

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA NO BRASIL: PERFIL DA ALOCAÇÃO E DESAFIOS À INCLUSÃO PRODUTIVA

STATE POLICIES FOR AGRICULTURE IN BRAZIL: ALLOCATION PROFILE AND CHALLENGES TO PRODUCTIVE INCLUSION

Gesmar Rosa dos Santos: Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e-mail: gesmarsantos@gmail.com;

Rodrigo Peixoto da Silva: Pesquisador do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA ESALQ/USP, e-mail: rodrigo.peixoto@hotmail.com

Lillian Bastian: Professora no Instituto Federal do Paraná (IFPR) - e-mail: lillianbastian12@gmail.com

Grupo de Trabalho (GT 11): Elaboração e análise de política agrícola e políticas públicas de desenvolvimento rural

Resumo

O objetivo do presente trabalho foi realizar um levantamento e análise das políticas estaduais associadas à agricultura brasileira, caracterizando as principais iniciativas e despesas dos governos estaduais com as funções orçamentárias Agricultura e Organização Agrária. Limita-se ao período entre 2017 e 2021, com o levantamento de dados realizado, principalmente, junto aos sítios eletrônicos das secretarias de agricultura e desenvolvimento rural, bem como Portais de Transparência estaduais e do Distrito Federal. O estudo possibilitou mostrar que: i) as alocações na função Agricultura, tanto em nível da União quanto dos estados, concentra a maior parte de seus recursos na promoção da produção – portanto, foco produtivista; ii) dada a concentração regional dos gastos (no Centro-Sul do país), infere-se que eles estão associados à promoção das principais *commodities* agrícolas, inclusive fomentando a exportação (soja e derivados da cana-de-açúcar e proteína animal, em destaque); iii) as transferências da União para os estados/DF ocorrem, sobretudo, por meio de suporte direto à produção, em detrimento de ações que visem a equidade (de produção e de estruturação dos estabelecimentos/meio rural); iv) a função Organização Agrária vem perdendo sua já pequena participação nos recursos relacionados à agricultura brasileira; v) tanto a função Agricultura quanto a Organização Agrária apresentaram variações anuais expressivas nos montantes de recursos alocados, o que dificulta a implementação de políticas no longo prazo. A concentração regional e a carência de recursos e iniciativas, sobretudo as de cunho estruturante, são desafios a serem enfrentados em termos de políticas públicas sólidas voltadas para a agricultura, ao meio rural e àqueles que nele coexistem. Entretanto, não há priorização clara por parte do poder público no sentido de redução das disparidades presentes no meio rural.

Palavras-chave: Agricultura; Organização Agrária; Transferências da União; Gastos Estaduais.

Abstract

The objective of the present work was to carry out a survey and analysis regarding the state policies associated with Brazilian agriculture, characterizing the main initiatives, and analyzing the expenditures of state governments in the budget functions Agriculture and Agrarian Organization between 2017 and 2021. The data collection was carried out mainly on



the websites of the agriculture departments, rural development departments, as well as the state and Federal District Transparency Portals. The study shows that: i) Both at the Union and state levels, the Agriculture budget function concentrates most of its resources on promoting production – a productivist focus; ii) given the regional concentration (in the Center-South of the country) that characterizes these expenditures, it is possible to infer that they are associated with the promotion of the main agricultural commodities, including promoting exports (mainly soybean and sugarcane derivatives and animal protein); iii) transfers from the Union to the states occur, above all, through direct support towards production, instead of actions aimed at equity (production and structuring of establishments/rural areas); iv) the Agrarian Organization has been losing its already small participation in resources related to Brazilian agriculture; v) both the Agriculture function and the Agrarian Organization showed significant annual variations in the amounts of resources allocated, which makes it difficult to implement policies in the long term. Regional concentration and the lack of resources and initiatives, especially those of a structuring nature, are challenges to be faced in terms of solid public policies aimed at agriculture, the rural environment and those who coexist in it. However, there is no clear prioritization by the public authorities in terms of reducing the disparities present in rural areas.

Key words: Agriculture; Agrarian Organization; Union transfers; State Expenditures.

1 Introdução

A diversidade de políticas agrícolas, no Brasil e no âmbito internacional, é tema de grande número de estudos que apresentam iniciativas voltadas para as diferenças entre países, regiões, demandas de segmentos produtivos e diversidade rural (Schneider *et al.*, 2013; Schneider e Cassol, 2014; Silva e Santos, 2022; Santos e Sant'Anna, 2022). No Brasil, entretanto, as trajetórias, tipologias e objetivos das políticas agrícolas, assim como a sua abrangência, têm sido o foco dos estudos. Poucos relatos e estudos aprofundados analisam e discutem a participação de entes estaduais e municipais nessas políticas.

A repartição de responsabilidades entre as unidades da Federação no Brasil (UF), após a Constituição Federal de 1988, exige a participação dos estados, Distrito Federal (DF) e municípios em ações para a agricultura e desenvolvimento rural. Isso ocorre por meio de políticas estaduais ou apenas por ações isoladas de aplicação dos recursos próprios ou da União. Os respectivos orçamentos contam, atualmente, com Ações Orçamentárias relacionadas direta ou indiretamente às políticas voltadas à agricultura e ao desenvolvimento rural.

Parte das ações das UF nas políticas de desenvolvimento rural e de promoção da agricultura se sobrepõem, sendo complementares ou suplementares às políticas federais. Assim, seguindo a classificação de Hentz, Aristides e Hespanhol (2015), essas políticas abrangem, sob o protagonismo da União: i) a distribuição de terras; ii) criação e manutenção de órgãos (autarquias, superintendências, ministérios) ligados diretamente às atividades agrícolas; iii) a elaboração de leis, planos e programas de suporte à agricultura e agroindústria; iv) suporte e infraestruturas com foco na exportação.

Santos e Sant'Anna (2021) e Silva e Santos (2022) mostram que, no plano internacional, uma diversidade ainda maior de ações são tomadas pelo Estado, inclusive para ganho de mercados externos e para subsidiar agricultores locais em patamares de recursos muito superiores aos alocados no Brasil. Além das ações do governo central, também o nível local, a exemplo dos estados nos Estados Unidos, contam com políticas tanto para a estruturação das propriedades, de acesso a recursos naturais (terra e água, em destaque), infraestruturas (estradas, energia, por exemplo), quanto para o suporte à produção e comercialização.



Neste sentido, o objetivo deste artigo é identificar as políticas adotadas nos estados e no Distrito Federal voltadas para a agropecuária. A elas são somadas as iniciativas também relacionadas ao desenvolvimento rural e agrário, por serem de grande relevância para a agricultura familiar, principalmente. O texto parte de pesquisa documental e bibliográfica, seguindo uma análise exploratória de dados a respeito dos tipos de políticas identificadas. As informações sobre as políticas públicas e seus respectivos dados foram obtidos de plataformas disponíveis na internet, como detalhado na subseção seguinte.

O texto conta com cinco seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a metodologia utilizada no trabalho; a seção 3 descreve as formas de atuação dos estados na agropecuária; a seção 4 aborda os valores das alocações orçamentárias na agricultura e na organização agrária por parte dos estados e do DF e transferências da União. Por fim, a subseção 5 apresenta as considerações finais com as principais conclusões do trabalho.

2 Procedimentos metodológicos

Os procedimentos adotados tiveram como primeiro recorte a pesquisa bibliográfica e documental, por busca de assuntos em endereços específicos da Internet (órgãos públicos e entidades vinculadas nas áreas de agricultura, desenvolvimento rural e organização agrária). A finalidade desta busca foi a identificação da forma de atuação dos estados e DF na agricultura e no desenvolvimento rural/agrário. Buscou-se todo tipo de iniciativa (planos, políticas, programas, ações) e suas descritivas¹, como fontes de financiamento, formas de instituição e parcerias. Em seguida, foram obtidos os dados quantitativos das alocações dos orçamentos anuais em cada um dos estados e Distrito Federal, a partir dos respectivos Portais da Transparência.

Para o primeiro recorte da pesquisa, foram feitas buscas também nos sites de prestação de contas (secretarias de planejamento/orçamento, de agricultura e órgãos vinculados) e portais de transparência dos estados e DF. Utilizou-se de formulário-guia e palavras-chave com o intuito de identificar, pelo menos, três principais ações de cada UF. O procedimento permitiu identificar planos, leis, políticas, programas e outras medidas/ações isoladas dos governos. Não se realizou análise rigorosa da concepção ou coerência das iniciativas (se são medidas concretas ou discursivas), uma vez que o foco da pesquisa foi a identificação, no âmbito geral, sobre o que fazem e quanto dispendem cada uma das UF nessa área.

A principal dificuldade do trabalho foi que, na grande maioria dos casos, o nome dos programas/políticas descritos nos sites eletrônicos das secretarias e demais órgãos não é o mesmo daquele adotado nas planilhas de despesas dos respectivos Portais de Transparência. Este aspecto afeta a análise, por exemplo, da correlação entre os objetivos das distintas ações encontradas e as despesas mencionadas nos portais da transparência das UF.

Foram selecionados cinco estados para relato neste artigo, um por região administrativa, sobre o tipo e perfil das principais iniciativas. Para a seleção dos cinco estados, os critérios foram: i) existência de uma estrutura minimamente desenhada de políticas públicas para a agropecuária; ii) disponibilidade de dados estruturados para o período; iii) descrição de um estado por região; iv) importância regional na agropecuária em termos de magnitude do Valor

1 As variáveis observadas para as 27 UF foram: descrição da iniciativa, objetivos, instrumento legal (lei, decreto etc.), mecanismo/instrumentos de implementação, vigência efetiva, pasta/órgão, fonte orçamentária, desembolso efetivo, público-alvo, total de beneficiados, parceiros, tipo de iniciativa (política, plano, programa, ação). As iniciativas foram classificadas como de suporte à produção ou estruturantes. Em razão da existência ou não de informações sobre as mencionadas variáveis, nos sites, balanços, prestação de contas e outros documentos oficiais, as respectivas plataformas foram classificadas em cinco faixas (baixa, média-baixa, média, média-alta e alta) para todas as UF.



Bruto da Produção (VBP); v) disponibilidade de informações qualitativas (descrição mínima de leis, programas e iniciativas no setor) e quantitativas (dados do orçamento estadual para agricultura por funções, órgãos e período). Assim, foram selecionados Pará, Bahia, São Paulo, Paraná e Mato Grosso.

O segundo recorte adotado foi a análise exploratória de dados, a partir das informações obtidas no primeiro recorte e da organização de uma base de dados com as variáveis do orçamento disponíveis para as UF. O foco se deu nas despesas por função orçamentária – funções “20 - Agricultura” e “21 - Organização Agrária” (rural). Para identificar as alocações orçamentárias, foram somados os valores pagos e restos a pagar pagos em cada ano. As transferências da União foram identificadas e descontadas das alocações dos estados e DF, visando identificar as despesas líquidas dos estados e DF.

Eventualmente – quando não foram identificadas agregações por função orçamentária para a identificação de ações e valores – foram utilizados dados somados das despesas por órgãos nas UF - normalmente vinculados a funções como as de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), Pesquisa e Defesa Agropecuária, que desempenham essas atribuições. Dessa forma, obteve-se um panorama a partir de parâmetros e variáveis similares entre as UF sobre gastos públicos com a agropecuária. O referencial descritivo, com as nomenclaturas e rubricas, é o sistema de orçamento brasileiro, a partir do Plano Plurianual (PPA) e do Orçamento Geral da União (OGU) e das unidades da Federação.

As funções e subfunções² utilizadas indicam para onde vão os recursos, de modo a possibilitar o agrupamento dos dados de comparações entre as UF. As subfunções da função Agricultura, são: 601 - Promoção da Produção Vegetal, 602 – Promoção da Produção Animal; 603 – Defesa Sanitária Vegetal, 604 – Defesa Sanitária Animal, 605 – Abastecimento, 606 – Extensão Rural e 607 – Irrigação. Na função 21 – Organização Agrária há duas subfunções, a 631 – Reforma Agrária, e a 632 – Colonização. Na função 16 - Habitação há as subfunções 481 - Habitação Rural; e na função 17 – Saneamento interessa a subfunção 511 – Saneamento Básico Rural. Portanto, há um conjunto de iniciativas com possibilidades de alocações que vão além das funções 20 – Agricultura e 21 – Organização Agrária, traduzindo um pouco a realidade de políticas das quais depende o ambiente rural e a produção agrícola.

Adicionalmente, esses gastos foram analisados de forma relacionada a outras variáveis de interesse, como o Pessoal Ocupado nos estabelecimentos agropecuários, o Valor da Produção, a Área dos estabelecimentos agropecuários e a participação dessas funções nas despesas totais dos estados e DF. Desta forma, o conjunto de procedimentos busca identificar o perfil e o tamanho dos esforços estaduais e distritais para o setor, com vistas ao aprimoramento das políticas públicas rurais e agrícolas.

3 A atuação dos estados e Distrito Federal na agropecuária

No Brasil, uma série de ações nos três níveis de governo são essenciais para o desenvolvimento rural e agrícola. As políticas de crédito rural e o conjunto de ações voltadas à agropecuária centradas no governo federal (Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022) se difundem por meio do Plano Safra e do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), cujo foco são os recursos e linhas de crédito subsidiados pela União. As contribuições por parte dos estados e do DF são menos difundidas e, em alguns casos, não são sequer classificadas ou identificadas como suporte à agricultura pelos governos. No mesmo sentido, seguem as ações dos municípios, que

² Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão (MPDG)



vão desde a infraestrutura local ao transporte, moradia, assistência técnica e cuidados ambientais e de recuperação de pastagens degradadas.

3.1 Limites e contexto recente da participação dos estados e DF no setor

A iniciativas das UF se misturam também às políticas de desenvolvimento microrregional ou de polos estaduais de desenvolvimento, por exemplo, englobando: i) a criação de territórios/polos de desenvolvimento; ii) o estabelecimento de mecanismos e instrumentos de desenvolvimento rural e da agropecuária; iii) a disponibilização ou manutenção de estradas e ramais municipais; iv) a implantação de centros de revenda/feiras; vi) a efetivação de programas/projetos de acesso à terra (aquisições e assentamentos, ou subsídio a crédito para compra de terras). Outras ações alcançam os estabelecimentos e a produção, tais como: vii) criação/apoio a arranjos produtivos locais; viii) implementação de distritos agroindustriais; ix) incentivos a projetos de irrigação; x) suporte e/ou manutenção de institutos/universidades com pesquisa e desenvolvimento de tecnologias agropecuárias; xi) oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural (Ater); xii) estruturas de armazenagem; xiii) fiscalização e defesa agropecuária; xiv) pesquisa e inovação tecnológica; xv) suporte e subsídio ao crédito e ao seguro rural.

Todas essas medidas têm caráter complementar ou suplementar às políticas do governo federal. As estruturas do Plano Plurianual (PPA) e do Orçamento Geral da União (OGU) são replicadas nas UF, com a Funções, Subfunções, Programas e Ações Orçamentárias, contando com transferências de recursos da União, mediante destinação certa, controles e prestação de contas pelas UF. Dessa forma, desenvolve-se a possibilidade de análises dessas transferências³ por meio de portais de transparência em todos os níveis de poder. A Lei nº. 4.320/1964 é o instrumento dos orçamentos e balanços da União, estados, municípios e o Distrito Federal. O pressuposto legal é o de que toda receita e despesa seja anualmente aprovada nos respectivos orçamentos, devendo ser classificada como despesas correntes de custeio e transferências.

Desta forma, há possibilidade de se estudar o conjunto de transferências e alocações entre os entes, sua finalidade e tipologias, por exemplo, de desenvolvimento rural e agrícola. Como se detalha nesta subseção, há uma grande lacuna de dados e informações sobre as iniciativas realizadas pelos estados. A divulgação não é periódica, clara ou de fácil acesso quanto à descrição completa das iniciativas, deixando dúvidas, inclusive, sobre quais são planos, políticas, programas, ou ações isoladas. Na parte quantitativa há organização e disponibilização distinta entre as UF, havendo poucas delas com séries mais longas e completas. Os avanços recentes estão no registro de dados orçamentários, a partir de 2013, por força da Lei da Transparência (Lei nº. 12.527/2011).

Verificou-se que as políticas ou programas, além de não apresentarem uma estrutura e duração com informações consistentes, não mantêm os mesmos nomes e descrição – trocam de nome e/ou foco a cada governo. Isso ocorre mesmo onde há leis instituindo uma política agrícola estadual e a existência ou previsão de fundos para o setor rural e a produção agrícola. As iniciativas mais sólidas são as de assistência técnica e extensão rural (Ater), a defesa agropecuária e medidas de fomento à produção, distintas em cada estado.

3 A classificação por Funções Orçamentárias (guardando relação com a missão institucional do órgão ou instituição) traz a Subfunção como uma partição, procurando combinar a função típica de uma área ou setor (ou seus órgãos), seus programas e ações, observando-se similaridades. Para maiores detalhes ver [Portal da Transparência](#).



3.2 Tipos e perfis das políticas estaduais identificadas

Na região Norte surgem e ampliam-se distintas iniciativas, sendo bem características, de um lado, as do estado do Amazonas (com foco na pequena produção, convivência com a floresta, viabilização de insumos, apoio a pequenos produtores e ribeirinhos) e, por outro lado, as de Rondônia e Tocantins, com foco na produção de cereais e pecuária de corte e leiteira. Na região Norte existiam 580.613 estabelecimentos agropecuários, em 2017. Esse número corresponde à 11,4% do total de estabelecimentos do Brasil. Desses, 480.575 eram da agricultura familiar (82,7%). Com relação à área média, observa-se que o módulo fiscal nessa região pode chegar à 110 hectares. Do total de estabelecimentos familiares, 36,8% possuem até 10 hectares (no país, o número de estabelecimentos com até 10 hectares corresponde à 52,5%).

As iniciativas são fortemente apoiadas nas estruturas das secretarias estaduais de agricultura, em instituições/departamentos de Ater e de gestão agrária (Tocantins, por exemplo). Contudo, as medidas implementadas são pontuais, havendo diversas delas voltadas para um só produto e com poucas informações anuais sobre o total de público atendido, orçamento e demais descrições. Destacam-se os dados estado do Pará, que apresenta a maior disponibilidade de informações na região. O foco das iniciativas são os agricultores familiares, no dizer dos documentos consultados, incluindo ribeirinhos, extrativistas e agroindústria do açaí. A oferta de Ater (Emater/PA) é o destaque das iniciativas para a agricultura familiar e promoção de produtos (foco em açaí, cacau, hortifrútis e pecuária). O Pará possui Secretaria de Estado para o setor e órgãos vinculados minimamente estruturados, tendo parcerias com os municípios e entidades ligadas aos produtores rurais (associações de produtores, cooperativas, organizações sociais). Entretanto, de acordo com o Plano Plurianual 2016-2019, as principais alocações se destinaram à regularização fundiária, capacitação e ordenamento territorial. O “Plano Estadual Amazônia Agora” (versão maio de 2020) é também destaque conceitual observado, por buscar a transição para uma economia socialmente inclusiva, com cuidados ambientais e ganhos de produtividade rumo a uma Economia de Baixo Carbono (EBC)⁴.

Na região Nordeste se encontra o maior contingente de agricultores familiares do Brasil - são 1.838.846 estabelecimentos, dos quais 67% têm área igual ou menor a 10 ha, pelos dados do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2019). As dificuldades e desafios decorrentes de vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais moldam o tipo de políticas necessárias, no Semiárido e entorno. Isso não impede que haja locais com alta produtividade em cultivos específicos e grande resiliência dos agricultores. A região que engloba 337 municípios dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA), por sua vez, tem características de grande produção de *commodities*, com destaque para a soja e milho, com grande disparidade produtiva e concentração da terra.

Neste contexto, destacam-se iniciativas dos estados associadas à construção de infraestruturas para a garantia de água para o abastecimento e produção, contando com parcerias com o governo federal e suas autarquias. A irrigação tem sido um dos principais desafios para a produção e a permanência dos agricultores no meio rural em ciclos de secas (Aquino e Nascimento, 2020). Também se destacam mecanismos de fortalecimento da comercialização de produtos da agricultura familiar, como mercados institucionais e feiras. Ações para ganho de produtividade, suporte ao cooperativismo e à inovação tecnológica se concentram em gêneros da fruticultura (manga, melão, uvas, banana, mamão, entre outros) cacau e mandioca.

O levantamento desta pesquisa verificou uma desatualização e lacunas nos sites oficiais ligados à agropecuária também na região Nordeste, referente à descrição da grande maioria das

4 Disponível em: http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/plano_estadual_amazonia_agora.pdf, consulta em 10/09/2022.



146 iniciativas identificadas, entre políticas e programas, nos nove estados. Entre os destaques de iniciativas estão: i) programas/políticas para ampliar o acesso à água para consumo, produção e dessedentação animal; ii) apoio à produção com práticas adaptadas aos distintos microclimas e ecossistemas; iii) ações de redução da pobreza no meio rural; iv) regularização fundiária; v) suporte ao aumento da produção, produtividade e agregação de valor; vi) e desenvolvimento de estratégias de comercialização.

As iniciativas de políticas públicas do estado da Bahia, obtidas dos sites da Seagri, da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR) e da Superintendência Baiana de Assistência Técnica e Extensão Rural (Bahiater), trazem diversas políticas/programas, porém sem a devida descrição. Foram identificadas 31 iniciativas, o maior número de ações entre os estados da região Nordeste, sendo a produção da agricultura familiar o seu foco. Há planos/políticas com referências à sustentabilidade na irrigação, agroecologia, bioenergia, infraestruturas, aprimoramento da Ater, estímulo à comercialização, atenção às populações tradicionais, suporte à produção do algodão, cacau e café, integração econômica e articulação dos elos das cadeias produtivas. Porém, essas iniciativas contêm, em geral, informações sobre seu início, com grandes lacunas sobre o estágio de execução, resultados e avaliações.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário, a região Sudeste contava, em 2017, com 969.415 estabelecimentos agropecuários (19% dos estabelecimentos do Brasil) (IBGE, 2019), com destaque para o estado de Minas Gerais (12% do total). A participação dos estabelecimentos de agricultura familiar na região Sudeste é inferior à média nacional (77%), sendo que no estado de São Paulo esse percentual é de 65%, havendo uma diversidade produtiva, econômica e social (Silva, Vian e Baricello, 2022). Há no estado de São Paulo pequenos produtores altamente capitalizados, diversificados e com elevado nível de agregação de valor e, ao mesmo tempo, pequenos produtores com baixo nível de capitalização e instrução, com adoção de técnicas tradicionais de produção, de baixa tecnologia. Essa coexistência ressalta a importância de políticas públicas que visem reduzir a heterogeneidade no meio rural.

Na região Sudeste, dada a diversidade de gêneros produzidos e práticas agropecuárias adotadas em cada contexto produtivo, as políticas são compostas de um amplo conjunto de instrumentos em diversas áreas de atuação, visando atender às principais demandas e carências dos produtores rurais em suas múltiplas formas de interação com o meio rural. Os destaques nas diretrizes, além da produção, estão associados à sustentabilidade ambiental e social. As ações abrangem a recuperação de pastagens, Ater, qualificação dos agricultores, recomposição florestal, incentivo à produção orgânica, criação de plataformas de informação que conectam produtores, compradores e fornecedores de insumos, estradas rurais, programas de crédito e seguros subsidiados e isenção fiscal, sobretudo do ICMS. A região conta ainda com iniciativas e estruturas associadas à pesquisa e ao desenvolvimento da produção agropecuária e iniciativas de certificação e rastreabilidade de gêneros agropecuários. No conjunto, essas medidas se refletem em melhores condições de comercialização por conta de tecnologias, produtividade, selos de qualidade, rastreabilidade e expansão da produção agroecológica e/ou orgânica. Além disso, a região possui a melhor infraestrutura logística do País.

Foram identificadas 42 iniciativas (políticas, programas, projetos etc.) estaduais da região Sudeste voltados à Agricultura e Organização Agrária, sendo oito em Minas Gerais, nove no Rio de Janeiro, 12 em São Paulo e 13 no Espírito Santo. No estado de São Paulo, pode-se destacar os programas de cadastro e integração de informações dos produtores e seus produtos, visando a conexão entre produtores e compradores e o acesso às iniciativas de compras públicas de gêneros agropecuários (Agro Legal; Mercado Digital; Valor da Produção Agrícola; e Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social), bem como a regularização e recomposição florestal. Além disso, destacam-se as iniciativas de concessão de crédito



subsidiado (Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II) e de subvenção ao prêmio do seguro rural (PSR).

A região Sul contava com 853.314 estabelecimentos agropecuário, em 2017, ou seja 16,8% do total brasileiro, dos quais 665.767 (78,0%) são agricultores familiares. Do total de estabelecimentos familiares desta região, 41,4% possuíam área de até 10 hectares e produção diversificada. O destaque são as ações voltadas ao fortalecimento da agroindústria, do cooperativismo e uma produção diversificada, com atenção de políticas dos estados e da União. São importantes, além do apoio às commodities, as ações direcionadas para uma grande produção de culturas e gêneros tradicionais (frutas, vinhos, azeítonas, pecuária bovina e derivados, avicultura, entre outros) e programas de comercialização para a agricultura familiar (vendas ao PNAE e PAA). Quanto ao número de iniciativas, a produção de base familiar é o foco das ações do Estado na região Sul, contando com a participação dos orçamentos da União e dos estados, além de eventual ajuda municipal. Há forte articulação de políticas junto a agroindústrias, entidades sociais/produívas, conselhos de assistência social, centrais de abastecimento (CEASAs) e órgãos estaduais de Ater.

No estado do Paraná, uma ação mais recente ocorre a partir da Lei nº 20.121/2019, pela qual o Instituto Agrônômico do Paraná (IAPAR) incorporou o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), o Centro de Referência em Agroecologia (CPRA) e a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná (CODAPAR), que passaram a se denominar Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IAPAR/EMATER). Esse órgão tem a missão de “prestar serviço integrado de pesquisa e experimentação agrícola, de assistência técnica e extensão rural, de fomento no meio rural e de expansão da base de agroecologia para a produção de alimentos de alta qualidade de forma ágil e eficiente⁵”, que eram as funções das entidades agrupadas. Destacam-se estado as ações de aquisição de alimentos da agricultura familiar (Compra Direta Paraná), além da Ater consolidada, seguros à produção, linhas de créditos e microcrédito, irrigação, e apoio às cooperativas. Ações com foco na pesquisa para melhorias na agropecuária e proteção ao meio ambiente contam com a infraestrutura de universidades e institutos de pesquisa, ampliação do rol de produtos incluídos no seguro rural do estado e fomento à mecanização.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário de 2017, a região Centro-Oeste é responsável por 347.263 estabelecimentos agropecuários, dentre os quais 64% pertencem à Agricultura Familiar (IBGE (2019), sendo pequena a parcela de estabelecimentos com menos de 10 hectares (20% dos estabelecimentos) e, quando considerada apenas a agricultura familiar, esse percentual sobe para 23% (IBGE, 2019). A maior parcela (69%) dos estabelecimentos da região possui entre 10 e 500 hectares, sendo a área média dos estabelecimentos do Centro-Oeste de 323 hectares - média de 45 hectares para a agricultura familiar e de 823 hectares para a não familiar (IBGE, 2019). Logo, a região conta com grande escala e as pautas produtivas dos agricultores se concentram nas principais *commodities* - soja, milho, cana-de-açúcar, arroz, sorgo, algodão, carne bovina e leite.

Na região Centro-Oeste os instrumentos de política pública identificados direcionados à agropecuária estão majoritariamente associados à função produtiva. Destacam-se: a concessão de incentivos fiscais aos produtores; crédito rural subsidiado; assistência técnica e extensão rural; pesquisa e desenvolvimento visando ampliar a produtividade de grãos, cereais e a pecuária bovina e de aves, além da produção de frutas. Algumas iniciativas estão associadas à capacitação dos produtores e jovens estudantes, bem como às compras institucionais de produtos da agricultura familiar, em menor proporção do que a encontrada em outras regiões. Foram identificadas 30 iniciativas (políticas, programas, entre outros) associadas à

5 Disponível em: <https://www.idrparana.pr.gov.br/Pagina/Apresentacao>.



agropecuária e desenvolvimento rural na região, sendo 4 delas no Distrito Federal, 6 no estado de Goiás, 7 no Mato Grosso do Sul e 13 no Mato Grosso.

Novamente, o levantamento de dados a respeito das políticas e seus respectivos instrumentos associados à agricultura na região identificou uma carência e dispersão de dados oficiais, com poucas informações explícitas a respeito da vigência, do estágio de execução e das ações desenvolvidas nas principais políticas e programas estaduais associados à agricultura. Entre os destaques de iniciativas identificadas estão: i) a concessão de incentivos fiscais à produção que atenda a critérios predeterminados de produção e qualidade; ii) a concessão de crédito subsidiado à produção e à infraestrutura associada; iii) Pesquisa, desenvolvimento e Ater ligadas às diversas cadeias agropecuárias, inclusive gerando mudas e insumos para aumento de produtividade; iv) programas de apoio a produtos/cadeias específicas como as de agroenergia e bioinsumos; e v) suporte à comercialização da produção agropecuária com bases cadastrais integradas e concessão de espaços para comercialização nas Centrais de Abastecimento.

As iniciativas de políticas públicas do estado do Mato Grosso estão, em sua grande maioria, vinculadas ao suporte à produção de diversas atividades agropecuárias, como a produção de algodão, leite, café, limão, cacau, agroenergia, madeira e produtos da apicultura. As informações coletadas nos sítios eletrônicos da Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (SEAF – MT), da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDEC – MT) e Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ – MT) trazem iniciativas implementadas por meio de concessão de incentivos fiscais e crédito subsidiado específicos a cada atividade. Além de fornecimento de Ater destaca-se o MT Produtivo (várias culturas), que visa fornecer mudas, clones e material genético de qualidade para a produção agropecuária, além da criação de linhas de crédito específicas. O programa possibilita também a aquisição de máquinas e implementos agrícolas para mecanização do preparo e cultivo do solo. O Proalmat e Prodeic (algodão), Proder (agropecuária em geral) e o Proleite (leite) concedem incentivos fiscais aos produtores.

4 Alocações orçamentárias na agricultura e organização agrária nos estados e DF

Nesta seção destacam-se os gastos públicos estaduais associados a duas funções orçamentárias, conforme antes definido: a *Função 20 – Agricultura*, que respondeu por 96% do gasto dos estados e Distrito Federal com a agropecuária entre 2017 e 2021, incluindo as transferências da União; e a *Função 21 – Organização Agrária*, que representa os demais 4% do gasto com o setor no mesmo período. Os dados identificam tanto a participação da União, por meio de gastos diretos e de transferências para os estados e o Distrito Federal, quanto os específicos estaduais com essas duas funções e suas respectivas subfunções orçamentárias.

Destaca-se a disparidade de recursos transferidos por funções nos estados e Distrito Federal, seguindo o que ocorre na alocação orçamentária direta da União para o conjunto da agropecuária (Santos e Silva, 2022). Entre 2017 e 2021, a *Função 20 - Agricultura* apresentou desembolsos⁶ da União da ordem de R\$ 19,9 bilhões/ano, majoritariamente concentrados nas subfunções orçamentárias “608 - Promoção da produção agropecuária”, “605 - Abastecimento” e “122 - Administração geral”. As demais subfunções orçamentárias relacionadas ao tema apresentaram participação de apenas 7,4% dos gastos diretos da União.

Nos estados e DF o levantamento realizado possibilitou identificar alguns padrões característicos dos gastos, como sua destinação e concentração regional. O período do levantamento ficou restrito a 2017-2021, em razão das dificuldades de obtenção de dados dos estados no padrão atualmente difundido, pela ausência de variáveis comparáveis.

6 Soma de Valores Pagos e Restos a Pagar Pagos.

Como no Brasil a maior alocação de recursos públicos na agropecuária ocorre, historicamente, para o crédito (Belik, 2015; Santos e Freire, 2017), é de se esperar que os estados com o maior PIB agropecuário recebam o maior volume de recursos; porém, são importantes as iniciativas e transferências da União visando reduzir as disparidades produtivas e socioeconômicas no meio rural (Santos e Silva *et al.*, 2022).

4.1 Transferências da União

As transferências da União na função Agricultura apresentaram crescimento real de 123% entre 2017-2021, embora tenham sofrido grande oscilação ao longo dos anos em praticamente todos os estados. Tal situação não condiz com a necessidade constante de recursos em políticas para a melhoria de condições produtivas, sociais e econômicas no meio rural. A Figura 1 apresenta os valores das transferências da União para estados e Distrito Federal na função orçamentária 20 - Agricultura, ordenados pela média anual dos valores transferidos.

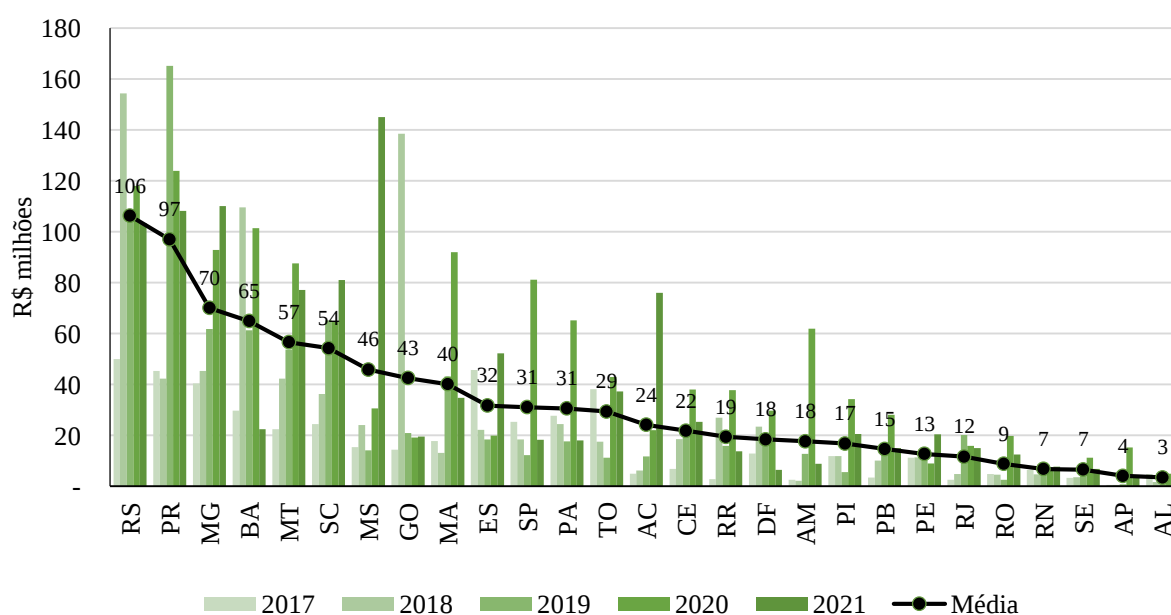


Figura 1 – Transferências da União para Estados, DF e Municípios na Função 20 – Agricultura (2017 a 2021) – valores constantes (INPC 12/2021 = 100%)

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Portal da Transparência

O destino das transferências se concentra no Centro-Sul do país e em estados com os maiores PIBs agropecuários, exceto São Paulo. São destaques o Rio Grande do Sul (média entre 2017 e 2021 de R\$ 106 milhões/ano em transferência da União na função Agricultura – 12% do total), Paraná (R\$ 97 milhões/ano em média - 11% do total), Minas Gerais (R\$ 70 milhões/ano – 8%), Bahia (R\$ R\$ 65 milhões/ano – 7%) e Mato Grosso (R\$ 57 milhões/ano – 6%). Entre os 10 estados que receberam menor volume anual de transferências da União, apenas o Rio de Janeiro não está situado nas regiões Norte ou Nordeste; esses 10 estados contaram com apenas 12% do total transferido no período. Os estados de Alagoas, Amapá, Sergipe, Rio Grande do Norte e Rondônia receberam, cada um, menos de 0,5% do total transferido pela União sob a função Agricultura, entre 2017 e 2021.

Portanto, há necessidade de se estabelecerem critérios claros e melhorar, além de melhor detalhar os projetos e condições de alocações a partir da União, exigindo-se coerência entre a alocação de recursos e a redução de desigualdades regionais. Além disso, o aumento da pobreza

no meio rural, nos anos recentes, incluindo-se o período da pandemia da Covid-19 (Rede Penssan, 2022; 2021) e de desmonte de parte das políticas para a agricultura familiar indicam falhas alocativas em ações de segurança alimentar, desde o apoio à produção e à comercialização agrícola de pequena escala, até o acesso a alimentos em geral.

As transferências relacionadas à *Função 21 - Organização Agrária*, além do menor porte, têm maiores oscilações nos valores e são tipicamente estruturantes, com foco na agricultura familiar e recursos concentrados em estados das regiões Norte e Nordeste. No período 2017-2021 foram transferidos, em média, R\$ 113 milhões/ano para os estados e DF, enquanto a função Agricultura apresentou valor médio de R\$ 888 milhões/ano⁷. Além disso, enquanto a função Agricultura apresentou aumento real de 123% nas transferências da União, a função Organização agrária apresentou queda real de 85% no volume de transferências. A Figura 2 apresenta as transferências nesta função, evidenciando oscilações anuais e expressiva redução a partir de 2018, passando de R\$ 288,5 milhões para R\$ 50,8 milhões, em 2021.

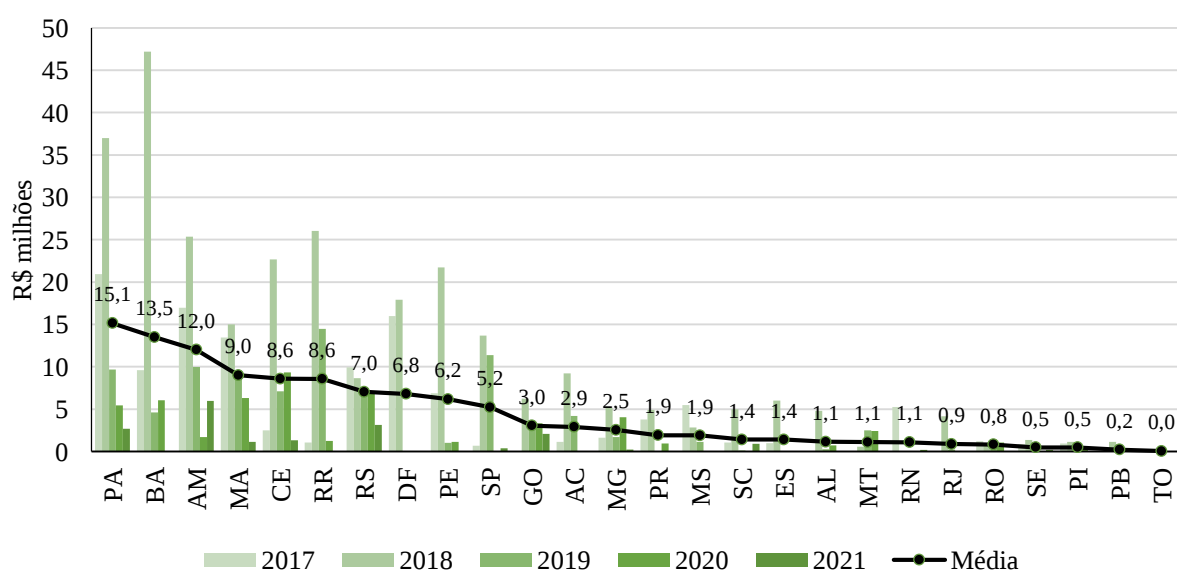


Figura 2. Transferências da União para Estados, DF e Municípios na Função 21 – Organização Agrária (2017 a 2021) – valores constantes (INPC 12/2021 = 100%)

Fonte: Elaborado pelos autores com base no Portal da Transparência

Como se observa na Figura 2, nesta função os cinco estados mais beneficiados foram das regiões Norte e Nordeste (Pará, Bahia, Amazonas, Maranhão e Ceará), com 51% das transferências entre 2017 e 2021.

4.2 Gasto direto dos estados e Distrito Federal com a Agropecuária

Nos gastos diretos dos estados e DF com as funções Agricultura e Organização Agrária, observa-se uma desproporcionalidade de valores ainda maior entre as funções do que nas alocações próprias da União: quando descontadas as transferências da União, os valores médios entre 2017 e 2021 foram de R\$ 6,6 bilhões/ano para a Agricultura e R\$ 222 milhões/ano para Organização Agrária. Em 2017, ano do Censo Agropecuário, os gastos reais estaduais foram de R\$ 7,05 bilhões para a função Agricultura e R\$ 225 milhões para a Organização Agrária. A Figura 3 apresenta a discrepância entre os gastos estaduais nas duas funções.

⁷ Em valores constantes de 2021 (INPC 31/12/2021 = 100%)

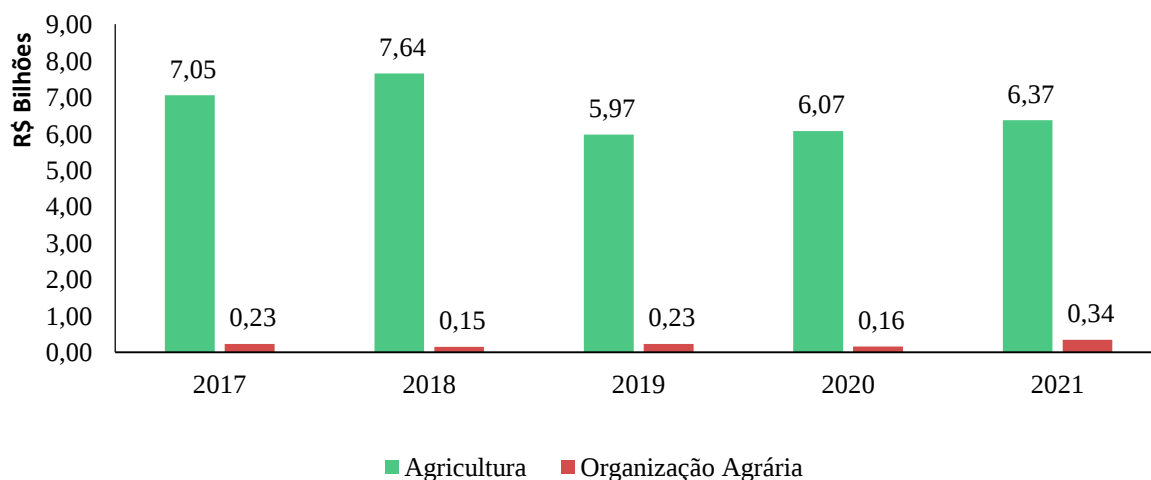


Figura 3 – Gastos estaduais (exceto transferências da União) nas funções Agricultura e Organização Agrária - 2017 a 2021 – valores reais (INPC 12/2021 = 100%)
 Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Portal da Transparência

O estado de São Paulo respondeu por 13,3% dos gastos estaduais líquidos na função Agricultura entre 2017 e 2021, com média anual de R\$ 878 milhões. Em seguida, Santa Catarina apresentou gasto anual de R\$ 632 milhões (9,6% do total), seguida do Paraná (R\$ 589 milhões – 8,9%), Bahia (R\$ 450 milhões – 6,8%) e Rio Grande do Sul (R\$ 408 milhões – 6,2%). Juntos, esses 5 estados representaram 44,7% do total de gastos estaduais líquidos sob a função Agricultura entre 2017 e 2021, o que demonstra a grande disparidade regional entre os desembolsos feitos pelos estados no suporte à agricultura. A Figura 4 apresenta os gastos estaduais diretos líquidos das transferências da União de 2017 a 2021 na função Agricultura.

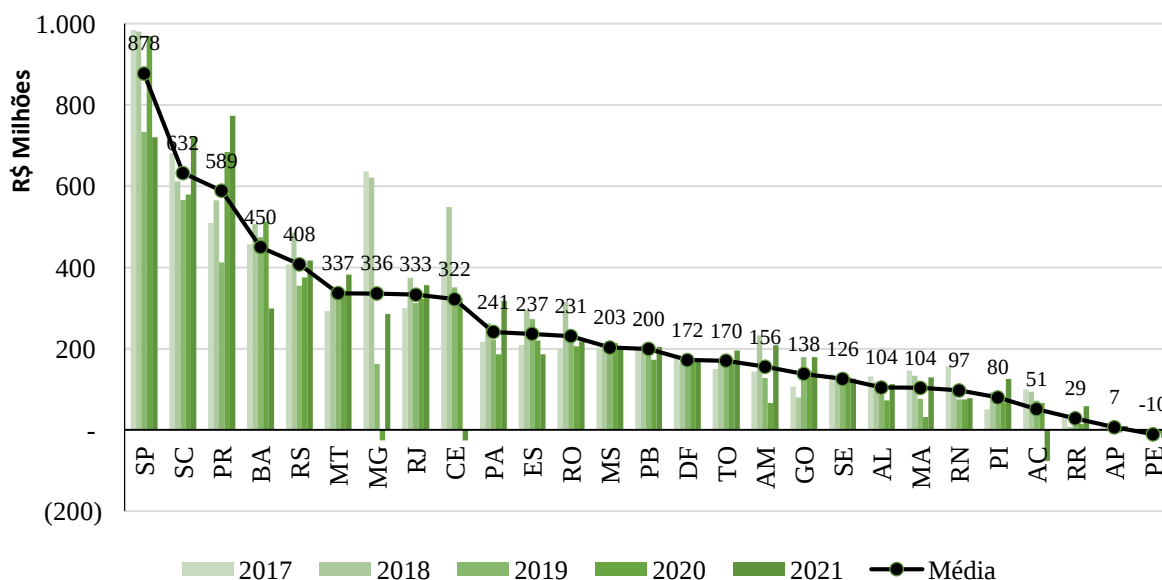


Figura 4. Gasto direto estadual (exceto transferências da União) na função 20 - Agricultura entre 2017 e 2021 – valores reais (INPC 12/2021 = 100%)
 Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal da Transparência dos estados e IBGE (2022)

O gasto no estado do Rio de Janeiro, por conta da estabilidade de aportes anuais, o coloca na 8ª posição do *ranking*, mesmo tendo uma agricultura pouco representativa no contexto nacional em termos de Valor da Produção (foi o 18º VBP agropecuário do Brasil no Censo de 2017) (IBGE, 2019). O estado do Ceará é outro destaque, sendo o 6º colocado neste *ranking*, com VBP agrícola de R\$ 5,5 bilhões (16º VBP agropecuário do Brasil). Os últimos estados do *ranking* pertencem às regiões Norte ou Nordeste (os dados de Pernambuco são negativos porque as transferências da União excedem os gastos diretos do estado).

No que diz respeito à função Organização Agrária, o estado de São Paulo apresentou o maior gasto anual médio entre 2017 e 2021, R\$ 65 milhões/ano, o que representa 29,3% do total de gastos relacionados à Organização Agrária feitos por todos os estados (descontadas as transferências da União). Em seguida está o estado do Paraná, também com valor médio na casa de R\$ 65 milhões/ano (29,0% do total), Amazonas (R\$ 35 milhões – 15,8%), Mato Grosso (R\$ 14,6 milhões – 6,6%) e Pará (R\$ 12,4 milhões – 5,6%). Juntos, esses estados somam 86,3% dos gastos estaduais com Organização Agrária, conforme ilustra a Figura 5.

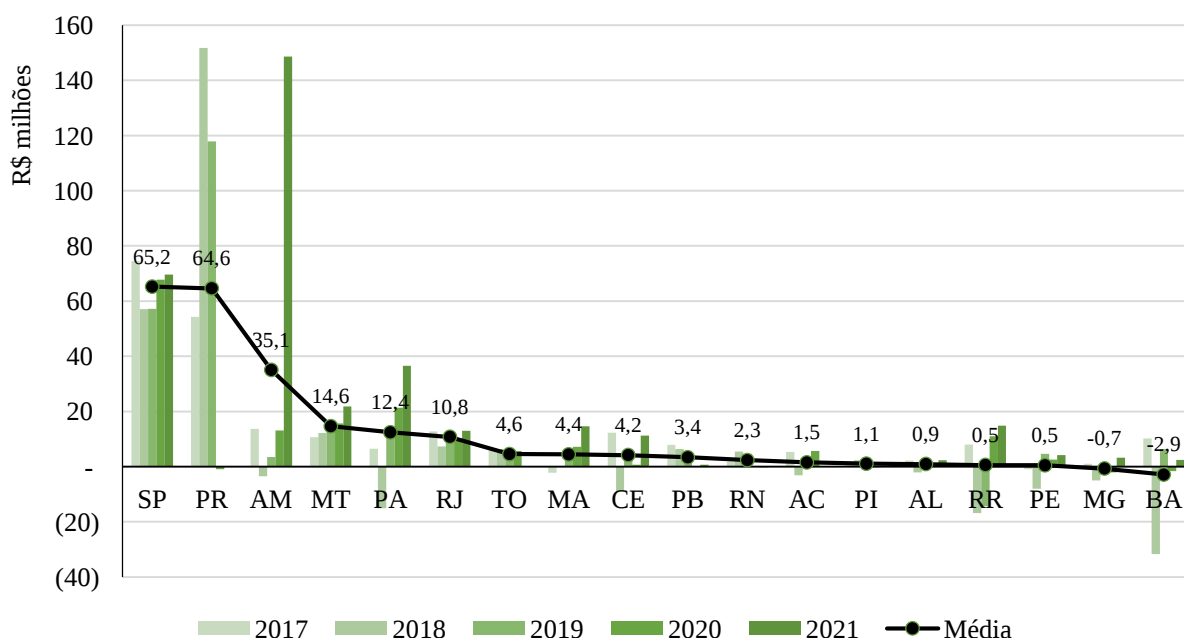


Figura 5. Gastos diretos líquidos estaduais sob a função 21 – Organização Agrária entre 2017 e 2021 – valores reais (INPC 12/2021 = 100%)

Fonte: elaborado pelos autores com base no Portal da Transparência dos estados e IBGE (2022)

Além das oscilações anuais e da pequena escala de recursos para Organização Agrária quando comparada à função Agricultura, observou-se a concentração regional ainda maior em estados com agricultura relativamente desenvolvida, como Paraná e São Paulo, que juntos representaram 58,4% dos gastos estaduais na função Organização Agrária entre 2017 e 2021. Além disso, entre os 12 últimos estados do *ranking* nesta função, que somam menos de 10% dos recursos alocados, apenas Minas Gerais faz parte das regiões Norte ou Nordeste.

4.3 Intensidade das despesas estaduais por variáveis selecionadas

Nesta seção são utilizadas outras métricas para identificar as despesas dos estados e DF com a agropecuária e os agricultores em relação a um conjunto de variáveis selecionadas. Tendo



como base o ano de 2017, ano do Censo Agropecuário, a Tabela 1 apresenta essas relações entre as despesas dos estados e do Distrito Federal com a função Agricultura. Os dados mostram a intensidade do gasto com a agricultura em cada um dos estados e DF por variável, sendo ordenados conforme o maior nível médio de despesas na função 20 - Agricultura.

Tabela 1. Relações entre o gasto na função 20 - Agricultura pelos estados (exceto transferências da União) em 2017 e variáveis selecionadas do Censo Agropecuário 2017.

UF	Despesa estadual (R\$ milhões)*	Despesa / VBP (%)	Despesa / Área total (R\$/ha)*	Despesa / Estabelecimentos (R\$/estab.)*	Despesa / Pessoal (R\$/PO)*	Despesa Agricultura / Total (%)
SP	984	1,52%	60	5.218	1.181	0,47%
SC	682	3,28%	106	3.727	1.360	3,73%
MG	637	0,99%	17	1.048	347	0,84%
PR	510	0,97%	35	1.670	602	1,20%
BA	458	2,02%	16	600	217	2,34%
CE	412	6,88%	60	1.045	444	5,42%
RS	407	0,70%	19	1.116	410	0,79%
RJ	300	9,32%	126	4.602	1.869	0,62%
MT	292	0,46%	5	2.463	692	2,25%
PA	217	1,48%	8	769	221	3,09%
ES	209	2,55%	64	1.938	586	2,70%
PB	204	8,39%	59	1.248	480	44,70%
MS	203	0,70%	7	2.850	795	1,98%
RO	200	2,83%	22	2.184	737	6,73%
DF	179	15,98%	698	34.185	8.230	0,95%
RN	156	5,80%	57	2.464	731	4,97%
TO	150	2,07%	10	2.351	734	5,07%
MA	146	1,87%	12	666	211	12,51%
AM	144	6,91%	36	1.779	435	1,65%
SE	137	6,52%	94	1.471	586	5,64%
AL	132	4,75%	80	1.335	402	5,99%
GO	107	0,26%	4	703	218	0,67%
AC	99	7,58%	24	2.663	786	4,34%
PI	51	0,98%	5	207	76	7,58%
RR	33	4,08%	13	1.983	498	4,16%
AP	9	2,28%	6	1.022	280	1,32%
PE	-9	-0,15%	-2	-32	-12	-0,05%

Fonte: elaborado com base no Portal da Transparência dos estados e em IBGE (2022).

Nota: * Em valores reais de 2021 (INPC 12/2021 = 100%)

Embora o estado de São Paulo tenha apresentado gasto direto de quase R\$ 1 bilhão em 2017, esse valor representa apenas 1,52% do VBP do estado diante da magnitude da agricultura paulista, a de maior VBP agropecuário entre todas as UF no ano. É uma evidência do estágio bastante evoluído do setor. Por sua vez as UF com maior relação entre os gastos diretos na função 20 - Agricultura e o VBP foram o Distrito Federal (15,98%), Rio de Janeiro (9,32%), Paraíba (8,39%), Acre (7,58%) e Amazonas (6,91%). Mesmo com agriculturas muito diferentes em termos de produtividade e tipo de produtos, o DF e o Rio de Janeiro também se destacam por terem os maiores gastos por unidade de área, por pessoal ocupado e por número de estabelecimentos, no ano de 2017.

Santa Catarina se destaca, entre os cinco primeiros dos *rankings*, na relação despesa/área, despesa/estabelecimento e despesa/pessoal ocupado. O estado tem também uma relação despesa agrícola/total de despesas (3,73%) próxima da média nacional, medida conforme os critérios da OCDE para gasto agrícola (Silva e Santos, 2022). Por outro lado, oito estados alocam menos de 1,2% dos seus orçamentos totais para a função orçamentária Agricultura.



Casos extremos como o da Paraíba, que tem 44,7% de todas as suas despesas estaduais alocadas na função Agricultura, do Maranhão, que aloca 12,5%, e Pernambuco, que não tem dados coerentes, carecem de pesquisa em maior detalhe.

Em termos de alocação desses gastos entre as subfunções pertencentes à função 20 – Agricultura, observa-se que a grande maioria de gastos se concentra na Administração (que incorpora os gastos com uma secretaria de agricultura ou similar, mais questões agrárias e órgãos vinculados). A segunda subfunção está associada à “Assistência Técnica e Extensão Rural”, seguida pela rubrica “Não declarados/Outros”. A Figura 6 mostra a alocação nas diversas subfunções no período 2017-2021.

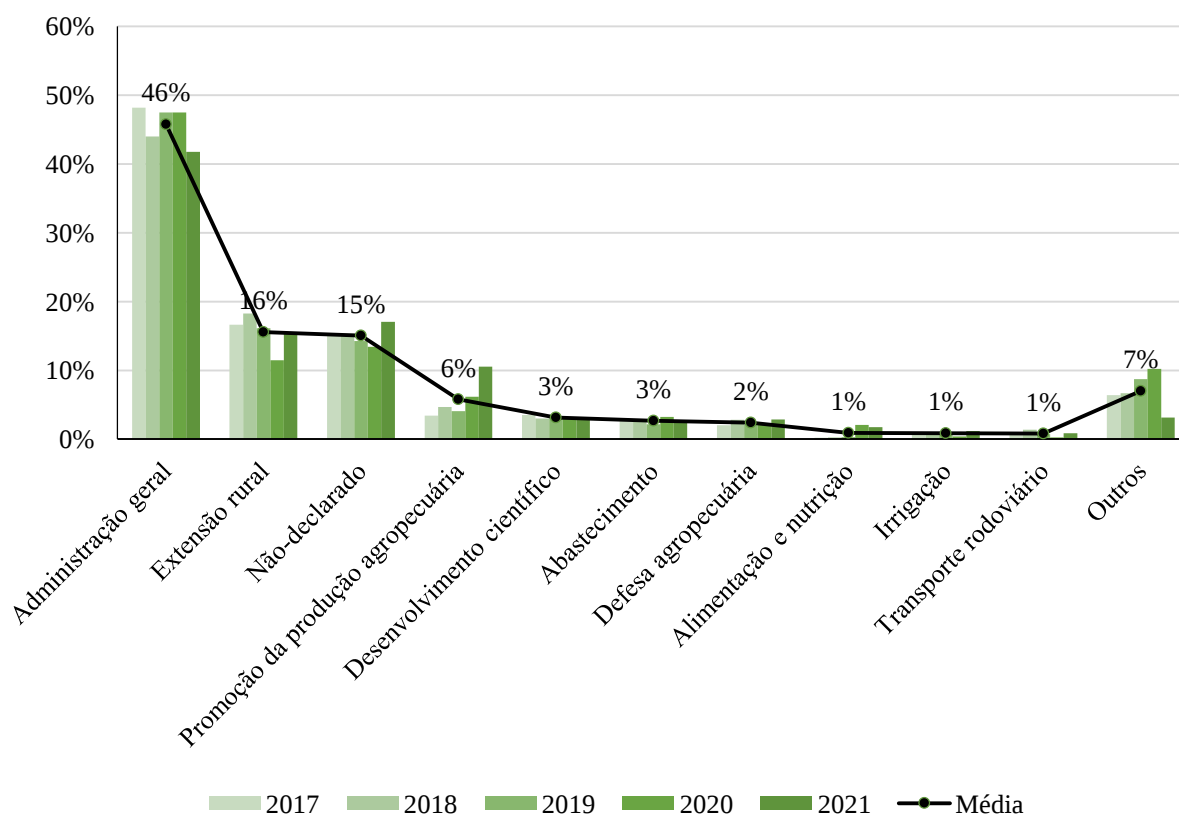


Figura 6. Gastos diretos estaduais com Agricultura por subfunções - 2017 a 2021

Fonte: elaborado com base no Portal da Transparência dos estados e Distrito Federal

Na função Agricultura, a subfunção Não Declarado evidencia a baixa disponibilidade de informações característica das bases de dados dos gastos governamentais quanto à identificação precisa do destino dos recursos, o que diminui a transparência das contas públicas.

Por sua vez, os dados relativos a outras variáveis, a partir da função 21 - Organização Agrária, constam na Tabela 2, mostrando a baixa intensidade de recursos alocados por quase todos os estados com essa função, no intervalo 2017 e 2021.



Tabela 2. Relações entre o gasto na função 21 - Organização Agrária pelos estados (exceto transferências da União) em 2017 e variáveis selecionadas do Censo Agropecuário 2017.

UF	Despesa estadual (R\$ milhões)*	Despesa / VBP (%)	Despesa / Área total (R\$/ha)*	Despesa / Estabelecimentos (R\$/estab.)*	Despesa / Pessoal (R\$/PO)*	Despesa Org. Agrária / Total (%)
SP	74,47	0,10%	4,51	394,82	89,38	0,04%
PR	54,27	0,08%	3,68	177,86	64,11	0,13%
AM	13,64	0,65%	3,39	168,44	41,23	0,16%
RJ	12,71	0,50%	5,35	194,92	79,18	0,03%
CE	12,25	0,37%	1,77	31,08	13,20	0,16%
MT	10,71	0,01%	0,20	90,28	25,36	0,08%
BA	10,21	0,04%	0,36	13,38	4,85	0,05%
RR	8,04	1,39%	3,05	477,00	119,81	1,00%
PB	7,83	0,54%	2,29	48,00	18,47	1,72%
PA	6,50	0,05%	0,23	23,06	6,63	0,09%
TO	6,16	0,09%	0,41	96,57	30,14	0,21%
AC	5,32	0,25%	1,26	142,48	42,07	0,23%
AL	2,22	0,08%	1,36	22,57	6,80	0,10%
RN	1,79	0,06%	0,66	28,21	8,37	0,06%
PI	1,39	0,03%	0,14	5,65	2,07	0,21%
MG	1,05	0,00%	0,03	1,73	0,57	0,00%
PE	-0,93	-0,02%	-0,21	-3,28	-1,19	-0,01%
MA	-2,24	-0,03%	-0,18	-10,20	-3,24	-0,19%

Fonte: elaborado com base no Portal da Transparência dos estados e em IBGE (2022)

Nota: * Em valores reais de 2021 (INPC 12/2021 = 100%)

Sobre os dados da função Organização Agrária, os destaques são os valores baixos nos indicadores relacionados, mesmo para os primeiros do *ranking*, como o estado de Roraima, primeira posição na relação despesa/VBP e despesa/pessoal ocupado, com 1,39% e R\$ 119,81, respectivamente. Quanto à despesa por hectare, o Rio de Janeiro lidera com R\$ 5,35, porém com baixos valores de despesa total na função Organização Agrária e poucas informações sobre o tipo de alocação nas subfunções. Apenas na Paraíba e em Roraima as despesas com a função Organização Agrária representam 1% ou mais das despesas estaduais totais em 2017, evidenciando que a função Organização Agrária não está na pauta dos governos estaduais, levando à dependência das alocações da União e municípios (onde eles tenham recursos) quanto à política agrária e o desenvolvimento rural e suas infraestruturas coletivas (estradas, energia, saneamento, entre outros).

Por fim, observou-se no estudo que os gastos na função Organização Agrária nos estados estão concentrados em poucas subfunções, embora um pouco diferente do que ocorre no caso dos gastos diretos na função Agricultura, dado o maior número de subfunções com alocação no período analisado (Figura 7).

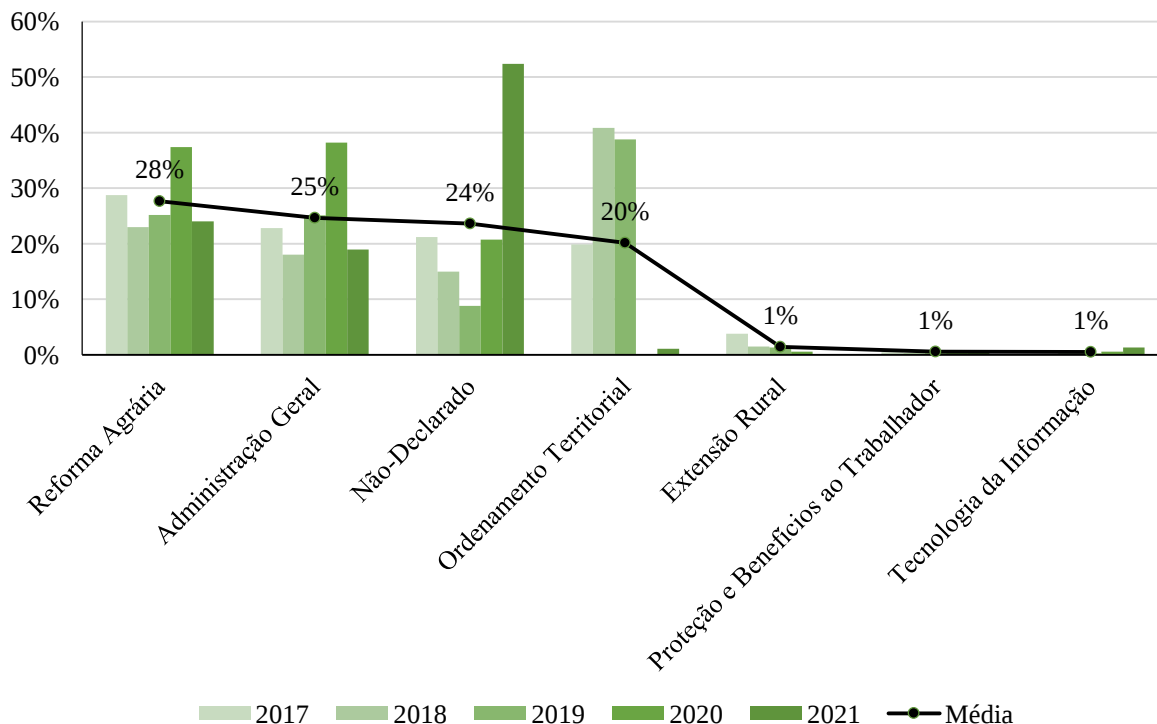


Figura 7. Gastos diretos estaduais com Organização Agrária por subfunções - 2017 e 2021
Fonte: elaborado com base no Portal da Transparência dos estados e Distrito Federal

Além do já mencionado baixo valor das alocações, é relevante o fato de que as subfunções Administração Geral e Não-Declarado concentram 53% do total de recursos alocados no período pelos estados. Subfunções importantes para a agricultura familiar, como a “Reforma Agrária e Ordenamento Territorial” possuem representatividade no total de gastos. Entretanto, o pequeno volume de recursos estaduais destinados à Organização Agrária é insuficiente para que os instrumentos de política pública sejam formulados e implementados em sua plenitude. Os gastos na subfunção “Não-Declarado” dificultam a identificação do que, de fato, fazem as políticas públicas agrícolas e de desenvolvimento rural nos estados.

5 Considerações finais

O presente realizou, conforme seu objetivo e dentro das limitações apresentadas, um levantamento e análise das políticas estaduais voltadas para a agricultura brasileira. Foi possível identificar um conjunto de políticas, programas, ações e suas características, por regiões e estados selecionados, bem como dados sobre montantes de recursos dispendidos pelos governos estaduais nas funções orçamentárias Agricultura e Organização agrária, bem como suas subfunções no período recente. Além disso, uma breve análise foi feita a respeito das transferências da União para os estados e Distrito Federal sob essas duas funções.

Em resumo, o estudo mostra que: i) a função Agricultura, principal responsável pelos suportes tanto em nível da União quanto dos estados, concentra a maior parte de seus recursos na promoção da produção – foco produtivista; ii) dada a concentração regional (no Centro-Sul do país) que caracteriza esses gastos, é possível inferir que eles estão associados à promoção das principais *commodities* agrícolas, inclusive fomentando a exportação (soja e derivados da cana-de-açúcar e proteína animal, em destaque); iii) as transferências da União para os estados/DF ocorrem, sobretudo, por meio de suporte direto à produção, em detrimento de ações



que visem a equidade (de produção e de estruturação dos estabelecimentos/meio rural); iv) a Organização Agrária vem perdendo sua já pequena participação nos recursos relacionados à agricultura brasileira. Ademais, tanto a função Agricultura quanto a Organização Agrária apresentaram variações anuais expressivas nos montantes de recursos, o que dificulta a implementação de políticas no longo prazo e o alcance de objetivos importantes.

No tocante às informações descritivas das políticas estaduais, sua motivação, objetivos, configuração, resultados e continuidade, as lacunas são muitas, conforme relatado ao longo deste trabalho. Com raras exceções, elas se referem ao âmbito planos ou diretrizes contidas em leis, mesmo que tragam o *status* de programa ou política. Na impossibilidade de realizar trabalho de campo ou outras metodologias para detalhar as políticas de cada uma das UF, a caracterização ficou restrita ao período recente e com dados disponíveis em fontes oficiais.

Dessa forma, espera-se que os dados apontamentos aqui apresentados possam estimular estudos futuros acerca do tema e aprofundar o debate sobre a quantidade, qualidade e relevância dos gastos públicos com o desenvolvimento rural e a agricultura brasileira. Tendo em vista que os recursos orçamentários são disputados por diversos outros setores produtivos, em várias outras importantes funções do Estado, o uso eficiente e com foco no alcance do público-alvo são condições elementares para a boa gestão dos recursos públicos e para a promoção do bem-estar social. Sendo assim, estudos específicos por UF poderão aprofundar o conhecimento no tema e apontar particularidades de cada um, possibilitando políticas rurais e agrícolas eficientes, bem distribuídas, abrangentes e inclusivas.

Referências

AQUINO, J. R.; NASCIMENTO, C. A. A grande seca e as fontes de ocupação e renda das famílias rurais no Nordeste do Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 51, n. 2, p. 81-97, abr./jun. 2020.

BELIK, W. A heterogeneidade e suas implicações para as políticas públicas no rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 53, n. 1, p. 9-30, jan./mar. 2015.

COSTA, L. Planejamento governamental na Bahia e seus desdobramentos na atividade agropecuária – uma análise a Partir das principais mudanças ocorridas na década de 80. Trabalho de conclusão de curso: Graduação em Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

HENTZ, C.; ARISTIDES, M. J. S.; HESPANHOL, R. A. M. ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA NO BRASIL. *Sociedade e Território*, Natal, vol. 27. Edição Especial I – XXII ENGA. p. 38-60, set. 2015.

REDE PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**. São Paulo: Rede Penssan, 2022. (Vigisan: II inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil). Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>.

_____. **Insegurança alimentar e covid-19 no Brasil**. [s.l.]: Rede Penssan, 2021. (Vigisan: inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia da covid-19 no Brasil). Disponível em: <<https://bit.ly/3KH06au>>.

SANTOS, G. R.; FREITAS, R. E. Gasto público com a agricultura no Brasil: uma abordagem a partir de dados agregados. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 89-98, jul./dez. 2017.

SANTOS, G. R.; SILVA, R. P. Diversidade na Agricultura e no Meio Rural como Base de Políticas Públicas. In: SANTOS, G. R.; SILVA, R. P. (Orgs.). *Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil*, p. 23-62. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.426 p.

SILVA, M. *et al.* Biodiesel e políticas públicas: uma análise crítica do PNPB e das políticas do setor agroenergético no estado da Bahia. **Revista de desenvolvimento econômico**, Salvador, n. 30, p. 20-34, dez. 2014.

SILVA, R. P.; SANTOS, G. R. Agricultura na União Europeia: paradigmas, diversidades e o papel da política agrícola. In: SANTOS, G. R.; SILVA, R. P. (Orgs.). *Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil*, p. 64-101. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.426 p.

SCHNEIDER, S. *et al.* Pluriatividade e plurirrendimentos nos estabelecimentos agropecuários do Brasil e das regiões Sul e Nordeste: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. Brasília: Ipea, 2013. (Relatório de Pesquisa).

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e Heterogeneidade da Agricultura Familiar no Brasil e Algumas Implicações para Políticas Públicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014

SOUZA, E. **Políticas territoriais do estado da Bahia**: regionalização e planejamento. Dissertação de Mestrado em Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

TELLES, T.; TANAKA, J.; PELLINI, T. Agricultura familiar: pecuária leiteira como locus das políticas públicas paranaenses. **Semina: Ciências Agrárias**, Londrina, v. 29, n.3, p. 579-590, jul./set. 2008.