

ORÇAMENTO PÚBLICO: ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS VOLTADOS À AGRICULTURA

Bethânia Ávila Rodrigues (UTFPR – Campus Ponta Grossa) rodriguesbethania@yahoo.com
Leomara Battisti Telles (UTFPR – Campus Ponta Grossa; IFPR – Coronel Vivida) leomara.battisti@ifpr.edu.br
Monica Cristine Scherer Vaz (UTFPR – Campus Ponta Grossa) monicacsvez@yahoo.com.br
Alcione Lino de Araújo (IFMA – Santa Ines) alcionelino@hotmail.com
Juliana Vitoria Messias Bittencourt (UTFPR – Campus Ponta Grossa) julianavitoria@utfpr.edu.br

Resumo:

O cenário político brasileiro tem se destacado mundialmente devido a escandalos que, em 2016, resultaram em um processo de impeachment que ocasionou a troca do chefe do poder executivo do país. Essa mudança trouxe consigo alterações também nos poderes legislativo e judiciário. Conseqüentemente ocorreram reflexos na economia do país, e mais pontualmente no orçamento público. Neste contexto, este estudo tem como objetivo analisar a execução orçamentária voltada ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), no período entre 2014 e 2018. Este órgão é responsável por investimentos e desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao setor agrícola, que exerce papel fundamental para a economia e a alimentação dos brasileiros. Para isso, foram pesquisadas duas bases de dados, o Impostômetro e o Mosaico Orçamentário, para o levantamento de receitas e despesas públicas, respectivamente. Os resultados mostram que os valores autorizados no orçamento público do período estipulados são superiores aos valores arrecadados em tributos, porém a execução, ou seja, os valores pagos de fato, são inferiores à arrecadação bruta. Além disso, temos que as unidades orçamentárias do MAPA recebem valores distintos para execução de suas atividades, e que a média de execução de duas de suas unidades orçamentárias é muito baixa, enquanto que das outras duas, são médias de execução que atendem ao orçamento autorizado de caráter obrigatório.

Palavras chave: Orçamento Público, Agricultura, Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimentos, Recursos Públicos.

PUBLIC BUDGET: ANALYSIS OF INVESTMENT FOR AGRICULTURE

Abstract:

The Brazilian political scene has been outstanding worldwide due to scandals that, in 2016, resulted in an impeachment process that caused the exchange of the head of the executive power of the country. This change brought with it also changes in the legislative and judicial powers. As a result, there were reflections on the country's economy, and more specifically on the public budget. In this context, the objective of this study is to analyze the budget execution directed to the Ministry of Livestock and Food Supply (MAPA), between 2014 and 2018. This body is responsible for investments and the development of public policies aimed at the agricultural sector, which plays a role fundamental for the economy and food of Brazilians. For this, two databases, the Impostometer and the Budget Mosaic, were searched for the collection of public revenues and expenses, respectively. The results show that the

amounts authorized in the public budget of the period stipulated are higher than the values collected in taxes, but the execution, that is, the amounts actually paid, are lower than the gross collection. In addition, we have that the MAPA budget units receive different amounts to carry out their activities, and that the average execution of two of its budget units is very low, while the other two are execution averages that meet the authorized budget of mandatory character.

Key-words: Public Budget, Agriculture, Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply, Public Resources.

1. Introdução

Dentre as diversas maneiras de fiscalizar as atividades dos representantes escolhidos pela população por meio do voto direto (poderes executivo e legislativo), o acompanhamento do orçamento público pode ser um importante meio de inspeção e cobrança para os cidadãos brasileiros. Assim como nas organizações privadas, o orçamento também está presente nas organizações públicas, e é denominado orçamento público, visto que seu interesse é coletivo e suas informações devem estar disponíveis para a população. No entendimento de Brookson (2000, p.6), um orçamento “é uma declaração de planos financeiros para o período que está por vir, normalmente de um ano”.

Essa definição trazida por Brookson é ampla, e pode também ser aplicada ao orçamento público, porém há uma diferenciação que deve ser considerada. Giacomoni (2002, p.67) apresenta em sua definição um termo que representa tal diferença, afirmando que orçamento público “é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”. O termo governo carrega a responsabilidade dos gestores públicos em planejar e executar os orçamentos, dado que a função do governo, segundo Madeira (2010), é a condução política, ou seja, a organização da condução das tarefas para a realização da função do Estado.

Entre as diversas classificações históricas de orçamento público, uma bastante simples é a que divide a história da evolução conceitual do orçamento público em duas fases, trazidas por Giacomoni (2002). A primeira fase é denominada de “Orçamento Tradicional”, cuja aparição ocorreu no início do século XIX que, de uma maneira muito simples as despesas eram comparadas com as receitas, configurando que a principal função do orçamento público era de controle político.

Já a segunda fase, denominada de “Orçamento Moderno”, surgiu junto com o novo século, XX, nos Estados Unidos, e sua principal função, que anteriormente era apenas de controle político, passou a ser um instrumento de administração (Giacomoni, 2002). Logo, o instrumento que servia apenas para comparação de receitas e despesas passava a ser um instrumento para planejamento e projeções da atuação do governo.

No estudo realizado por Dal Bem Pires e Motta (2006) é apresentada a evolução histórica do orçamento público no mundo. Os autores apontam três países que mais se destacam no desenvolvimento de técnicas orçamentárias, contribuindo para o que temos e sabemos hoje sobre orçamento público: Inglaterra, França e Estados Unidos. Desde 1822 esses países trabalham na melhoria dos seus processos orçamentários, e com isso, auxiliaram muitos países, como o Brasil a compor suas técnicas orçamentárias.

No Brasil o orçamento público evoluiu ao passo em que as Constituições Federais evoluíram e, assim como destacado por Giacomoni (2002), hoje o orçamento público brasileiro não tem caráter apenas de controle e sim é um instrumento de administração pública. Dessa forma, este estudo tem o objetivo de analisar a execução do orçamento público brasileiro, de forma a destacar os investimentos voltados ao Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA), entre o período de 2014 e 2018.

2. Caracterizando o Orçamento Público Brasileiro

Como conceituado por Brookson (2006) e direcionado Giacomoni (2002), o orçamento público consiste em um plano financeiro, que leva em conta a previsão de receitas e despesas, para o período, comumente adotado, de um ano. Neste sentido, torna-se importante reconhecer quais são as fontes de receitas bem como as despesas governamentais brasileiras.

Em 1964 foi decretada a Lei nº 4.320, a qual estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964). Segundo a Lei 4.320/64, o orçamento brasileiro é composto por duas classes de despesas: i) **Despesas correntes**, que correspondem às despesas de custeio e transferências correntes, e ii) **Despesas de capital**, que compreendem investimentos, inversões financeiras e transferências de capital. Logo, temos algumas despesas que são contínuas, e outras que são eventuais. E, ainda de acordo com a mesma lei, as receitas também seguem as mesmas classificações: Receitas correntes, e receitas de capital. Com isso, as receitas correntes são destinadas para cobrir despesas correntes, e as receitas de capital cobrem as despesas de capital.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2018) e com o autor Conti (2008), as fontes de receitas são organizadas como descritas no Quadro 1, obedecendo duas classificações: a classificação legal (Corrente e de Capital) e a classificação de origem (fonte).

	RECEITAS CORRENTES	RECEITAS DE CAPITAL
ORIGEM	1. Receita Tributária <ul style="list-style-type: none"> • Impostos • Taxas • Contribuições de melhoria • Empréstimo Compulsório • Contribuições Especiais 2. Receita de Contribuições 3. Receita Patrimonial 4. Receita Agropecuária 5. Receita Industrial 6. Receita de Serviços 7. Transferências Correntes 8. Outras Receitas Correntes	1. Operações de Crédito 2. Alienações de Bens 3. Amortização de Empréstimos 4. Transferências de Capital 5. Outras Receitas de Capital

Quadro 1: Fontes de receitas públicas no Brasil

Fonte: Conti (2008) e Manual Técnico Orçamentário (BRASIL, 2018)

A principal fonte de receitas correntes atualmente são as receitas de origem tributária, por meio principalmente, dos impostos e das taxas. Para a melhor aplicação das receitas públicas às suas finalidades, os impostos são cobrados tanto pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e União (TÁMEZ; MORAES JUNIOR, 2007). Outra forma de classificação dos impostos é sob a forma de três categorias: i) impostos sobre produção e circulação de mercadorias; ii) impostos sobre renda e propriedade; e iii) impostos sobre comércio exterior.

Outro ponto que merece destaque em relação ao orçamento público é o denominado sistema orçamentário, atualmente composto por três elementos básicos: O Plano plurianual (PPA); A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e A Lei Orçamentária Anual (LOA). O primeiro elemento (PPA) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (MATIAS-PEREIRA, 2006).

O segundo elemento (LDO) é elaborado anualmente, ao contrário do PPA, e o seu objetivo é estabelecer as prioridades do governo para o próximo ano. A Lei de Diretrizes Orçamentárias é direcionada à elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual, configurando um elo entre o primeiro e o terceiro elemento. E por fim, o terceiro elemento (LOA) também é elaborado anualmente, e seu objetivo é estimar a receita e fixar as despesas do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos.

3. Metodologia

Este estudo caracteriza-se, quanto à sua natureza, como básico, pois parte do princípio de expandir os conhecimentos teóricos, não indicando necessariamente a sua utilização prática. Quanto ao seu objetivo, classifica-se como pesquisa descritiva, que segundo Turrioni e Mello (2012, p.81) “visa descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

No tocante à abordagem, esta pesquisa caracteriza-se como quantitativa, visto que “considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las” (TURRIONI; MELLO; 2012, p.81). E, por fim, quanto aos métodos, ou procedimentos técnicos, a presente pesquisa é classificada como *survey* ou levantamento. No entendimento de Cauchick (2012, p.94), o objetivo primário da pesquisa *survey* do tipo descritiva “não é o desenvolvimento ou teste de teoria, mas possibilitar fornecer subsídios para a construção de teorias ou refinamento delas”.

A obtenção dos dados se deu pelo acesso a duas plataformas digitais, durante o mês de agosto de 2018. A primeira plataforma denomina-se Mosaico Orçamentário¹, e a segunda, Impostômetro². Foi definido o período entre 2014 e 2018 para busca de dados, visto que este

¹ Disponível em: <http://dapp.fgv.br/transparencia-orcamentaria/mosaico/>.

² Disponível em: <https://impostometro.com.br/>.

configura um período importante para o Brasil, contendo, dentre outras características, a mudança na chefia do poder Executivo Federal.

A plataforma Mosaico Orçamentário é administrada pela Diretoria de Análise de Políticas Públicas, da Fundação Getúlio Vargas, e sua função principal é esclarecer a proporção dos gastos governamentais, podendo as informações ser dispostas em dois formatos: gastos por função; e gastos por órgão. Para este estudo, a busca foi definida por órgão, sendo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento o foco principal.

A plataforma Impostômetro é administrada por 3 instituições: a FACESP (Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo); a ACSP (Associação Comercial de São Paulo); e o IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação). Esta plataforma reúne o montante arrecadado pelas três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal), a título de tributo, que compreendem impostos, taxas e contribuições, incluindo as multas, juros e correção monetária.

Os dados foram tratados em planilha eletrônica por meio de estatística descritiva. Para melhor organização e entendimento das informações foram elaboradas tabelas, quadros e gráficos, com conjuntos de dados específicos para medida de comparação, tendo em vista que o MAPA é responsável pela gestão de unidades orçamentárias distintas.

4. Resultados

Inicialmente foram analisados os dados referentes ao orçamento público geral, compreendendo os gastos com todos os órgãos e funções governamentais, tanto o montante de arrecadação tributária anual. O Gráfico 1 apresenta a relação entre arrecadação, gastos autorizados e gastos efetuados, onde fica evidente que os valores autorizados, ou seja, aqueles aprovados por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA) são superiores aos tributos arrecadados a partir no ano 2015. No entanto, os montantes pagos (gastos efetuados) são inferiores à arrecadação bruta em todos os anos do período analisado.

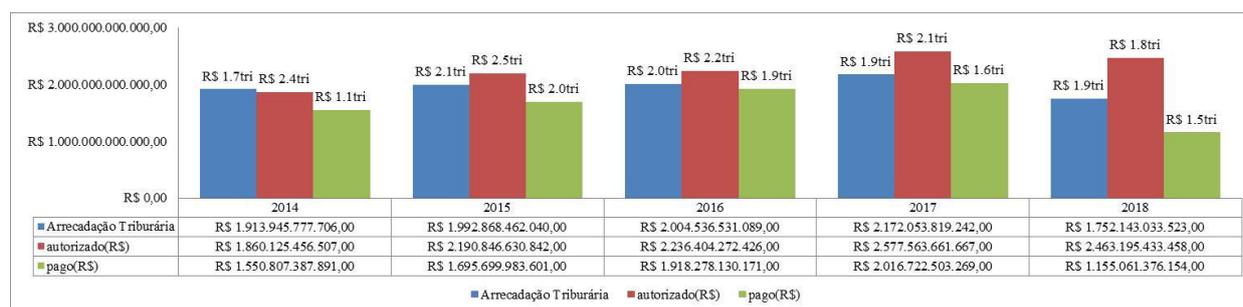


Gráfico 1: Comparação de arrecadação tributária, gastos autorizados e gastos pagos

Fonte: autoria própria, 2018

Conforme exposto, temos que no ano de 2014 os gastos governamentais autorizados foram inferiores ao valor bruto arrecadado por meio de tributação. Este cenário não se manteve nos anos subsequentes, onde os gastos autorizados foram maiores que a arrecadação em 10% em 2015, 12% em 2016 e 19% em 2017. Como a arrecadação bruta de 2018 ainda não se encerrou, os gastos autorizados representam 41% a mais do valor de arrecadação, valor este que sofrerá alteração até o término do ano.

Ao analisar os valores pagos, temos que em 2014, os valores pagos representaram 81% do total arrecadado. Em 2015 foram pagos 85% do valor arrecadado, e em 2016 e 2017, 96% e 93% do valor arrecadado em tributos, respectivamente, foram pagos para desempenho das funções governamentais.

Tais gastos governamentais são destinados, principalmente, para prestação de serviços à população, por meio da Administração Pública, incluindo pagamento de pessoal, aquisições de bens, por exemplo. A tabela abaixo apresenta os valores destinados aos órgãos do governo brasileiro. Ao total, são contabilizados no Mosaico Orçamentário 61 órgãos, mas detalhamos na tabela apenas os quinze Ministérios do Brasil que recebem os maiores volumes do orçamento público geral.

	2018		2017		2016		2015		2014	
	Autorizado (R\$)	Rep. %	autorizado(R\$)	Rep. %						
MINISTÉRIO DO DESENVOLV. SOCIAL	R\$ 695.207.620.767,00	28,22%	R\$ 662.685.095.489,00	25,71%	R\$ 81.090.014.180,00	3,63%	R\$ 75.418.639.201,00	3,44%	R\$ 71.291.877.788,00	3,83%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 455.320.787.501,00	20,78%	R\$ 416.234.091.443,00	22,38%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	R\$ 130.654.289.827,00	5,30%	R\$ 129.673.085.064,00	5,03%	R\$ 120.925.260.628,00	5,41%	R\$ 121.127.298.232,00	5,53%	R\$ 108.160.280.425,00	5,81%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	R\$ 111.945.157.373,00	4,54%	R\$ 110.867.419.257,00	4,30%	R\$ 106.004.061.680,00	4,74%	R\$ 109.639.576.167,00	5,00%	R\$ 101.154.734.829,00	5,44%
MINISTÉRIO DA DEFESA	R\$ 99.047.964.513,00	4,02%	R\$ 93.603.546.095,00	3,63%	R\$ 84.646.689.131,00	3,78%	R\$ 85.612.389.954,00	3,91%	R\$ 78.954.658.569,00	4,24%
MINISTÉRIO DO TRABALHO	R\$ 85.736.032.666,00	3,48%	R\$ 86.446.117.261,00	3,35%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 86.683.256.512,00	3,96%	R\$ 77.070.781.638,00	4,14%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	R\$ 30.013.592.906,00	1,22%	R\$ 28.247.924.127,00	1,10%	R\$ 26.522.889.223,00	1,19%	R\$ 32.543.619.556,00	1,49%	R\$ 28.535.103.844,00	1,53%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL	R\$ 20.762.371.485,00	0,84%	R\$ 26.124.487.611,00	1,01%	R\$ 13.977.448.475,00	0,62%	R\$ 19.083.215.035,00	0,87%	R\$ 21.730.763.598,00	1,17%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	R\$ 11.132.012.669,00	0,45%	R\$ 11.224.846.110,00	0,44%	R\$ 13.123.253.217,00	0,59%	R\$ 37.258.179.368,00	1,70%	R\$ 27.174.958.210,00	1,46%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA	R\$ 16.099.829.107,00	0,65%	R\$ 17.066.014.731,00	0,66%	R\$ 15.750.019.143,00	0,70%	R\$ 13.484.627.648,00	0,62%	R\$ 12.756.351.338,00	0,69%
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIM.	R\$ 11.929.686.192,00	0,48%	R\$ 12.416.655.581,00	0,48%	R\$ 12.813.238.300,00	0,57%	R\$ 12.489.910.095,00	0,57%	R\$ 11.470.023.474,00	0,62%

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNIC.	R\$ 11.719.665.225,00	0,48%	R\$ 14.954.716.524,00	0,58%	R\$ 9.271.969.654,00	0,41%	R\$ 10.084.697.771,00	0,46%	R\$ 10.215.851.696,00	0,55%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	R\$ 6.907.115.438,00	0,28%	R\$ 8.711.941.691,00	0,34%	R\$ 7.803.631.742,00	0,35%	R\$ 9.038.678.914,00	0,41%	R\$ 11.225.483.616,00	0,60%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	R\$ 15.575.168.597,00	0,63%	R\$ 0,00	0,00%	R\$ 8.321.866.339,00	0,37%	R\$ 4.532.093.237,00	0,21%	R\$ 5.010.692.364,00	0,27%
Outros Ministérios	R\$ 30.444.432.295,00	1%	R\$ 34.022.867.172,00	1,32%	R\$ 38.445.390.524,00	1,72%	R\$ 48.580.196.438,00	2,22%	R\$ 47.620.796.274,00	2,56%
Outros órgãos	R\$ 1.186.020.494.398,00	48,15%	R\$ 1.341.518.944.954,00	52,05%	R\$ 1.697.708.540.190,00	75,91%	R\$ 1.069.949.465.213,00	48,84%	R\$ 831.519.007.401,00	44,70%
Autorizado total	R\$ 2.463.195.433.458,00	100,00%	R\$ 2.577.563.661.667,00	100,00%	R\$ 2.236.404.272.426,00	100,00%	R\$ 2.190.846.630.842,00	100,00%	R\$ 1.860.125.456.507,00	100,00%

Tabela 1: Gastos governamentais autorizados por ministérios

Fonte: autoria própria, 2018

Como o período determinado para investigação nesta pesquisa foi marcado por uma troca de governo (no ano de 2016), o número de pastas ministeriais foi alterado, sendo que algumas não apresentam orçamento autorizado em todos os anos pesquisados. É o caso do Ministério das Comunicações, por exemplo, que deixou de existir separadamente e passou a integrar outra pasta ministerial (Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações) sob a gestão do novo chefe do Executivo Federal.

Dentre os 29 ministérios listados, alguns se destacam pela quantia de orçamento autorizado em todo o período analisado. Do montante autorizado para gasto em todos os anos analisados, apenas sete ministérios recebem mais de 1,0% do orçamento geral. São eles: Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Trabalho e Ministério do Trabalho e Emprego.

Sendo órgão de foco neste estudo o MAPA, podemos notar que está entre aqueles que obtiveram menos de 1,0% do orçamento autorizado nos últimos quatro anos. Em 2014, 2015 e 2016 o MAPA teve pouco mais de 0,5% do orçamento autorizado global. Já nos últimos dois anos, os recursos autorizados destinados ao MAPA se quer alcançaram 0,5%, não ultrapassando a casa de 12,4 bilhões de reais para execução das suas atividades.

Competente ao MAPA, estão quatro unidades orçamentárias, as quais os valores aprovados para gastos são direcionados: 1) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Administração Direta; 2) Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA; 3) Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB; e 4) Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – FUNCAFÉ.

Na Figura 1, estão dispostos os valores autorizados para destinação às unidades orçamentárias de responsabilidade do MAPA. Os gastos com Administração Direta representam mais de 44% em todos os anos pesquisados. Nestes montantes estão incluídos gastos com, pelo menos, auxílios financeiros à estudantes e pesquisadores, aquisições de equipamentos, materiais permanentes e materiais de consumo, obras e instalações, diárias, dentre outros elementos de despesas.

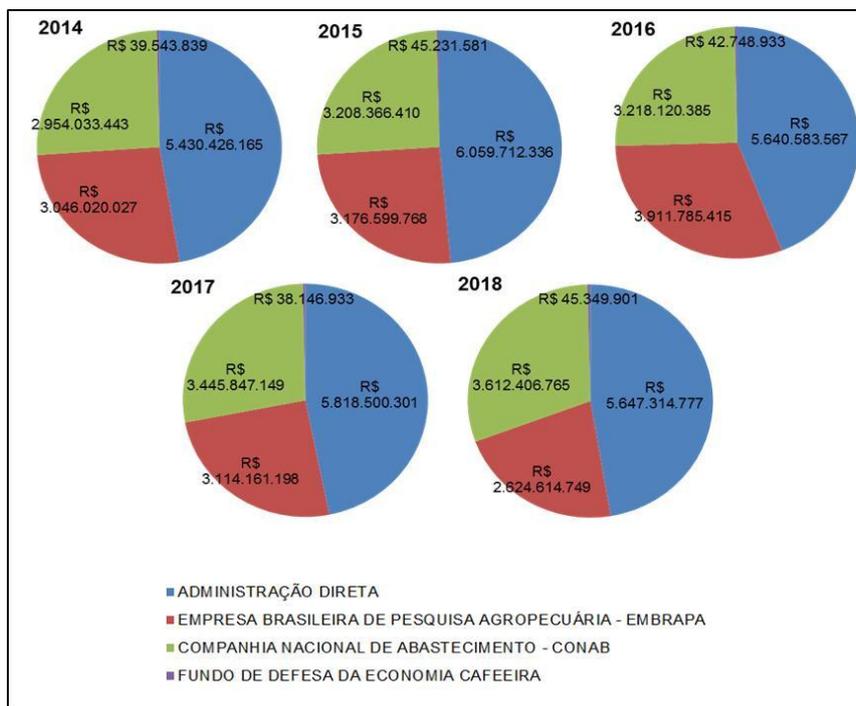


Figura 1: Divisão dos gastos do MAPA por unidades orçamentárias

Fonte: autoria própria, 2018

Ainda com base na Figura 1, percebemos que a unidade orçamentária ‘EMBRAPA’ teve o segundo maior volume de recursos autorizados para gastos governamentais, nos anos de 2014 e 2016, sendo que nos anos 2015, 2017 e 2018 a unidade orçamentária ‘CONAB’ ficou com a segunda maior parcela de recursos autorizados pelo Ministério. Por fim, a unidade orçamentária que recebe a parcela mais discreta de orçamento aprovado é a ‘Funcafé’, que em comparação com as demais unidades, recebeu no período estudado pouco mais de 0,30% do valor total aprovado para o MAPA.

Vale ressaltar que os valores apresentados na Figura 1, são aqueles autorizados pelo poder Executivo para cobrir os gastos governamentais. Vimos que, conforme o Gráfico 1, os valores totais autorizados para gastos não foram de fato pagos, em todos os anos pesquisados. Neste sentido, não significa que os valores destinados aos gastos do MAPA com Administração Direta, EMBRAPA, CONAB e FUNCAFÉ, foram pagos em sua integralidade, como demonstrado a seguir, nos Gráficos 2, 3, 4 e 5.

Um fator importante, e que merece atenção, refere-se à obrigatoriedade de execução do orçamento autorizado. Ao contrário do que se imagina inicialmente, nem todo o valor autorizado é definido como gasto obrigatório, sendo que uma parcela (usualmente inferior à metade) do valor autorizado é de caráter discricionário, ou seja, o seu gasto depende da avaliação e definição dos gestores executivos. No entanto, a parcela obrigatória, essa observada nos anos analisados, sempre superior à, pelo menos, 57% do total, deve ser executada em sua totalidade para configurar uma eficiência administrativa.

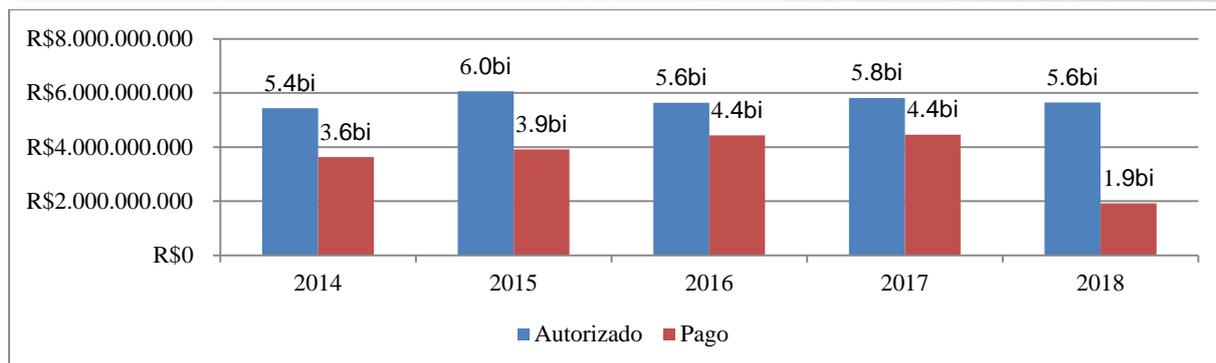


Gráfico 2: Relação orçamento autorizado e orçamento pago – Administração Direta

Fonte: autoria própria, 2018

Do orçamento autorizado para a Administração Direta do MAPA, em 2014, de 5,4 bilhões de reais, foi efetuado o gasto de 3,6 bilhões de reais, sendo que 60,35% do valor autorizado possuía caráter obrigatório. Logo, temos que 66,9% do orçamento autorizado foi executado. Isso significa que a parcela de orçamento obrigatório foi realizada, e aproximadamente 6% da parcela de orçamento discricionário também foi realizada em 2014.

A conduta de execução do orçamento para os anos subsequentes se mantiveram no mesmo grau de execução para a Administração Direta. Em 2015, 57,2% do orçamento autorizado era de caráter obrigatório, e foram pagos de fato 64,57% do orçamento autorizado total. Em 2016, 63,81% do orçamento para Administração Direta era de caráter obrigatório, e foram pagos 78,67% do orçamento total. Em 2017, 64,54% do orçamento era de caráter obrigatório, e foram executados 76,70% do orçamento total. E, em 2018, 66,84% do orçamento total autorizado era de caráter obrigatório, e até o mês de agosto, foram executados apenas 34% do orçamento, configurando pouco mais da metade do orçamento autorizado total.

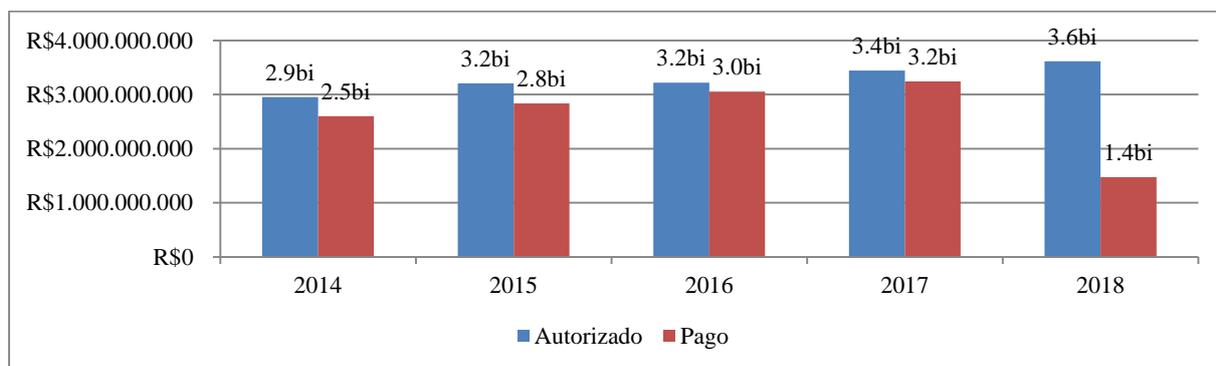


Gráfico 3: Relação orçamento autorizado e orçamento pago – EMBRAPA

Fonte: autoria própria, 2018

Das quatro unidades orçamentárias ligadas ao MAPA, a execução do orçamento da EMBRAPA é o que apresenta maiores níveis. Assim como no orçamento autorizado para Administração Direta, para a EMBRAPA também há uma relação de orçamento obrigatório e discricionário. Em 2014, 80,16% do seu orçamento era obrigatório, e 88,01% foi pago. Em 2015, 83,18% do volume aprovado tinha caráter obrigatório, e 88,44% foi pago. Em 2016, 88,82% do orçamento autorizado era obrigatório, e 94,84% foi pago. Em 2017, 90,38% do orçamento autorizado tinha caráter obrigatório, e 94,08% foi pago. E, 2018 teve 91,48% do orçamento autorizado de caráter obrigatório, e até o mês de agosto, apenas 41% foi pago.

No Gráfico 4 são apresentados os dados da unidade orçamentária CONAB, a qual recebe parcelas significativas do orçamento total autorizado para MAPA. A CONAB tem importante função para a população brasileira, pois tem objetivo de promover a segurança alimentar e nutricional, atuando no fortalecimento da agricultura familiar, na garantia do fluxo de abastecimento constante de alimentos e na gestão adequadas desses estoques, além de outras frentes de atuação.

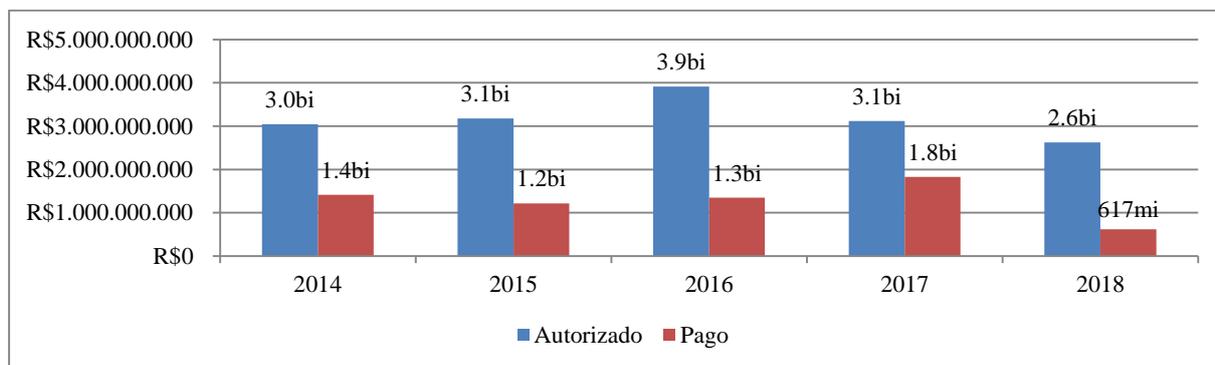


Gráfico 4: Relação orçamento autorizado e orçamento pago – CONAB

Fonte: autoria própria, 2018

Como demonstrado no Gráfico 4, a CONAB tem altos índices de orçamento autorizado, e consequentemente, altos índices de orçamento de caráter obrigatório. Porém, ao contrario dos altos índices de execução orçamentária percebidos na unidade orçamentária EMBRAPA, isso não se mantém nesta unidade orçamentária. A média de orçamento autorizado obrigatório para EMBRAPA, nos 5 anos abordados foi de 85,64%, e a média de orçamento pago foi de 81,21%, considerando o baixo nível de execução de 2018. Já para a CONAB, a média de orçamento autorizado obrigatório é de 92,81%, enquanto a média paga de fato é de 40,26% em todo o período investigado.

Os baixos índices de execução do orçamento público também podem ser observados na unidade orçamentária FUNCAFÉ, conforme apresentado no Gráfico 5. O FUNCAFÉ trabalha para implementar políticas públicas que densonvolvam de forma harmônica a cadeia agroindustrial do café, como também no desenvolvimento de pesquisas que incentivem a produção e competitividade do setor produtivo de café no Brasil.

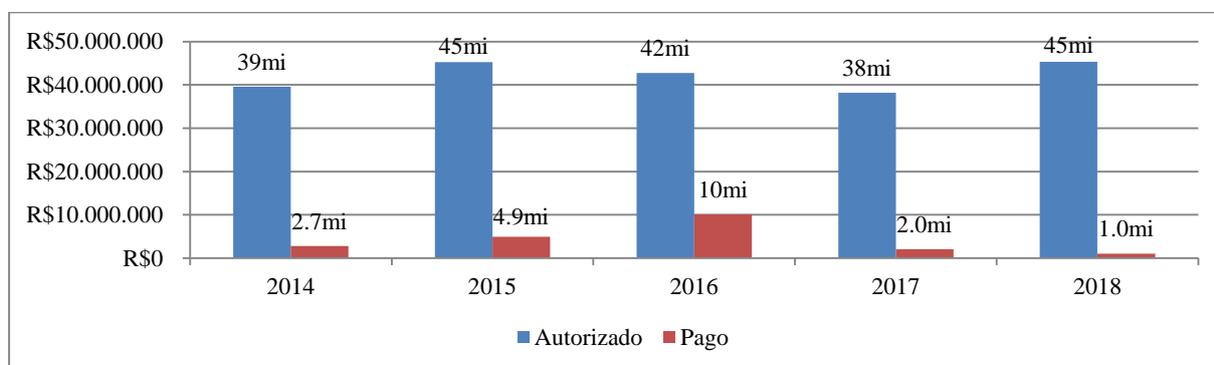


Gráfico 5: Relação orçamento autorizado e orçamento pago – FUNCAFÉ

Fonte: autoria própria, 2018

Este gráfico trás os valores mais baixos, em termos monetários, pois os montantes de orçamento autorizados sequer chegaram ao valor 50 milhões de reais no período definido. No entanto, mesmo com valores mais baixos para aplicação, a taxa de execução é a menor de todas as unidades orçamentárias. A média de orçamento autorizado obrigatório para o FUNCAFÉ no período analisado foi de 73,29%, e a taxa de execução, ou seja, os valores pagos de fato relativos ao total autorizado, tem média de 9,81%. Ou seja, pouco mais da oitava parte do valor autorizado de caráter obrigatório foi paga entre os anos de 2014 e 2018. A taxa de 2018, assim como as demais unidades orçamentárias é a mais baixa, pois consideramos apenas o período de janeiro a agosto, porém as taxas de execução dos quatro anos anteriores são extremamente baixas também.

5. Considerações Finais

Os resultados apontam que o MAPA, embora responsável por atividades que promovem o desenvolvimento agrícola, a produção e a distribuição de alimentos para as famílias brasileiras, ainda recebe um repasse do orçamento público global muito discreto. O que merece ser revisto pelas autoridades políticas, pois o setor agropecuário gera emprego, renda, além de contribuir para a melhoria na qualidade alimentar da população, reduzindo por outro lado, doenças causadas pela má alimentação.

Além disso, é notória a diferença de qualidade de execução orçamentária dentre as unidades orçamentárias do MAPA, sendo que duas de suas unidades não pagaram nem o total das despesas previamente autorizadas e de caráter obrigatório. Ou seja, pesquisas foram freadas, políticas públicas não foram executadas em sua integralidade, investimentos em distribuição não foram feitos, nos últimos 5 anos. Pode-se afirmar isso, pois com o acompanhamento do ano de 2018, mesmo que incompleto, mostra um desempenho aquém das demandas já autorizadas.

Por fim, cabe às autoridades o acompanhamento e a avaliação do desempenho do orçamento público, para que, assim como acontece com o MAPA, esse índice baixo de execução não ocorra com demais pastas ministeriais importantes para o desenvolvimento do país. A devida avaliação quando executada periodicamente, pode evitar desvios no orçamento e com isso, fazer com que os serviços sob responsabilidade pública sejam realizados e refletidos na promoção do bem estar comum. A fiscalização da realização do orçamento cabe também a sociedade, que pode exigir a correta aplicação dos recursos públicos.

Agradecimentos: Os autores agradecem à Universidade Tecnológica Federal do Paraná, ao Instituto Federal de Paraná e à CAPES pelo apoio financeiro ao desenvolvimento e publicação deste pesquisa.

Referências

BRASIL. LEI No 4.320, DE 17 DE MARÇO DE 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento* - MTO. Brasília, 2018.

BROOKSON, S. *Como elaborar Orçamentos*. Dorling Kindersley Limited, Londres, 2000.

CAUCHICK, P. A. M. Metodologia de pesquisa para engenharia de produção e gestão de operações [recurso eletrônico]. Rio de Janeiro: Elsevier: ABEPRO, 2012.

CONTI, J. M. *Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 comentada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008)

DAL BEM PIRES, J.S.; MOTTA, W.F. *A Evolução histórica do orçamento publico e sua importância para a sociedade*. Enfoque: Reflexão Contábil, vol. 25, núm. 2, 2006, pp. 16-25

GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2002.

MADEIRA, J. M. P. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2006.

TÁMEZ, C. A. S.; MORAES JUNIOR, J. J. *Finanças Públicas: teoria e mais de 350 questões*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

TURRIONI, J. B.; MELLO, C. H. P. *Metodologia de pesquisa em Engenharia de Produção*. Itajubá: UNIFEI, 2012.