



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: AS POLÍTICAS DE APOIO
AO PRODUTOR RURAL**

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AGRONEGÓCIOS

**BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2012**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: AS POLÍTICAS DE APOIO
AO PRODUTOR RURAL**

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO

ORIENTADOR: MAURO EDUARDO DEL GROSSI

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM AGRONEGÓCIOS
PUBLICAÇÃO: 75/2012**

**BRASÍLIA/DF
DEZEMBRO/2012**

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA E CATALOGAÇÃO

DE ARAUJO, W. P. **Transparência na gestão pública: as políticas de apoio ao produtor rural**. Brasília: Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, 2012, 125 p. Dissertação de Mestrado.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

FICHA CATALOGRÁFICA

DE ARAUJO, Wellington Pinheiro

Transparência na gestão pública: as políticas de apoio ao produtor rural. / Wellington Pinheiro de Araujo; orientação de Mauro Eduardo Del Grossi. – Brasília, 2012.

125 p. : il.

Dissertação de Mestrado (M) – Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, 2012.

1. Accountability. 2. Controle social. 3. Políticas de apoio ao produtor rural. 4. Transparência governamental. I. Del Grossi, M.E. II. Título.

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

**TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA: AS POLÍTICAS DE APOIO
AO PRODUTOR RURAL**

WELLINGTON PINHEIRO DE ARAUJO

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
SUBMETIDA AO PROGRAMA DE PÓS-
GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS,
COMO PARTE DOS REQUISITOS
NECESSÁRIOS À OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM AGRONEGÓCIOS.**

APROVADA POR:

**MAURO EDUARDO DEL GROSSI, Dr. (UnB)
(ORIENTADOR)**

**MARIA JÚLIA PANTOJA BRITO, Dr.^a (UnB)
(EXAMINADORA INTERNA)**

**JOSÉ GARCIA GASQUES, Dr. (MAPA)
(EXAMINADOR EXTERNO)**

BRASÍLIA/DF, 14 DE DEZEMBRO DE 2012

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Elizeu e Socorro, que me ensinaram desde cedo o sublime valor da educação.

À minha esposa Adriana, pelo carinho e companheirismo, sempre.

Aos meus filhos Tayná, Lucas e Giovanna, presenças constantes e maravilhosas, que iluminam minha vida.

Aos colegas da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, pelo apoio recebido durante o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores, servidores e colegas do Propaga, por tornarem tão rica essa experiência.

Ao Professor Mauro Del Grossi, pelo privilégio de ter podido contar com seu profissionalismo, serenidade e dedicação.

À Professora Maria Júlia e ao Dr. José Garcia Gasques, integrantes da Comissão Examinadora, pela leitura atenta e valiosas sugestões.

Muito obrigado a todos.

RESUMO

A transparência das ações do Estado perante a sociedade é considerada fundamental para o fortalecimento da democracia e do desenvolvimento econômico. O conceito de *accountability*, que pressupõe a oferta de informações pelos gestores públicos de maneira proativa e acessível, é o que melhor expressa o conjunto de procedimentos que devem nortear a publicação de dados públicos, no sentido de possibilitar o controle das ações governamentais pelos cidadãos. Este trabalho teve como objetivo avaliar o grau de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil. Foram selecionadas para análise as políticas do Governo Federal que contribuíram com as maiores transferências financeiras para o setor agropecuário nos últimos anos: Crédito Rural (Custeio, Investimento e Pronaf); Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários; e Reescalonamento de Dívidas Rurais. O Questionário de Orçamento Aberto da *International Budget Partnership* (IBP) foi utilizado como referência para elaborar a metodologia aplicada neste trabalho. Os resultados obtidos apontam que a transparência dos principais instrumentos de política agrícola utilizados atualmente no Brasil situa-se em 63% da avaliação máxima possível, enquanto o índice de transparência orçamentária do governo brasileiro, calculado pela IBP em 2010, ficou em 71%. Os resultados não são diretamente comparáveis, pois decorrem de metodologias e universos de abrangência distintos, mas contribuem para a discussão do modelo de prestação de informações governamentais face ao referencial teórico de transparência pública. A análise realizada neste trabalho indica que, apesar de o Governo Federal já publicar um expressivo volume de informações sobre as políticas de apoio ao produtor rural, há necessidade de aprimoramentos em termos de disponibilização, clareza, integração e padronização de informações, para que se atendam os requisitos de *accountability* que possibilitem um efetivo controle social.

Palavras-chave: *accountability*, controle social, políticas de apoio ao produtor rural, transparência governamental.

ABSTRACT

The transparency of state actions in society is considered essential for strengthening democracy and economic development. The concept of accountability, which requires the provision of spontaneous and accessible information by public managers, is the best expression of the set of procedures that should guide the publication of public data in order to allow the control of government actions by citizens. This study aimed to measure the degree of information transparency of policies to support farmers in Brazil. Federal Government policies, such as Rural Credit (Funding, Investment and Pronaf); Warranty and Support Pricing in the Marketing of Agricultural Products; and Rescheduling of Rural Debts, which contributed to the largest financial transfer to the Brazilian agricultural sector in recent years, were selected for analysis. The Open Budget Questionnaire of the International Budget Partnership (IBP) was used as a reference to build the methodology applied to this work. The results indicate that the transparency of the main farm policy instruments currently used in Brazil stands at 63% of the maximum rating possible, while the Brazilian government budget transparency index, calculated by IBP in 2010, was 71%. The results are not directly comparable because deriving of different methodologies and universes, but contribute to discussion of the model to provide government information face up to the public transparency theoretical framework. Even in light of the large amount of information already published by the Federal Government, the analysis in this paper indicates that improvements are still needed in terms of availability, clarity, integration and standardization in order to fulfill accountability requirements and to enable effective social control.

Keywords: accountability, social control, policies to support farmers, government transparency.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. REFERENCIAL TEÓRICO.....	5
1.1 Transparência na gestão pública.....	5
1.1.1 Accountability como paradigma de transparência governamental.....	16
1.1.2 Lei de Acesso à Informação.....	18
1.1.3 Transparência e atuação de grupos de interesse.....	21
1.2 Algumas políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil.....	24
1.3 Síntese do referencial teórico.....	33
1.4 Objetivos do estudo.....	34
2. METODOLOGIA.....	36
2.1 Amostragem.....	37
2.1.1 Fontes de dados.....	37
2.1.2 Seleção dos instrumentos de política agrícola avaliados.....	43
2.1.2.1 Políticas de maior relevância no cálculo do indicador PSE da OCDE.....	44
2.1.2.2 Principais fontes de recursos.....	51
2.1.2.2.1 Fontes de financiamento do Custeio.....	51
2.1.2.2.2 Fontes de financiamento do Investimento.....	53
2.1.2.2.3 Fontes de financiamento do Pronaf.....	56
2.1.2.2.4 Fontes de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos.....	58
2.1.2.2.5 Fontes impactadas pelo reescalonamento de dívidas rurais.....	60
2.1.3 Consultas aos órgãos responsáveis pela divulgação dos dados.....	64
2.2 Método de análise dos dados.....	65
2.2.1 Indicadores e índices de transparência.....	66
2.3 Síntese da metodologia.....	74
3. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	77
3.1 Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais.....	77
3.2 Discussão.....	98
4. CONCLUSÕES.....	107
REFERÊNCIAS.....	111

INTRODUÇÃO

A participação efetiva da sociedade nas ações governamentais é tratada cada vez mais como fundamental para a consolidação e fortalecimento do Estado democrático. O envolvimento dos cidadãos tem elevada correlação com o acesso às informações necessárias ao processo decisório, que, por sua vez, depende da transparência com que o governo divulga seus atos. A informação, portanto, é insumo indispensável para alocações que redundem em maior eficácia das políticas públicas e das despesas governamentais (STIGLITZ, 2002).

O conceito de transparência tem evoluído nos últimos anos da simples divulgação de dados, para a cobrança por uma atitude proativa dos agentes que representam o Estado em fornecer informações em qualidade e quantidade que estimulem e possibilitem o controle social (MATIAS-PEREIRA, 2010). Neste trabalho, buscamos ressaltar o debate sobre os principais aspectos que a teoria tem abordado sobre a forma de comunicação do Estado, com foco na transparência da divulgação de informações governamentais das políticas de apoio aos produtores rurais.

As políticas de apoio aos produtores rurais abrangem instrumentos de política macroeconômica e microeconômica, dentre os quais cabe destacar: transferências diretas ao produtor, concessão de crédito subsidiado, garantia de renda e perdão de dívidas (OCDE, 2005). A mensuração e comparação dessas transferências financeiras não é tarefa simples, na medida em que cada governo adota um conjunto de instrumentos bastante diferenciado para conceder benefícios ao segmento rural.

Em função disso, questiona-se até que ponto a população em geral, que contribui direta e indiretamente para o suporte financeiro dessas políticas, tem acesso às informações relativas a essas despesas. O conhecimento sobre

transferências de recursos públicos para subsidiar setores econômicos específicos é essencial para um efetivo controle social e maior participação na escolha das prioridades governamentais.

No Brasil, são inúmeras as políticas de apoio direcionadas aos produtores rurais que, por sua vez, são financiadas por diversas fontes. Para o alcance dos objetivos delineados, selecionamos para análise de transparência as informações sobre as políticas e respectivas fontes que têm maior participação no volume atual de transferências aos produtores rurais.

Considerou-se como parâmetro de relevância na escolha dos itens cuja transparência das informações pode ser considerada como referência, as políticas de maior peso no cálculo da Estimativa de Suporte ao Produtor (*Producer Support Estimate* – PSE) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. O PSE é um dos principais indicadores que a OCDE utiliza para captar os subsídios concedidos por diversos países, sendo composto de pagamentos governamentais orçamentários, suporte de preços de mercado, bem como outras concessões aos produtores rurais (RAMOS, 2011).

Em seguida, considerando que são diversas as fontes de recursos que dão suporte à execução dessas políticas públicas, foi necessário identificar as fontes mais relevantes para o financiamento de cada política e avaliar o grau de transparência de seus dados.

Após a seleção das políticas e respectivas fontes de maior relevância, aferiu-se o nível transparência de documentos, publicações e páginas eletrônicas oficiais que dão publicidade a essas despesas, tais como: Leis Orçamentárias Anuais, Relatórios de Execução Orçamentária, Relatórios de Execução das Agências Financeiras

Oficiais de Fomento, Relatórios do Banco Central do Brasil e portais eletrônicos governamentais.

Constatou-se que há carência de indicadores para medir o grau de transparência das políticas governamentais. Em função disso, foi necessário desenvolver uma metodologia de avaliação própria, que utilizou como referência o Questionário de Orçamento Aberto, da Parceria Internacional de Orçamento (*International Budget Partnership – IBP*), organização não governamental que elabora um ranking de transparência dos governos em nível internacional.

A hipótese que norteou o estudo é a de que uma parte significativa dos dados sobre políticas de apoio aos produtores rurais não é publicada pelos agentes públicos responsáveis, ou é apresentada de uma maneira complexa e pouco interativa, dificultando o efetivo acesso dos cidadãos a essas informações.

Esta dissertação está dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo apresentamos o Referencial Teórico com os principais conceitos e visões sobre aspectos relevantes da discussão sobre transparência de dados governamentais, assim como um histórico da adoção de políticas agrícolas no Brasil, com destaque para os principais instrumentos utilizados atualmente. Ao final deste capítulo, são apresentados o Objetivo Geral e os Objetivos Específicos do trabalho.

No segundo capítulo apresentamos a Metodologia, destacando as fontes de dados, os critérios de seleção dos instrumentos de política agrícola e respectivas fontes de recursos e os indicadores de transparência utilizados como referência na avaliação da transparência.

Os resultados são discutidos no terceiro capítulo, onde são apresentadas as avaliações realizadas, apontando os avanços, limitações e desafios da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil.

Ao final, as Conclusões trazem sugestões de aprimoramento da transparência governamental e indicações de possíveis temas correlatos que merecem estudos mais aprofundados.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 Transparência na gestão pública

Nos últimos anos ganhou força a percepção de que o sucesso dos governos na implementação de políticas públicas depende cada vez mais de uma postura dinâmica e proativa por parte dos gestores públicos, acompanhada de um maior envolvimento da sociedade nas ações do governo. Diversos autores atribuem à participação social uma maior justiça no atendimento das demandas, redução da corrupção e melhoria da eficiência do Estado (MATIAS-PEREIRA, 2002; STIGLITZ, 2002; JARDIM, 1999).

Em países onde a transparência governamental é a regra, a participação da sociedade na formulação, execução e avaliação de políticas públicas tem o poder de alterar o paradigma administrativo desses Estados. Sem transparência, a Administração Pública volta-se para si mesma e para o atendimento dos interesses da burocracia estatal que, imune a controles externos, torna-se corrupta e ineficiente, enquanto os cidadãos continuam sem qualquer proteção contra decisões arbitrárias (CAMPOS, 1990).

O debate sobre transparência em nível internacional teve início após a Segunda Guerra Mundial, no bojo de medidas democratizantes e de reformulação do papel do Estado. Esse tema tem merecido destaque principalmente em países da Europa Ocidental, Estados Unidos e Canadá, configurando-se um eixo privilegiado do reformismo administrativo que fez da transparência o princípio e do segredo a exceção (JARDIM, 1999).

A preocupação com transparência na Administração Pública teve como um dos marcos a implementação da administração pública gerencial na Grã-Bretanha (CARLOS *et al.*, 2008). A noção de transparência foi associada à representação de

uma administração diferente, capaz de renovar suas relações com a sociedade. Nesse contexto, a transparência torna-se o conceito chave para exprimir a dinâmica de evolução que afeta sistemas administrativos europeus e norte-americanos, ocasionando importantes reformas.

Esse movimento representou uma significativa mudança de paradigma, uma vez que, nos regimes monárquicos tradicionais, caracterizados pela origem divina do poder real, o segredo era considerado quase uma exigência. No Estado moderno, por sua vez, o segredo é legitimado apenas nos casos excepcionais, legalmente previstos (JARDIM, 1995).

Alguns motivos contribuíram para essa mudança de visão, que tem redundado em crescentes exigências por transparência administrativa. Jardim (1999) destaca os seguintes aspectos:

- o direito de saber: baseado no princípio de que a Administração Pública atua em função do interesse geral, os cidadãos têm o direito de saber o que sucede no interior desta;
- o direito de controle: fundado na ideia de que os cidadãos tem o direito de verificar a legalidade e a oportunidade das decisões administrativas e verificar como se utilizam os fundos públicos;
- o intervencionismo econômico e social do Estado: que passou a interferir de uma maneira cada vez maior na vida cotidiana, demandando uma nova percepção das relações administração-cidadão;
- a evolução dos conceitos democráticos: que implica maior liberdade de participação dos cidadãos;
- o desenvolvimento das tecnologias da informação e da comunicação: que permite novas formas de transparência.

A transparência na disponibilização de informação pelo setor público contribui para o combate à corrupção e propicia o aperfeiçoamento constante das ações

estatais. Com o aumento da transparência, os mecanismos de controle social são aprimorados, com impactos positivos sobre a responsabilização dos governantes. Transparência, nesse sentido, é mais do que “a obrigação de informar”, deve ser impulsionada pelo “desejo de informar”, sabendo que dessa boa comunicação resulta um clima de confiança tanto internamente, quanto nas relações com terceiros (MATIAS-PEREIRA, 2010).

O nível de transparência, por sua vez, depende da quantidade e qualidade das informações disponíveis aos cidadãos. Quanto maior for a circulação dessas informações, maiores serão as chances e oportunidades para que as políticas públicas sejam implantadas e ajustadas de maneira a ganhar em eficiência e eficácia. A ampla difusão da informação também abre oportunidades para que o cidadão possa interagir com os formuladores e executores, com provável ganho no aprimoramento de políticas públicas (TORRES, 2004).

Segundo Jardim (1999), quanto maior o acesso à informação governamental, mais democráticas as relações entre o Estado e sociedade civil. Nesse sentido, a visibilidade social do Estado constitui um processo de dimensões políticas, técnicas, tecnológicas e culturais, tendo como um dos seus produtos fundamentais a informação publicizada. Tendo acesso à informação governamental, o cidadão passa a desempenhar um papel ativo na vida social, o que é relevante, dadas as diferentes formas de intervenção do Estado.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 137):

“a transparência, consiste em providenciar aos *stakeholders* a confiança no processo de tomada de decisão e nas ações de gestão das entidades públicas durante a sua atividade. Sendo aberta, com comunicação completa e informação segura e transparente, as ações são mais tempestivas e efetivas. A transparência é também essencial para ajudar a assegurar que os corpos

dirigentes são verdadeiramente responsáveis, e isso é importante para um boa governança.”

A preocupação em reforçar a ética pública ganhou expressão na agenda política das nações na medida em que se perceberam os efeitos perversos que resultam da sua falta. A ausência de ética deixou de ser vista apenas como um problema moral e passou a ser encarado como prejudicial à ordem econômica, à organização administrativa e ao próprio Estado de Direito (MATIAS-PEREIRA, 2005).

Segundo Lopes (2007), a promoção do acesso à informação pública, ainda que não seja a única condição para o aprimoramento do gasto público, é uma política essencial para um Estado que pretenda gastar melhor e promover maiores ganhos sociais com seus investimentos. A promoção da transparência governamental é indispensável à modernização dos mecanismos de gestão governamental e, conseqüentemente, à avaliação da efetividade dos gastos públicos.

Nesse sentido, realça-se a importância dos aspectos relacionados à transparência da atuação governamental, não apenas como forma de aumentar o controle social sobre os gestores públicos, mas também como maneira de engajar a sociedade e, conseqüentemente, fortalecer e legitimar a atuação do próprio Estado.

Dentre os muitos aspectos que envolvem a atuação do Estado, um item particularmente sensível diz respeito à prestação de contas na aplicação dos recursos públicos. Segundo Matias-Pereira (2010, p. 125):

“a transparência na aplicação e prestação de contas é um dos fundamentos de uma República e da democracia. Significa o dever e a responsabilidade de prestar contas de seus atos aos cidadãos de forma voluntária. É a consciência republicana e democrática de que os governantes e autoridades são servidores

públicos, e que acima deles estão os cidadãos, as leis e os valores morais da sociedade.”

Jardim (1999) enfatiza que uma organização governamental mostra-se transparente aos cidadãos quando cumpre as seguintes condições:

- promove o acesso dos cidadãos às informações e serviços aos quais têm direito;
- esforça-se para oferecer informação precisa e compreensível aos cidadãos em tempo suficiente;
- explica claramente suas decisões aos cidadãos;

Desse modo, o conceito de transparência é muito mais abrangente do que a simples oferta de dados e informações de maneira bruta. A transparência administrativa deve atender ao conceito de comunicação, que envolve o estabelecimento de uma relação de troca com o cidadão. Com isso, a Administração volta-se para a sociedade, tendo que adaptar sua linguagem, no sentido de tornar-se o mais amplamente compreensível, já que a informação só é eficaz se o cidadão acessa e interpreta corretamente a mensagem (JARDIM, 1999).

Os benefícios da transparência e facilidade de acesso à informação pública, não ficam restritos apenas à seara política. No aspecto econômico, há evidências bibliográficas de que governos mais transparentes funcionam melhor e são mais eficientes. Portanto, permitir o acesso público à informação é uma ferramenta para se garantir o objetivo de ter um Estado que funciona melhor e com maior eficiência na aplicação de recursos. Nesse sentido, a informação pode resultar em alocações mais honestas e inteligentes, redundando em maior eficácia das políticas públicas e das despesas governamentais (STIGLITZ, 2002).

Os ganhos advindos de políticas de transparência governamental, portanto, não se encerram em si mesmos, mas estão nos resultados trazidos por esse tipo de

política para todo o arranjo institucional da Administração Pública. De acordo com Lopes (2007), na análise das ações que visam à promoção do acesso à informação pública, a abordagem mais apropriada é aquela que a avalia como ferramenta e que centra suas atenções nos ganhos políticos e econômicos advindos da adoção de políticas mais transparentes na Administração Pública.

Segundo Abramo (2004), o melhor argumento pragmático para que os governantes sejam transparentes decorre da melhoria de eficiência de sua própria gestão. Isso ocorre porque a ampliação do acesso à informação dá origem a um fenômeno de auto-alimentação: quanto mais informação é disponibilizada para a sociedade, mais cresce a demanda por informação adicional, mais competentes são as contribuições vindas de fora do Estado e mais informação e de melhor qualidade o governante têm à disposição para decidir.

O sucesso na disponibilização de informações envolve a capacidade do Estado em promover uma boa gestão da informação. Jardim (1995) destaca que a gestão da informação abrange gestão de documentos e de recursos informacionais, áreas do conhecimento intrinsecamente relacionadas com a racionalidade formal e o projeto histórico do Estado contemporâneo.

Dois elementos são fundamentais para caracterizar a transparência das ações governamentais: a publicidade e a clareza. Segundo Sanches (2004, p.62), o princípio da clareza:

“estabelece que a lei orçamentária deve ser estruturada por meio de categorias e elementos que facilitem sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnico no campo das finanças públicas. O propósito desse princípio é o de evitar que o orçamento, na condição de documento básico de explicitação de políticas públicas e das prioridades governamentais se torne algo hermético e inteligível apenas aos especialistas, comprometendo a

transparência que deve existir em todos os atos legais relativos às receitas e gastos públicos.”

No mesmo sentido, Giacomoni (1997) afirma sobre o princípio da clareza orçamentária, que o orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível. Assim, o conceito de transparência só se faz completo se associarmos publicidade com clareza, uma vez que, ainda que divulgada, a informação não será transparente se incompreensível ao grande público.

A experiência brasileira sobre questões de transparência mostra que o Estado aqui, nos seus primórdios, não adotou a transparência como um dos seus atributos principais. Os longos períodos de governos autoritários relegaram a segundo plano as discussões sobre participação social e conseqüentemente sobre a transparência das ações do Estado. Segundo Jardim (1999), o Estado brasileiro tem se caracterizado pelo seu distanciamento da sociedade civil e por uma forte tendência à centralização do governo na União.

Fortis (2008) alerta, ainda, que a tradição formalista da Administração Pública brasileira constitui-se em fator adverso para o pleno exercício da cidadania e da democracia, uma vez que cria obstáculos à apropriação dos benefícios de uma maior transparência ao processo decisório. Campos (1990), por sua vez, considera que o padrão autoritário e centralista de governo materializou-se por meio de três aspectos principais na sociedade brasileira:

- centralização política: domínio do Governo Federal sobre os outros níveis de governo;
- centralização administrativa: concentração do poder decisório na cúpula da burocracia federal;

- inacessibilidade da participação individual e comunitária na formulação de políticas públicas.

A proposta de elevar o nível de transparência do Estado foi incluída na agenda política brasileira apenas após o fim do período de autoritarismo, em meados da década de 1980. A democratização do Estado passou a ter como um dos pressupostos o controle do seu aparelho pela sociedade civil, sendo requisito indispensável a possibilidade de acesso do cidadão à informação (MATIAS-PEREIRA, 2002).

Desde então, a prática da democracia no Brasil tem-se caracterizado, entre outros aspectos, pela demanda da sociedade por mais ética e transparência na condução dos negócios públicos. A busca da transparência na Administração Pública pode ser vista como uma condição fundamental para que o Brasil possa continuar a avançar no processo de consolidação da democracia (MATIAS-PEREIRA, 2002).

A Constituição Federal de 1988 ofereceu uma dimensão legal até então inédita no que se refere ao campo da informação. No que diz respeito aos deveres da Administração Pública, a Constituição dispôs no art. 7º que a Administração deverá obedecer aos Princípios de Legalidade, Moralidade e Publicidade. Este último Princípio é reforçado pelo disposto no art. 216, parágrafo 2º: “cabem à Administração Pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (BRASIL, 1988).

Matias-Pereira (2010) cita também a Lei de Responsabilidade Fiscal como um importante instrumento de estímulo de participação do cidadão na Administração

Pública direta e indireta, na medida em que instituiu mecanismos de transparência, de controle, e de fiscalização, que orientam e supervisionam os gestores públicos.

As exigências legais e sociais resultaram em significativos avanços na disponibilização de informações governamentais, principalmente no que diz respeito a sistemas informatizados, o que tem levado o Brasil a boas classificações em rankings internacionais de transparência. Considera-se que, na média, as informações técnicas que subsidiam a formulação de políticas públicas no Brasil são de boa qualidade (TORRES, 2004). Os bancos de dados, públicos e privados, evoluíram muito, com ganhos enormes em confiabilidade e refinamento, o que significa que o Princípio da Publicidade no Brasil vem sendo cumprido do ponto de vista formal.

Diversos autores, porém, têm apontado a presença de dificuldades para que o relacionamento entre sociedade e governo no Brasil siga os padrões de transparência observados em outros países, cabendo destacar: a cultura burocrática e a fragmentação de informações (JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2002; TORRES, 2004; FORTIS, 2008).

A política de divulgação de informações do Governo Federal priorizou a área de administração de dados com elevado suporte de recursos tecnológicos, incluindo-se a internet como fator de transparência governamental. Esse sistema de informações, entretanto, não se encontra devidamente integrado, de forma que possa oferecer ao cidadão as informações que permitam visualizar com clareza todas as ações governamentais. Ainda não se atingiu desse modo, o nível de transparência que forneça informações completas, objetivas, confiáveis, relevantes e de fácil acesso e compreensão (MATIAS-PEREIRA, 2002).

Jardim (1999) considera que as páginas eletrônicas dos ministérios, em sua maioria, aproximam-se do modelo de um folder institucional. Normalmente contêm um conjunto de informações dos mais diversos teores, com ênfase na divulgação das estruturas organizacionais, titulares de órgãos, legislação federal e planos de ações. Não disponibilizam, contudo, informações financeiras, gerenciais e sobre políticas públicas que auxiliem e apoiem uma maior intervenção por parte dos cidadãos.

Torres (2004) alerta para a necessidade de se disponibilizarem informações estruturadas e gerenciais, já que informações brutas e bancos de dados desorganizados não contribuem para o controle social, pela dificuldade que impõem para seu manuseio e processamento. Além disso, deve-se considerar a grande dificuldade que surge quanto à capacidade de processamento das informações disponibilizadas pela Administração Pública, uma vez que são excessivamente técnicas para serem entendidas e processadas pelo cidadão sem preparo específico.

Jardim (1999, p.200) chama a atenção para o possível equívoco dessa estratégia:

“A solução sistêmica, de caráter totalizante, via mega e meta-sistemas de informação, sobrevive nos anos 90 à revelia de 20 anos de fracassos deste tipo de iniciativa. A formulação de políticas informacionais coloca-se, no máximo, como produto — sempre a formular — desses sistemas e não como um elemento que necessariamente os antecede, caso se justifiquem. Se algo de inovador pode ser apontado nestes projetos é a incorporação da retórica da “democratização da informação” entre seus objetivos, aspecto reiterado nos discursos dos seus principais atores. A sociedade civil, porém, tende a continuar tão ausente quanto nos anos do regime militar.”

A informação de qualidade e bem focada não dispensa a interação com os usuários, sempre importante para o aprimoramento das políticas públicas. Torres (2004) não identificou dificuldades maiores quanto à criação e divulgação da informação na Administração Pública brasileira, mas verificou que surgem problemas relevantes no momento do processamento dessa infindável produção, o que pode gerar frustração para o público que não dispõe de conhecimento técnico específico, tendo como efeito uma queda de interesse pelo acompanhamento e execução das políticas públicas.

Outro aspecto levantado por Torres (2004) refere-se ao caráter assimétrico da informação. Atores políticos em situações diversas recebem informações diferenciadas em decorrência de suas posições estratégicas. Assim, alguns setores têm acesso a um volume maior e qualitativamente melhor de informações, o que resulta numa ação coletiva mais eficiente por parte dos atores mais bem informados, com importantes consequências para o resultado final das disputas sociais.

Esse contexto fornece o suporte para a avaliação do nível de transparência das informações governamentais sobre políticas de apoio aos produtores rurais. Considerando que são expressivos os recursos envolvidos, o processo de definição dos instrumentos de apoio, a previsão de valores e o acompanhamento da execução, devem proporcionar, tanto aos beneficiários da política, quanto ao contribuinte, a possibilidade de opinar e escolher sobre a melhor forma de utilização dos recursos públicos. O acesso a esses dados é pré-requisito para que pesquisadores, agricultores, parlamentares e os cidadãos tenham consciência sobre a parcela das receitas públicas que é direcionada para essa finalidade.

A análise de transparência deve levar em conta, portanto, a importância do acesso à informação como instrumento fundamental para garantir o controle social

sobre a gestão de políticas públicas e, assim, melhorar a eficiência e eficácia do Estado. A exigência por transparência no Brasil é um fenômeno recente, mas que já resultou em significativos avanços na disponibilização de dados por parte dos diferentes níveis de governo. Cabe verificar, porém, se o modelo de disponibilização de informações que vem sendo adotado cumpre requisitos de transparência constantes do conceito de *accountability*, que apresentamos seção a seguir.

1.1.1 *Accountability* como paradigma de transparência governamental

Os debates teóricos sobre as políticas de transparência encontram-se relacionados a um mecanismo experimentado no mundo anglo-saxão e escandinavo denominado *accountability* (CARLOS *et al.*, 2008). Esse é um termo sem tradução para o português, que enfatiza a importância de adoção de mecanismos de controle, responsabilização e transparência administrativa.

O conceito de *accountability* envolve um conjunto de mecanismos e procedimentos que levam os decisores governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações, de maneira proativa, informando e justificando seus planos e ações, garantindo-se, assim, maior transparência e exposição pública das políticas públicas. Esse conceito envolve a ideia de transparência ativa, pois pressupõe que a Administração Pública divulgue informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação (ACKERMAN, 2005; JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Mosher (1968) apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, por algum tipo de desempenho.

Segundo Campos (1990), *accountability* não é um processo isolado, mas se insere num contexto de sociedades que praticam e valorizam princípios democráticos de convivência entre Estado e sociedade. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability* governamental, que tende a acompanhar o avanço de valores como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade (CAMPOS,1990).

É um conceito que estabelece uma diferenciação entre o público e o privado, com o pressuposto de que uma ordem política democrática se consolida e legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos, tendo em vista uma relação em que a autoridade é exercida pelos governados (FILGUEIRAS, 2011). Dessa maneira, é tarefa das instituições políticas construir mecanismos de prestação de contas à sociedade para permitir o controle do Estado pelo público.

Lederman, Loyaza e Soares (2005) apontam os seguintes itens como essenciais para que a *accountability* esteja efetivamente presente em uma sociedade: competição do sistema político; existência de mecanismos de pesos e contrapesos em diferentes níveis de governo; e transparência em todo o sistema. Verifica-se, pois, que o estabelecimento da *accountability* não depende apenas da existência de regras formais, mas do envolvimento da sociedade com as questões públicas, o que faz com que o Estado seja compelido a produzir informações de qualidade, a tornar-se mais transparente e a atender melhor o público (FERREIRA, 2006).

A falta de *accountability* da burocracia brasileira decorre do padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. A estrutura e a dinâmica do governo têm favorecido, na prática, o domínio do Poder Executivo Federal, à custa dos outros níveis de governo, dos Poderes Legislativo e Judiciário e, sobretudo, do nível de

participação da sociedade (CAMPOS, 1990). Segundo Duarte (2010), a inexistência do termo em português, talvez seja um indício de que a essência de limitação do poder do governante, que a *accountability* carrega, ainda não tenha sido internalizada pelas democracias da América Latina, incluindo-se aí o Brasil.

O conceito de *accountability* serve de referencial para a avaliação do nível de transparência dos gastos públicos com políticas de apoio aos produtores rurais. A concessão de subsídios constitui importante política governamental e, como tal, deve ser objeto de um processo de transparência que não se resuma à oferta de dados e informações. Para que o fluxo de comunicação complete seu ciclo é necessário que o destinatário acesse, compreenda os dados, e tenha a capacidade de utilizá-los como insumo para a tomada de decisões.

Com base na bibliografia consultada, constatou-se que, do ponto de vista teórico, o conceito de *accountability* pode ser considerado como parâmetro ou ideal a ser buscado pelas sociedades que almejam o efetivo controle social. Nesse sentido, o conjunto de práticas de transparência que os Estados devem adotar pressupõem ações proativas dos agentes governamentais na disponibilização de informações claras e acessíveis ao público. Um modo de reforçar esses procedimentos se dá por meio da instituição de normas de acesso à informação, questão a ser explorada na próxima seção.

1.1.2 Lei de Acesso à Informação

No passado, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental. Um princípio subjacente básico que rege o direito à informação é o princípio da divulgação máxima, que flui diretamente das garantias internacionais de direitos humanos. Este princípio envolve

a ideia de que toda informação sob o controle de órgãos públicos deve estar sujeita à divulgação e esta presunção somente poderá ser afastada quando houver risco prevalente de lesão a um interesse público ou privado legítimo (MENDEL, 2009).

Nesse sentido, a regulamentação do direito de acesso à informação pública fortalece a transparência e contribui para aprimorar o relacionamento entre Estado e sociedade. O primeiro país a desenvolver um marco legal sobre acesso à informação pública foi a Suécia, em 1766. Na América Latina, a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgãos independentes (CGU, 2012).

No Brasil, o direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal, no art. 5º, XXXIII, que dispõe:

“todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.” (BRASIL, 1988)

Faltava, porém, uma legislação que regulamentasse obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações pelas instituições públicas. Tal lacuna está sendo preenchida com a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”¹. A nova legislação entrou em vigor em 16 de maio de 2012 e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, estados, Distrito Federal e municípios. Pretende-se com essa lei, uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, fazendo como que o acesso às informações passe a ser regra e o sigilo, a exceção, assim como na

¹ Inteiro teor da Lei nº 12.527/2011 e outras informações sobre transparência governamental disponíveis em: <http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/transparencia-ativa/>

transformação da cultura do segredo para a cultura do acesso, e na lógica da informação como um bem público (CGU, 2012).

A nova Lei assegura que qualquer pessoa tem o direito de requisitar informações de interesse público ao governo que, por sua vez, tem o dever de ser transparente. A Lei determina uma série de obrigações, sanções e procedimentos para que esse direito seja de fato protegido e realizado (BRASIL, 2011).

Estabelece, ainda, que órgãos e entidades públicas devem divulgar, independentemente de solicitações, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. Isto deverá ser feito através de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em páginas eletrônicas. Com isso, a internet é referendada como meio privilegiado de divulgação de informações governamentais.

Segundo as diretrizes do próprio Governo Federal:

“as páginas eletrônicas dos órgãos devem oferecer linguagem e ferramenta fáceis e claras para leigos, mas também oferecer facilidades para aqueles que manipulam dados de forma mais complexa. A informação deve estar em formatos eletrônicos diversos, possibilitando o acesso automatizado por máquinas, e atualizada. Os órgãos públicos devem contar com uma orientação ao usuário sobre como acessar a informação e disponibilizar dados primários, integrais, autênticos e atualizados.” (CGU, 2012)

Desse modo, o Governo Federal acredita que a nova lei vai favorecer a cultura do acesso, com os agentes públicos atendendo eficazmente às demandas da sociedade, tendo consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível (CGU, 2012).

As normas de acesso à informação têm, portanto, um relevante papel na redução das falhas nos sistemas de transparência governamentais. A obrigação

legal de disponibilização de dados pode minimizar os efeitos nocivos para a sociedade, decorrentes da obtenção privilegiada de dados por setores específicos, o que favorece a atuação de grupos de interesse, tema abordado a seguir.

1.1.3 Transparência e atuação de grupos de interesse

Outro tema que está intimamente relacionado ao debate sobre transparência diz respeito à atuação dos grupos de interesse. Cabe chamar a atenção para a relevância dessa questão nos estudos sobre transparência governamental, principalmente quando se trata de políticas públicas direcionadas ao setor agropecuário. Porém, em função do escasso espaço para uma abordagem mais qualificada, apenas mencionaremos brevemente alguns aspectos desse tema, sem maior aprofundamento no nosso trabalho.

A assimetria de informação prejudica a participação da sociedade no processo decisório e favorece a atuação de grupos de interesse específicos. Segundo Matias-Pereira (2002), a instituição do Estado carrega implicitamente um conflito distributivo potencial entre os agentes privados que tentam se fazer representar politicamente através de grupos de pressão. Essas práticas podem ser acompanhadas pela defesa dos interesses privados dos próprios agentes públicos. Para atuar de forma efetiva, os diversos setores da sociedade organizam-se em grupos de interesse.

O Estado moderno conciliou o desenvolvimento de centros de poder rivais e formas de decisão quase-públicas, através da incorporação seletiva de organizações de interesse privado dentro do processo de elaboração de políticas públicas, excluindo outros tipos de interesses organizados. Adicionalmente, a implementação de políticas públicas tem sido frequentemente executada através de delegação de autoridade pública às organizações corporativas, com a qual exercem controle sobre

seus membros para assegurar a aceitação de acordos negociados (SOTO BAQUERO, 1992).

No Brasil, os grupos de interesse ligados ao setor agropecuário tem um longo histórico de interferência na formulação, concepção e execução de políticas públicas, atuando de duas formas: frentes amplas ou por áreas específicas. As frentes amplas têm uma atuação mais visível e, supostamente, atuam em defesa de todos os agricultores. Em 1986, por exemplo, foi formada a Frente Ampla da Agropecuária que teve intensa atuação na Assembleia Nacional Constituinte, inserindo vários artigos na Carta Magna, quando se discutiam as principais prioridades das políticas agrícolas brasileiras e teve como principal conquista aumentar a competência da gestão da política agrícola pelo Congresso Nacional. Atuou ainda no fortalecimento do Ministério da Agricultura, como forma de obter maior influência na execução das políticas (LOPES, OLIVEIRA e BOGADO, 2005).

Segundo Grynszpan (2009), do esforço de coordenação da Frente resultou a possibilidade que passou a ter esse grupo de influir, não somente na formulação da nova Constituição, mas também em importantes espaços de elaboração e avaliação de políticas públicas e tomada de decisões. Suas reivindicações pesaram, por exemplo, na formatação Lei nº 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola.

Outro modo de atuação concentra-se na defesa de interesses de segmentos específicos. Esse sistema de representação de interesses é caracterizado dentro do fenômeno corporatista descrito por Soto Baquero (1992), que utiliza a seguinte definição para corporatismo:

“refere-se a um processo sócio-político específico no qual organizações (que representam monopolisticamente interesses funcionais) se engajam num intercâmbio com agências governamentais, o qual envolve tais organizações em

atividades que combinam representação de interesses e a implementação das políticas públicas através de delegação de autocumprimento.” (SOTO BAQUERO, 1992, p. 20)

Essa definição funde na noção de corporatismo a representação e a intervenção no relacionamento entre grupos de interesse e o Estado. Conforme essa caracterização, os principais aspectos distintivos do corporatismo são a forma que assume a representação de interesses e a forma de intercâmbio político entre as associações e o Estado. Com isso, considera-se que o corporatismo pode ser encarado como uma forma de formulação de políticas através de um particular relacionamento entre grupos de interesse e agências estatais. Estabelece-se assim, uma ligação organizativa entre a intermediação de interesses e a elaboração e implementação de políticas (SOTO BAQUERO, 1992).

Isso ocorre por que em alguns ramos da agricultura há dificuldade de estabelecimento de hegemonia de grandes organizações de interesses que cumpram um papel essencial nos processos de elaboração e implementação de políticas, devido aos seguintes fatores: complexidade do próprio processo associativo devido à diversidade de áreas ou âmbitos nos quais se desenvolve a ação coletiva dos agricultores; o âmbito subordinado de decisão onde se faz política agrícola; a característica da ação coletiva dos agricultores, que precisa ser bastante diversificada para poder influir nos distintos centros de decisão que podem afetá-los.

Desse modo, a agricultura não pode ser tratada como um agregado homogêneo com interesses unitários e políticas comuns. A análise dos fenômenos corporatistas na agricultura deve ser feita necessariamente por áreas, ramos ou produtos, preparando-se para observar uma grande diversidade em suas manifestações em função das relações existentes entre múltiplas lógicas de ação coletiva nas distintas áreas de intervenção pública (SOTO BAQUERO, 1992).

Tomando o agronegócio como exemplo de um desses segmentos, podemos observar a desenvoltura com que conquistou espaços nos últimos anos, não apenas no que diz respeito à sua representatividade, mas também pelo acesso a parcelas cada vez mais expressivas dos recursos destinados às políticas de apoio aos produtores rurais.

Conclui-se que a publicação dos dados de maneira fragmentada e difusa prejudica a percepção da sociedade sobre os benefícios financeiros concedidos a cada setor da economia, limitando a discussão sobre a melhor distribuição dos recursos públicos. O sistema de representação de interesses do setor agropecuário no Brasil, seja no formato de frentes amplas ou atuando de maneira corporatista, pode ter a sua ação favorecida, em função da forma como são divulgadas as informações relativas às políticas de apoio aos produtores rurais. Esse fator é especialmente relevante no Brasil, dada a tradição de intervenção governamental no setor agropecuário, conforme descrito na próxima seção.

1.2 Algumas políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil

O governo brasileiro tem um amplo histórico de intervenção na formatação e execução de políticas agrícolas. Segundo Coelho (2001), as principais razões econômicas para a adoção de políticas agrícolas pouco mudaram desde o início do século passado, objetivando melhorar a alocação de recursos, reduzir as flutuações na renda dos agricultores e garantir a segurança alimentar.

No Brasil, a formulação e execução de políticas agrícolas datam de fins do século dezenove, mas só a partir dos anos 1930 passaram a ter maior consistência. Coelho (2001) divide a evolução da política agrícola no Brasil em quatro fases. A primeira fase inicia-se com a instalação do Conselho Nacional do Café – CNC, em

1931, e foi marcada por diversas tentativas de sofisticar e ampliar a política, como a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool – IAA em 1933.

A segunda fase iniciou-se em 1965, com a implementação de políticas que visavam à modernização da agricultura. Nessa fase, o Ministério da Fazenda e o Banco Central adotaram um conjunto de medidas fiscais e monetárias que tiveram por objetivo expandir a fronteira agrícola e estimular a produção de grãos no Brasil. O autor destaca a reformulação da Política de Garantia dos Preços Mínimos – PGPM e a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, que propiciaram instrumentos de garantias de preços e oferta de Crédito Rural subsidiado.

A terceira fase, considerada um período de transição da agricultura, iniciou-se em 1985, com a decisão do Governo Federal de eliminar o subsídio ao crédito por meio da utilização de indexadores.

A quarta fase iniciou-se em 1995 e foi caracterizada pela retomada da política de crédito com juros controlados (com recursos privados), pela securitização das dívidas rurais, pelo desenvolvimento e utilização de novos instrumentos de política agrícola mais orientados para o mercado (Prêmio para o Escoamento de Produto – PEP e o contrato de opções, principalmente) e pela adoção de mecanismos de apoio à agricultura familiar (COELHO, 2001).

Gasques *et al.* (2004) citam como exemplos de instrumentos de política agrícola: Crédito Rural, política de garantia de preços mínimos, seguro rural, pesquisa, extensão rural, defesa sanitária vegetal e animal, políticas específicas para certos produtos e insumos, política de uso florestal e de incentivo ao reflorestamento e apoio à agricultura familiar.

Como são inúmeras as políticas de apoio e respectivos instrumentos utilizados pelos governos para atender necessidades específicas de diferentes grupos de produtores rurais, elencamos neste trabalho aquelas políticas onde se concentram atualmente as concessões de benefícios ao segmento rural, quais sejam: Crédito Rural, Política de Garantia de Preços Mínimos e Reescalonamento de Dívidas. Como essas ações são executadas em sua maioria no âmbito do Governo Federal, trataremos aqui apenas das políticas e respectivos instrumentos implementados por esta esfera de poder.

De acordo com o Manual de Crédito Rural – MCR, a política de crédito destina-se aos produtores rurais, suas cooperativas e a pessoa física ou jurídica que, mesmo não sendo produtor rural, se dedique a atividades vinculadas ao setor (BACEN, 2012). São oferecidas três modalidades básicas de crédito: Custeio, Comercialização e Investimento. O Custeio permite a compra de insumos, o crédito de comercialização fornece a oportunidade de logística e desconcentrações da oferta de produtos no período de safra e o crédito de Investimento é destinado à aquisição de máquinas e equipamentos e adoção de novas tecnologias (COELHO, 2001).

O Crédito Rural abrange também os financiamentos concedidos aos agricultores familiares, no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Em sua modalidade crédito, o Pronaf dispõe de linhas com taxas de juros inferiores às de mercado e em condições mais favoráveis do que as vigentes no Crédito Rural convencional. Os financiamentos podem ser concedidos de forma individual ou coletiva e destinam-se a Custeio, Investimento ou integralização de cotas-parte em cooperativas de produção. No âmbito do Pronaf podem ser financiadas não apenas atividades agropecuárias, mas também o

agronegócio familiar, a produção artesanal e o turismo rural, desde que explorados mediante emprego direto da força de trabalho da família produtora rural (DE CONTI e ROITMAN, 2011).

No Crédito Rural, a política de apoio ao produtor se consubstancia por meio de transferências relacionadas com crédito preferencial ao setor, conferindo tratamento especial por meio da alocação administrada de recursos de crédito e taxas de juros controladas. Esse sistema tem sido justificado com base no argumento de que compensa as altas taxas de juros de mercado, que são uma herança da instabilidade macroeconômica (que afeta desproporcionalmente a agricultura). Uma racionalidade adicional para o tratamento especial ao setor emana de objetivos sociais, onde a acessibilidade do crédito à produção é vista como um elemento crucial de apoio à geração de renda no meio rural (OCDE, 2005).

Os recursos destinados ao Crédito Rural são divididos em “controlados” e “não controlados”, dependendo da fonte dos recursos que os lastreiam. As operações realizadas com recursos controlados estão sujeitas aos encargos financeiros estabelecidos pelo CMN. Já os encargos financeiros das operações com recursos “não controlados” são pactuados livremente entre o agente financeiro e o financiado (BACEN, 2012).

Para os efeitos deste trabalho, interessam basicamente os recursos controlados, uma vez que as fontes de recursos livres não envolvem subsídios ou participação que implique ônus para os cofres públicos. Atualmente, são os seguintes os recursos controlados destinados ao Crédito Rural (BACEN,2012):

- a) os obrigatórios (decorrentes da exigibilidade de depósito à vista);
- b) os oriundos do Tesouro Nacional;

c) os subvencionados pela União sob a forma de equalização de encargos (diferença de encargos financeiros entre os custos de captação da instituição financeira e os praticados nas operações de financiamento rural, pagos pelo Tesouro Nacional);

d) os oriundos da Poupança Rural, quando aplicados segundo as condições definidas para os recursos obrigatórios.

Outros instrumentos de política agrícola muito utilizados no Brasil são aqueles associados à Política de Garantia de Preços Mínimos – PGPM, que é uma política de suporte de preços e foi criada para reduzir os riscos de mercado na agricultura e como instrumento de garantia de renda (GASQUES E SPOLADOR, 2003). Também tem importância na política macroeconômica, na medida em que contribui para regular os preços de produtos agrícolas, que têm significativo peso no cálculo dos índices de inflação. Dois instrumentos se destacam: os Empréstimos do Governo Federal – EGF e as Aquisições do Governo Federal – AGF.

O EGF é uma linha de crédito para financiamento de armazenagem, permitindo ao produtor aguardar melhores condições de mercado para a comercialização. Segundo Bernardes e Leite (2008), o EGF foi criado com dois objetivos básicos: microeconomicamente, permitir o aumento do poder de barganha dos produtores por meio da estocagem de seus produtos e macroeconomicamente, reduzir as flutuações decorrentes da sazonalidade do preço, melhorando a alocação de recursos na atividade agrícola.

O AGF, por sua vez, é operacionalizado por meio da compra direta pelo Governo Federal dos produtos que se encontram com preço de mercado abaixo do preço mínimo estabelecido anualmente no plano de safra, sendo pago o referido preço aos produtores agropecuários, suas cooperativas ou associações. Esses

produtos passam a constituir estoques públicos, que são geridos pelo Governo Federal e têm como finalidade reduzir as oscilações bruscas dos preços (BERNARDES e LEITE, 2008).

Segundo Gasques e Spolador (2003) esse sistema foi praticado por cerca de 20 anos, sem alterações significativas até 1985. A crise fiscal que se abateu sobre o Governo Federal ao longo da década de 1980, porém, forçou a necessidade de reavaliar a utilização desses instrumentos que eram onerosos, pois envolviam grandes desembolsos por parte do Tesouro, tanto para a concessão de empréstimos como para a aquisição e manutenção de volumosos estoques públicos de produtos agrícolas.

Em função disso, nos anos 1990 decidiu-se reformular os instrumentos de apoio à comercialização, reduzindo a utilização dos EGF e das AGF apenas a casos especiais. Segundo Gasques e Spolador (2003), três pontos orientaram a concepção desses novos mecanismos:

- necessidade de controle do gasto público;
- maior engajamento do setor privado na comercialização, especialmente na tarefa de carregar os estoques;
- adequação dos novos instrumentos ao modelo de economia aberta e competitiva.

Com base nessa nova filosofia, um instrumento que passou a ter grande importância foi o Prêmio para o escoamento de Produto - PEP, que se tornou um dos principais instrumentos da PGPM (OCDE, 2005). O programa PEP é uma subvenção do governo concedida aos compradores de produtos agrícolas, pelo valor de referência fixado (preço mínimo), promovendo o seu escoamento para uma região de consumo previamente estabelecida e onde haja escassez do produto. O

PEP é lançado sempre que o preço de mercado estiver abaixo do preço mínimo estabelecido pelo governo, e o leilão é realizado por meio de sistema eletrônico, cujo prêmio é um valor máximo estabelecido pelo governo. Ganha o leilão o comprador que aceitar receber o menor prêmio (PEREIRA e VIEIRA, 2009).

Segundo Gasques, Villa Verde e Bastos (2006) estes instrumentos atuam de forma complementar aos mecanismos tradicionais, especialmente as AGF, combinando a participação de agentes privados e públicos na comercialização, redundando em considerável redução de custos com a condução da política de preços mínimos. Sob o ponto de vista orçamentário, esses novos instrumentos têm seus dispêndios reunidos na ação orçamentária “Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários”.

Atualmente, o objetivo do sistema de garantia de preços é reduzir a instabilidade do mercado interno, ao manter os preços agrícolas em torno dos níveis do mercado mundial. Assim, os fundamentos são diferentes daqueles aplicados no período inicial, em que a garantia se baseava no princípio de cobertura de custos (OCDE, 2005).

Por fim, dentre as ações governamentais que geram subsídios, despesas que têm tido significativo impacto nos últimos anos são aquelas decorrentes das renegociações de dívidas rurais. O forte endividamento do setor agropecuário decorreu do esgotamento das políticas de Crédito Rural dos anos 1960 e 70, acompanhado de medidas adotadas pelos planos econômicos do final dos anos 80 e início dos anos 90, cabendo destacar: a aplicação de correção monetária aos financiamentos rurais, o congelamento de preços, a abertura do mercado para importação (que provocou a queda dos preços internos dos produtos agrícolas) e o descasamento dos indexadores utilizados para a correção dos saldos devedores e

dos preços mínimos dos produtos agrícolas (DEL GROSSI e GRAZIANO DA SILVA, 2007).

A necessidade de restabelecer os mecanismos de crédito, fez com o que o Governo Federal estabelecesse condições para refinanciamentos e alongamentos que objetivavam recuperar a capacidade de pagamento dos produtores rurais. As primeiras medidas nesse sentido ocorreram no final de 1995, com a edição da Lei nº 9.138/1995.

Os agricultores familiares, que acessam as linhas de crédito oferecidas no âmbito do Pronaf, também apresentaram dificuldades em honrar seus compromissos junto às instituições financeiras. Em função disso, desde 2002, já foram editadas diversas normas com o objetivo de atender a esse público específico.

Tais processos de refinanciamento embutem benefícios que impactam as contas públicas de forma direta e indireta. Como envolvem inúmeras normas e diversas fontes de recursos, o acompanhamento dessa política de apoio, tornou-se questão bastante complexa, como será discutido na Subseção 2.2.2.5.

Verifica-se que os objetivos da política agrícola no Brasil têm procurado refletir as prioridades econômicas e políticas de cada momento. Antes do início das amplas reformas econômicas no final da década de 1980, as políticas agrícolas visavam compensar o setor agropecuário pelas distorções provocadas pela política de substituição de importação, usando instrumentos como crédito barato, sustentações de preços e investimentos em infraestrutura e pesquisa agrícola. Atualmente, buscam atender, concomitantemente, aos objetivos de promover a expansão do agronegócio e o atendimento de agricultores familiares, de maneira a incentivar o desenvolvimento econômico (OCDE, 2005).

A amplitude dos objetivos, muitas vezes conflitantes, faz com que a política agrícola, em nível federal, seja competência de diversos órgãos. As políticas econômicas gerais, monetárias e fiscais são de responsabilidade conjunta do Ministério da Fazenda, do Banco Central e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujos dirigentes compõem o Conselho Monetário Nacional, que determina os parâmetros básicos e a alocação de recursos públicos para programas agrícolas (OCDE, 2005). O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA é responsável pela formulação das diretrizes da política agrícola e a supervisão das ações governamentais relacionadas com o comércio agrícola e o abastecimento. O Ministério do Desenvolvimento Agrário tem por competências a reforma agrária e a regularização fundiária, assim como a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (OCDE, 2005).

A avaliação dos resultados da implementação dessas políticas é realizada pelos próprios órgãos envolvidos na execução, pela Controladoria Geral da União e pelo Tribunal de Contas da União.

A multiplicidade de órgãos governamentais responsáveis pela formulação, execução e avaliação das políticas de apoio aos produtores rurais tem consequências sobre a forma como são divulgados os dados referentes ao andamento das diversas etapas dessas políticas. Na maioria dos casos, cada órgão tem uma política de divulgação de informações distinta dos demais, fazendo com que, muitas vezes, dados sobre essas políticas sejam divulgados de maneira estanque e com formatos distintos, dificultando o trabalho de integração e análise.

Verifica-se, portanto, que o Estado no Brasil atua de maneira intensiva na elaboração e execução de políticas voltadas a dar condições diferenciadas ao setor agropecuário. Atualmente, há políticas que afetam indiretamente os produtores,

como as políticas macroeconômicas, e há políticas específicas que resultam em benefícios diretos, tais como: crédito rural, política de garantia de preços mínimos e reescalonamento de dívidas. Neste trabalho, enfocamos a transparência das informações sobre as políticas específicas de apoio aos produtores rurais.

1.3 Síntese do referencial teórico

A transparência na gestão pública envolve a importância do acesso à informação como instrumento fundamental para garantir o controle social sobre a gestão de políticas públicas e, assim, melhorar a eficiência e eficácia do Estado ((MATIAS-PEREIRA, 2002; STIGLITZ, 2002; JARDIM, 1999)). A demanda pública por transparência no Brasil intensificou-se após a redemocratização, e vem resultando em significativos avanços na disponibilização de dados por parte dos diferentes níveis de governo. É necessário verificar, contudo, se tais informações têm sido disponibilizadas em formato que incentiva o acompanhamento e controle por parte dos cidadãos.

Para garantir a transparência das informações governamentais, os agentes públicos devem adotar um conjunto de procedimentos descritos no conceito de *accountability*, termo sem tradução para o português, que envolve disponibilização de informações claras e acessíveis ao público, de maneira proativa (ACKERMAN, 2005; JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Um modo de reforçar esses procedimentos se dá por meio da instituição de normas de acesso à informação que têm um importante papel na redução das falhas dos sistemas de transparência governamentais. No Brasil, entrou em vigor em maio de 2012 a Lei nº 12.527/2011, norma que pretende aprimorar a oferta de informações pelos diversos níveis de governo, melhorando sistemas e promovendo mudanças culturais dos agentes públicos (CGU, 2012).

A publicação dos dados de maneira fragmentada e difusa compromete a transparência dos benefícios concedidos a cada setor da sociedade, podendo favorecer grupos de interesse específicos na disputa pelos escassos recursos públicos. As falhas no acesso à informação reduzem a participação social, trazendo prejuízos não só sobre a gestão governamental, mas também à economia e a consolidação da democracia (MATIAS-PEREIRA, 2002).

Considerando que o Estado, no Brasil, interfere ativamente na elaboração e execução de políticas de apoio que implicam transferências significativas de benefícios ao setor agropecuário, cabe avaliar o nível transparência das informações ao público que se interesse em participar mais ativamente na formulação e acompanhamento dessas ações governamentais.

Cumprir delimitar, portanto, quais são as políticas de apoio aos produtores rurais que têm resultado em maiores montantes de transferências nos últimos anos, suas principais fontes de financiamento e como se dá a publicação desses dados pelas diferentes órgãos que gerenciam cada programa.

1.4 Objetivos do estudo

O objetivo geral deste trabalho foi avaliar o nível atual de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais no Brasil, verificando se os dados sobre os benefícios concedidos são apresentados de maneira que permitam um amplo acesso dos cidadãos que desejem entender, participar e monitorar a utilização de recursos aplicados nessas políticas públicas.

Como objetivos específicos buscou-se identificar os instrumentos utilizados no Brasil de publicização das políticas de apoio ao setor agropecuário e avaliar os

requisitos de transparência em fontes documentais que dão publicidade à execução das políticas de apoio aos produtores rurais.

2. METODOLOGIA

Neste capítulo são detalhados os procedimentos metodológicos adotados no estudo, em termos de natureza da pesquisa, amostragem, métodos e técnicas de coleta e análise de dados.

Este estudo tem natureza exploratória. A pesquisa exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado e busca proporcionar maiores informações sobre determinado assunto (VERGARA, 2005; ANDRADE, 2009). Segundo Cervo e Bervian (2002) tais informações têm por objetivo familiarizar o pesquisador com um fenômeno ou obter nova percepção sobre o mesmo.

A transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais foi avaliada com base em análise documental de diversas fontes de dados. Preliminarmente, verificamos que as políticas de apoio aos produtores rurais são elaboradas, executadas e avaliadas principalmente pelo Governo Federal. Segundo Gasques, Villa Verde e Bastos (2006), dos gastos governamentais realizados pela União, estados e municípios, com políticas de apoio ao setor agropecuário, a esfera federal responde por cerca de 75% do total. Além disso, os modelos adotados pelo Poder Executivo Federal têm maiores condições de moldar e influenciar as políticas públicas a serem adotadas pelos estados e municípios para este setor econômico.

Como são numerosas as políticas de apoio adotadas pelo Governo Federal e várias as fontes de recursos utilizadas na sua implementação, fez-se necessário identificar aquelas de maior relevância em termos de volumes de recursos alocados ou transferidos na forma de benefícios diretos ou indiretos aos produtores rurais. Nesse sentido, adotaram-se as seguintes etapas:

- 1) identificação das políticas de apoio aos produtores rurais responsáveis pelas maiores transferências financeiras, a partir de relatórios da OCDE, contendo o cálculo do indicador PSE para o Brasil;
- 2) seleção das principais fontes de recursos aplicadas na consecução dessas políticas, a partir de relatórios de execução financeira dos financiamentos ou das despesas orçamentárias correspondentes.

Para a avaliação da transparência das principais políticas e respectivas fontes de recursos foram elaboradas tabelas específicas, contendo um conjunto de requisitos e escores, elaborados a partir da metodologia utilizada no “Questionário de Orçamento Aberto” da Parceria Internacional de Orçamento (*International Budget Partnership –IBP*).

A metodologia utilizada está detalhada nos tópicos a seguir.

2.1 Amostragem

Nesta seção estão descritos os métodos, técnicas e critérios adotados na coleta e seleção das fontes documentais que foram analisadas no trabalho.

2.1.1 Fontes de dados

A seguir apresentamos uma breve descrição das principais fontes de dados sobre políticas de apoio aos produtores rurais em nível federal. É importante esclarecer que um dos princípios que norteou a coleta de dados foi o esforço em identificar os obstáculos que o cidadão comum enfrenta ao se interessar por essas informações.

a) Plano Agrícola e Pecuário do Governo Federal

O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA divulga anualmente o Plano Agrícola e Pecuário para a safra seguinte. Por meio desse

documento, o Governo Federal expressa quais são suas diretrizes, políticas e metas para o agronegócio, destacando principalmente o volume de recursos que os agricultores terão à disposição para o financiamento de suas principais atividades.

O Plano Agrícola e Pecuário para 2012/2013 está disponível na página eletrônica do MAPA: <http://www.agricultura.gov.br/politica-agricola/plano-agricola-pecuario-2012-2013>.

b) Plano de Safra da Agricultura Familiar

O Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA divulga anualmente o Plano de Safra da Agricultura Familiar, que tem por objetivo explicitar as políticas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, divulgando volume de recursos que será colocado à disposição para concessão de crédito, cobertura de renda e garantia de preços de comercialização.

O Plano de Safra da Agricultura Familiar para 2012/2013 está disponível na página eletrônica do MDA: <http://www.mda.gov.br/plano-safra/>.

c) Anuário Estatístico do Crédito Rural

O Banco Central divulga informações sobre o Crédito Rural concedido a produtores e cooperativas, assim como relatórios específicos para o Pronaf, por meio do Anuário Estatístico do Crédito Rural. Estão disponíveis relatórios por atividade e finalidade, fonte de recursos, região geográfica e unidade da federação, tipo de instituição, faixa de financiamento, área financiada e empreendimento.

O Anuário está disponível em: <http://www.bacen.gov.br/?CREDRURAL>.

d) Relatório da Coordenação das Operações Oficiais de Crédito da Secretaria do Tesouro Nacional – COPEC/STN.

O Relatório de Atividades da COPEC/STN contém informações sobre a execução financeira e orçamentária dos programas a cargo das Operações Oficiais

de Crédito – Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Essa unidade orçamentária é responsável pelos recursos que viabilizam importantes instrumentos de política agrícola, como por exemplo: Garantia e Sustentação de Preços, Equalizações de Encargos Financeiros e Financiamentos do Pronaf.

O Relatório é disponibilizado mediante solicitação.

e) Páginas eletrônicas dos principais agentes financeiros do Crédito Rural.

As instituições financeiras participantes do SNCR disponibilizam em suas páginas eletrônicas informações sobre linhas de financiamento do Crédito Rural, principalmente Custeio e Investimento, com dados sobre condições de acesso ao crédito, encargos financeiros e prazos de pagamento.

f) Plano Plurianual

A Lei do Plano Plurianual - PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para os investimentos e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, para um período de quatro anos.

A Lei nº 12.593/2011, que instituiu o Plano Plurianual para 2012 a 2015, foi publicada no Diário Oficial da União e seu conteúdo pode ser acessado na página eletrônica da Presidência da República: <http://www.planalto.gov.br/>.

g) Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe

sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei 12.465/2011, que estabeleceu a LDO para 2012, foi publicada no Diário Oficial da União e seu conteúdo pode ser acessado na página eletrônica da Presidência da República: <http://www.planalto.gov.br/>.

h) Lei Orçamentária Anual

Estima a receita e fixa as despesas públicas para cada ano, de fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

A Lei Orçamentária para 2012 (Lei nº 12.595/2012) foi publicada no Diário Oficial da União e seu conteúdo pode ser acessado na página eletrônica da Presidência da República: <http://www.planalto.gov.br/>.

i) SIAFI

O Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI é um sistema que realiza todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do Governo Federal. É o instrumento utilizado pelas Unidades Gestoras, para transformar os atos e fatos administrativos rotineiros em registros contábeis automáticos.

Para utilizar o SIAFI é necessário que seja realizada alguma forma de conexão ao sistema e que o usuário esteja devidamente cadastrado e habilitado por meio de senha pessoal e intransferível. O acesso total aos dados exige também conhecimentos técnicos específicos.

Atualmente, diversos portais eletrônicos permitem o acesso aos dados de maneira indireta, mas não completa. São exemplos: Orçamento Brasil, Siga Brasil, Contas Abertas e Portal da Transparência.

j) Contas Abertas

A Associação Contas Abertas é uma entidade da sociedade civil que tem como objetivo tornar disponível para a sociedade as execuções orçamentárias, financeira e contábil da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Com isso busca oferecer subsídios para o acompanhamento e divulgação das execuções orçamentária, financeira e contábil desses entes.

As informações estão disponíveis na seguinte página eletrônica: www.contasabertas.com.br.

k) SIGA Brasil

O SIGA Brasil é um sistema de informações sobre orçamento público que permite acesso ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta.

Está localizado na página eletrônica do Senado Federal: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.

l) Portal da Transparência

O Portal da Transparência decorre dos dispositivos da Lei Complementar nº 131/2009, que exigiu que os governos liberassem ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

O Portal da Transparência do Governo Federal é uma iniciativa da Controladoria-Geral da União (CGU) e está disponível no seguinte endereço: <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

m) Relatórios Bimestrais de Execução Orçamentária

A Constituição Federal determina que o Poder Executivo publique, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Esse documento é publicado no Diário Oficial da União.

n) Balanço Geral da União – BGU

O BGU integra a Prestação de Contas anual do Presidente da República, e agrega as informações dos órgãos da administração direta, das entidades da administração indireta e dos fundos, bem como consolida as demonstrações contábeis resultantes da execução das ações governamentais referentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.

O documento é publicado no Diário Oficial da União e está disponível na página eletrônica da CGU: <http://www.cgu.gov.br>

o) Relatórios de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011.

A Lei nº 11.653/2011, que instituiu o Plano Plurianual para 2008 a 2011, estabeleceu a necessidade de monitoramento e avaliação dos programas pelos órgãos responsáveis. Em função disso, diversos órgãos do Poder Executivo (inclusive MAPA e MDA) vinham publicando Relatório Anual de Avaliação do PPA. Era uma tentativa de fortalecer a fase de avaliação das políticas públicas.

A exigência de publicação desses relatórios não integra a Lei 12.593/2012 (PPA 2012 a 2015).

p) Estatísticas e Dados Básicos de Economia - seção de Crédito Rural

Documento publicado pelo MAPA, contendo informações sobre os financiamentos concedidos no âmbito do Crédito Rural. Detalha dados dos anos agrícolas, informando programação e aplicação com série histórica de desembolsos mensais, modalidade de crédito e fonte de recursos desde o ano-safra 1999/2000. Discrimina, ainda, o total de créditos para Agricultura Empresarial e Familiar.

Documento disponível na página eletrônica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento: <http://www.agricultura.gov.br>.

q) Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC)

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) determinou a criação de serviço de informações ao cidadão, por meio do qual seja possível solicitar documentos e dados relativos aos órgãos e entidades do poder público.

Na esfera federal foi criado o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), que permite a qualquer pessoa encaminhar pedidos de acesso a informação para órgãos e entidades do Poder Executivo. Por meio do sistema é possível fazer o pedido, acompanhar seu andamento, receber a resposta e entrar com recursos.

Praticamente todos os órgãos do Governo Federal já disponibilizam em suas páginas eletrônicas um link de acesso ao e-SIC: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>.

2.1.2 Seleção dos instrumentos de política agrícola avaliados

Como já comentado, atualmente o Governo Federal utiliza inúmeros instrumentos de política agrícola que, por sua vez, são amparados por diversas fontes de recursos, o que torna inviável avaliar o grau de transparência de todos

eles. Desse modo, para os objetivos deste trabalho, foi necessário selecionar os instrumentos e fontes mais relevantes, a partir do levantamento de sua participação no volume total de financiamentos concedidos ou de benefícios transferidos, para posteriormente aferir o grau de transparência das informações sobre essas políticas de apoio aos produtores rurais.

Os critérios de escolha dos itens analisados estão a seguir detalhados.

2.1.2.1 Políticas de maior relevância no cálculo do indicador PSE da OCDE

A variedade de instrumentos de apoio ao setor agropecuário, não só no Brasil, mas em nível mundial, dificulta a mensuração e comparação dos níveis de subsídios concedidos pelos diferentes governos. Em função disso, a OCDE desenvolveu uma série de indicadores a fim de acompanhar e avaliar a evolução da política agrícola, com o objetivo de estabelecer uma base comum para o diálogo político entre os países e para fornecer os dados econômicos para avaliar a eficiência e a eficácia das políticas (OECD, 2010).

Atualmente, os indicadores de apoio à agricultura são identificados pelas siglas² PSE³ (Estimativa de Apoio ao Produtor), CPE (Estimativa de Apoio ao Consumidor), GSSE (Estimativa de Apoio a Serviços Gerais) e TPE (Estimativa Total de Apoio (OCDE, 2010).

Dentre esses indicadores merece destaque o PSE, por se tratar de benefícios aos produtores rurais (OECD, 2010). Segundo Ramos (2011), o %PSE é o indicador mais apropriado para fazer comparações nos níveis de suportes entre os países, pelo fato de ser uma medida relativa (e não nominal, em moeda corrente) do apoio concedido aos produtores, eliminando o problema da taxa de câmbio utilizada.

² O Anexo I a este trabalho contém quadro com detalhamento das definições dos indicadores utilizados pela OCDE.

³ PSE: sigla de *Producer Support Estimate* (Estimativa de Apoio ao Produtor).

A OCDE define o PSE como:

“(...) indicador do valor monetário anual das transferências brutas, implícitas e explícitas, dos consumidores e dos contribuintes para os produtores agrícolas, medidas em nível de propriedade, decorrentes de medidas de política de apoio, qualquer que seja sua natureza, seu objetivo ou efeitos para a renda do produtor” (OECD, 2010, pg. 17).

Esse indicador é abrangente, sendo composto de pagamentos orçamentários que aparecem nas contas do governo, mas também incluindo suporte de preços de mercado, bem como outras concessões que não implicam, necessariamente, as despesas orçamentárias reais, tais como incentivos fiscais e reescalonamento de dívidas. As medidas de apoio incluídas no PSE são classificadas de acordo com critérios de aplicação específica. Esses critérios identificam as características das medidas de política econômica, que são importantes para a consequente análise dos potenciais impactos das políticas de produção, renda, consumo, comércio e meio ambiente (OCDE, 2010).

Dado o conceito do PSE antes descrito, adotamos neste trabalho a expressão “políticas de apoio aos produtores rurais” para designar as políticas governamentais que implicam transferências financeiras diretas ou indiretas para o setor rural. Essa terminologia foi considerada mais apropriada do que os termos “subsídio”⁴ e “subvenção econômica”⁵, designações mais restritas que podem não captar alguns instrumentos adotados pelos governos para apoiar o setor agropecuário.

⁴ Subsídio: “concessão de dinheiro feita pelo governo às empresas para lhes aumentar a renda ou abaixar os preços ou para estimular as exportações do país. Podem também ser concedidas diretamente ao consumidor. Em termos orçamentários, caracteriza uma subvenção econômica”. (STN, 2013)

⁵ Subvenção Econômica: “alocação destinada a cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas de natureza autárquica ou não, assim como as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda de gêneros alimentícios ou outros, e também as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais”. (STN, 2013)

O Brasil vem participando dos trabalhos da OCDE a partir de 1998. O apoio aos produtores rurais brasileiros, medido por meio do PSE, situou-se em 3% da renda bruta da produção rural no período 2002 a 2004. Em 2005, o PSE do Brasil foi de 6% (MORAES,2007). Em 2010 foi apurado um PSE em torno de 5% (OECD, 2011).

Moraes (2007) alerta que a medição efetuada pelo PSE leva em consideração transferências explícitas e implícitas de recursos aos produtores, baseadas no diferencial entre as taxas de juros preferenciais e as de mercado, e entre os preços internos e externos.

Ramos (2011) destaca que há diferença de metodologia entre o cálculo realizado pela OCDE e os valores considerados como suporte à agropecuária pelo Governo Federal. Enquanto o Governo considera como subvenção os desembolsos com equalização de preços de produtos agropecuários e equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de operações de crédito rural, a OCDE estima o suporte com base no diferencial entre as taxas subsidiadas e as taxas praticadas no mercado, mesmo que não acarrete desembolsos pelo Tesouro.

Considerando que o PSE é mais abrangente do ponto de vista econômico e conta com ampla aceitação em nível internacional, a metodologia da OCDE foi adotada neste trabalho como referência para a identificação dos principais instrumentos utilizados no Brasil, no âmbito das políticas de apoio ao setor agropecuário.

A Tabela 1 traz os valores apurados pela OCDE no cálculo dos indicadores de suporte aos produtores rurais brasileiros, no período de 2006 a 2010.

Tabela 1 – Indicadores de Suporte da OCDE para o Brasil

R\$ Milhões

	2006	2007	2008	2009	2010	Média
I. Valor Total da Produção (da porteira para dentro)	175.400,52	206.262,09	252.277,75	260.819,12	275.161,33	233.984,16
I.1. do qual, a parcela das <i>commodities</i> MPS (%)	76,20	78,26	78,87	80,16	79,02	78,50
II. Valor Total do Consumo (da porteira para dentro)	134.223,18	154.168,37	190.494,60	191.807,74	201.549,85	174.448,75
II.1. Valor do consumo (porteira para dentro): <i>commodities</i> padrão MPS	102.282,27	120.651,52	150.246,87	153.754,33	159.260,06	137.239,01
III.1 Estimativa de Suporte ao Produtor (PSE)	11.253,03	10.448,26	10.619,14	17.371,59	12.529,15	12.444,23
A. Suporte baseado na produção de <i>commodities</i>	4.474,03	5.536,84	3.807,64	11.866,20	7.131,06	6.563,15
A1. Sustentação de preços (MPS)	3.566,67	4.088,89	3.025,26	10.937,50	6.760,80	5.675,82
A2. Pagamento baseado na produção	907,36	1.447,95	782,38	928,70	370,26	887,33
B. Pagamentos baseados no uso de insumos	6.722,44	4.725,92	6.722,40	5.375,33	5.268,09	5.762,84
B1. Uso variável de insumos	1.744,78	1.173,33	1.989,65	1.534,18	1.383,70	1.565,13
B2. Formação de capital fixo (investimento)	4.633,23	3.507,09	4.687,25	3.795,64	3.838,88	4.092,42
B3. Serviços agrícolas (extensão rural)	344,44	45,50	45,50	45,50	45,50	105,29
C. Pagamento baseado na produção requerida real de A/An/R/I (Garantia- Safra)	56,56	185,50	89,10	130,06	130,00	118,24
D. Pagamento baseado na produção requerida não-real de A/An/R/I	56,56	185,50	89,10	130,06	130,00	118,24
E. Pagamento baseado na produção não-requerida não-real de A/An/R/I	-	-	-	-	-	-
F. Pagamento não baseado em critérios de <i>commodities</i>	-	-	-	-	-	-
G. Pagamentos diversos	-	-	-	-	-	-
III.2 Percentagem PSE	6,15	4,91	4,09	6,50	4,46	5,22
III.3 Produtor NAC	1,07	1,05	1,04	1,07	1,05	1,06
IV. Estimativa de Suporte com Serviços Gerais (GSSE)	3.807,54	3.011,53	3.517,59	3.805,44	4.223,66	3.673,15
V.1 Estimativa de Suporte ao Consumidor (CSE)	-3.764,69	-3.723,58	-2.513,95	-10.592,11	-6.156,78	-5.350,22
V.2 Percentagem CSE	-2,82	-2,42	-1,32	-5,54	-3,07	-3,034
V.3 Consumidor NAC	1,03	1,02	1,01	1,06	1,03	1,03
VI. Estimativa Total de Suporte (TSE)	15.657,41	13.701,62	14.277,16	21.956,64	17.820,77	16.682,72

Fonte: Banco de dados da OCDE. Informações completas disponíveis em: <http://www.oecd.org/tad/agriculturalpoliciesandsupport/producerandconsumerssupportestimatesdatabase.htm>.

Notas: - A ordenação dos itens e subitens respeitou a numeração da tabela original.

- Tradução do autor (as siglas correspondem aos termos originais, em inglês).

Para este trabalho, importam os valores considerados na apuração do PSE (itens III.1 e III.2 da Tabela 1). Calcula-se o %PSE (item III.2 da Tabela 1) como a razão entre o PSE e a soma do valor total da produção (item I da Tabela 1) com itens de A.2 a G, sendo que: A.2 refere-se ao pagamento baseado na produção; B ao pagamento baseado no uso de insumos; e C ao pagamento baseado na área plantada, número de animais, receitas, ou renda correntes, com a produção requerida.

As medidas políticas incluídas no PSE são classificadas de acordo com o seu critério de implementação específico. Ele identifica os aspectos econômicos das políticas que são importantes para a conseqüente análise dos seus impactos na produção, na renda, no consumo, no comércio e no meio-ambiente. Após classificadas na categoria, cada medida política é separada em vários subgrupos que informam detalhes adicionais de sua implementação (RAMOS, 2011). O Quadro 1 apresenta um resumo dos nomes e definições das categorias e subcategorias do PSE.

Quadro 1: Resumo das categorias e subcategorias do PSE.

<p>A. Suporte baseado na produção de <i>commodities</i>.</p> <p>A.1. Sustentação de preços: transferências dos consumidores e contribuintes para os produtores, provenientes de medidas políticas que criam uma diferença entre o preço doméstico e o preço do mercado internacional.</p> <p>A.2. Pagamento baseado na produção: transferências dos contribuintes para os produtores provenientes de políticas baseadas na produção real de uma <i>commodity</i> agrícola específica.</p> <p>B. Pagamentos baseados no uso de insumos.</p> <p>B.1. Uso variável de insumos.</p> <p>B.2. Formação de capital fixo (investimento): construções, equipamentos, plantação e irrigação.</p> <p>B.3. Serviços agrícolas (extensão rural): assistência contábil, comercial, técnica e sanitária.</p> <p>C. Pagamento baseado na produção requerida real de A/An/R/I (Garantia- Safra): pagamento baseado na produção real, para determinado tipo de produto.</p> <p>D. Pagamento baseado na produção requerida não-real de A/An/R/I: pagamento baseado na produção histórica ou fixa para determinado tipo de produto.</p> <p>E. Pagamento baseado na produção não-requerida não-real de A/An/R/I: pagamento baseado na produção histórica ou fixa para qualquer tipo de produto.</p> <p>F. Pagamentos não baseados em critérios de <i>commodities</i>.</p> <p>G. Pagamentos diversos: pagamentos sobre os quais não há informação suficiente para alocá-los nas outras.</p>

Fonte: (OCDE, 2010). Adaptado a partir de quadro elaborado por Ramos (2011)

Os dados da OCDE para o período de 2006 a 2010 apontam para o Brasil um % PSE da ordem de 5,22, o que significa que o valor estimado das transferências de políticas que apoiam a agricultura para produtores individuais, provenientes dos consumidores e contribuintes, representa uma média de 5,22% da receita bruta total do agricultor (aproximadamente R\$ 12,4 bilhões, em média, no período analisado).

Conforme se verifica na Tabela 1, as principais políticas de apoio ao produtor, medidas pelo PSE, que se aplicam ao caso do Brasil são: item A – baseadas na produção, que se subdividem na sustentação de preços (item A.1 – MPS) e no pagamento baseado na produção (item A.2), representando no período de 2006 a 2010, em média, 52,6% do PSE; e item B – baseadas no uso de insumos, com média de 46,2% no mesmo período.

Os programas que compõem cada um desses itens, conforme especificados na descrição detalhada⁶, estão a seguir relacionados:

A) Suporte baseado na produção:

- sustentação de preços (MPS);
- transferências implícitas provenientes de taxas de juros reduzidas nos créditos de EGF e empréstimos pré-comercialização;
- deficiência de pagamento proveniente do PEPRO, compensação de custos pela estocagem de café, e programa de estocagem de Etanol.

B) Pagamentos baseados no uso de insumos:

- transferências implícitas provenientes de taxas de juros reduzidas nos créditos de Custeio e Investimento, inclusive para o Pronaf;
- pagamentos referentes ao PROAGRO; ao Prêmio de Seguro Rural; ao suporte para cana de açúcar; e ao desembolso, em espécie, para Agricultura Familiar;
- transferências implícitas provenientes de taxas de juros reduzidas nos créditos de Investimento, inclusive para os programas do Banco da Terra: Programa Nacional de Crédito Fundiário; Concessão de Crédito-Instalação aos Assentados; PROCERA; Apoio a Projetos Municipais de Infra-Estrutura e Serviços em Agricultura Familiar;
- transferências implícitas devido a taxas de juros reduzidas e desconto para bons pagadores no âmbito dos programas de reescalonamento de dívidas: Securitização, PESA, Procera e Pronaf.

⁶ A descrição detalhada dos itens consta do documento da OCDE “Brasil: estimativas de suporte para a agricultura” (OECD, 2012)

A política de suporte baseado na produção consiste no apoio à comercialização. Seus principais programas vigentes atualmente são a formação de estoques públicos por meio das Aquisições do Governo Federal (AGF) e a ação orçamentária “Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992)”, que engloba instrumentos de comercialização como: PEP, PEPRO e Contrato de Opções.

A política de suporte baseada no uso de insumos consiste na concessão de crédito com taxas diferenciadas. O Crédito Rural para produtores rurais é uma das principais formas de transferência praticadas no Brasil, por meio do qual são oferecidos recursos para o financiamento do Custeio e Investimento Agropecuário, aí incluídas linhas contempladas pelo Pronaf.

De acordo com OECD (2010), quando os agricultores podem tomar crédito em termos favoráveis, se comparados a outros segmentos, criam-se transferências que necessitam ser contabilizadas nas estimativas de suporte aos produtores. Cabe lembrar que o indicador da OCDE não se restringe aos desembolsos orçamentários, captando quaisquer tipos de benefícios, como, por exemplo, os créditos subsidiados, mesmo que oriundos de fontes privadas como as exigibilidades bancárias.

Outra forma de transferência, também captada pelo PSE, é o reescalonamento de dívidas rurais. Essa política envolve renegociação de dívidas vencidas a taxas reduzidas e perdão parcial ou total. Tais concessões também geram transferências e, por isso, são incluídas no cálculo das estimativas de suporte, independentemente dos motivos que provocaram os atrasos no pagamento ou dos objetivos do governo na reestruturação.

Adotando, para os efeitos deste trabalho, o critério de relevância da informação para o público, a partir do montante de transferências recebidas pelos produtores rurais, selecionamos para análise as principais políticas captadas pelo PSE, que nos últimos anos foram: Crédito Rural (financiamentos para Custeio, Investimento e Pronaf), políticas de suporte à comercialização (formação de estoques e garantia e sustentação de preços na comercialização de produtos agropecuários) e reescalonamento de dívidas.

Muitos desses programas contam com mais de uma fonte de recursos, cujas informações são publicadas de maneiras diversas. Para analisar a transparência das informações sobre as políticas públicas de apoio aos produtores rurais, é conveniente identificar as fontes que tem maior peso no seu financiamento. Passamos a seguir ao trabalho de identificação das fontes mais relevantes.

2.1.2.2 Principais fontes de recursos

2.1.2.2.1 Fontes de financiamento do Custeio

Para identificar as principais fontes de recursos utilizadas nos financiamentos concedidos no âmbito do Crédito Rural, recorreremos às informações constantes do Anuário Estatístico do Crédito Rural, publicado pelo Banco Central (BACEN, 2007 a 2011). O Anuário Estatístico não oferece séries históricas, sendo necessário consultar os dados ano a ano. No caso do Custeio Agropecuário, o Anuário Estatístico aponta a utilização das seguintes fontes (Tabela 2):

Tabela 2 – Fontes de Financiamento do Custeio Agropecuário

R\$ Mil*

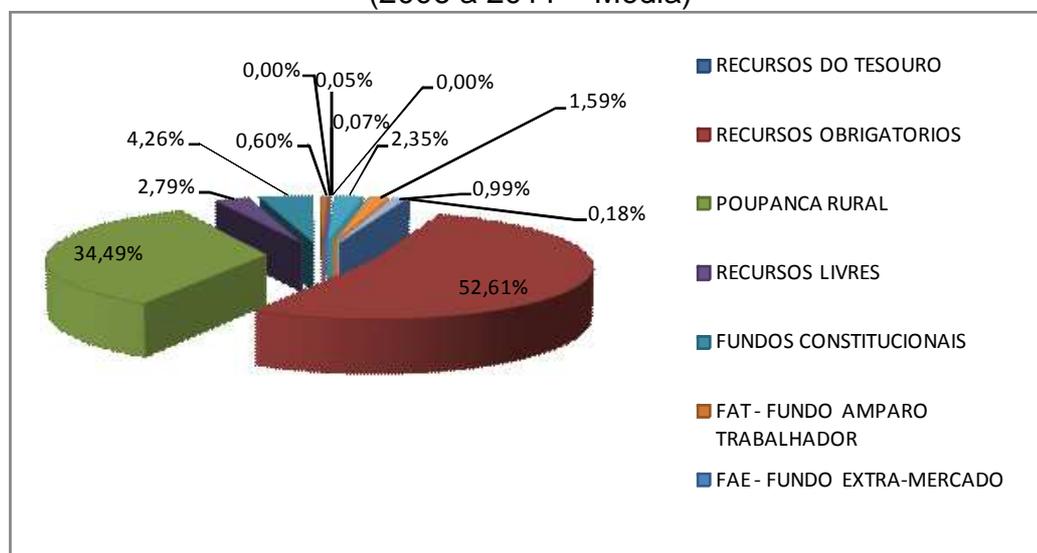
FONTES DE FINANCIAMENTO	2007	2008	2009	2010	2011	Média	% Médio
RECURSOS DO TESOURO	14.867,48	132.154,23	213.597,05	9.682,30	16.846,08	77.429,43	0,18%
RECURSOS OBRIGATORIOS	18.317.408,74	19.871.099,11	23.105.114,76	23.528.600,15	25.731.815,96	22.110.807,74	52,61%
POUPANCA RURAL	8.486.191,40	13.571.922,20	13.982.112,30	16.845.107,25	19.585.907,14	14.494.248,06	34,49%
RECURSOS LIVRES	811.366,94	1.426.416,89	1.518.712,70	857.150,80	1.238.334,43	1.170.396,35	2,79%
FUNDOS CONSTITUCIONAIS	921.654,65	2.211.766,44	1.515.314,06	2.006.563,16	2.301.700,46	1.791.399,75	4,26%
FAT - FUNDO AMPARO TRABALHADOR	441.669,22	167.795,59	186.103,44	196.886,07	277.833,98	254.057,66	0,60%
FAE - FUNDO EXTRA-MERCADO	0,00	0,00	320,00	0,00	1.859,72	435,94	0,00%
FUNDOS DE COMMODITIES	400,00	200,00	110.778,28	0,00	0,00	22.275,66	0,05%
RECURSOS BNDES/FINAME	65.676,55	29.418,34	0,00	42.225,00	15.589,17	30.581,81	0,07%
RECURSOS DE GOVERNOS ESTADUAIS	40,29	77,83	217,68	2.205,02	650,22	638,21	0,00%
RECURSOS DO FUNCAFE	1.242.927,31	1.288.646,89	1.147.253,01	712.244,53	543.026,45	986.819,64	2,35%
RECURSOS EXTERNOS - 63 RURAL	297.714,18	560.873,45	689.583,60	820.357,05	972.245,79	668.154,82	1,59%
RECURSOS DE OUTRAS FONTES	3.388,38	80.496,13	369.488,42	788.445,61	842.799,02	416.923,51	0,99%
TOTAL	30.603.305,13	39.340.867,10	42.838.595,30	45.809.466,94	51.528.608,41	42.024.168,58	100,00%

Fonte: BACEN - Anuário Estatístico do Crédito Rural (2007 a 2011)

*Valores Correntes

Verifica-se que, no período de 2007 a 2011, a fonte que teve maior peso no financiamento do Custeio Agropecuário foram os Recursos Obrigatórios, conforme pode-se visualizar no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Fontes de Financiamento do Custeio Agropecuário (2006 a 2011 – Média)



Os Recursos Obrigatórios são constituídos por 28% dos depósitos à vista dos bancos públicos e privados com atuação no Brasil. Neste caso, as instituições de crédito são obrigadas a destinar parcela de suas captações para financiamento

agropecuário, a taxas de juros pré-definidas, e inferiores aquelas praticadas no mercado (recursos controlados), sem a geração de despesas orçamentárias.

Quando os governos estipulam taxas de juros e direcionam recursos para agricultura, sem compensação, segundo a OCDE, o suporte associado deve ser estimado (mesmo que não haja despesa para o governo, como no caso dos recursos obrigatórios não equalizáveis). A OCDE considera no cálculo do PSE a transferência implícita ao produtor, proveniente da diferença entre a taxa Selic e a taxa da operação subsidiada.

2.1.2.2 Fontes de financiamento do Investimento

Com relação ao crédito para Investimento, o anuário estatístico aponta a utilização de recursos das seguintes fontes:

Tabela 3 – Fontes de Financiamento do Investimento Agropecuário R\$ Mil*

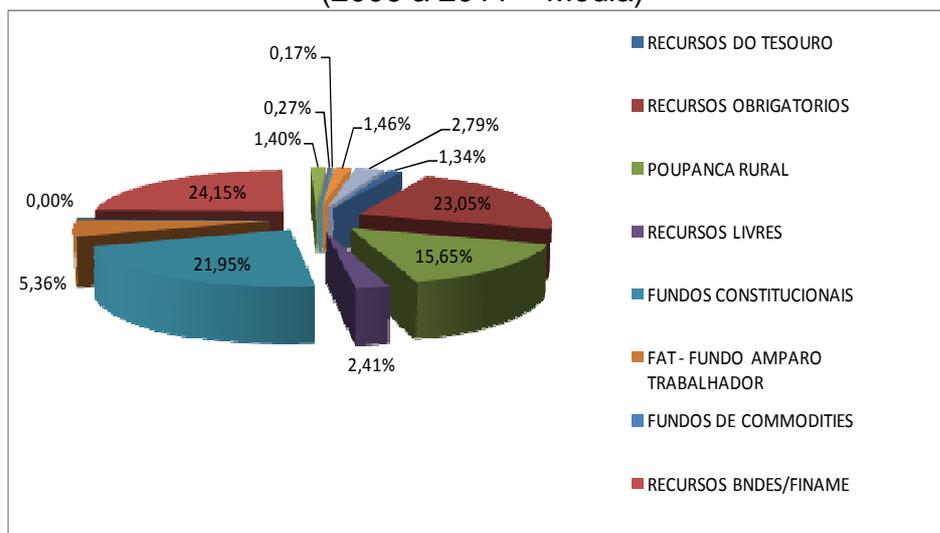
FONTES DE FINANCIAMENTO	2007	2008	2009	2010	2011	Média	% Médio
RECURSOS DO TESOURO	470.700,17	235.802,19	202.759,79	143.762,18	110.133,77	232.631,62	1,34%
RECURSOS OBRIGATORIOS	2.257.440,44	2.926.384,62	3.219.411,44	4.825.579,39	6.772.563,31	4.000.275,84	23,05%
POUPANCA RURAL	113.283,29	1.873.236,11	2.971.727,16	4.125.675,59	4.501.961,56	2.717.176,74	15,65%
RECURSOS LIVRES	352.690,34	438.210,44	444.278,93	408.452,94	449.835,40	418.693,61	2,41%
FUNDOS CONSTITUCIONAIS	2.951.437,43	3.438.027,44	3.882.483,77	4.271.911,14	4.509.286,53	3.810.629,26	21,95%
FAT - FUNDO AMPARO TRABALHADOR	1.624.199,83	714.821,43	709.422,18	757.161,32	843.962,60	929.913,47	5,36%
FUNDOS DE COMMODITIES	0,00	130,00	0,00	0,00	0,00	26,00	0,00%
RECURSOS BNDES/FINAME	2.300.895,56	3.822.895,54	5.168.131,50	5.410.494,36	4.258.857,82	4.192.254,96	24,15%
RECURSOS FTR/BANCO DA TERRA	429.961,67	313.933,25	216.004,40	147.959,06	108.656,87	243.303,05	1,40%
RECURSOS DE GOVERNOS ESTADUAIS	43.175,56	57.701,55	59.011,27	41.772,99	31.573,24	46.646,92	0,27%
RECURSOS DO FUNCAFE	36,00	450,00	56.388,71	50.366,93	39.860,16	29.420,36	0,17%
RECURSOS EXTERNOS - 63 RURAL	293.985,10	354.574,22	255.943,61	131.641,53	229.510,19	253.130,93	1,46%
RECURSOS DE OUTRAS FONTES	70.966,31	92.287,74	363.706,52	611.342,32	1.282.019,87	484.064,55	2,79%
TOTAL	10.908.771,71	14.268.454,54	17.549.269,27	20.926.119,77	23.138.221,33	17.358.167,32	100,00%

Fonte: BACEN - Anuário Estatístico do Crédito Rural (2007 a 2011)

*Valores Correntes

Na Tabela 3 e no Gráfico 2, verificamos que as fontes que se destacam no Investimento são os Recursos Obrigatórios, recursos provenientes do BNDES/Finame, os Fundos Constitucionais e a Poupança Rural.

Gráfico 2 – Fontes de Financiamento do Investimento Agropecuário (2006 a 2011 – Média)



Considerando que os recursos obrigatórios já serão objeto de análise de transparência na avaliação do Custeio e que a Poupança Rural é a principal fonte de financiamento do Pronaf, objeto do próximo item. Entendemos que é conveniente destacar para análise dos financiamentos para o Investimento Agropecuário, as fontes BNDES/Finame e os Fundos Constitucionais.

O BNDES atualmente é o principal executor financeiro de investimentos de longo prazo no Brasil. O chamado “Sistema BNDES” é composto pelo próprio BNDES, pela Agência Especial de Financiamento Industrial - FINAME, responsável pelo gerenciamento do Fundo de Financiamento de Aquisição de Máquinas e Equipamentos Novos (FINAME) e pelo BNDES Participações S/A (BNDESPAR), braço do BNDES no mercado de capitais. Assim, os desembolsos do BNDES são realizados por estas três empresas.

Com relação aos Investimentos Agropecuários, o Finame⁷ concede financiamentos para aquisição, manutenção ou restauração de máquinas, tratores, colheitadeiras, equipamentos e implementos agrícolas, sistemas de irrigação, ordenhadeiras mecânicas, tanques de resfriamento e homogeneização de leite, além de outros pontos. Podem acessar os financiamentos produtores rurais e cooperativas. As principais fontes de recursos do BNDES são:

- recursos vinculados: Fundo da Marinha Mercante e Recursos do Tesouro Nacional;
- captações institucionais: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) e organismos internacionais;
- ingressos automáticos: FAT Constitucional;
- retornos de operações de financiamento e outras entradas.

Os Fundos Constitucionais, por sua vez, foram criados em 1988, com o objetivo de incentivar novas fontes não inflacionárias de financiamento (BITTENCOURT, 2003). A Constituição Federal destinou 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A partir daí foram criados os Fundos de Financiamento da Região Nordeste (FNE), da Região Norte (FNO) e da Região Centro-Oeste (FCO). O FNE é administrado pelo Banco do Nordeste do Brasil - BNB, o FNO pelo Banco da Amazônia - BASA e o FCO pelo Banco do Brasil - BB (BRASIL, 1989).

As dotações para os Fundos são alocadas na Lei Orçamentária da União, de maneira global. À medida que são arrecadados os tributos, a respectiva parcela é repassada ao Ministério da Integração Nacional que transfere às instituições

⁷ Informações disponíveis na página eletrônica do BNDES:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINAME_Agricola/index.html

financeiras gestoras, sendo estes aplicados segundo programações previamente divulgadas. Os encargos dos financiamentos concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais são aqueles definidos na Lei nº 10.177/2001, variando com o programa financiado e o porte do beneficiário.

2.1.2.2.3 Fontes de financiamento do Pronaf

Os dados considerados no cálculo do PSE e divulgados no Anuário Estatístico do Crédito Rural pelo Bacen, relativos aos financiamentos de Custeio e Investimento, incluem os financiamentos realizados no âmbito do Pronaf. Consideramos, porém, que os gastos com este Programa, pelas características especiais que apresenta, com subvenções direcionadas a um público específico, merecem uma análise destacada sobre o modo como são divulgadas as informações.

O Anuário Estatístico apresenta em separado os dados sobre as fontes de recursos utilizados no Pronaf, conforme Tabela 4, a seguir:

Tabela 4 – Fontes de Financiamento do Pronaf R\$ Mil*

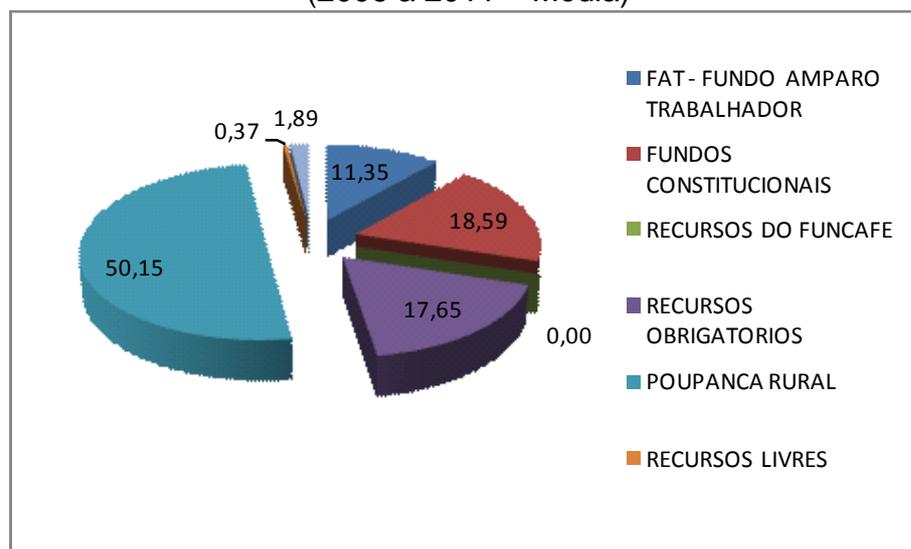
FONTES DE FINANCIAMENTO	2007	2008	2009	2010	2011	Média	% Médio
FAT - FUNDO AMPARO TRABALHADOR	2.036.819,33	844.397,81	845.721,27	954.047,40	1.226.704,64	1.181.538,09	11,35
FUNDOS CONSTITUCIONAIS	1.486.723,07	1.272.053,75	1.998.759,17	2.345.624,03	2.572.457,74	1.935.123,55	18,59
RECURSOS DO FUNCAFE	-	-	716,30	22,00	45,00	156,66	0,00
RECURSOS OBRIGATORIOS	2.066.646,60	1.461.934,51	2.378.707,03	1.701.819,81	1.576.804,01	1.837.182,39	17,65
POUPANCA RURAL	1.281.948,67	4.697.097,66	5.478.511,29	6.842.039,92	7.806.452,73	5.221.210,05	50,15
RECURSOS LIVRES	12.996,97	81.245,25	100.006,21	617,06	225,00	39.018,10	0,37
RECURSOS DO TESOURO	9.380,52	308.000,08	401.728,30	144.467,18	122.007,68	197.116,75	1,89
TOTAL	6.894.515,17	8.664.729,05	11.204.149,56	11.988.637,39	13.304.696,80	10.411.345,60	100,00

Fonte: BACEN - Anuário Estatístico do Crédito Rural (2007 a 2011)

*Valores Correntes

Verifica-se que, nos últimos cinco anos, a fonte que contribuiu com a maior parcela dos financiamentos concedidos no âmbito do Pronaf foi a Poupança Rural, o que pode ser visualizado no Gráfico 3, abaixo:

Gráfico 3 – Fontes de Financiamento do Pronaf
(2006 a 2011 – Média)



O depósito de Poupança Rural foi criado em 1986, com o objetivo de captar recursos destinados ao desenvolvimento da agricultura. Atualmente, estão autorizados a captar depósitos por meio desse instrumento financeiro o Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil, Banco da Amazônia e os bancos cooperativos. Essa fonte é composta atualmente por no mínimo 68% dos recursos captados nas Poupanças Rurais desses bancos, podendo ser utilizados em operações de crédito de Custeio, assim como para financiamento comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos de origem agropecuária ou de insumos utilizados na atividade rural. Deste percentual, no mínimo 68% devem ser destinados para produtores através do crédito de Custeio Agropecuário (BACEN, 2012).

Com a concessão de financiamentos a juros fixos no Crédito Rural estes recursos passaram a demandar equalização de taxas de juros por parte do Tesouro Nacional, que cobre o diferencial entre o rendimento da caderneta de Poupança Rural e a taxa cobrada nos financiamentos. A equalização de recursos como forma de alavancagem de fontes para o financiamento agrícola foi a evolução do antigo modelo de Crédito Rural que vigorou entre 1960 a 1980, e que tinha o Tesouro como

principal fonte financiadora. A Lei 8.427/1992 regulamentou a equalização de encargos financeiros e permitiu a operacionalização deste novo modelo, que se fortaleceu em meados de 1990 (BITTENCOURT, 2003).

As despesas com a concessão de subvenção econômica de equalização de taxas constam da Lei Orçamentária Anual. O Quadro 2, a seguir, contém a descrição da ação orçamentária por meio da qual são feitos esses pagamentos.

Quadro 2 – Descrição da ação orçamentária destinada ao pagamento de equalização de encargos financeiros de operações de Crédito Rural no âmbito do Pronaf

<p>Programa 2012 – Agricultura Familiar</p> <p>Ação 0281 - Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - Pronaf (Lei nº 8.427, de 1992)</p> <p>Finalidade: Prestar apoio financeiro às atividades agropecuárias, exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor e de sua família, no âmbito do Pronaf, por meio de equalização de taxas de juros, visando reduzir o custo financeiro da produção.</p> <p>Descrição: Equalização de taxas de juros destinando recursos do Tesouro Nacional para a cobertura do diferencial de taxas entre o custo de captação de recursos, acrescidos dos custos administrativos e tributários a que estão sujeitas as instituições financeiras oficiais e os bancos cooperativos, nas suas operações ativas, e os encargos cobrados do tomador final do crédito.</p>
--

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cadastro de Ações)

2.1.2.2.4 Fontes de recursos da Política de Garantia de Preços Mínimos

A OCDE, quando capta os efeitos da política de suporte à comercialização, considera as transferências efetuadas aos produtores para manter preços no mercado doméstico acima do preço de importação (OECD, 2010).

Atualmente, as principais ações do Governo Federal para o suporte de preços são a formação de estoques públicos por meio das Aquisições do Governo Federal (AGF) e instrumentos de comercialização como PEP, PEPRO e Contrato de Opções, constantes da ação orçamentária “Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992)”.

Os recursos necessários à execução dessas políticas são incluídos no Orçamento da União, sendo que as dotações para AGF são alocadas diretamente na Conab e os recursos para Garantia e Sustentação de Preços são consignados nas Operações Oficiais de Crédito e administradas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Os Quadros 3 e 4 contêm descrição das ações orçamentárias por meio das quais são realizados os respectivos desembolsos.

Quadro 3 – Detalhamento da Ação Orçamentária AGF

2130 - Formação de Estoques Públicos - AGF

Finalidade: Executar a política governamental de intervenção no mercado, para garantir o preço e a renda ao produtor, formar estoques públicos e regular o abastecimento interno.

Descrição: Operacionalização dos instrumentos de intervenção definidos pela Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), como Aquisição do Governo Federal - AGF e Contrato de Opção de Venda, retirando o excedente do mercado no momento da safra, formando estoques reguladores e estratégicos, utilizando-os para o abastecimento, inclusive permitindo ou promovendo o acesso de compradores de pequeno porte (avicultores, suinocultores, agroindústrias e moinhos coloniais), realizando despesas operacionais, financeiras e tributárias decorrentes das operações de compra e venda e manutenção dos estoques públicos de produtos agropecuários.

Detalhamento da Implementação: Aquisição de produtos agropecuários amparados pela Política de Garantia de Preços Mínimos para formação de estoques públicos: na forma direta dos produtores, das associações formais de produtores e de cooperativas; ou na forma indireta, decorrente do exercício de Contratos de Opções de Venda pelos seus titulares (produtores e cooperativas de produção cadastrados junto a uma bolsa credenciada pela CONAB).

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cadastro de Ações)

Quadro 4 – Detalhamento da Ação Orçamentária Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários

0300 - Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992)

Finalidade: Garantir e sustentar os preços na comercialização de produtos agropecuários, por meio de instrumentos de equalização de preços, exonerando o Governo Federal da obrigação de adquirir o produto.

Descrição: Equalização de preços destinando recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de prêmio ou bonificação, apurados em leilão ou em outra modalidade de licitação, para promover o escoamento do produto pelo setor privado, ou para o pagamento da diferença entre o preço de exercício em contratos de opção de venda de produtos agropecuários, lançados pelo Poder Executivo, e o valor de mercado desses produtos.

Detalhamento da Implementação: Definir metas: realizar estimativa pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento MAPA. Executar: lançar os avisos de leilão (MAPA e CONAB); realizar os leilões (CONAB); conferir, a STN, o valor solicitado pela CONAB (com base no resultado dos leilões); registrar os valores executados e acompanhar o saldo; receber, a STN, a declaração de responsabilidade pela exatidão das informações relativas à aplicação de recursos, apresentada pela CONAB.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cadastro de Ações)

A Tabela 5 traz as despesas efetuadas nos últimos anos com as AGF e com Garantia e Sustentação de Preços.

Tabela 5 – Principais despesas com Garantia de Preços Mínimos

R\$*

Programa	2007	2008	2009	2010	2011	Média
Aquisições do Governo Federal - AGF	655.298.737	650.794.970	2.876.664.929	1.257.049.774	1.233.153.874	1.334.592.457
Garantia e Sustentação de Preços	1.624.592.447	184.416.329	1.176.846.311	1.968.105.411	505.974.387	1.091.986.977
Total	2.279.891.184	835.211.299	4.053.511.240	3.225.155.185	1.739.128.261	2.426.579.434

Fonte: SIAFI

*Valores Correntes

2.1.2.2.5 Fontes impactadas pelo reescalonamento de dívidas rurais

A OCDE (2005) estima que aproximadamente metade do benefício total do apoio ao Crédito Rural origina-se da reestruturação da dívida agrícola acumulada no período de instabilidade macroeconômica no final dos anos 1980 até metade dos anos 1990. Nesta seção, objetivamos identificar as fontes de recursos que sofreram maior impacto nos processos de refinanciamento. Encontramos, porém, uma série de dificuldades.

Como já mencionado anteriormente (Seção 1.2), o Crédito Rural é provido por inúmeras fontes, cabendo destacar:

- recursos obrigatórios (exigibilidades);
- recursos do Tesouro Nacional;
- Poupança Rural;
- fundos constitucionais;
- recursos do BNDES.

Ao se promover um processo de refinanciamento e alongamento de dívidas rurais, normalmente busca-se atingir os tomadores de empréstimos que estejam enfrentando problemas conjunturais para quitar seus débitos, independente das fontes de recursos que lastrearam aquele empréstimo. Desse modo, o processo de

reescalonamento de dívidas acaba repercutindo por todas, ou quase todas, as fontes de recursos, com impactos financeiros diferentes sobre cada uma delas.

Tais processos tornaram-se frequentes no Brasil desde 1995, resultando num vasto conjunto de normas que disciplinam condições especiais para repactuação de dívidas que, por sua vez, são lastreadas por diversas fontes. Para efeito didático, dividimos aqui os custos dessa política em duas partes: subsídios explícitos e subsídios implícitos.

Os subsídios explícitos são representados pelas despesas com equalização de encargos financeiros de operações de crédito com fontes equalizáveis. Os impactos dessas medidas são incluídos na Lei Orçamentária Anual. O Quadro 5 traz a descrição das ações de equalização de encargos financeiros em operações alongadas que constaram da Lei Orçamentária nos últimos anos.

Quadro 5 – Descrição das ações orçamentárias destinadas ao pagamento de equalização de encargos financeiros de operações de Crédito Rural objeto de reescalonamento de dívidas

008H – Equalização de Juros em Financiamentos destinados à Liquidação de Dívidas de Produtores Rurais e Cooperativas (Lei nº 11.524, de 2007):

Finalidade: Fazer face às obrigações financeiras do Tesouro Nacional, decorrentes de subvenção sob a forma de equalização nas operações de financiamentos de recebíveis do agronegócio, nos termos da Lei nº 11.524/2007.

Descrição: Ressarcimento, pelo Tesouro Nacional, à instituição financeira operadora do financiamento, dos valores concedidos a título de diferencial entre o custo de captação da Poupança Rural e a TJLP.

Detalhamento da Implementação: A instituição financeira operadora solicita ao Tesouro Nacional os valores correspondentes à equalização. A STN/COPEC processa os pedidos em sistema próprio de acompanhamento, atualiza os valores e efetua o pagamento.

0373 – Equalização de Juros e Bônus de Adimplência no Alongamento de Dívidas Originárias do Crédito Rural (Leis nº 9.138, de 1995 e nº 9.866, de 1999):

Finalidade: Fazer face às obrigações financeiras contratuais, decorrentes do alongamento de dívidas originárias do Crédito Rural, nos termos da Lei nº 9.138/95 e nº 9.866/99, por meio da concessão de equalização de taxas de juros e de rebates nas parcelas devidas pelos mutuários finais, detentores de financiamentos concedidos com recursos do FAT/BNDES.

Descrição: Equalização de taxas de juros destinando recursos do Tesouro Nacional às instituições financeiras para a cobertura da diferença existente entre o custo de captação dos recursos mais o "spread" bancário e a taxa paga pelos mutuários nas operações alongadas. São classificadas, também, como equalização as concessões de rebates a título de bônus de adimplência.

Detalhamento da Implementação: Comprovar o recebimento das parcelas da dívida, referentes aos financiamentos com recursos do BNDES/FAT, em arquivos magnéticos; Apurar os rebates e as prorrogações; Calcular a equalização pelo Sistema de Acompanhamento da Dívida Pública – SADIP Agrícola, excluindo prorrogações; Apurar os valores devidos às instituições financeiras; Creditar na conta Reserva Bancária das instituições financeiras.

0611 - Equalização de Juros decorrentes do Alongamento da Dívida do Crédito Rural (Lei nº 9.866, de 1999):

Finalidade: Fazer face às obrigações financeiras do Tesouro Nacional, decorrentes da concessão de subvenção a produtores rurais nas operações de alongamento das dívidas originárias do Crédito Rural, superiores a R\$ 200.000,00, nos termos das Leis nºs 9.138/95 e 9.866/99, repactuadas com base na Resolução CMN nº 2.471/98.

Descrição: Ressarcimento, pelo Tesouro Nacional, às instituições financeiras, dos valores concedidos a título de desconto de até dois pontos percentuais sobre as parcelas de juros pagas pelos mutuários finais, que repactuaram suas dívidas rurais com base no PESA (Programa de Saneamento de Ativos), conforme previsto na Resolução CMN nº 2.471/98. Este benefício integra a segunda etapa do programa de alongamento de dívidas de operações rurais, instituído pela Lei nº 9.138/95.

Detalhamento da Implementação: Semestralmente, as instituições financeiras solicitam ao Tesouro Nacional os valores correspondentes aos descontos por elas concedidos aos mutuários finais, detentores de dívidas rurais repactuadas no âmbito do PESA. A COPEC processa os pedidos em sistema próprio de acompanhamento, com base no estoque de Certificados do Tesouro Nacional, emitidos como garantia das operações de renegociação, atualiza os valores e efetua o pagamento.

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Cadastro de Ações)

As despesas executadas com essas ações no período de 2007 a 2011 estão relacionadas na Tabela 6:

Tabela 6 – Despesas com Reescalamento de Dívidas (Fontes Equalizáveis)

Ação						R\$ Mil*
	2007	2008	2009	2010	2011	Média
Equalização de Juros em Financiamentos destinados à Liquidação de Dívidas de Produtores Rurais e Cooperativas (Lei nº 11.524, 2007)	-	-	-	-	-	-
Equalização de Juros e Bônus de Adimplência no Alongamento de Dívidas Originárias do Crédito Rural (Leis nº 9.138, de 1995 e nº 9.866, de 1999)	32.906,45	33.470,68	7.926,66	7.900,00	9.465,27	18.333,81
Equalização de Juros decorrentes do Alongamento da Dívida do Crédito Rural (Lei nº 9.866, de 1999)	216.357,73	237.657,39	248.687,57	248.700,00	292.338,00	248.748,14
Total	249.264,18	271.128,07	256.614,23	256.600,00	301.803,27	267.081,95

Fonte: SIAFI

*Valores Correntes

Os registros orçamentários disponíveis, porém, não permitiram vincular os desembolsos efetuados às respectivas fontes de recursos.

Além dessas transferências explícitas, o reescalamento de dívidas gera subsídios implícitos, devido a taxas de juros reduzidas e rebates nos créditos reestruturados, calculados como a diferença entre a taxa Selic e a taxa mensal para pagamento do crédito reestruturado, multiplicada pelo desembolso mensal da dívida (RAMOS, 2011).

Para obter os dados sobre os custos dessa política, encaminhamos consulta⁸ à Secretaria do Tesouro Nacional-STN, solicitando as seguintes informações:

“Identificar o impacto financeiro da securitização de dívidas rurais, em termos de subsídios explícitos (orçamentários) e implícitos (extraorçamentários) gerados, em valores correntes. Discriminar por ano (período de 1996 a 2011).”

Como resposta, a STN encaminhou os dados constantes da Tabela 7:

⁸ As consultas foram realizadas com base nos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, por meio do Sistema e-SIC (Serviço de Informação ao Cidadão) disponibilizada nas páginas eletrônicas dos órgãos governamentais. O inteiro teor das consultas e respectivas respostas consta no Anexo II deste trabalho.

Tabela 7 - Securitização de Dívidas (Crédito Rural)

R\$*

Subsídios	2007	2008	2009	2010	2011	Média
Subsídios Explícitos	34.098.155	34.714.835	7.990.043	6.695.135	9.541.023	18.607.838
Subsídios Implícitos	184.612.954	192.920.536	201.601.961	198.149.930	209.741.701	197.405.416
Total	218.711.109	227.635.371	209.592.004	204.845.065	219.282.724	216.013.255

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

*Valores Correntes

Não foram apresentadas notas explicativas ou detalhes sobre os números encaminhados. No intuito de obter maiores informações, principalmente no que se refere às fontes de recursos que foram impactados pelos processos de refinanciamento, encaminhamos uma outra consulta, com o seguinte teor:

“Qual o volume total (valores nominais) de dívidas rurais “securitizadas” (refinanciadas e prorrogadas) desde 1995, por ano? Favor discriminar por fonte de recursos.”

A STN encaminhou a seguinte resposta:

“...No tocante à discriminação do volume total securitizado por fonte de recursos, informamos que esses valores não se encontram disponíveis na forma solicitada, e, considerando o inciso III do art. 13 do Decreto 7.724/2012, que prevê o não atendimento de solicitações que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, não é possível o fornecimento dos dados em questão.”

Diante da dificuldade de identificação das fontes específicas que sofreram maiores impactos com os processos de refinanciamento de dívidas, no caso das despesas com essa política de apoio, optamos pela avaliação das informações disponíveis dividindo em tipo de impacto: subsídios implícitos e subsídios explícitos.

2.1.3 Consultas aos órgãos responsáveis pela divulgação dos dados

No intuito de complementar a coleta de dados, elaboramos uma série de consultas que foram apresentadas aos órgãos competentes por meio do Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), sistema criado para receber solicitações de informações, para cumprimento dos dispositivos da Lei 12.527/2011

(Lei de Acesso à Informação). As consultas realizadas a diferentes órgãos, assim como as respostas enviadas e breves comentários constam do Anexo II.

De um total de 15 consultas realizadas, as respostas obtidas apresentaram o seguinte perfil:

- Informação indisponível, por motivos técnicos ou legais: 7 consultas;
- Informação não localizada, de acordo com as instruções: 2 consultas;
- Informação prestada, conforme solicitado: 5 consultas.

Verificou-se que, das consultas realizadas, apenas a terça parte foi objeto de respostas completas, em conformidade com as solicitações realizadas. Na maioria dos casos, alegaram-se problemas técnicos ou legais para justificar a negativa em prestar as informações. Embora as consultas realizadas não permitam aferir o grau de eficiência do Sistema, as respostas enviadas geram a preocupação de que a esperada mudança cultural dos agentes públicos não ocorra, e que a falta de obtenção das informações solicitadas gere descrédito na população, o que pode resultar em desinteresse por futuras consultas.

Os questionamentos realizados e as respostas obtidas constam do Anexo II deste trabalho.

2.2 Método de análise dos dados

Consta desta seção a descrição de indicadores e índices de transparência utilizados em nível nacional e internacional na avaliação da transparência de informações governamentais, com destaque para o Questionário de Orçamento Aberto, utilizado como referência para elaboração de critérios de avaliação do nível de transparência das políticas de apoio aos produtores rurais.

2.2.1 Indicadores e índices de transparência

No intuito de contar com elementos mais consistentes para avaliar o nível de transparência das comunicações governamentais, diversas organizações têm trabalhado na especificação de recomendações de boas práticas orçamentárias e na elaboração e aplicação de índices e indicadores de transparência.

Nesta seção estão descritos os principais aspectos desses trabalhos que visam estabelecer critérios objetivos para a avaliação do grau de transparência de atuação dos governos em nível nacional e internacional. Dedicamos maior ênfase à descrição da metodologia utilizada na apuração do Índice de Orçamento Aberto, elaborado pela Parceria Internacional de Orçamento (*International Budget Partnership* – IBP), que serve de base para elaboração de um ranking internacional de transparência dos países pesquisados.

Entre as recomendações de transparência das comunicações governamentais, merecem destaque o Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal, do Fundo Monetário Internacional - FMI, e o Manual de Melhores Práticas de Transparência Orçamentária, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE.

O Código de Boas Práticas em Transparência Fiscal foi lançado em 1998 pelo FMI e marcou o início de um programa voluntário de avaliações da transparência fiscal, baseado no pressuposto de que a transparência fiscal é um dos principais componentes da boa governança e que esta é fundamental para a consecução da estabilidade macroeconômica e do crescimento (FMI, 2007).

Já o Manual de Melhores Práticas de Transparência Orçamentária da OCDE foi publicado pela primeira vez em 2001 e resulta da coleta de boas práticas de transparência orçamentária, baseadas nas experiências dos países-membros. Esse

manual é considerado uma ferramenta de referência a ser disseminada pelos países interessados em aperfeiçoar a transparência de seus orçamentos (OECD, 2002). Os conceitos desenvolvidos concordam em larga medida com os do FMI, embora, por motivos didáticos, estejam organizados em torno de relatórios orçamentários específicos. A ferramenta da OCDE dedica mais detalhes ao orçamento, enquanto a do FMI volta-se para todo o ambiente fiscal.

Com relação a índices de transparência, no Brasil, a Associação Contas Abertas desenvolveu uma metodologia para avaliar portais eletrônicos das três esferas de governo (União, estados e municípios) destinados a publicar informações sobre despesas orçamentárias dos respectivos governos. O Índice de Transparência avalia usabilidade, série histórica, frequência de atualização e conteúdo, atribuindo notas para cada item. Posteriormente divulga um ranking dos portais existentes (ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS, 2011).

Em nível internacional, merecem destaque os indicadores desenvolvidos pelo *Public Expenditure and Financial Accountability* - PEFA (Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira), que fundamentam a estrutura de medição do desempenho da gestão das finanças públicas. Esse conjunto de indicadores capta os principais elementos da gestão de finanças públicas considerados críticos para que todos os países realizem uma gestão sólida das finanças públicas. O PEFA é um programa patrocinado pelas seguintes entidades: Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Comissão Europeia, Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, Ministério das Relações Exteriores de França, Ministério Real das Relações Exteriores da Noruega e Secretaria de Assuntos Econômicos da Suíça (PEFA, 2005).

Para os objetivos deste trabalho, o índice de transparência adotado como referência é o Índice do Orçamento Aberto, gerado a partir da Pesquisa do Orçamento Aberto, no âmbito da Parceria Internacional de Orçamento (*International Budget Partnership* - IBP). A IBP foi criada em 1997 pelo Centro de Orçamento e Políticas Públicas, uma organização de pesquisa sem fins lucrativos, sediada em Washington, que apoia organizações interessadas em fortalecer o processo de orçamento público em seus países. O projeto tem por objetivo tornar os sistemas orçamentários mais responsivos às necessidades das pessoas pobres e de baixa renda na sociedade, tornando estes sistemas mais transparentes e compreensíveis (IBP, 2010).

O Comitê Diretor Internacional da iniciativa conta, no biênio de 2011-2012, com a co-presidência do Brasil e dos EUA⁹, sendo composto por representantes dos governos do México, África do Sul, Filipinas, Reino Unido, Indonésia e Noruega, além de organizações da sociedade civil do mundo todo, como o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), *Africa Center for Open Governance* e *Revenue Watch Institute*.

A sistemática da IBP enfoca os documentos orçamentários e seus conteúdos. A Pesquisa de Orçamento Aberto, coordenada pela IBP, analisa a quantidade de informações disponíveis em documentos-chave do orçamento que os governos deveriam emitir durante o ciclo orçamentário anual. A pesquisa é desenvolvida com base em questionário contendo um total de 122 perguntas, cujas respostas são coletadas por parceiros não governamentais dos países envolvidos na parceria. A média das respostas de 91 questões do questionário, que avalia o acesso público a

⁹ Informação disponível na página eletrônica da CGU: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/AreasAtuacao/CompromissosInternacionais/outros-compromissos-open-government-partnership.asp>. Acesso em 14/09/2012.

informações do orçamento, é usada para conceder o Índice do Orçamento Aberto de cada país. As questões restantes cobrem tópicos relacionados com a prestação de contas do orçamento, incluindo a capacidade das instituições chave do governo de controlar a responsabilidade do executivo (IBP, 2011). A estrutura do questionário está descrita no Quadro 6.

Quadro 6 - Estrutura do Questionário do Orçamento Aberto

O Questionário do Orçamento Aberto

Seção Um: A Disponibilidade do Documento do Orçamento

- Tabela 1. Ano Base da Documentação Orçamentária Utilizada no Preenchimento do Questionário
- Tabela 2. Links de Internet para Documentos Chave do Orçamento
- Tabela 3 Distribuição de Documentos Relativos à Proposta do Executivo
- Distribuição do Orçamento Aprovado e Outros Relatórios

Seção Dois: A Proposta de Orçamento do Executivo

- Estimativa para o Orçamento Anual e Próximos
- Avaliações de Anos Anteriores ao Ano do Orçamento
- Extensão
- Descrição do Orçamento e Monitoramento do Desempenho
- Informações Chaves Adicionais para a Análise e Monitoramento do Orçamento

Seção Três: O Processo do Orçamento

- Formulação do Orçamento pelo Executivo
- Aprovação do Orçamento pelo Legislativo
- Aplicação do Orçamento pelo Executivo
- Relatório do Final de Ano do Executivo e da Suprema Instituição de Auditoria

Fonte: IBP

A Pesquisa de Orçamento Aberto, da IBP, agrupa as questões em três seções. A primeira seção é composta de tabelas para esclarecer dados sobre a difusão das informações do orçamento. A segunda seção cobre a proposta de orçamento anual apresentada pelo poder executivo para o legislativo, e a disponibilidade de outras informações que possam contribuir para a análise das práticas e política de orçamento. A terceira seção cobra cada uma das quatro fases do processo de orçamento (IBP, 2011).

Muitas perguntas no questionário enfocam conteúdo e tempestividade dos sete documentos chave de orçamento que todos os países devem emitir. Os critérios utilizados para avaliar quais informações deveriam ser disponibilizadas ao público e qual o momento para sua divulgação são geralmente baseados em boas práticas de gerenciamento das finanças públicas (IBP, 2011).

Segundo a metodologia adotada pela IBP, os Sete Documentos Chave de Orçamento presentes no Questionário do Orçamento Aberto estão relacionados no Quadro 7.

Quadro 7 - Sete Documentos Chave de Orçamento Presentes no Questionário do Orçamento Aberto

Fase do Processo de Orçamento	Documento
O Executivo Formula o Orçamento	Declaração Pré-Orçamentária
Considerações do Legislativo	Proposta de Orçamento do Executivo Orçamento Cidadão
O Executivo Implementa o Orçamento	Relatório do Ano em Curso Avaliação do Meio do Ano
Relatório do Final de Ano e Monitoração	Relatório do Final de Ano Relatório do Auditor

Fonte: IBP

A maioria das questões no Questionário do Orçamento Aberto solicita ao pesquisador que escolha entre cinco respostas. A resposta que corresponde às letras “a” ou “b” considera a descrição da situação ou condição como boa prática em relação ao assunto abordado. As respostas “c” e “d” correspondem a práticas que são consideradas pobres. A quinta resposta “e” corresponde a “não aplicável” (IBP, 2011).

Com o propósito de agrupar as respostas, um escore numérico de 100% foi atribuído às respostas com a letra “a”, 67% às respostas com a letra “b”, 33% às respostas com a letra “c”, e 0 (zero) para as respostas com a letra “d”. As questões

com a resposta de letra “e” – não aplicável – não foram contabilizadas como parte da categoria agrupada (IBP, 2011).

Para mostrar o desempenho de um país no índice, aquele que atinge um escore entre 81 e 100% indica que seu “governo disponibiliza uma quantidade importante de informações aos cidadãos”. O país com escore de 61 a 80 % indica que o “governo disponibiliza significativa informação aos cidadãos”. O país com escore de 41 a 60 % indica que o “governo fornece alguma informação aos cidadãos”. O país com escore de 21 a 40 % indica que o “governo disponibiliza informações mínimas aos cidadãos”. Finalmente, o país com escore abaixo de 20% indica que o “governo disponibiliza limitada ou nenhuma informação” (IBP, 2011).

Em 2010, a IBP concluiu uma pesquisa que objetivou levantar o grau de transparência orçamentária de 94 países, classificando os países segundo a quantidade de informações contidas em alguns documentos-chave do orçamento que os governos deveriam publicar durante o ano. O Brasil atingiu 71% dos pontos possíveis, denotando abertura orçamentária acima da média – oferece “significativa informação aos cidadãos”, mas insuficiente para classificá-lo entre os países que oferecem ampla quantidade de informação, como França, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Reino Unido, Estados Unidos e África do Sul (IBP, 2010).

Como se pode verificar, a metodologia utilizada pela IBP privilegia a avaliação de transparência de documentos orçamentários, ou seja, não capta a concessão de benefícios a grupos específicos, que não transitem pelo orçamento. Considerando que, neste trabalho, lidamos também com várias ações que não transitam pelas leis orçamentárias, utilizamos apenas a lógica e filosofia da “Pesquisa de Orçamento Aberto” para elaborar quesitos de avaliação e respectivas notas a fim de contemplar

as peculiaridades do universo de documentos que foram objeto de nossa verificação.

Outra limitação da metodologia é o conceito de transparência adotado pela IBP. O foco do questionário do orçamento aberto é a avaliação da informação disponível para o público. Assim, a IBP define como informação “publicamente disponível”, a informação que todo e qualquer cidadão possa obter através de uma solicitação a autoridade pública emissora do documento (IBP, 2006).

No nosso estudo vamos além, por conta do conceito de *accountability*, adotado aqui como parâmetro de transparência, e que tem como elementos essenciais a proatividade dos governantes na oferta de dados e a acessibilidade dos cidadãos às fontes de informações, sem que haja necessidade de apresentação de requerimentos aos órgãos públicos. Em função disso, na análise por nós realizada, diferentemente da metodologia utilizada na elaboração do Índice de Orçamento Aberto, atribuímos nota máxima apenas aos documentos produzidos e disponibilizados ao público amplamente e de maneira detalhada.

A metodologia adotada neste trabalho consistiu, portanto, na análise e atribuição de “notas” a quesitos considerados importantes para assegurar a transparência e acessibilidade das informações sobre as principais políticas de apoio aos produtores rurais. Os quesitos de avaliação priorizaram etapas importantes do ciclo das políticas públicas voltadas ao setor agropecuário, levando ainda em conta as peculiaridades dos instrumentos avaliados. O Quadro 8 traz justificativa para a adoção de cada um dos quesitos de avaliação.

Quadro 8 – Justificativa dos quesitos de avaliação da transparência dos instrumentos de políticas de apoio aos produtores rurais, utilizados neste trabalho.

Previsão dos benefícios na Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária é um documento proposto anualmente pelo Poder Executivo, discutido, modificado e votado pelo Poder Legislativo, e cuja execução deve ser passível de acompanhamento pela população em geral. Em função disso, é considerado pela OCDE como o principal documento voltado à transparência do uso de recursos públicos (OECD, 2002). Desse modo, qualquer avaliação de transparência deve questionar a inclusão ou não dos respectivos recursos nessa lei.

Existência de descritor da ação governamental

Ao lançar programas e ações voltados ao enfrentamento de demandas públicas, o poder público normalmente utiliza denominações específicas que nem sempre expressam de maneira precisa o conteúdo e alcance daquela política pública. Segundo SANCHES (2004), as ações governamentais devem ser estruturadas de modo a facilitar sua compreensão até mesmo por pessoas de limitado conhecimento técnico no campo das finanças públicas.

Acompanhamento da execução da despesa

O controle social pressupõe acesso aos dados de execução para que seja mais eficaz na identificação de fraudes e desvios que possam vir a comprometer o atendimento dos objetivos da política (MATIAS-PEREIRA, 2005). Permite também verificar se os recursos aprovados para uma determinada finalidade estão sendo efetivamente utilizados.

Levantamento de Séries Históricas

Permite estudos comparativos e avaliações de médio e longo prazo, que ajudam na análise da eficiência e eficácia daquele gasto. Torres (2004) alerta para a necessidade de se disponibilizarem informações estruturadas e gerenciais com que se possa trabalhar. Informações brutas e bancos de dados desorganizados não contribuem para o controle social, pela dificuldade que impõem para seu manuseio e processamento.

Identificação dos Beneficiários

Dada a escassez dos recursos públicos, espera-se numa sociedade democrática que haja disputa entre os diferentes grupos pela primazia no atendimento de suas demandas. A assimetria de informação prejudica a participação da sociedade no processo decisório e favorece a atuação de grupos de interesse específicos (MATIAS-PEREIRA, 2002).

Aferição de resultados e cumprimento de metas - Eficiência do Gasto

Última etapa do ciclo da política pública, a análise dos resultados alcançados pela política produz informação necessária à correção de distorções. A avaliação do gasto pode resultar em alocações mais honestas e inteligentes, redundando em maior eficácia das políticas públicas e das despesas governamentais (STIGLITZ, 2002).

Elaborado pelo autor.

A atribuição de notas avaliou a “Geração e Disponibilização das Informações”, atribuindo-se as categorias 0 a 5, conforme descrito no Quadro 9, a seguir:

Quadro 9 – Categorias de Avaliação da Transparência das Informações sobre Políticas de Apoio aos Produtores Rurais

<p>0 – Não aplicável: utilizado quando o requisito de avaliação não é cabível para aquele tipo de informação;</p> <p>1 – Informação não gerada ou não existente: casos em que a informação não foi localizada, mesmo mediante consultas aos órgãos responsáveis;</p> <p>2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público: casos em que as informações são mantidas sob sigilo, por alegações técnicas ou legais, não sendo disponibilizadas para o público;</p> <p>3 – Informação produzida e disponível para o público, mas somente mediante requerimento a órgão público: casos em que as informações existentes não são publicadas de maneira proativa, mas apenas mediante requerimento de informações;</p> <p>4 – Informação produzida e disponível para o público, mas de forma consolidada: casos em que as informações são publicados de forma global, sem detalhamentos que permitam análises e comparações;</p> <p>5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada: casos em que as informações são publicadas proativamente, sem necessidade de apresentação de requerimentos, sendo acessíveis e compreensíveis ao público em geral.</p>

Elaborado pelo autor.

Após a avaliação de cada item, calculou-se a avaliação geral (média das avaliações individuais aferidas) transformando-a em percentual da nota máxima possível. Além da avaliação por notas de transparência, a planilha de avaliação de cada item da política também recebeu comentários e observações sobre a acessibilidade dos dados.

Por fim, os itens que não ficaram devidamente esclarecidos na avaliação implementada foram objeto de questionamentos aos órgãos públicos competentes, utilizando-se para isso dos novos canais instituídos pela Lei de Acesso à Informação.

2.3 Síntese da metodologia

Priorizou-se a avaliação das políticas de apoio aos produtores rurais implementadas pelo Governo Federal, por envolverem as maiores somas de recursos e por servirem de referência para as esferas estadual e municipal.

A seleção dos instrumentos de política agrícola mais relevantes levou em consideração aquelas que tiveram maior peso na apuração do indicador PSE da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE: Crédito Rural (Custeio, Investimento e Pronaf); Política de Garantia de Preços Mínimos; e Reescalonamento de Dívidas Rurais.

Identificados os principais instrumentos de política agrícola, fez-se necessário limitar as fontes de recursos a serem analisadas, uma vez que são inúmeras e, em muitos casos, com políticas de publicação de informações distintas.

No caso das políticas de Crédito Rural (financiamentos para Custeio, Investimento e Pronaf), utilizou-se como critério de relevância para seleção das fontes, o volume médio de crédito concedido no período de 2007 a 2011, a partir dos dados colhidos no Anuário Estatístico do Banco Central.

Com relação à política de garantia de preços mínimos, o Tesouro Nacional é a fonte principal dos dispêndios orçamentários com as políticas de formação de estoques e garantia e sustentação de preços. Foram considerados os dados de execução financeira também dos últimos cinco anos.

No caso do reescalonamento de dívidas, as informações atualmente disponíveis não permitiram a identificação das fontes específicas afetadas pelos alongamentos e renegociações. Em função disso optou-se por fazer a análise das fontes de recursos de maneira agregada, por tipo de impacto principal que suportam, quais sejam: subsídios explícitos na Lei Orçamentária Anual e subsídios implícitos nas dívidas rurais securitizadas com títulos do Tesouro Nacional.

Adotando tais critérios de seleção, destacaram-se para análise os seguintes instrumentos de política agrícola e respectivas fontes:

Instrumento	Fontes
Crédito Rural - Custeio	Recursos Obrigatórios
Crédito Rural - Investimento	Fundos Constitucionais e BNDES/Finame
Pronaf	Poupança Rural
Política de Garantia de Preços Mínimos	Tesouro Nacional
Reescalonamento de Dívidas	Subsídios Explícitos e Subsídios Implícitos*

* No Reescalonamento de Dívidas Rurais, foi avaliada de forma agregada a transparência das fontes de recursos, por tipo de subsídio.

O Questionário de Orçamento Aberto utilizado no cálculo do “Índice do Orçamento Aberto” da Parceria Internacional de Orçamento (*International Budget Partnership –IBP*) serviu de referência para a elaboração do conjunto de requisitos e escores utilizados nas tabelas de avaliação dos itens selecionados.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Avaliação da transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais

Nesta seção são apresentados os resultados da análise realizada com base na metodologia anteriormente apresentada, avaliando-se a transparência das políticas de apoio aos produtores rurais selecionadas conforme os critérios de amostragem descritos na Seção 3.1, sendo analisada a transparência das informações sobre a política pública e suas principais fontes de recursos. A justificativa para a utilização de cada item de avaliação na coluna “Requisitos de Avaliação” consta do Quadro 8, na Subseção 3.2.1.

Em todas as tabelas, utilizou-se a metodologia anteriormente descrita, classificando-se a “Geração e Disponibilização das Informações” nas categorias de 0 a 5, conforme descrito no Quadro 9, também na Seção 2.3. Logo após cada uma das tabelas há comentários sobre os dados obtidos e a avaliação realizada.

Tabela 8 – Análise de transparência das informações sobre financiamentos de Custeio (Recursos Obrigatórios).

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações*	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	0	Não aplicável.	Embora haja um subsídio implícito nessas operações, considera-se que os empréstimos não envolvem recursos públicos, mas do próprio sistema de crédito, pelo que não são incluídos no orçamento.
Existência de descritor da ação governamental	5	MCR; e Plano Agrícola e Pecuário do Governo Federal.	
Acompanhamento da execução da despesa	3	Anuário Estatístico do Crédito Rural – Bacen.	É possível acompanhar o volume de financiamentos concedidos, com defasagem de 4 meses.
Levantamento de séries históricas	3	Anuário Estatístico do Crédito Rural – Bacen.	É preciso consolidar os relatórios mensais ou anuais para montagem da série.
Identificação dos beneficiários	2	Informação não publicada.	As instituições financeiras responsáveis pela execução das políticas não divulgam informações sobre os beneficiários dos empréstimos. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001. O Anuário Estatístico contém dados, a partir dos quais pode-se apenas inferir o porte e localização dos tomadores.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	3	Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011.	O documento contém análise consolidada do Programa - Abastecimento Agroalimentar, que engloba diversos instrumentos, inclusive o Custeio.
Média da Avaliação	3,2		Corresponde a 64% da avaliação máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

O Crédito Rural destinado ao financiamento do Custeio Agropecuário tem como principal fonte os “Recursos Obrigatórios”, ou seja, a parcela dos depósitos bancários à vista que, pelo Manual do Crédito Rural, deve ser aplicada no financiamento da atividade rural. Tais recursos são do próprio sistema financeiro e não envolvem a aplicação direta de recursos públicos. Apesar disso, a OCDE considera que há um subsídio implícito, uma vez que esse setor econômico específico está sendo beneficiado pelo acesso a linhas de crédito com encargos inferiores aos de mercado (OECD, 2010).

Por não ser considerado recurso público, o requisito de transparência “previsão na Lei Orçamentária Anual” não foi considerado na avaliação.

Quanto à “existência de descritor da ação governamental”, verificou-se que há amplo acesso à informação sobre as características e finalidades do Crédito de Custeio, que pode ser encontrada no MCR; no Plano Agrícola e Pecuário do Governo Federal e nas páginas eletrônicas dos agentes financeiros que concedem o referido crédito.

O “acompanhamento da execução da despesa” é possível por meio do Anuário Estatístico do Banco Central, com uma defasagem de 4 meses. Tais dados, apesar de apresentarem diversos detalhamentos, não permitem a identificação dos subsídios concedidos. Quanto ao “levantamento séries históricas”, é necessário consultar os relatórios ano a ano e montar individualmente, sendo que não há informações sobre os subsídios embutidos na política.

Quanto à “identificação de beneficiários”, verificou-se que não são disponibilizadas informações sobre os tomadores dos empréstimos pelas instituições financeiras responsáveis pela execução dessa política. De acordo com o Bacen, tais

dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001. Entendendo-se, porém, que há um subsídio e que toda a sociedade contribui para a sua concessão, ainda que de forma indireta, a falta de acesso a essa informação foi considerada prejudicial à transparência.

No que se refere à “aferição de resultados e cumprimento de metas” verificou-se que, no período analisado, as principais avaliações das políticas públicas conduzidas pelo Governo Federal constam do Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011. No caso do Custeio, o documento contém análise consolidada do Programa de Abastecimento Agroalimentar, que engloba diversos instrumentos. Os indicadores utilizados, contudo, são globais, e não avaliam de maneira específica a política pública de Custeio.

Com base nas avaliações realizadas, desconsiderando no cálculo o item “previsão dos benefícios na Lei Orçamentária Anual” atribuiu-se a avaliação 3,2, que corresponde a 64% da nota máxima.

Tabela 9 – Análise de transparência das informações sobre financiamentos de Investimentos Agropecuários (Recursos provenientes do BNDES/Finame).

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações*	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	1	Informação não gerada ou não existente.	O BNDES não informou quais foram as fontes primárias de recursos utilizadas nos financiamentos de Investimentos no âmbito do BNDES/Finame. Há possibilidade de que recursos do Tesouro ou do FAT tenham sido aplicados nessa finalidade. Não localizamos, porém, registros orçamentários que permitam a identificação dessas movimentações.
Existência de descritor da ação governamental	5	Página eletrônica do BNDES.	
Acompanhamento da execução da despesa	3	Anuário Estatístico do Crédito Rural - Bacen	É possível acompanhar o volume de financiamentos concedidos, com defasagem de 4 meses.
Levantamento de séries históricas	3	Anuário Estatístico do Crédito Rural – Bacen.	É preciso consolidar os relatórios mensais ou anuais para montagem da série.
Identificação dos beneficiários	2	Informação não publicada.	O BNDES e instituições financeiras responsáveis pela execução das políticas não divulgam informações sobre os beneficiários dos empréstimos. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	3	Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011.	O documento contém análise consolidada do Programa - Abastecimento Agroalimentar, que engloba diversos instrumentos, inclusive os financiamentos para Investimentos.
Média da Avaliação	2,7		Corresponde a 54% da avaliação máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

Os recursos aplicados nos financiamentos de Investimentos Agropecuários pelo BNDES/Finame podem ser provenientes do próprio sistema ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT. O Anuário Estatístico do Banco Central não aponta as fontes de recursos que lastrearam os financiamentos. Em consulta pelo sistema e-SIC (Vide Anexo II), o BNDES também não informa as fontes em questão. Em ambos os casos entende-se que há a concessão de subsídios, uma vez que os encargos financeiros cobrados dos tomadores finais estão bem abaixo daqueles praticados no mercado.

No caso dos financiamentos lastreados em recursos do FAT, os respectivos desembolsos deveriam conter “previsão na Lei Orçamentária Anual”. Não localizamos, porém, registros orçamentários que permitam a identificação dessas movimentações.

No que se refere à “existência de descritor da ação governamental”, verificou-se que a página eletrônica do BNDES disponibiliza detalhadas informações sobre essa modalidade de crédito.

O “acompanhamento da execução da despesa” é possível pelo Anuário Estatístico do Banco Central, que não oferece informações sobre os subsídios concedidos. O mesmo ocorre com o “levantamento de séries históricas” que necessita, para consolidação, de consulta aos relatórios anuais.

Neste caso também é invocado o sigilo bancário para justificar a impossibilidade de “identificação dos beneficiários” finais da política.

A “aferição de resultados e cumprimento de metas” está restrita ao Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011,

onde as avaliações são feitas de maneira global, sem uma análise específica dos financiamentos para Investimentos.

A avaliação geral da transparência das informações sobre essa política e respectiva fonte de recursos ficou em 2,7, que corresponde a 54% da avaliação máxima possível, conforme os critérios utilizados.

Tabela 10 – Análise de transparência das informações sobre financiamentos de Investimentos Agropecuários (Recursos provenientes dos Fundos Constitucionais).

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações*	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	3	Diário Oficial da União.	As dotações dos fundos constitucionais (FCO, FNO e FNE) são alocadas de maneira global, representando a parcela de arrecadação do IR de que trata o art. 159, I, “c”, da CF. A Lei Orçamentária não contém detalhamento que permita identificar o montante de recursos destinado aos produtores rurais.
Existência de descritor da ação governamental	5	MCR; e Plano Agrícola e Pecuário do Gov. Federal.	
Acompanhamento da execução da despesa	3	Anuário Estatístico do Crédito Rural.	Por meio do Anuário Estatístico do Crédito Rural é possível acompanhar o volume de financiamentos concedidos, com defasagem de 4 meses.
Levantamento de séries históricas	3	Anuário Estatístico do Crédito Rural – Bacen.	É preciso consolidar os relatórios mensais ou anuais para montagem da série.
Identificação dos beneficiários	2	Informação não publicada.	As instituições financeiras responsáveis pela execução das políticas não divulgam informações sobre os beneficiários dos empréstimos. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	3	Relatórios semestrais encaminhados ao Congresso Nacional sobre as atividades desenvolvidas.	As instituições financeiras que gerem os Fundos Constitucionais de Financiamento devem apresentar, semestralmente, ao Ministério da Integração Nacional e ao Congresso Nacional, relatórios circunstanciados sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos (BRASIL, 1989).
Média de Avaliação	3,2		Corresponde a 64% da Avaliação Máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

Os Fundos Constitucionais (FCO, FNO e FNE) são formados a partir da vinculação de parte de tributos federais e, portanto, representam recursos públicos orçamentários. Nas Leis Orçamentárias Anuais são alocadas dotações globais para os respectivos fundos, sendo que o detalhamento da aplicação só ocorre posteriormente por parte das instituições financeiras incumbidas de administrar esses recursos. Não há, portanto, detalhamento da “previsão de benefícios na Lei Orçamentária Anual”.

Quanto à “Existência de descritor da ação governamental”, o Manual do Crédito Rural e Plano Agrícola e Pecuário do Governo Federal descrevem de maneira adequada as características e finalidades dessa política pública.

O “acompanhamento da execução da despesa” só é possível pelo Anuário Estatístico do Banco Central, que não oferece informações sobre os subsídios concedidos. O mesmo ocorre com o “levantamento de séries históricas”, que necessitam, para consolidação, da consulta aos relatórios anuais.

Também nesse caso não há possibilidade de “identificação dos beneficiários”, uma vez que são consideradas informações sigilosas.

A “aferição de resultados e cumprimento de metas” pode ser feita a partir de relatórios semestrais encaminhados ao Congresso Nacional pelas instituições financeiras que gerem os Fundos Constitucionais de Financiamento (BRASIL, 1989). Como tais relatórios não são disponibilizados ao público de maneira sistemática, considerou-se na avaliação que a informação está disponível para o público, mas de forma consolidada. Considerando os quesitos avaliados, a média de avaliação ficou em 3,2 (64% da avaliação máxima).

Tabela 11 – Análise de transparência das informações sobre financiamentos concedidos no âmbito do Pronaf (recursos provenientes da Poupança Rural).

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações*	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	3	Diário Oficial da União.	Na Lei Orçamentária Anual são consignados recursos para o pagamento das equalizações de encargos financeiros.
Existência de descritor da ação governamental	5	Cadastro de Ações; Plano de Safra da Agricultura Familiar.	O Cadastro de Ações pode ser acessado em www.planejamento.gov.br .
Acompanhamento da execução da despesa	3	- Financiamentos: Anuário Estatístico do Bacen. - Equalização: SIAFI.	No caso das despesas com equalização, o conhecimento do montante de recursos repassado a cada instituição financeira, depende de acesso ao SIAFI, que tem acesso restrito. As demais informações podem ser obtidas em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil.
Levantamento de séries históricas	3	-Financiamentos: Anuário Estatístico do Bacen. -Equalização: SIAFI.	
Identificação dos beneficiários	2	Informação não publicada.	As instituições financeiras responsáveis pela execução das políticas não divulgam informações sobre os beneficiários dos empréstimos. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	5	Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011, do MDA.	O documento contém análise do Programa Agricultura Familiar – Pronaf, demonstração da execução de metas físicas e financeiras das ações relacionadas ao programa (orçamentárias e extra-orçamentárias) e descrição dos principais resultados obtidos em 2010.
Média de Avaliação	3,5		Corresponde a 70% da avaliação máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

O Pronaf tem como principal fonte os recursos provenientes da Poupança Rural. Como os encargos financeiros cobrados nesses empréstimos, muitas vezes são inferiores aos custos de captação (remuneração de depositantes e custos administrativos e tributários), há a necessidade de que o Tesouro Nacional complemente esse diferencial, por meio do mecanismo de equalização de taxas de juros. Para honrar esses pagamentos há “previsão na Lei Orçamentária Anual”. Os valores no orçamento são globais, e não permitem, por exemplo, a identificação dos grupos do Pronaf que estão sendo atendidos.

O Cadastro de Ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Plano de Safra da Agricultura Familiar contêm informações detalhadas sobre essa ação, atendendo-se o requisito “existência de descritor da ação governamental”.

No “acompanhamento da execução da despesa” deve-se verificar a concessão dos financiamentos e o pagamento das equalizações. Os financiamentos concedidos são publicados pelo Anuário Estatístico do Banco Central, com defasagem de 4 meses, sem detalhes sobre os montantes repassados aos diferentes grupos que integram o Pronaf. As informações sobre os subsídios correspondentes (despesas com equalização) podem ser obtidas em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil, mas a verificação do montante de recursos repassado a cada instituição financeira depende de pesquisa no SIAFI, cujo acesso apresenta restrições.

O “levantamento de séries históricas” dos financiamentos sofre as limitações já comentadas em função do formato do Anuário Estatístico do Crédito Rural. Já as séries históricas das despesas com equalização podem ser obtidas a partir do SIAFI, mas também exige consultas ano a ano e montagem posterior.

Assim como nos demais casos, as instituições financeiras responsáveis pela execução das políticas não divulgam informações que permitam “Identificação dos beneficiários” dos empréstimos no âmbito do Pronaf. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.

No que se refere à “aferição de resultados e cumprimento de metas”, o Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011, do MDA, contém análise do Programa Agricultura Familiar – Pronaf, com demonstração da execução de metas físicas e financeiras das ações relacionadas ao programa (orçamentárias e extraorçamentárias) e descrição dos principais resultados obtidos em 2010, pelo que se atribuiu avaliação máxima a esse requisito.

A média de avaliação ficou em 3,5, correspondendo a 70% da avaliação máxima.

Tabela 12 – Análise de transparência das informações sobre AGF (recursos provenientes do Tesouro Nacional).

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações*	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	3	Diário Oficial da União.	Na Lei Orçamentária Anual são consignados recursos para AGF.
Existência de descritor da ação governamental	5	Cadastro de Ações; e Plano Agrícola e Pecuário do Gov. Federal.	O Cadastro de Ações pode ser acessado em www.planejamento.gov.br .
Acompanhamento da execução da despesa	3	SIAFI .	O acesso às informações detalhadas do SIAFI é restrito. Dados globais podem ser obtidos em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil.
Levantamento de séries históricas	5	SIAFI; e Página Eletrônica da Conab.	Os dados sobre formação de estoques, via AGF, estão disponíveis de forma mais detalhada na página eletrônica da Conab (link: http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=518&t=2).
Identificação dos beneficiários	4	Mediante Solicitação.	A página eletrônica da Conab contém dados consolidados sobre formação de estoques. Porém, mediante solicitação, foi encaminhada planilha informando o detalhamento das aquisições realizadas em 2011, por Produtor, Cidade, CNPJ, Peso, Valor e Produto.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	3	Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011.	O documento contém análise consolidada do Programa Abastecimento Agroalimentar, que engloba diversas ações, inclusive AGF. O Relatório compara os volumes globais de produtos adquiridos.
Média de Avaliação	3,7		Corresponde a 74% da avaliação máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

As despesas com a formação de estoques públicos são orçamentárias e, portanto, os recursos necessários contam com “previsão na Lei Orçamentária Anual”. Os valores são alocados de forma global, sem maiores indicações sobre os produtos, regiões e público que será beneficiado.

Com relação à “existência de descritor da ação governamental”, o Cadastro de Ações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e o Plano Agrícola e Pecuário contêm informações detalhadas sobre essa ação.

O “acompanhamento da execução da despesa” de forma detalhada depende de acesso ao SIAFI, que é restrito. Dados globais podem ser obtidos em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil.

No que se refere ao “levantamento de séries históricas”, os dados sobre formação de estoques, via AGF, estão disponíveis de forma mais detalhada na página eletrônica da Conab.

A “identificação dos beneficiários” dessa política pode ser feita mediante solicitação à Conab, que disponibiliza planilha informando o detalhamento das aquisições realizadas em 2011, por Produtor, Cidade, CNPJ, Peso, Valor e Produto.

Quanto à “aferição de resultados e cumprimento de metas”, o Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011 contém análise consolidada do Programa Abastecimento Agroalimentar, que engloba diversas ações, inclusive AGF, limitando-se a comparar os volumes globais de produtos adquiridos.

A possibilidade de identificação dos beneficiários contribui para que a média de avaliação fosse uma das maiores entre as políticas analisadas, ficando em 3,7, correspondente a 74% da avaliação máxima.

Tabela 13 – Análise de transparência das informações sobre Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (recursos provenientes do Tesouro Nacional).

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações*	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	3	Diário Oficial da União.	Na Lei Orçamentária Anual são consignados recursos para Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários.
Existência de descritor da ação governamental	5	Cadastro de Ações; e Plano Agrícola e Pecuário do Gov. Federal.	O Cadastro de Ações pode ser acessado em www.planejamento.gov.br .
Acompanhamento da execução da despesa	3	SIAFI .	O acesso às informações detalhadas do SIAFI é restrito. Dados globais podem ser obtidos em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil.
Levantamento de séries históricas	5	SIAFI; e Página Eletrônica da Conab.	Informações detalhadas sobre a concessão desses subsídios estão disponíveis em: www.conab.gov.br ; Produtos e Serviços/ Leilões Públicos.
Identificação dos beneficiários	5	Página Eletrônica da Conab.	Informações detalhadas estão disponíveis em: www.conab.gov.br ; Produtos e Serviços/ Leilões Públicos. Para empresas que receberam bônus: Resultados por Adquirentes ou Relação de Pagamentos/Adquirentes. Para produtores: Relação/Arrematante/Cooperativa/Produtor.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	3	Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011.	O documento contém análise consolidada do Programa Abastecimento Agroalimentar, que engloba diversas ações, inclusive Garantia e Sustentação de Preços.
Média de Avaliação	4		Corresponde a 80% da avaliação máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

A ação orçamentária Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários engloba vários instrumentos utilizados na implementação da Política de Garantia de Preços Mínimos. Os recursos para o atendimento de seus objetivos são orçamentários e contam com “previsão na Lei Orçamentária Anual” de maneira global, não sendo possível identificar “a priori” o quanto está sendo destinado para cada instrumento.

Quanto à “existência de descritor da ação governamental”, o Cadastro de Ações do MPOG e o Plano Agrícola e Pecuário do Governo Federal contém descrição detalhada das características e finalidades dessa ação.

O “acompanhamento da execução da despesa” de forma detalhada depende de acesso ao SIAFI, que é restrito. Dados globais podem ser obtidos em páginas eletrônicas de transparência pública.

O “levantamento de séries históricas” e a “identificação dos beneficiários” é possível acessando a página eletrônica da Conab, que contém informações detalhadas sobre a concessão desses subsídios.

A “aferição dos resultados e do cumprimento de metas” no período recente está contida no Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011. O documento contém análise consolidada do Programa Abastecimento Agroalimentar, que engloba diversas ações, inclusive Garantia e Sustentação de Preços.

A disponibilidade de informações detalhadas na página eletrônica da Conab, contribuiu para que este item tivesse a melhor avaliação de transparência entre todos analisados (média da avaliação: 4, correspondente a 80% da avaliação máxima).

Tabela 14 – Análise de Transparência das informações sobre Reescalonamento de Dívidas Rurais (fontes de recursos que geram subsídios explícitos)

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações*	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	3	SIAFI.	A despesas com equalização de encargos financeiros de operações alongadas, constam da Lei Orçamentária.
Existência de descritor da ação governamental	5	Cadastro de Ações .	O Cadastro de Ações pode ser acessado em www.planejamento.gov.br .
Acompanhamento da execução da despesa	3	SIAFI.	O acesso às informações detalhadas do SIAFI é restrito. Dados globais podem ser obtidos em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil.
Levantamento de séries históricas	3	SIAFI.	O acesso às informações detalhadas do SIAFI é restrito. Dados globais podem ser obtidos em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil.
Identificação dos beneficiários	2	Informação não publicada.	Não são publicadas informações sobre os beneficiários do reescalonamento de dívidas. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	3	Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011.	O Relatório contém breve informação apenas sobre os montantes desembolsados com subsídios de operações alongadas.
Média de Avaliação	3,2		Corresponde a 64% da avaliação máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

Parte dos subsídios gerados pelo reescalonamento de dívidas rurais, referente às fontes equalizáveis, consta da Lei Orçamentária Anual. São as despesas com equalização de encargos financeiros de operações alongadas, que contam com “previsão na Lei Orçamentária Anual”, de maneira consolidada.

Quanto à “existência de descritor da ação governamental”, o Cadastro de Ações do MPOG e o Plano Agrícola e Pecuário do Governo Federal contêm descrição detalhada das características e finalidades dessa ação.

O “acompanhamento da execução da despesa” de forma detalhada, assim como o “levantamento de séries históricas”, depende de acesso ao SIAFI, que é restrito. Dados globais podem ser obtidos em páginas eletrônicas de transparência pública, como por exemplo: Siga Brasil, Contas Abertas e Orçamento Brasil.

Não são publicadas informações que permitam “identificação dos beneficiários” do reescalonamento de dívidas. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.

A “aferição de resultados e cumprimento de metas”, no período recente, restringiu-se ao Relatório de Avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas do Plano Plurianual 2008-2011, do MAPA, que contém apenas breve informação sobre os montantes desembolsados com subsídios de operações alongadas.

A avaliação média foi de 3,2, que corresponde a 64% da avaliação máxima.

Tabela 15 – Análise de Transparência das informações sobre Reescalonamento de Dívidas Rurais (fontes de recursos que geram subsídios implícitos)

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações	Modo de Publicação das Informações	OBS
Previsão na Lei Orçamentária Anual	1	Informação não publicada.	A LRF exige que subsídios, mesmo os implícitos, constem da Lei Orçamentária Anual. Porém, essa determinação não tem sido cumprida.
Existência de descritor da ação governamental	1	Informação não publicada.	Não foram localizadas informações públicas sobre o cálculo e ocorrência dos subsídios implícitos decorrentes dos processos de renegociação de dívidas.
Acompanhamento da execução da despesa	3**	Secretaria do Tesouro Nacional – Mediante Solicitação.	A Secretaria do Tesouro Nacional fornece dados globais sobre os subsídios dessas operações, quando solicitados.
Levantamento de séries históricas	3**	Secretaria do Tesouro Nacional – Mediante Solicitação.	A Secretaria do Tesouro Nacional fornece dados globais sobre os subsídios dessas operações, quando solicitados.
Identificação dos beneficiários	2	Informação não publicada.	De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.
Aferição de Resultados e Cumprimento de Metas	1	Informação não publicada.	Não foram localizadas informações públicas sobre os resultados obtidos com os processos de renegociação de dívidas rurais.
Média de Avaliação	1,7		Corresponde a 34% da avaliação máxima.

*Categorias de Transparência:

0 – Não aplicável;

1 – Informação não gerada ou não existente;

2 – Informação produzida, mas apenas para propósitos internos e não disponível para o público;

3 – Informação disponível para o público, mas de forma consolidada;

4 – Informação detalhada, mediante requerimento a órgão público;

5 – Informação produzida e disponibilizada ao público amplamente e de maneira detalhada.

**Neste caso foi atribuída a categoria 3, em função de os dados terem sido fornecidos de maneira global, sem detalhamento que permita análises mais qualificadas.

Há uma série de operações alongadas que são lastreadas em fontes extraorçamentárias, mas cujas dívidas foram securitizadas pela União junto às instituições financeiras, passando o Tesouro a ser credor das mesmas. Considerando que os encargos da Dívida Pública Mobiliária Federal são significativamente superiores aos encargos dos créditos a serem recebidos, forma-se ao longo do tempo um diferencial que representa concessão de subsídios implícitos aos produtores rurais que tiveram suas dívidas refinanciadas. A LRF exige que subsídios, mesmo os implícitos, contem com “previsão na Lei Orçamentária Anual”. Porém, essa determinação não tem sido cumprida.

Com relação à “existência de descritor da ação governamental”, não foram localizadas informações públicas sobre o cálculo e ocorrência dos subsídios implícitos decorrentes dos processos de renegociação de dívidas.

O “acompanhamento da execução da despesa”, assim como o “levantamento de séries históricas” é possível mediante solicitação à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. Os dados fornecidos são globais e não permitem análises mais qualificadas.

Também nesse caso não é possível a “identificação dos beneficiários” do reescalonamento de dívidas rurais. De acordo com o Bacen, tais dados estão protegidos por sigilo bancário, nos termos da Lei Complementar nº 105/2001.

Registramos, por fim, que não foram localizadas informações públicas sobre “ aferição de resultados e cumprimento de metas” relativas aos processos de renegociação e alongamento de dívidas rurais.

A dificuldade de acesso aos dados fez com que este item tivesse a pior avaliação: 1,7 (correspondente a 34% da avaliação máxima).

3.2 Discussão

A partir das tabelas constantes da Seção 3.1 foi possível calcular as seguintes avaliações médias para cada item analisado:

Tabela 16 – Média das avaliações de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais

Requisitos de Transparência	Geração e Disponibilização das Informações (avaliação média)
Previsão dos benefícios na Lei Orçamentária Anual	2,43
Existência de descritor da ação governamental	4,50
Acompanhamento da execução da despesa	3,00
Levantamento de séries históricas	3,50
Identificação dos beneficiários	2,63
Aferição de Resultados e do Cumprimento de Metas	3,00
Média de Avaliação Geral	3,15

A média dos resultados obtidos nas tabelas de avaliação anteriores foi de 3,15, o que corresponde a 63% da avaliação máxima. O cálculo acima teve como principal propósito obter uma visão geral sobre o grau de transparência das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais.

O resultado obtido neste trabalho é um pouco inferior à avaliação atribuída no Questionário de Orçamento Aberto, aplicado pela IBP em 2010, onde o Brasil atingiu 71% dos pontos possíveis. Cabe ressaltar que, como já registrado na Seção 2.3, a metodologia utilizada na avaliação da IBP apresenta as seguintes características que limitam a comparação: os quesitos de avaliação restringem-se à análise de transparência de documentos orçamentários e o conceito de transparência utilizado considera a pontuação máxima sempre que as informações sejam fornecidas pelos governos, ainda que isso dependa de requerimento.

Não foi objetivo do trabalho, portanto, estabelecer uma comparação entre um índice geral de transparência do Governo Federal e uma avaliação específica das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais. O escopo da avaliação

realizada foi colher elementos para a discussão do modelo de prestação de informações governamentais face ao referencial teórico de transparência pública.

Em função disso, consideramos um universo de informações diferente daquele utilizado pela IBP, uma vez que os benefícios concedidos aos produtores rurais nem sempre transitam pelas leis orçamentárias. Esse procedimento é coerente com a metodologia de cálculo do PSE da OCDE, que tem escopo amplo, e capta todas as transferências financeiras a esse segmento econômico específico, ainda que indiretas (OECD, 2010).

Adotamos, ainda, um conceito de transparência que pressupõe uma postura proativa dos gestores públicos em disponibilizar informações de forma detalhada, acessível e compreensível. Esse conceito está em sintonia com as características da *accountability* descritas na literatura, e que devem ser adotadas por regimes democráticos que pretendem, de fato, estimular a participação da sociedade no controle das políticas implementadas pelo Estado (ACKERMAN, 2005; CARLOS *et al.*, 2008; JARDIM, 1999; MATIAS-PEREIRA, 2008).

Nesse contexto, consideramos que uma média de 63% da avaliação máxima possível permite inferir que faltam às publicações do Governo Federal sobre políticas de apoio aos produtores rurais algumas características essenciais das práticas de *accountability*, como por exemplo: proatividade, acessibilidade e incentivo à participação da sociedade. Tal constatação aponta que os cidadãos têm tido seu papel limitado na formatação e avaliação das políticas direcionadas ao setor agropecuário, já que as informações relevantes sobre essa questão são publicadas apenas parcialmente e de maneira consolidada ou, em muitos casos, não são sequer divulgadas.

Tome-se aqui a avaliação de transparência das informações sobre reescalonamento de dívidas rurais. Verificamos que neste item se situaram as maiores dificuldades para obtenção de dados, chegando, no caso dos recursos que geram subsídios implícitos a uma avaliação média de 1,7, que corresponde a apenas 34% da avaliação máxima. Esse é o exemplo de uma política hermética, sobre a qual a população pouco conhece em termos de objetivos, desembolsos, beneficiários e resultados obtidos.

Nas avaliações realizadas, também verificamos que a identificação dos beneficiários das políticas de apoio ao setor rural é uma informação praticamente indisponível. Nas tabelas de avaliação, esse requisito de transparência apresentou pontuação 2,63, na média, o que corresponde a cerca de 53% da avaliação máxima possível. Na verdade, com exceção das informações disponibilizadas pela Conab sobre os beneficiários das políticas de comercialização, constatou-se que não há dados disponíveis sobre os produtores rurais beneficiados por subsídios em operações de crédito e reescalonamento de dívidas.

Quando a sociedade não conhece de maneira adequada os destinatários finais das políticas públicas, favorece-se a atuação de grupos de interesse. Esse fator pode ser considerado particularmente importante quando se observa o papel dos grupos ligados à atividade agropecuária na formulação, concepção e execução de políticas públicas (LOPES, OLIVEIRA e BOGADO, 2005).

Essa política de informação dificulta o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública. O controle social contribui para a gestão ao favorecer a boa e correta aplicação dos recursos e é um mecanismo de prevenção da corrupção que fortalece a cidadania (CGU, 2011). Segundo Campos (1990), um

governo sem controle social desempenha funções reguladoras, extrativas e distributivas, atribui a si mesmo o controle do comportamento dos cidadãos, arrecada recursos e se considera independente para alocá-los, sem levar em conta critérios como igualdade, representação, participação e transparência.

Matias-Pereira (2005) aponta que uma condição fundamental para o pleno exercício do controle social é o amplo acesso à informação. Para o autor, uma maior eficiência, eficácia e efetividade do controle depende do acesso do cidadão a uma fonte objetiva, contínua e sistemática de informações, gerando ao mesmo tempo um sistema de monitoramento que traga benefícios tanto para o cidadão quanto para os burocratas.

Na própria Administração Pública, contudo, é possível observar experiências exitosas onde o desejo de informar, aliado ao desenvolvimento da tecnologia da informação, permite que as entidades públicas ofereçam um expressivo conjunto de dados aos cidadãos interessados. Na Tabela 15, verificou-se que a Conab disponibiliza informações detalhadas na sua página eletrônica sobre as principais políticas de comercialização. Naquele sítio eletrônico é possível identificar dados sobre AGF, PEP, PEPRO e Contrato de Opções. Isso fez com que a avaliação de transparência das informações sobre Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos Agropecuários (recursos provenientes do Tesouro Nacional) chegasse a 80% da avaliação máxima.

A estratégia de disponibilização de informações adotada pela Conab é coerente com a diretriz expressa na nova Lei de Acesso à Informação, segundo a qual o Governo Federal deve utilizar a internet como meio privilegiado de divulgação de dados (BRASIL, 2011). Cumpre ressaltar, porém, que a utilização da internet como canal privilegiado de comunicação é vista como um grande potencial, mas

também como um enorme desafio como instrumento de transparência pública. Diversos autores levantam questionamentos sobre a capacidade de os cidadãos processarem a infinidade de informações disponibilizadas pela internet (DA SILVA, 2009; TORRES, 2004; MATIAS-PEREIRA, 2010; JARDIM,1999).

Segundo Da Silva (2009), pensar numa comunicação política do Estado através do ambiente digital não significa que isso alcançará toda a esfera civil, ou que captará a atenção do cidadão em todo o tempo, pelo fato de haver um portal em atividade na Rede. Seria preciso consolidar os sítios oficiais como fonte de informação pública e comunicação cidadã, tornando essas fontes de dados atraentes ao público em geral.

Torres (2004) chama a atenção também para o fato de que os termos técnicos utilizados e o grau de complexidade das informações tornam esses dados inacessíveis à maior parte dos cidadãos. Segundo o autor, no Brasil, não obstante os avanços ocorridos desde o processo de democratização ocorrido nos anos 80, com a instalação de sistemas de informações e ampla disponibilidade de dados na internet, há ainda carência de clareza e integração entre os dados, o que torna praticamente inviável o acesso do cidadão comum aos mesmos.

Esse tipo de dificuldade foi constatado no requisito de transparência “acompanhamento da execução financeira” das tabelas de avaliação constantes deste trabalho. Em todas as políticas analisadas, verificou-se que atualmente há uma expressiva disponibilidade de dados (média de avaliação 3, correspondente a 60% da avaliação máxima), porém, a complexa nomenclatura utilizada nas classificações de despesas e receitas inviabiliza o acompanhamento e compreensão desses números por uma significativa parcela da população.

Fortis (2008) aponta como obstáculos para superação dessa limitação, o baixo nível educacional dos cidadãos e o limitado acesso à internet. Quanto ao nível educacional, é preciso ressaltar que não se trata apenas de instrução formal, uma vez que o entendimento de termos técnicos orçamentários e financeiros depende da familiaridade com conceitos específicos. Outra variável relevante é a acessibilidade para os usuários: o acesso à internet, apesar de ter-se ampliado, ainda não se universalizou, restringindo a posse de informações a grupos econômicos privilegiados (FORTIS, 2008).

Portanto, a simples disponibilização de dados, sem uma política clara de comunicação e gestão da informação não contribui para a plena implantação da *accountability* no processo de difusão de informações. Como podemos constatar, o problema é complexo e de difícil equacionamento, uma vez que a informação, mesmo que esteja disponível, nem sempre garante que o controle social será exercido pelo cidadão, objetivo primordial desse esforço de transparência empreendido pela Administração Pública brasileira (TORRES, 2004).

A própria Lei de Acesso à Informação, que surge como promessa para a superação dos entraves antes apontados, deverá enfrentar resistências legais e culturais para que atinja seus objetivos. A utilização dos canais de acesso a informação previstos nessa legislação não garante a plena obtenção de dados.

JARDIM (1999) chama a atenção para o fato de que a existência de normas de acesso a informação, por si só, não são suficientes para transformar o comportamento do governo e sociedade com relação à questão da transparência. Segundo o autor, internacionalmente há uma tendência em se reconhecer que o entusiasmo gerado pelas leis de acesso nos primeiros anos foi sucedido por uma

fase de amadurecimento, de consolidação das políticas de transparência, mas também de maior consciência dos seus limites.

Após uma fase “utópica” da transparência administrativa, o tema estaria sendo abordado com uma perspectiva mais realista sob impacto, em especial, das novas formas de produção e uso da informação. Numa perspectiva atual, tende-se a considerar que a transparência absoluta dos assuntos públicos é pouco provável. “Deve-se, porém, buscar limitar, ao máximo, a zona de sombra subtraída dos olhares dos cidadãos e ameaçante às liberdades” (JARDIM, 1999, p. 64).

Considerando a legislação que está entrando em vigor, Lopes (2010) adverte que o otimismo gerado deve ser tratado com cuidado. Trata-se de duas euforias que convergem nesse tema: a tecnológica e a legislativa. Segundo o autor, “a visão mítica de que a tecnologia é a panaceia para a plena transparência governamental é uma ameaça”. A outra ameaça é não perceber que a aplicabilidade real dos textos legais pode ser superestimada, ou seja, ainda que garantidas as condições tecnológicas e as bases legais, isso não é suficiente para o pleno exercício do controle social.

Para que a nova lei logre êxito em seus objetivos, são muitos os obstáculos a serem superados. Uma das dificuldades geradas é a cultura burocrática. Damata (2011) constata que os servidores públicos normalmente impõem condições e dificuldades para a divulgação de dados, apesar da percepção dominante de que Estado é apenas repositório da informação pública que pertence à sociedade.

Há também obstáculos operacionais e técnicos. Na Administração Pública, enquanto algumas áreas já possuem sistemas de informação e bancos de dados modernos, processos digitalizados, sistemas e vários canais de comunicação com a

sociedade, outras ainda estão na era do papel, enfrentando dificuldades para localizar documentos, sistematizar informações básicas e controlar o fluxo de pedidos e de respostas. Uniformizar esta realidade exigirá recursos humanos e financeiros na área de tecnologia da informação (DA SILVA, 2009).

O alcance dos objetivos delineados pela lei depende, portanto, de um conjunto de ajustes que passa pela adoção de um conceito de transparência que vá além da simples disponibilização de informações. O acesso à informação pública acontece de fato quando o cidadão está apto a coletar dados, compreender o seu significado e extensão, e utilizar essa informação para um melhor controle social das ações governamentais.

Nesse contexto, Herkenhoff e Rabelo (2011) alertam que, além da garantia de acesso às informações, o fortalecimento do controle social depende também de mudanças na cultura organizacional das entidades do Estado. O conceito de transparência precisa ser visto não como mera disponibilização de dados, mas um tipo de visibilidade que valoriza os aspectos técnico, contábil, estatístico e econômico, com a preocupação de inteligibilidade desses dados. Em termos práticos, o nível de transparência depende não só do quantitativo de informação, mas também, e principalmente, de sua acessibilidade e inteligibilidade (DA SILVA, 2009).

No caso das políticas de apoio aos produtores rurais, a análise realizada neste trabalho indica que, a despeito da boa disponibilidade de dados, o controle social desses benefícios não atingiu sua plenitude em função do conhecimento limitado da população sobre as principais políticas, montante de recursos efetivamente alocados, fontes utilizadas e grupos beneficiados.

A pesquisa identificou que falta ao Governo Federal a definição de uma política de transparência pública que leve em conta os preceitos da *accountability* para o setor público, em especial:

- disponibilização de todas as informações relevantes para o controle social no maior número de mídias possível;
- oferta proativa de dados, sem necessidade de solicitações pelos interessados;
- integração e padronização de bancos de dados;
- melhoria dos instrumentos de avaliação dos resultados das políticas públicas;
- aprimoramento da inteligibilidade das informações.

4. CONCLUSÕES

O Brasil, desde a redemocratização, alcançou importantes avanços no que se refere à transparência das ações do Estado, tanto nos aspectos legais quanto operacionais (TORRES, 2004). Nesse período, ampliou-se em quantidade e qualidade o conjunto de informações disponibilizadas para que a população tenha condições de exercer o controle social. No ranking internacional de transparência, em pesquisa conduzida pela *International Budget Partnership* - IBP em 2010, o Brasil alcançou o 9º lugar entre 94 países pesquisados, obtendo 71% dos pontos possíveis, denotando abertura orçamentária acima da média.

No nosso trabalho, que utilizou metodologia elaborada com base no Questionário de Orçamento Aberto desenvolvido pela IBP, a transparência média das informações sobre políticas de apoio aos produtores rurais foi de 63% da avaliação máxima. Os resultados não são comparáveis, pois decorrem de metodologias e universos de abrangência distintos, mas contribuem para a discussão do modelo de prestação de informações governamentais face ao referencial teórico de transparência pública.

Verificou-se na pesquisa realizada que há uma significativa quantidade de dados à disposição dos cidadãos, mas com um nível de detalhamento e apresentação que podem ser considerados insatisfatórios para garantir o efetivo controle social dessas ações governamentais. Portanto, são muitos os desafios a serem superados pela Administração Pública na busca de um grau de transparência que incorpore as características descritas na literatura para o termo *accountability*, que pressupõe a divulgação proativa de informações com clareza, acessibilidade e incentivo à participação social.

As avaliações realizadas neste trabalho mostraram que os principais instrumentos de política agrícola e respectivas fontes de recursos não dispõem de uma política unificada de divulgação de informações. Desse modo, observou-se que dados importantes, como a identificação dos beneficiários do Crédito Rural, deixam de ser disponibilizados. Outras informações são publicadas, mas de maneira dispersa e pouco intuitiva para o cidadão médio, que não dispõe de conhecimentos técnicos específicos.

O atingimento de um nível de transparência que possa ser considerado *accountable*, depende, assim, de aprimoramentos na divulgação das informações, no que diz respeito à postura proativa dos agentes públicos, clareza e acessibilidade dos dados e identificação de beneficiários (LOPES, 2007).

A Lei de Acesso à Informação poderá ajudar a preencher as lacunas de informação ainda existentes. Nesse primeiro momento, porém, essa legislação ainda depende de um processo de interpretação de seus dispositivos e adaptação cultural dos agentes públicos, de modo que ainda não é possível obter todos os dados necessários para o exercício do pleno controle social.

Diante das dificuldades identificadas, cabe elencar algumas medidas que podem contribuir no aprimoramento da transparência governamental. Segundo a IBP (2010), os governos podem melhorar a transparência e a responsabilidade rapidamente e facilmente, publicando on-line todas as informações já produzidas. De acordo com a instituição, os governos devem publicar 100 por cento dos documentos que produzem. O primeiro passo, portanto, é superar a cultura do sigilo, revendo normas e procedimentos técnicos que impedem a divulgação de determinadas informações, como os beneficiários do Crédito Rural e do reescalonamento de dívidas, por exemplo.

Além de disponibilizar proativamente essas informações, é necessário investir na acessibilidade e clareza dos dados. A médio prazo é importante que as escolas incluam em suas grades curriculares disciplinas que abordem a importância do controle social, ao mesmo tempo em que os alunos sejam familiarizados com as nomenclaturas técnicas sobre receitas e despesas públicas (FORTIS, 2008). No curto prazo, devem ser publicados relatórios simplificados das ações governamentais, acompanhados de materiais explicativos.

Um outro avanço necessário diz respeito à integração dos bancos de dados e relatórios. Atualmente, as informações sobre as políticas de apoio aos produtores rurais estão dispersas em inúmeros documentos e páginas eletrônicas distintas. Haverá uma sensível evolução na acessibilidade desses dados quando for possível acessá-los a partir de um único portal ou documento que consolide diversos dados que são da mesma natureza.

Além dos aprimoramentos de ordem estrutural, entendemos que a abordagem sobre transparência comporta novos estudos sobre diversas questões relacionadas a essa temática.

Um tema relevante diz respeito à elaboração de um indicador que meça o grau de transparência das informações governamentais, com base no conceito de *accountability*. Os índices atualmente existentes estão restritos à avaliação de transparência de canais de comunicação (Contas Abertas), gestão de finanças públicas (PEFA) e informações orçamentárias (Índice de Orçamento Aberto - IBP). Verifica-se, porém, que há dados importantes sobre transferências de recursos a grupos específicos que não são captados por nenhum desses indicadores, ensejando a necessidade de elaboração de um indicador mais amplo que considere todas essas peculiaridades.

São necessárias pesquisas futuras também sobre o impacto do grau de transparência na efetividade das políticas de apoio aos produtores rurais. Lembramos que o objetivo final do processo de transparência governamental é a busca de políticas públicas que produzam melhores resultados econômicos e sociais (STIGLITZ, 2002; ABRAMO, 2004).

Cabe aprofundamento, ainda, sobre a possível inter-relação entre déficit de transparência e a atuação de grupos de interesse, principalmente no que diz respeito aos grupos que atuam na formulação de políticas públicas e captação de recursos de maneira privilegiada para o setor agropecuário no Brasil (SOTO BAQUERO, 1992).

Por fim, entendemos que merecem estudos adicionais os dispositivos na Lei de Acesso à Informação, que tem sido considerada um marco na mudança de paradigma da forma como o Estado brasileiro trata a divulgação de informações. Desse modo, serão positivos trabalhos que versem sobre seu alcance e desafios.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Acesso à informação e eficiência administrativa, **Revista Fundap.SP.** Ano1, número 2, outubro de 2004: disponível em <<http://www.revista.fundap.sp.gov.br/revista2/paginas/comentario.htm>> Acessado em 07.03.2012.

ACKERMAN, J. **Social accountability in the public sector: a conceptual Discussion.** Washington: World Bank, 2005.

ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico.** São Paulo: Editora Atlas S. A., 2009.

ASSOCIAÇÃO CONTAS ABERTAS. **Índice de transparência.** Disponível em <<http://www.indicedetransparencia.org.br>>. Acessado em 12/11/2011.

BACEN, Banco Central do Brasil. **Manual de Crédito Rural - MCR.** <<http://www4.bcb.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=nmsGeroMCR:dvGeropMCR>> Acessado em 24/04/2012.

_____, Banco Central do Brasil. **Anuário Estatístico do Crédito Rural – 2007 a 2011.** Anual. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2011/rel51411.pdf>. Acessado em 20/06/2012.

BERNARDES, A. C.; LEITE, T.S. **Instrumento de financiamento da agricultura brasileira, breve relato.** XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, julho de 2008.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil.** Campinas: UNICAMP – Instituto de Economia, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil,** 1988.

_____. **Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989.** Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992.** Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: Quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v.24, n.2, fev/abr.1990.

CARLOS, F.A.; LOPES, J.E.G.; PEDERNEIRAS, M.M.M.; MACÊDO, J.M.A.; AMARO, R.G.; RIBEIRO FILHO, J.F. Uma discussão sobre a criação de indicadores de transparência na gestão pública federal como suporte ao ciclo da política pública. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.12, maio/ago, 2008.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CGU, Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2001**. Brasília: 2011.

CGU, Controladoria Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/transparencia-ativa/index.asp>>, acesso em 07/03/2012.

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**. Ministério da Agricultura e Abastecimento, Brasília, v.10, n.3, jul./ ago./ set. 2001.

DAMATA, R. **Pesquisa diagnóstico sobre valores, conhecimento e cultura de acesso à informação pública no Poder Executivo Federal brasileiro**. Brasília: Controladoria Geral da União, 2011.

DA SILVA, S. P. **Democracia online: pressupostos teóricos e inovações estruturais na comunicação do Estado contemporâneo**. Artigo apresentado no III Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (Compolítica). São Paulo: PUC, 2009.

DE CONTI, B. M.; ROITMAN, F. B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. **Revista do BNDES**, nº 35, junho de 2011.

DEL GROSSI, M.E.; GRAZIANO DA SILVA, J. As (re)negociações das Dívidas Agrícolas. **Estudos Rurais II**, Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Núcleo de Estudos Agrários, v.7, n.29, 2007.

DUARTE, A. V. **Descentralização vigiada: accountability e avaliação dos serviços públicos não estatais e da orientação por resultados na Administração Pública**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPEd/UFRJ, 2010.

FERREIRA, D. E. S. **Experiências recentes de controle social sobre o processo de orçamentação pública municipal no Brasil**. Brasília: ESAF, 2006. 79 p. Monografia premiada em 2º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional, 2006.

FILGUEIRAS, F. **Além da transparência: accountability e política da publicidade**. São Paulo: Lua Nova, 2011.

FORTIS, M. F. A. Transparencia y control social en el Gobierno Federal Brasileño: análisis de los principales avances y desafíos en el período post-LRF. **Revista Internacional de Presupuesto Público**. ASIP, Año XXXVI, nº 68, Noviembre/Diciembre 2008.

FMI, Fundo Monetário Internacional. **Manual de transparência fiscal**. Washington, 2007.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C.M; BASTOS, E. T.; **Gastos públicos em agricultura: retrospectiva e prioridades**. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2006.

GASQUES, J. G.; REZENDE, G. C.; VILLA VERDE, C. M.; SALERNO, M. S.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; CARVALHO, J. C. S. **Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil**. Texto para discussão nº 1009 - ISSN 1415-4765. Brasília: Ipea, 2004.

GASQUES, J. G.; SPOLADOR, H. F. S. **Taxa de juros e políticas de apoio interno à agricultura**. Texto para discussão nº 952. Brasília: IPEA, 2003.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1997.

GRYNSZPAN, M. A afirmação do agronegócio: novos agentes e representações do rural. **Anais do XXXIII Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu, 2009.

HERKENHOFF, M. B.; RABELO, D. C. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de assistência social. **Textos & Contextos**, v. 10, n. 1, p. 82 - 93, jan./jul. Porto Alegre, 2011.

IBP, International Budget Partnership. **OBI – Methodology 2010**. Washington, 2011.

IBP, International Budget Partnership. **Pesquisa do orçamento aberto 2010**. Washington, 2010.

JARDIM, J. M. **Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Rio de Janeiro: EdUFF, 1999.

JARDIM, J. M. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. **Revista do Serviço Público**. Brasília: ENAP, v. 46 , n. 1, p. 137-152, Jan./Abr. 1995.

LEDERMAN, D.; LOAYZA N. V.; SOARES; R.R. Accountability and Corruption: Political Institutions Matter. In: **Economics & Politics**, 2005.

LOPES, M.R.; OLIVEIRA, M.S.; BOGADO, P.R. **O Papel dos grupos de interesse na consolidação do Mapa**. Revista de Política Agrícola, Ano XIV – Nº 3 – Jul./Ago./Set. 2005. Brasília: Secretaria Nacional de Política Agrícola, Companhia Nacional de Abastecimento.

LOPES, C. A. Acesso à informação pública para a melhoria da qualidade dos gastos públicos – literatura, evidências empíricas e o caso brasileiro. **Caderno de Finanças Públicas**, Brasília, n.8, p. 5-40, dez.2007.

MARTINS, C. E. Governabilidades e controles. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 1, p. 5-20, jan./mar. Rio de Janeiro, 1989.

MATIAS-PEREIRA, J. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, 2002.

_____. Reforma do Estado e controle da corrupção no Brasil. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 1-17, abril/junho 2005.

_____. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDEL, T. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. 2.ed. Brasília : UNESCO, 2009.

MORAES, A.L.M. Estimativas de apoio à agricultura brasileira pela OCDE. **Revista de política agrícola**,v. 16,n.1, p. 7-16, jan./mar. 2007.

MOSHER, F. **Democracy and the public service**. New York: Oxford University, 1968.

OCDE, Organização para cooperação e desenvolvimento econômico. **Análise das políticas agrícolas: Brasil**. Paris, 2005.

OECD, Organization for Economic Co-operation and Development. **OECD best practices for budget transparency**. Paris, 2002.

_____, Organization for Economic Co-operation and Development. **OECD'S producer support estimate and related indicators of agricultural support (the PSE manual)**. Paris, 2010.

_____, Organization for Economic Co-operation and Development. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2011 - OECD countries and emerging economies**. Paris, 2011.

_____, Organization for Economic Co-operation and Development. **Brazil: estimates of support to agriculture.** Disponível em http://www.oecd.org/document/59/0,3746,en_2649_33797_39551355_1_1_1_1,00.html. Acessado em 11/06/2012.

PEFA, Public Expenditure and Financial Accountability. **Gestão das finanças públicas - estrutura de medição do desempenho.** Secretaria de PEFA - Banco Mundial: Washington, 2005.

PEREIRA, M. W. G.; VIEIRA, W. C. Análise da política de garantia de preços mínimos O caso do Prêmio para Escoamento do Produto. **Revista de Política Agrícola.** Ano XVIII – nº 2 – Abr./Maio/Jun. 2009.

RAMOS, L. E. R. **Estimativa dos custos fiscais da subvenção econômica à agropecuária.** Dissertação (mestrado), Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2011.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2ª Edição. Brasília: Prisma/OMS, 2004.

SOTO BAQUERO, F. A. **Da indústria de papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporatismo tradicional ao neocorporatismo.** Tese de doutoramento apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 1992.

STIGLITZ, J. Transparency in Government. In: **The right to tell – the role of mass media in economic development.** Washington, DC: The World Bank, 2002.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **Glossário.** Disponível em: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_s.asp. Acessado em: 09/01/2013.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e Administração Pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

ANEXO I – DEFINIÇÕES DE INDICADORES DA OCDE

INDICADORES DE SUPORTE AOS PRODUTORES

Producer Support Estimate (PSE): é o valor monetário anual das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medido da porteira para dentro, provenientes de políticas que apoiam a agricultura, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos na produção ou na renda do produtor;

Percentage PSE (%PSE): é o PSE como um percentual das receitas brutas do agricultor;

Producer Nominal Assistance Coefficient (producer NAC): razão entre o valor das receitas brutas do agricultor (inclusive suporte) e o valor das receitas brutas estimadas pelo preço de referência (*border price*), medido da porteira para dentro.

Producer Nominal Protection Coefficient (producer NPC): razão entre o preço médio recebido pelos produtores da porteira para dentro.

Producer Single Commodity Transfers (producer SCT): o valor monetário anual das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medido da porteira para dentro, proveniente de políticas diretamente relacionadas à produção de uma determinada *commodity*.

Producer Percentage Single Commodity Transfers (producer %SCT): valor das transferências SCT de uma *commodity* como percentual da receita bruta do produtor para aquela *commodity* específica.

Group Commodity Transfers (GCT): o valor monetário anual das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medido da porteira para dentro, proveniente de políticas cujos pagamentos são feitos desde que sejam produzidas uma ou mais *commodities* de uma determinada lista.

All Commodity Transfers (ACT): o valor monetário anual das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medido da porteira para dentro, proveniente de políticas que não impõem restrições à produção de *commodities*, mas requerem que o recebedor produza alguma *commodity* de sua escolha.

Other Transfers to Producers (OTP): o valor monetário anual das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, medido da porteira para dentro, proveniente de políticas que não exigem a produção específica de nenhuma *commodity*.

INDICADORES DE SUPORTE AOS SERVIÇOS GERAIS PARA AGRICULTURA

General Services Support Estimate (GSSE): o valor monetário anual das transferências brutas para provisão de serviços gerais aos produtores agrícolas coletivamente, provenientes de políticas que dão suporte à agricultura independentemente de sua natureza, objetivos e impactos na produção agrícola, renda ou consumo. O GSSE não inclui nenhuma transferência a produtores individualmente.

Percentage GSSE (%GSSE): é o GSSE como um percentual do *Total Support Estimate* (TSE).

INDICADORES DE SUPORTE AOS CONSUMIDORES

Consumer Support Estimate (CSE): o valor monetário anual das transferências brutas dos (para os) consumidores de *commodities* agrícolas, medidas da porteira para dentro, provenientes de políticas que dão suporte à agricultura, independentemente de sua natureza, objetivos ou impactos no consumo de produtos agrícolas.

Percentage CSE (%CSE): é o CSE como um percentual das despesas com consumo (medidas da porteira para dentro) líquidas das transferências dos contribuintes aos consumidores.

Consumer Nominal Assistance Coefficient (consumer NAC): A razão entre o valor das despesas com consumo de *commodities* agrícolas e o preço de referência, ambos medidos da porteira para dentro.

Consumer Nominal Protection Coefficient (consumer NPC): A razão entre o preço médio pago pelos consumidores e o preço de referência, ambos medidos da porteira para dentro.

Consumer Single Commodity Transfers (consumer SCT): o valor monetário anual das transferências brutas dos (para os) consumidores de *commodities* agrícolas, medidas da porteira para dentro, provenientes de políticas diretamente relacionadas à produção de uma determinada *commodity*.

INDICADORES DE SUPORTE TOTAL À AGRICULTURA

Total Support Estimate (TSE): o valor monetário anual de todas as transferências brutas dos consumidores e contribuintes, proveniente de políticas que dão suporte à agricultura, líquido de receitas orçamentárias associadas, independentemente de seus objetivos e impactos na produção ou renda agrícola, ou consumo de produtos agrícolas.

Percentage TSE (%TSE): é o TSE como uma proporção do PIB.

ANEXO II

Consultas apresentadas a órgãos públicos para obtenção de informações, em conformidade com dispositivos da Lei de Acesso à Informação

(As questões foram encaminhadas por meio do sistema e-SIC, em 11/07/2012)

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO - MAPA

Consultas:

- Do total de Crédito Rural concedido com recursos controlados, quanto foi destinado aos 1000 produtores e pecuaristas que tomaram os maiores empréstimos (ano de 2011)? Discriminar por tipo de crédito (Custeio, Investimento e Comercialização) e fonte de recursos. Protocolo: 21900.000156/2012-69
- Esses empréstimos corresponderam a que percentual do total de Crédito Rural concedido com recursos controlados em 2011? Protocolo: 21900.000157/2012-11

Resposta (07/08/2012):

“Informamos que o MAPA não detém tais informações com esse nível de detalhamento, uma vez que os dados que disponibilizamos nos chegam de forma indireta. Os dados por nós consolidados, já estão disponíveis no sítio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no link Estatísticas e Dados Básicos de Economia/Julho/2012 - seção de Crédito Rural, conforme arquivo em anexo.”

Comentários:

O objetivo da questão é verificar o grau de concentração dos financiamentos com recursos controlados. O documento “Estatísticas e Dados Básicos de Economia/Julho/2012 - seção de Crédito Rural” contém as seguintes informações: Financiamento Rural – Programação e Aplicação de Recursos, detalhando Custeio, Comercialização, Investimentos e outras Linhas Especiais por fonte de recursos. Discrimina, ainda, total de créditos para Agricultura Empresarial e Familiar.

Conclusão:

Informação indisponível, por motivos técnicos.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB

Consulta 01:

- Identificação nominal das empresas que receberam bônus – Prêmio de Escoamento do Produto em 2011. Qual o valor recebido por cada uma? Protocolo: 99933.000013/2012-67

Resposta (23/07/2012):

“Informamos que para obter as informações solicitadas, deve-se acessar a página da Conab na forma a seguir descrita: www.conab.gov.br; Produtos e Serviços. Para empresas que receberam bônus: Resultados por Adquirentes ou Relação de Pagamentos/Adquirentes. Para produtores: Relação/ Arrematante/Cooperativa/Produtor.”

Comentários:

O objetivo da questão é identificar as empresas que recebem este tipo de subvenção. Na página eletrônica da Conab estão disponíveis as informações solicitadas.

Conclusão:

Informação prestada, conforme solicitado.

Consulta 02:

- Quantos produtores rurais entregaram produtos, com amparo do Prêmio de Escoamento do Produto – PEP em 2011? Qual o valor recebido por cada produtor? Protocolo: 99933.000014/2012-10

Resposta (23/07/2012):

“Informamos que para obter as informações solicitadas, deve-se acessar a página da Conab na forma a seguir descrita: www.conab.gov.br; Produtos e Serviços. Para empresas que receberam bônus: Resultados por Adquirentes ou Relação de Pagamentos/Adquirentes. Para produtores: Relação/ Arrematante/Cooperativa/Produtor.”

Comentários:

O objetivo da questão é identificar os beneficiários finais deste tipo de subvenção. Na página eletrônica da Conab estão disponíveis as informações solicitadas.

Conclusão:

Informação prestada, conforme solicitado.

Consulta 03:

- Quais as Aquisições do Governo Federal – AGF realizadas em 2011? Discriminar por produtor rural, volume adquirido e valor pago. Protocolo: 99933.000015/2012-56

Resposta (24/07/2012):

Foi encaminhada planilha contendo todas as informações solicitadas.

Comentários:

O objetivo da questão foi identificar os beneficiários dessa política. A resposta forneceu todos os dados solicitados.

Conclusão:

Informação prestada, conforme solicitado.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA

Consulta:

- Dos empréstimos concedidos no âmbito do Pronaf, quanto foi emprestado por Grupo de beneficiário em 2011? Discriminar por tipo de crédito (Custeio, Investimento e Comercialização) e fonte de recursos. 54800000175201272

Resposta (10/08/2012):

“O levantamento estatístico do Crédito Rural é realizado por meio do sistema RECOR - Registro Comum das Operações Rurais do Banco Central do Brasil – BACEN. Para consultar dados oficiais do crédito do Pronaf, consulte o link: <http://www.bcb.gov.br/?RED-RELRURAL>.”

Comentários:

O objetivo da questão é verificar qual o percentual de recursos que está sendo direcionado para os diferentes grupos de beneficiários do Pronaf. A resposta remete ao Anuário Estatístico do Crédito Rural, cujo grau de detalhamento não permite tal análise.

Conclusão:

Informação não localizada, de acordo com as instruções.

BANCO CENTRAL DO BRASIL - BCB

Consulta 01:

- Identificação nominal dos cem produtores rurais e pecuaristas que tiveram acesso aos maiores empréstimos no âmbito do Crédito Rural com recursos controlados, no ano de 2011. Favor discriminar por tipo de crédito (Custeio, Investimento e Comercialização) e por fonte de recursos. 18600.000772/2012-90

Resposta:

“Os Dados na forma solicitada pelo demandante (nominal) estão protegidos pelo sigilo bancário imposto pela Lei Complementar Nº 105, de 10 de janeiro de 2001.”

Comentários:

O objetivo da questão foi identificar os beneficiários dos empréstimos com recursos controlados.

Conclusão:

Informação indisponível, por motivos legais.

Consulta 02:

- Identificação nominal dos cem produtores rurais e pecuaristas que tiveram acesso aos maiores volumes de créditos no âmbito do Pronaf, no ano de 2011. Favor discriminar por categoria do produtor e fonte de recursos. 18600.000773/2012-34

Resposta:

“Os dados na forma solicitada pelo demandante (nominal) estão protegidos pelo sigilo bancário imposto pela Lei Complementar Nº 105, de 10 de janeiro de 2001.”

Comentários:

O objetivo da questão foi identificar os principais beneficiários dos financiamentos concedidos no âmbito do Pronaf.

Conclusão:

Informação indisponível, por motivos legais.

Consulta 03:

- Identificação nominal dos cem produtores rurais e pecuaristas que tiveram maiores valores de dívidas securitizadas (período: 1995 a 2011). Favor discriminar os montantes refinanciados e as fontes de recursos. Quanto o refinanciamento dessas dívidas representou no volume total refinanciado? 18600.000774/2012-89

Resposta:

“Os dados na forma solicitada pelo demandante (nominal) estão protegidos pelo sigilo bancário imposto pela Lei Complementar Nº 105, de 10 de janeiro de 2001.”

Comentários:

O objetivo da questão foi identificar os principais beneficiários dos refinanciamentos de dívidas rurais.

Conclusão:

Informação indisponível, por motivos legais.

Consulta 04:

- Qual o volume de dívidas rurais cujas parcelas se encontram em atraso atualmente? 18600.000775/2012-23

Resposta:

“O sistema Registro Comum de Operações Rurais (Recor) não dispõe dos dados requeridos pelo demandante. A adimplência ou inadimplência das dívidas rurais dos produtores não são repassadas atualmente a este Banco Central. O sistema Recor capta tão somente os dados originalmente pactuados entre financiador e financiado.”

Comentários:

O objetivo da questão é identificar o grau de inadimplência dos financiamentos rurais, o que pode redundar em pressões por novos processos de reescalonamento de dívidas. A resposta não indica onde podem ser obtidas tais informações.

Conclusão:

Informação indisponível, por motivos técnicos.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL DO MINISTÉRIO DA FAZENDA – STN/MF

Consulta 01:

- Qual o volume total (valores nominais) de dívidas rurais “securitizadas” (refinanciadas e prorrogadas) desde 1995, por ano? Favor discriminar por fonte de recursos. 16853.006712/2012-83

Resposta (31/07/2012):

“O Programa Securitização das dívidas rurais ocorreu no ano de 1995, conforme autorizado pela Lei nº 9.138, de 29.11.1995, que autorizou as instituições financeiras a procederem ao alongamento de dívidas originárias de Crédito Rural, contraídas por produtores rurais, suas associações, cooperativas e condomínios, inclusive as já renegociadas, relativas às seguintes operações, realizadas até 20 de junho de 1995, e previu, conforme seu art. 6º, que o Tesouro Nacional emitiria títulos até o montante de R\$ 7.000.000.000,00, (sete bilhões de reais) para garantir as operações de alongamento dos saldos consolidados de dívidas de que trata o art. 5º da citada Lei. Não houve securitização nos anos subsequentes. No tocante à discriminação do volume total securitizado por fonte de recursos, informamos que esses valores não se encontram disponíveis na forma solicitada, e, considerando o inciso III do art. 13 do Decreto 7.724/2012, que prevê o não atendimento de solicitações que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, não é possível o fornecimento dos dados em questão.”

Comentários:

O objetivo da questão é conhecer com maiores detalhes o processo de reescalamentos de dívidas rurais. A resposta enviada evidencia a dificuldade de obtenção desses dados.

Conclusão:

Informação indisponível, por motivos técnicos.

Consulta 02:

- Identificar o impacto financeiro da securitização de dívidas rurais, em termos de subsídios explícitos (orçamentários) e implícitos (extraorçamentários) gerados, em valores correntes. Discriminar por ano (período de 1996 a 2011). 16853.006713/2012-28

Resposta (30/07/2012):

Foi enviada tabela, conforme solicitado, no período de 2003 a 2011.

Comentários

O objetivo da consulta é conhecer o impacto financeiro para o Tesouro Nacional, decorrente dos processos de reescalamento de dívidas rurais. Na resposta apresentada, chamam a atenção os baixos valores, o que enseja a necessidade de novas consultas para esclarecimentos sobre os dados fornecidos.

Conclusão:

Informação prestada, conforme solicitado.

Consulta 03:

- Quanto cada instituição financeira recebeu a título de equalização de encargos financeiros nos financiamentos concedidos no âmbito do Crédito Rural, nos últimos cinco anos? Favor detalhar por tipo de financiamento, nº de contratos e valor. 16853.006714/2012-72

Resposta (31/07/2012):

“Segue em anexo os dados pesquisados pela GEFIN/COPEC/STN por meio do SIAFI-GERENCIAL, dos últimos cinco anos das operações de equalizações sob responsabilidade do Ministério da Fazenda. Ressalto que tais operações não representam a totalidade dos financiamentos do crédito rural utilizados no país.” Foram enviados 7 anexos com as respostas

Comentários

O objetivo da questão foi identificar quais instituições financeiras estão recebendo os maiores valores a título de equalização de encargos financeiros. As respostas foram prestadas, conforme a solicitação.

Conclusão:

Informação prestada, conforme solicitado.

Consulta 04:

- Qual o estoque atual das dívidas rurais “securitizadas” (refinanciadas e prorrogadas)? Favor detalhar por fonte de recursos. 16853.006715/2012-17

Resposta (31/07/2012):

“Tendo em vista as diversas alterações na legislação que rege a matéria desde o início do Programa da Securitização das dívidas rurais, efetuado com base na Lei nº 9.138/1995, não foi possível, ainda, a finalização das adequações necessárias ao sistema informatizado desenvolvido para controle dessas dívidas, bem como do consequente processamento das informações enviadas pelos muitos agentes financeiros envolvidos. Dessa forma, não é possível o fornecimento dos dados solicitados.”

Comentários

O objetivo da questão é conhecer com maiores detalhes o processo de reescalamentos de dívidas rurais. A resposta enviada evidencia a dificuldade de obtenção desses dados.

Conclusão:

Informação indisponível, por motivos técnicos.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES

Consulta 01:

- Quais foram as fontes de recursos do BNDES/Finame nos últimos 5 anos? Discriminar por ano (2007 a 2011). 99903.000149/2012-24

Resposta:

“Esclarecemos que os Produtos e Programas do BNDES, aplicáveis ao setor do agronegócio, encontram-se listados no Portal do BNDES e podem ser acessados no link ao lado - Agropecuária. O apoio financeiro ao agronegócio se dá pela alocação/aplicação das fontes tradicionais de recursos do BNDES, provenientes: (i) do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, do PIS-PASEP (combinação do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) e outras fontes institucionais; (ii) de aporte de capital e operações de financiamento com seu acionista único, o Tesouro Nacional; e (iii) de operações realizadas no mercado doméstico e internacional (por meio de emissão de títulos nos respectivos mercados de capitais, quando as condições se demonstram favoráveis, e de empréstimos e financiamentos com seu acionista, organismos governamentais e multilaterais, dentre outros).”

Comentários

O objetivo da questão foi verificar quais fontes foram utilizadas efetivamente nos financiamentos. A resposta limitou-se a fornecer dados já disponíveis na página eletrônica do BNDES.

Conclusão:

Informação não localizada, de acordo com as instruções.