

|                           |  |
|---------------------------|--|
| <b>Título do capítulo</b> | CAPÍTULO 12<br><b>POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL: DIRETRIZES PARA<br/>UMA PERSPECTIVA DE INCLUSÃO PRODUTIVA</b> |
| <b>Autor(es)</b>          | Gesmar Rosa dos Santos<br>Rodrigo Peixoto da Silva   |
| <b>DOI</b>                | DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394cap12">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394cap12</a> |

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Título do livro</b>   | <b>Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais<br/>e políticas públicas no Brasil</b> |
| <b>Organizadores(as)</b> | Gesmar Rosa dos Santos<br>Rodrigo Peixoto da Silva  |
| <b>Volume</b>            | 1   |
| <b>Série</b>             | <b>Agricultura e Diversidades: trajetórias, desafios regionais<br/>e políticas públicas no Brasil</b> |
| <b>Cidade</b>            | Rio de Janeiro  |
| <b>Editora</b>           | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)   |
| <b>Ano</b>               | 2022  |
| <b>Edição</b>            | 1a  |
| <b>ISBN</b>              | 9786556350394   |
| <b>DOI</b>               | DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350394</a>  |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## **POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL: DIRETRIZES PARA UMA PERSPECTIVA DE INCLUSÃO PRODUTIVA**

Gesmar Rosa dos Santos<sup>1</sup>  
Rodrigo Peixoto da Silva<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Este capítulo tem o objetivo de retomar e agrupar os apontamentos trazidos nos demais capítulos deste livro e apresentar possíveis diretrizes para políticas públicas. Para tanto, são consideradas as dificuldades e oportunidades observadas ao longo da obra e novos dados sobre os aportes do governo para as políticas estruturantes e produtivas, definidas no capítulo 1. Adota-se como premissa a pluralidade de papéis das políticas agrícolas que, sem deixar de ter o foco na produção, não ignoram os problemas locais, regionais, a diversidade do rural (território e espaço) e os sistemas produtivos agrícolas.

O capítulo procura, dessa forma, ilustrar as políticas públicas da agricultura no Brasil, a partir destas considerações: i) as políticas públicas e seus instrumentos resultam de pactos tácitos ou explícitos na sociedade; ii) o sistema alocativo de recursos e seu planejamento orçamentário são a realidade concreta de prioridades das políticas; e iii) os recursos financeiros alocados em programas e orçamentos de governo devem refletir as múltiplas funções da agricultura e ter em conta a diversidade regional e de grupos distintos de produtores, conforme suas demandas legítimas.

A partir dessa compreensão da atuação do Estado, o desafio de acentuar o foco político-institucional e orçamentário para as infraestruturas e medidas estruturantes é central nas políticas agrícolas e de desenvolvimento rural sustentável. Como visto ao longo do livro, inclusive em outros países, sem esse foco não se alcançam bases mínimas de acesso às políticas produtivas e a elevação da produtividade e da renda líquida, aspecto de grande importância para a reprodução do papel social dos estabelecimentos rurais.

Sobre o tema do gasto público agrícola, é importante observar que a trajetória dos dispêndios da União tem se reduzido como proporção do produto

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e doutor em economia.

2. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

interno bruto (PIB) ou do total do gasto público no Brasil, desde o final da década de 1980 (Gasques, 2001; Gasques, Villa Verde e Bastos, 2006; OECD, 2020). Santos e Freitas (2017) apontam descontinuidades em iniciativas estruturantes importantes – como Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), pesquisa e tecnologia, estruturação agrária e apoio ao cooperativismo –, embora se mantenham os aportes que viabilizam o crédito agrícola como principal instrumento da Política Agrícola Nacional (PAN), Lei nº 8.171/1991. Por isso, o texto procura evidenciar a estrutura da atuação do Estado na agricultura, com recorte no âmbito do governo federal.

Este capítulo contém outras quatro seções, além desta introdução. A seção 2 traz um resumo dos achados sobre as agriculturas e características centrais das políticas na União Europeia (UE) e nos Estados Unidos, comparativamente ao Brasil. A seção 3 apresenta os destaques dos capítulos que descreveram as características territoriais, as dificuldades e os desafios da agricultura brasileira, evidenciando as diversidades rural e agrícola identificadas que dialogam com políticas públicas nesses âmbitos. A seção 4 traz o perfil do gasto público com as políticas agrícolas no Brasil, a partir dos dados oficiais, no período de 2000 a 2020. Por fim, a seção 5 traz um breve resumo do trabalho, apontamentos para novas pesquisas e sugestões de diretrizes para políticas públicas.

## **2 REVISITANDO ACHADOS, DESAFIOS E CAMINHOS APONTADOS NO LIVRO**

Como visto no capítulo 1, permanece em evidência a tese da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) de que os agricultores, com destaque os familiares, são foco de políticas de desenvolvimento territorial. O Brasil, principalmente dos anos 1990 em diante, implementou políticas nesse sentido, com oscilações de medidas e porte do orçamento para contribuir com infraestruturas e instrumentos que vão além do apoio à produção. Assim, uma das contribuições desta obra, apresentadas ao longo de todo o livro, foi ter evidenciado, no Brasil, na UE e nos Estados Unidos, que a relação entre diversidade do ambiente rural e das atividades agrícolas é a base do desenho das políticas públicas que extrapolam as funções produtivas, sem deixar de reconhecer a importância da produção.

Principalmente no caso da UE, observou-se que as políticas agrícolas, por meio da Política Agrícola Comum (PAC), estão fortemente voltadas para prover as denominadas condições estruturantes – apoio à vida no campo, com destaque para o acesso à terra e à água e a infraestruturas de energia, estradas e moradia digna. Ao mesmo tempo, percebeu-se que é comum entre os países a existência de medidas de suporte à produção, mesmo com adaptações e novas metodologias de controle e a promoção do acesso. Programas específicos, bem-estruturados na UE e nos Estados Unidos, objetivam alcançar a competitividade e os ganhos de produtividade e também

procuram manter e apoiar os produtores em seus estabelecimentos rurais no tocante às multifunções que exercem, inclusive a manutenção de ativos.

Além dessa tipologia simplificada de agregação das políticas, detalhada no capítulo 1 e exemplificada nos capítulos 2 e 3, identificou-se, no Brasil, na UE e nos Estados Unidos, que há uma grande diversidade de iniciativas que sustentam ou promovem a diversidade rural e agrícola. Essas políticas são de fato importantes, ainda que apresentem efeitos duvidosos quanto à promoção da concorrência internacional, como visto na literatura, e com falhas como a suposição de que o acesso dos produtores ocorre em condições próximas ou homogêneas.

Dessa forma, o aperfeiçoamento das políticas agrícolas, no Brasil, no sentido do aprendizado internacional observado, busca integrar ações de desenvolvimento rural e agrícola. A necessidade de integração das políticas agrícolas, de desenvolvimento rural sustentável e de componentes de políticas de desenvolvimento regional não é tarefa fácil, como se viu no caso da Europa.

## **2.1 UE: convergências e divergência em relação ao Brasil**

No caso da UE, relatou-se, no capítulo 2, uma grande pauta de políticas voltadas aos agricultores em que são identificadas fragilidades estruturais ou dinâmicas (apoio à produção) perante a concorrência fora do bloco. Nas últimas revisões da PAC, desde 2013, passou-se a dar maior foco às medidas de redução de impactos ambientais e mudanças climáticas, mantendo-se a base fundamental do desenvolvimento rural e regional, inclusive com alocações orçamentárias desde a política agrícola.

As transferências monetárias de consumidores e contribuintes para os produtores agrícolas, na UE, são amplamente difundidas e justificadas sob um ponto de vista próprio, de proteção aos agricultores e dos sistemas agrícolas, para além da segurança alimentar. Dessa forma, os subsídios à produção, na UE, ocorrem tanto por meio de políticas associadas à produção agropecuária quanto por medidas de desenvolvimento rural com o perfil correspondente ao que denominamos nesta obra de políticas estruturantes. De maior volume, o grupo de suporte à produção saiu de US\$ 153 bilhões, em 2004, para cerca de US\$ 100 bilhões, em 2019, o equivalente a 20% da receita bruta dos estabelecimentos. Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a aplicação dessas regras aponta valores monetários bem menores destinados aos agricultores e à agropecuária no Brasil, que passaram de US\$ 10,6 bilhões em 2002 para US\$ 2,3 bilhões em 2020 – apenas 1,3% da receita bruta dos agricultores.

Grande importância é dada à agricultura familiar (AF) na Europa, que muito se assemelha à tipologia utilizada no Brasil, contudo com estabelecimentos menores do que em nosso país. As políticas, no bloco europeu, sendo mais variadas

e de execução condicionada por transferências entre países e o bloco, têm maior abrangência e capilaridade, alcançando grande parte dos produtores.

Comparativamente ao Brasil, a ajuda da UE à produção é bastante superior, como visto no capítulo 2, seja em termos monetários absolutos, seja como percentual da receita bruta agropecuária. As heterogeneidades estruturais e produtivas entre os países do bloco europeu formam a base que tem justificado as ajudas estatais e sua forte defesa no âmbito da Comissão Europeia, por meio da PAC. Contudo, diferentemente do que ocorre no Brasil, os dados obtidos da OCDE apontam que na UE há redução das ajudas para a produção de *commodities* e subsídios à exportação, elevando-se as despesas de compensação dos agricultores em razão das perdas com a redução dos preços. Claramente, na UE, o Estado atua no mercado com vários instrumentos, medidas indutoras direcionadoras ou de controle, mantendo a atividade agrícola mesmo em condições inferiores de concorrência em determinadas situações. Sendo diverso o rural e o agrícola, restou claro que também o são as políticas no bloco, tendo a PAC à frente com suas diretrizes.

Ainda no capítulo 2, pôde-se evidenciar que os gastos com as políticas estruturantes – Estimativa de Suporte aos Serviços Gerais (General Service Support Estimate – GSSE) da agropecuária (OECD, 2020), que centraliza os gastos com desenvolvimento de serviços, instituições e infraestruturas públicas ou privadas, excluindo os pagamentos individuais aos produtores – alcançaram US\$ 23,3 bilhões em 2008, caindo para a casa de US\$ 12 bilhões e mantendo esse patamar desde então. Novamente, comparando-se ao Brasil, os gastos da UE são bem maiores: de 1,86, em 2000, a GSSE da UE passou a 5,48 vezes superior à brasileira, em 2019. A maior parte do suporte à agricultura no Brasil está associada ao crédito rural, para custeio e investimento, o que retrata esse perfil de valores bem inferior para ações estruturantes em relação às de suporte à produção.

## 2.2 Estados Unidos: diferenças e similaridades em relação ao Brasil

O estudo sobre os Estados Unidos mostra que as políticas públicas agrícolas no país viabilizam a produção e a reprodução de modelos de agricultura e de distintos usos da terra em todas as funções da agricultura e para todas as classes de produtores. O orçamento de apoio aos programas agropecuários (estruturantes e de suporte)/políticas tem fortes oscilações.

Os grupos de produtores têm grande importância nos Estados Unidos (na diversidade de produtos, no valor da produção, na ocupação da mão de obra, na manutenção de ativos, no desenvolvimento rural) – o que se reflete nas políticas, assim como no Brasil. Há grande concentração do valor bruto da produção (VBP) agropecuária em um número restrito de produtos das lavouras: nove concentram 85% do VBP no Brasil, ante dezessete produtos nos Estados Unidos.

A fatia de mercado de médios e pequenos estabelecimentos, na qual se enquadram os agricultores familiares brasileiros, é de 15% do VBP.

Os agricultores familiares (na definição ou tipologia adotada no Brasil) ou de pequeno porte (na definição para políticas dos Estados Unidos) cultivam centenas de produtos, bem como *commodities*, criação de animais, produção de leite e derivados, além de hortifrútis, embora com expressiva heterogeneidade produtiva. A renda externa (de outras atividades econômicas realizadas fora do estabelecimento) é proporcionalmente maior em relação à renda total em estabelecimentos norte-americanos do que nos brasileiros. Regionalmente ocorre o inverso: há no Brasil estados em que a receita externa supera 60% da renda total.

Nos dois países, as políticas públicas oferecem suporte à manutenção de distintos estabelecimentos e funções rurais. Nos Estados Unidos, tem-se como foco ampliar a competitividade, por meio de seguros que promovem acesso ao crédito em condições favoráveis. As diretrizes dos Estados Unidos se assemelham às do Brasil e da UE, de apoio à produção com competitividade, observância de parâmetros ambientais, suporte à restauração e recuperação de áreas prioritárias. Contudo, a proteção de preços diante da concorrência externa e de oscilações internas, bem como os sistemas de seguros, o suporte ao comércio exterior e apoios a infraestruturas, é bem maior e bem-estruturada nos Estados Unidos e na UE do que no Brasil. Nos Estados Unidos, destacam-se ainda as ações de suporte às multifunções dos estabelecimentos, iniciativas para jovens agricultores, para iniciantes no setor, entre outras.

Entre as semelhanças e diferenças entre os dois países, destacam-se: maior gasto público em políticas nas diversas funções agrícolas (como percentual do PIB agropecuário); maior previsibilidade orçamentária nos Estados Unidos do que no Brasil; e, comparativamente ao Brasil, nos Estados Unidos há maior estruturação da organização, do registro e da difusão de dados dos estabelecimentos, bem como informações abrangentes sobre a produção por tipologia de estabelecimentos e valores dos recursos alocados nos programas.

A política quinquenal adotada nos Estados Unidos (Farm Bill), com suas dezenas de programas de governo, evidencia elevado grau de planejamento, apesar de também lá haver cortes orçamentários em ações discricionárias do Departamento de Agricultura do Estados Unidos (United States Department of Agriculture – USDA). A Farm Bill e o USDA adotam tipologia de agricultores com base em critérios de tamanho econômico e renda líquida, evidenciando mais claramente o foco de ação e dialogando diretamente com o enfoque na produtividade e nas demais funções dos estabelecimentos. Na seção 4, esse tema do orçamento será retomado, para detalhamento das ações governamentais no caso do Brasil.

### 3 APONTAMENTOS DOS CAPÍTULOS SOBRE O BRASIL A PARTIR DOS DADOS DO CENSO AGROPECUÁRIO

No caso das distintas realidades internas da agricultura no Brasil, os estudos apresentados neste livro se complementam dando sequência ao projeto apresentado em Ipea (2021). Sempre buscando compreender as heterogeneidades no contexto das diversidades rural e agrícola, as oito contribuições apresentam a diversidade da agricultura e do meio rural, mostrando a necessidade de pluralidade das políticas. O enfoque na AF, de acordo com o interesse do projeto, se mostrou essencial em razão das dificuldades identificadas nas diversas regiões do país e das demandas de políticas.

Seguindo a ordem dos textos, o capítulo 4 analisou a redução do número total de estabelecimentos agropecuários familiares, de 4,36 milhões, em 2006, para 3,89 milhões, no *Censo Agropecuário 2017*, ou seja, queda em torno de 12%. A região Nordeste passou de 2,2 milhões para 1,8 milhão de estabelecimentos familiares (-18%) e a Sul passou de 849,7 mil para 665,7 mil (-21%). Nas regiões Norte e Centro-Oeste houve um pequeno aumento, tendo crescido também o número de unidades não familiares. Um pequeno crescimento da área dos estabelecimentos familiares ocorreu entre os censos, em razão de o tamanho do módulo fiscal ser maior na região Norte e em parte do Centro-Oeste.

O capítulo 4 chamou atenção para a importância da participação da AF na produção de culturas regionais e na sua variação. Por exemplo, na região Norte, a área plantada de açaí em estabelecimentos familiares aumentou quase 3,5 vezes, de 43,2 mil para 147,7 mil hectares de 2006 a 2017; e 88% de toda a área cultivada de açaí no país está em estabelecimentos da AF dessa região. Por um lado, a produção de cupuaçu dobrou sua área colhida em estabelecimentos familiares da região Norte entre 2006 e 2017. Por outro lado, caiu de 44% (R\$ 10,6 bilhões) para 24% (R\$ 3,8 bilhões) a participação da AF no VBP das principais frutíferas no Nordeste. Na lavoura temporária também houve perda de área colhida na AF, entre 2006 e 2017, principalmente nos cultivos de milho e feijão, que foram as duas principais culturas temporárias da AF em 2006, que perderam mais de 6 milhões de hectares.

O texto apontou aumento da área colhida de soja e trigo na AF, porém um aspecto preocupante foi que, entre os dois censos, houve redução da área colhida em seis dos oito produtos de grande destaque da lavoura temporária: milho, feijões, arroz, mandioca, cana-de-açúcar e fumo. Na produção animal, por sua vez, a AF manteve expressiva participação no efetivo dos rebanhos: aumento no efetivo de bovinos, bubalinos, caprinos e ovinos de 2006 para 2017. A participação relativa da AF nos rebanhos suínos e de aves (galinhas, galos, frangos) se reduziu, sendo a região Sul destaque por deter 64% da produção de suínos, em 2017, e 67% de aves, em relação ao efetivo total familiar do Brasil.

Sobre o perfil da AF, o estudo ressalta ainda que, apesar das perdas observadas entre os censos, em especial nas lavouras temporárias, esses agricultores mantiveram grande importância nessas lavouras e nas permanentes (café e frutas, de modo geral, com ênfase nos produtos regionais). Destacam-se também produtos ligados ao extrativismo e à criação de animais: os agricultores familiares respondem por mais da metade do efetivo de caprinos, ovinos e suínos, por quase um terço do efetivo bovino, por mais de 50% do leite e por quase metade da produção avícola. O texto aponta, ainda, que um elemento preocupante para a segurança alimentar e para a AF é a comoditização de produtos alimentícios, além do enfraquecimento da AF de pequeno porte e de suas lavouras, por terem, na produção de alimentos, sua vocação e sua função socioeconômica, que viabilizam a vida das famílias no campo, sobretudo nas regiões Sul e Nordeste.

O capítulo 5 descreveu as características gerais e agrícolas do território que inclui os estados de Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (Matopiba), em seus 337 municípios, cuja área engloba 731.749 km<sup>2</sup>. Apresenta, ainda, a questão agrária como tema de grande relevância para boa parte dos seus mais de 6 milhões de habitantes, dado que 65% deles residem no meio rural. Na região, marcada por municípios com baixos índices de desenvolvimento, convivem perfis extremos de agricultor, com as heterogeneidades e dificuldades de pequenos agricultores familiares e camponeses, de um lado, e a modernização de latifúndios, de outro lado, a partir do uso intensivo de capital (máquinas, insumos, terra), alinhando-os às empresas rurais capitalistas. Os 38% dos estabelecimentos com área menor que 10 ha (23% dos estabelecimentos possuem área total inferior a 2 ha) ilustram uma realidade de acesso diferenciando à terra, em que ela é fator limitante ao ganho de participação no produto total.

A queda na participação da produção familiar no VBP agrícola total entre os censos de 2006 e 2017 (de 25,8% para 11,8%) é apenas uma amostra das dificuldades de reprodução desses agricultores na região. No entanto, produtores “não familiares”, conforme a lei, acumulam resultados altamente positivos com a elevação de produção e volume comercializado de *commodities* (soja, arroz, milho, algodão e cana-de-açúcar), que responderam por 96% do VBP total das lavouras em 2017. No caso da AF, dez produtos possuíam, em 2017, participação de pelo menos 1% do VBP das lavouras temporárias, ante cinco produtos no caso da agricultura não familiar, o que demonstra maior grau de diversificação produtiva da AF.

Diante de dúvidas sobre a validade social e econômica da forma adotada para a criação do território, os autores apontam a dificuldade do reconhecimento de uma identidade e uma coesão territorial no Matopiba que facilitem o desenvolvimento com redução de desigualdades. Ressaltam a necessidade de se “repensar esse modelo de expansão do agronegócio para que ele possa promover melhor desenvolvimento rural”. Consideram que as políticas públicas de apoio



à AF têm sido insuficientes para que se acompanhe o desempenho dos produtores não familiares. Entre as sugestões de ação do Estado, destaque para a ampliação de crédito e extensão rural, a ampliação dos programas de microcrédito e o apoio às cooperativas.

Com distintas características em relação ao Matopiba e às demais regiões e biomas brasileiros, porém com dificuldades semelhantes no tocante aos indicadores socioeconômicos e na agricultura, está a região amazônica, assunto do capítulo 6. O texto mostrou que, no bioma, além dos desafios da produção sustentável e desencontros de interesses de exploração da floresta, há ainda a expansão da fronteira sob condições ilegais, com mudanças nos usos do solo seguindo um ritmo não desejável. Como já aconteceu com o bioma Cerrado, a agropecuária extensiva em terras, amplamente impactante e de baixo retorno social, é um modelo que convive com queimadas, apossamento ilegal de terras e sua concentração, com baixa ou nenhuma convergência em relação às demandas e capacidades da população local.

Em que pesem fatores diversos, a AF tem grande peso e importância na região Norte, totalmente inserida na Amazônia. Nessa região, 71% dos agricultores declararam produzir para a comercialização, patamar acima da média do restante do país (60%), tendo menor dependência de renda externa aos estabelecimentos, ficando atrás apenas da região Sul. Mesmo para os estabelecimentos considerados minifúndios, sob qualquer dos critérios abordados, o censo de 2017 apontou que, na região Norte, pelo menos 27% dos estabelecimentos com menos de 5 ha têm produção e dependem da renda agrícola, sendo, por isso, importante que sejam apoiados.

Quanto à diversidade produtiva, verificou-se uma extensa pauta de produtos agrícolas na Amazônia, principalmente pecuária bovina e soja, na região do arco do desmatamento, além do extrativismo e da agricultura de pequeno porte. É evidente a importância das políticas públicas para apoiar os agricultores familiares e suas parcerias, potencializando práticas sustentáveis e a possibilidade de inserção de produtos em cadeias comerciais, principalmente as curtas. Essa importância se ilustra nos baixos índices de posse da terra, acesso à Ater, uso de técnicas como o controle de pragas e outras práticas agrícolas.

O capítulo 7, ao abordar a agricultura e o desenvolvimento regional no estado de Goiás, sob a perspectiva das heterogeneidades no conceito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), apresentou uma análise de *cluster* com variáveis da estrutura socioeconômica (vulnerabilidade social, perfil agrário, acessibilidade bancária e geográfica, taxa de urbanização) e do ciclo produtivo (acesso a crédito, participação do município em relação ao PIB de produtos selecionados) dos dois últimos censos agropecuários, de 2006 e 2017, além de outras fontes de dados. Considerou-se que a diversidade na agricultura é moldada no contexto maior da heterogeneidade estrutural e produtiva, tendo relevância o

que acontece no município ou na região imediata, onde há os elementos de conexão entre os estabelecimentos, a agricultura e os vários mercados já consolidados. Foram destaque na análise os seis principais produtos agrícolas no estado de Goiás entre 2002 e 2018: arroz, cana-de-açúcar, feijão, mandioca, milho e soja, que concentraram entre 80% e 90% do VBP total das lavouras (soja e cana tiveram grande crescimento, enquanto mandioca e arroz tiveram os maiores decréscimos).

O estudo mostrou a existência de dez *clusters*, cada um com distintas características, de acordo com as variáveis e metodologia aplicadas. Cada situação mostrou maior significância de um conjunto distinto de variáveis, relacionadas às condições estruturais ou de ciclo produtivo, assim como foram distintos os efeitos dos cultivos, da localização geográfica, a influência dos grandes centros e o tipo de infraestrutura ou de agricultura existente. Segundo os autores, a difusão do progresso técnico ocorre de forma assimétrica entre as unidades produtivas e nas diferentes escalas regionais brasileiras no estado de Goiás. Foram identificadas composições de *clusters* por municípios que parecem refletir estruturas e dinâmicas socioeconômicas de economias atrasadas e de subsistência (mais no eixo centro-norte de Goiás) e agrupamentos de municípios em perfil oposto (no eixo centro-sul do estado), sendo estes mais integrados aos mercados e com maior difusão de progresso técnico.

A discussão trazida no capítulo 8, sobre a diversificação produtiva na agricultura do estado de São Paulo, mostrou que essa diversificação depende de múltiplos fatores, entre eles a geologia local. Em geral, o índice médio de diversidade produtiva dos municípios do estado de São Paulo supera 0,5 (de 0,5604 para 0,5670 entre 2006 e 2017), havendo municípios muito diversificados (índice superior a 0,65), diversificados (índice maior que 0,35 e menor ou igual a 0,65), especializados (índice maior que 0 e menor ou igual a 0,35) ou muito especializados (índice igual a 0), ilustrando também heterogeneidade da agropecuária nas diversas regiões do estado. De suas 11 regiões intermediárias (RIs), em apenas 3 (São Paulo, Campinas e Sorocaba) são necessários mais de 10 produtos para compor 85% do VBP das lavouras, enquanto em outras 3 RIs apenas 4 cultivos somados atingem 85% do VBP das lavouras e em 1 RI são apenas 3 produtos, de acordo com os dados do censo agropecuário de 2017. Em 6 RIs, registraram-se de 10 a 21 cultivos com percentual igual ou maior a 1% do VBP das lavouras.

Os dados evidenciam que a diversificação produtiva ocorre tanto de forma direcionada, como escolha dos produtores (por renda diversificada, redução de riscos e oportunidades de inserção no mercado), como de forma natural, ou seja, por escolhas individuais ou coletivas em resposta à demanda da população por uma variedade de produtos alimentícios e outros bens da agricultura. Essa diversificação, como visto, ocorre paralelamente à concentração da produção em nível estadual em poucos cultivos (cana e soja, principalmente), com dinâmicas distintas no âmbito

micro, porém complementares no âmbito macro. Segundo os autores, a queda da diversidade produtiva entre os dois censos analisados (2006 e 2017) sinaliza a necessidade de análises, tendo em vista a “implementação de políticas públicas e privadas para preservar atividades importantes no âmbito regional”, devendo-se verificar se nessas regiões, consideradas mais especializadas, há equilíbrio na multifuncionalidade da agricultura ou se apenas a função produtiva se destaca.

No capítulo 9, identificou-se a existência de 852.639 estabelecimentos agropecuários com agroindústrias rurais (AGRs) com produção de alimentos, ou seja, 16,8% das unidades agropecuárias do país. A região Nordeste tem 37,3% deles, seguindo-se as regiões Sul e Norte, com, respectivamente, 23,8% e 22,2%. As regiões Sudeste (12,8%) e Centro-Oeste (3,7%) têm os menores percentuais de estabelecimentos com AGRs. O VPB de R\$ 10,8 bilhões evidencia a importância desse segmento produtivo, sendo um terço desse valor gerado no Sudeste. No plano nacional, 73% da produção das AGRs é vendida em mercados, enquanto 27% são autoconsumidos pelas famílias dos agricultores.

Os autores chamaram atenção para o fato de que a maioria das agroindústrias está em estabelecimentos da AF, com 84,52%. Apenas 15,48% estão na agricultura não familiar. Embora a maior parte do VBP seja realizada pela agricultura não familiar (57,1%), esse dado do número de estabelecimentos da AF evidencia a importância dada às AGRs na agregação de valor e oferta de alimentos como forma de apoio à reprodução dos agricultores. Evidencia-se que há potencial e, por isso, é importante o apoio de políticas públicas. As lavouras temporárias (50,2%) e a pecuária (36,7%) são as atividades em que as AGRs estão mais presentes, seguindo-se as ligadas às lavouras permanentes (5,8%) e à produção florestal de árvores nativas (4,4%).

Algumas políticas públicas implementadas nas duas últimas décadas, ainda que descontínuas e incompletas, tiveram o objetivo de fortalecer os empreendimentos e suas AGRs, como o Programa de Agroindústria Familiar (PAF), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) Agroindústria, o Pronaf Mais Alimentos e ações de Ater no âmbito do governo federal. Os autores destacaram ainda iniciativas estaduais na região Sul, como o Programa Fábrica do Agricultor, no Paraná; o Programa Desenvolver, em Santa Catarina; e o PAF, no Rio Grande do Sul. Mesmo com limitações, as ações foram importantes no apoio para as AGRs.

Entre as medidas concretas, listam-se experiências recentes, como a reformulação de legislações restritivas aos produtos das AGRs, a exemplo de simplificações no Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa) e da criação de sistemas estaduais de sanidade agroindustrial familiar, artesanal e de pequeno porte, em alguns estados. Destaca-se também a adoção de rótulos, selos e marcas

locais/regionais, assim como os de origem geográfica, agregando valor à produção. As iniciativas atuam desde o apoio à produção e à organização produtiva, passando pela facilitação da construção de rótulos, selos e marcas, até a ajuda na abertura de novos mercados e canais de comercialização das AGRs. Incluem-se o apoio a feiras da AF e/ou das agroindústrias e a formação de consórcios intermunicipais para apoio às agroindústrias. Entretanto, os autores destacam que há perda de dinamismo e de oportunidades com a falta de políticas nacionais para as AGRs, sendo exceção o Pronaf Agroindústria e o Pronaf Mais Alimentos (ainda assim, com baixo número de contratos). Registra-se ainda o apoio de alguns municípios às AGRs como estratégia de desenvolvimento local – casos de Crissiumal, no Rio Grande do Sul; de Francisco Beltrão, no Paraná; e da região de Chapecó, em Santa Catarina.

O capítulo 10 apresentou o surgimento, a expansão e o declínio da Ater no Brasil, bem como sua transformação e novas exigências no suporte aos produtores, de acordo com o âmbito local e as distintas necessidades de tecnologias e conhecimentos. Entre os novos modos de provisão desse serviço, evidencia-se a necessidade de políticas incisivas de natureza pública e privada bem como de diversas parcerias para a geração e a difusão tecnológica, desde a indústria até as universidades, as cooperativas e os sistemas de Ater. Porém, os dados do censo de 2017 mostram um grande déficit de cobertura: apenas 20,2% do total de estabelecimentos recebeu algum tipo de orientação técnica, mantendo o patamar de 2006 (que fora de 22%).

A baixa cobertura de assistência técnica impacta resultados da produção e renda agrícola, principalmente para os agricultores familiares e demais agricultores de pequeno porte. Segundo o *Censo Agropecuário 2017*, a região Sul possui a maior proporção de estabelecimentos com algum tipo de orientação técnica, alcançando 48,6%, ante 28,6% no Sudeste, 23,7% no Centro-Oeste, 10,4% no Norte e 8,2% no Nordeste. A orientação técnica se concentra nas propriedades com grandes lavouras de grãos, de cana-de-açúcar, cítricos, café, entre outros produtos destinados ao mercado externo. Os dados e a participação da prestação de Ater por órgãos do governo se diferem também por tamanho de área. Essa Ater pública é, segundo os autores, fundamental para as regiões Nordeste e Norte, para grupos de menor área e também para as mulheres, as quais comandam 19% dos estabelecimentos agropecuários do Brasil.

Na atualidade, a Ater ocorre também nas formas de difusão da informação, com grandes transformações em razão das novas tecnologias de comunicação e informação de alto impacto (telefonia, informática, internet). Surgem, assim, propostas de modificação da Ater pública e do seu papel para o desenvolvimento rural e agrícola, sem desconsiderar as dificuldades de seu financiamento. Um novo modelo de Ater pública, ressaltam os autores do capítulo, há de ser mais holístico, demanda maior capacidade dos provedores em dialogar com os

agricultores, precisa enxergar diferenças culturais, de gênero, de renda e tamanho, entre outros fatores. Portanto, deve ser mais democrático e participativo. Os autores destacam, por exemplo, que a Ater deve enxergar o papel e as necessidades das mulheres no campo e caminhar ao lado de ações de acesso a crédito, capacitação, reforma agrária e habitação, buscando resultados duradouros. Argumentam, ainda, em favor do fortalecimento da Ater pública, pelo menos para um grupo de agricultores de menor porte.

Diante do desafio do financiamento da Ater pública, alguns países têm inclusive cobrado parte do custo de prestação do serviço dos agricultores atendidos, de acordo com os autores do capítulo – casos de Estados Unidos, México e Honduras. Em vários países (desenvolvidos ou em desenvolvimento), os serviços privados de Ater se expandem também devido ao crescimento da escala de produção, reduzindo a dependência de Ater pública. Os serviços públicos de Ater sofreram diversas mudanças, sendo que a ênfase em transferência tecnológica foi modificada, incorporando uma agenda de aconselhamento mais abrangente, inclusive sobre sustentabilidade ambiental, gerenciamento de risco e outros. No Brasil, o desmonte do sistema nacional de Ater e das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers) e a falta de alternativa sólida de oferta de serviços são motivos do déficit verificado, mesmo com algumas medidas compensatórias por parte de organizações de agricultores, cooperativas, movimentos de trabalhadores rurais, organizações não governamentais (ONGs), outros subsistemas estaduais e municipais e empresas. Portanto, consideram inconclusa e falha a gestão da Política Nacional de Ater, de 2004, parcialmente substituída pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER) e pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater).

O capítulo 11 evidenciou as motivações, a trajetória do associativismo e os resultados sociais, organizacionais e econômicos que impulsionam o cooperativismo no Brasil. A atuação das cooperativas no âmbito econômico é destacada no fornecimento de assistência técnica, nas negociações de preços, na viabilização de melhorias tecnológicas, na agregação de valor e na comercialização dos produtos. No âmbito social e, especialmente, na pequena agricultura, as cooperativas contribuem para a difusão do conhecimento e a formação de seus associados. Os autores registram, por um lado, as dificuldades e até os limites em razão da lógica de replicação do capital que envolve as cooperativas de maior porte ante os princípios norteadores do cooperativismo, com destaque para a solidariedade. Por outro lado, é reconhecida a importância do cooperativismo no desenvolvimento social e econômico pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo Estado brasileiro, com várias iniciativas nesse sentido – inclusive no campo da economia solidária, do apoio às mulheres e jovens no campo – tendo papéis adicionais à produção e ao comércio.

O número de estabelecimentos rurais associados às cooperativas no Brasil, de acordo com o *Censo Agropecuário 2017*, apresentou um crescimento de 67,3% entre 2006 e 2017. Entretanto, apesar desse aumento, a proporção de estabelecimentos associados às cooperativas continua baixa, representando 11,4% do total. Esses empreendimentos somam uma área de 70,5 milhões de hectares, mais de 70% têm entre 1 ha e 50 ha e 71,2% pertencem à AF. No país, aproximadamente 48% do total da produção agropecuária está relacionado ao cooperativismo, de acordo com os dados do censo agropecuário de 2017, com destaque, em termos de valor, para os itens soja, milho, trigo, suínos, frango, algodão e leite.

As cooperativas estão mais presentes nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste. O número de associados é muito superior no centro-sul do país, em relação ao total de cooperados no setor: no Sul, eles representam 57,5%; no Sudeste, 34,6%; no Centro-Oeste, 4,4%; apenas 2,4% no Nordeste; e 1% no Norte. Sul e Sudeste também comportam as maiores cooperativas agroindustriais brasileiras, com a integração, principalmente, de produtores familiares. Nas regiões Norte e Nordeste, as práticas associativas são efetivadas com destaque também para outras entidades (sindicatos, associações/movimentos de produtores e moradores etc.). Na região Norte, o percentual de estabelecimentos nessa outra categoria de entidade passou de 33,9% para 29,5% entre 2006 e 2017, enquanto no Nordeste essa mudança foi de 37,1% para 45,9% no mesmo período. O censo de 2017 apontou também que mais de 96% dos agricultores familiares de todas as regiões aderem ao Pronaf.

Fatores históricos, regionais e culturais, além do apoio à Ater, da redução de custos pelo aumento da escala e do apoio à comercialização da produção, alavancam o movimento cooperativista. As características regionais e locais, aliadas à participação do Estado e suas políticas públicas, são também aspectos-chave. O movimento alcançou posições importantes nas políticas, a exemplo da linha de crédito para cooperativas agropecuárias por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tendo contado com três programas de políticas de crédito para a capitalização. Desde a década de 1980, o modelo de cooperativismo desde o Sul do país se replica em outras regiões, com destaque para o Centro-Oeste (expansão de filiais de grandes cooperativas). Já o apoio ao cooperativismo mais fortemente solidário nas políticas públicas veio somente no começo dos anos 2000, no âmbito da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego. Entretanto, o conjunto de alocações de recursos da União para o associativismo e o cooperativismo agrícola teve ascensão até 2012 apenas, sem, de fato, se consolidar como política, dada a prevalência de medidas dispersas nos órgãos do governo federal, todas descontínuas.

Outra importante preocupação considerada nas iniciativas destacadas no capítulo é a inserção social dos membros familiares nos sistemas produtivos, principalmente mulheres e jovens. Os autores ressaltam a importância da implementação

e da adequação de programas de educação – treinamento e capacitação aumentam o bem-estar individual e a qualidade de vida familiar. As políticas de suporte ao associativismo e ao cooperativismo são convergentes com o processo de sucessão geracional ao aumentar e melhorar as opções para os jovens interessados em cuidar dos estabelecimentos e de sua produção. Essa sucessão é questão-chave no Brasil e em outros países e depende de diversas ações coletivas e do Estado em favor dos jovens e das mulheres no campo.

Portanto, o apoio ao associativismo e ao cooperativismo se trata de medida estruturante, além do suporte produtivo peculiar. O capítulo ressalta que o alinhamento de iniciativas de crédito rural do tipo Pronaf Jovem e Pronaf Mulher, entre outros, tem relevância no apoio à participação desse público-alvo em entidades de classe – sindicatos, associações e cooperativas –, fortalecendo a questão de gênero e a sucessão geracional.

#### **4 PERFIL DO GASTO PÚBLICO COM AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL**

No tocante às políticas públicas agrícolas no Brasil, é conhecida a grande oscilação no orçamento da União com relação ao setor agropecuário, o que ocorre, principalmente, nos programas aqui classificados como funções estruturantes. São exemplos: a falta de Ater e de infraestruturas eficientes no meio rural e nos estabelecimentos; o baixo apoio ao desenvolvimento de mercados; as iniciativas relacionadas ao cooperativismo; e a descontinuidade de programas de acesso à terra e à água.

No que se refere às ações de suporte à produção, no âmbito das políticas do governo federal, os estudos apresentados no livro evidenciam: baixa estruturação e acesso ao microcrédito; baixo alcance dos produtores familiares de menor porte; pequeno porte dos programas de redução de riscos na produção agropecuária (seguros rurais); falta de apoio sólido à comercialização de pequenas produções; e dificuldades de acesso ao crédito rural devido à ausência de condições mínimas dos agricultores descapitalizados ou com baixo nível de ativos (pequenas propriedades, principalmente).

Dessa forma, o objetivo de destacar aspectos orçamentários neste texto é exemplificar as oscilações que ocorrem nas alocações no nível da União e como os recursos são distribuídos nas funções orçamentárias. De certo modo, essas funções refletem a multifuncionalidade e a diversidade da agricultura e do ambiente rural, conforme definições apresentadas no capítulo 1 e detalhamento feito ao longo do livro. Assim como ocorre em outros países, a estrutura de políticas e seu orçamento materializam também os interesses dos atores envolvidos com as atividades agrícolas e com o desenvolvimento rural do país, levando a oscilações conjunturais em razão das distintas realidades e condições de disputa por recursos discricionários.

O gasto público da União na agricultura está associado a um conjunto de políticas que buscam cobrir todas as funções da agricultura, embora com lacunas e abrangência limitadas, como registrado ao longo do livro. Esse gasto pode ser organizado e analisado de diversas formas, inclusive por meio dos programas previstos na Lei nº 8.171/1991, que traz princípios, diretrizes e instrumentos da PAN. Esses programas e seus orçamentos são organizados dentro da estrutura orçamentária do Plano Plurianual (PPA), com vigência quadrienal, e do Orçamento Geral da União (OGU).

O debate sobre os valores monetários necessários safra a safra para a agricultura no Brasil tem tido pouco destaque na academia ou no âmbito do poder público. O tema é de fato complexo para se alcançar precisão, seja adotando a visão de suporte ao investimento e custeio, como se faz no Plano Safra (Brasil, 2020), seja por meio de outras tipologias, como a de funções da agricultura (estruturantes e de suporte à produção). A rigor, o Plano Safra, instrumento previsto na PAN, conta com alguma discricionariedade alocativa do governo federal, tendo como referência central o volume de crédito historicamente obtido pelos agricultores. Conta também com certa tradição ou acordo tácito entre governos, parlamentares e demais atores do setor, que mantém programas ativos e os ajusta conforme os acordos e a influência exercida sobre o Executivo e o Legislativo.

Desse modo, o Plano Safra não trata diretamente de orçamento (Santos e Freitas, 2017; Freitas e Santos, 2017), e sim de crédito e montantes que o Estado ajuda a viabilizar a partir do seu gasto nas diversas funções da agricultura. Na sua edição de 2020-2021, o plano estimou em R\$ 11,5 bilhões o total de subsídios somente para viabilizar o crédito rural de R\$ 169 bilhões na safra (Brasil, 2020).

Sobre a execução orçamentária, além de informações por programas, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) também apresenta os dados por funções orçamentárias e suas subfunções e ações, conforme o nível de detalhamento. No período de 2000 a 2020, a execução da política agrícola e os desembolsos do seu orçamento estiveram a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto em 2019. Entretanto, algumas medidas podem não ser contempladas a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) anual, ficando os recursos na dependência de negociação entre parlamentares (para alterações na LDO ou por autoria de emendas) ou outras pastas do Executivo – no tocante a dar cumprimento às obrigações firmadas na ocorrência de contingenciamento de recursos. Dessa forma, há desembolsos que podem ser honrados por outros ministérios que não sejam aqueles ligados diretamente ao rural e agrícola, como tem ocorrido com a liberação de recursos para ações de redução de risco agropecuário, como o seguro rural.

Enquanto mecanismos e instrumentos de atuação do governo federal, os programas, embora possam ser alterados em formato e desenho, mantêm relativa estabilidade no tocante a atender ao conjunto de funções da agricultura, apesar



do volume de recursos e das discontinuidades observadas. As iniciativas mais fortemente afetadas (embora não em volume, mas no peso relativo dos cortes) têm sido as ações aqui denominadas estruturantes e as menos afetadas têm sido as de apoio à produção, utilizando-se a nomenclatura proposta no capítulo 1 deste livro. Nos dados apresentados a seguir, busca-se evidenciar a trajetória dos investimentos da União na agricultura, considerando-se todas as suas iniciativas.

Começando pela estrutura do gasto público com a área, cabe listar uma série de iniciativas, entre políticas e programas, que dizem respeito à agricultura e a componentes do desenvolvimento rural. Assim como em outros países, como vimos nos capítulos 2 e 3 deste livro, várias áreas ou pastas ministeriais são responsáveis pelas iniciativas e ações orçamentárias para concretizar políticas e programas de governo. O conjunto de iniciativas e estrutura do PPA estabelece, periodicamente, o enquadramento de funções, programas e ações dentro do OGU e vincula a aplicação dos recursos, com pouca discricionariedade para o gestor de cada órgão executivo.

Para que os leitores tenham uma noção do tamanho do orçamento da agricultura no Brasil, tendo em vista esse enfoque amplo de iniciativas e as funções estruturantes e de suporte à produção, identificamos, nos dados oficiais (Siop), entre 2000 e 2020, aportes médios anuais de R\$ 14,5 bilhões – considerando os valores pagos pelo orçamento anual mais os restos a pagar no ano, na função orçamentária 20 – agricultura, a valores corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) em 31 de dezembro de 2020. Considerando-se os valores de todas as funções orçamentárias com dispêndios na agricultura e no desenvolvimento rural ligado a ela, obteve-se a média anual de R\$ 19,1 bilhões, também com a mesma correção, e sempre somando os valores anuais de desembolso efetivos (ou seja, a soma “valor pago” e “restos a pagar pagos”). A busca realizada no Siop foi feita a partir das ações orçamentárias para permitir a identificação de iniciativas voltadas para a agricultura em diversas funções do OGU.

Os valores constam na tabela 1, sendo que, na obtenção dos dados associados a outras funções que não a agricultura, ou seja, de ministérios não diretamente envolvidos com a agricultura, algumas ações orçamentárias se referiam a gastos não agrícolas ou deixaram dúvidas – anotados como “não classificado” na tabela 1. Esses valores são de pequena monta, quando comparados aos gastos classificados como “agricultura” efetivamente<sup>3</sup> – por isso o foco nestes últimos. Além dos valores de desembolso, são apresentados os totais “autorizado” (a intenção do governo de aplicar recursos a cada ano) e “empenhado” (a operação em andamento para executar determinada ação), conforme descrito no Siop.

3. Não estão incluídos nos dados apresentados nos gráficos e tabelas desta seção os dados referentes a custeio e investimentos administrativos, tais como os de pessoal, outros gastos administrativos e de infraestruturas administrativas. Estão incluídos os gastos com administração de programas e com todas as funções direta ou indiretamente ligadas à agricultura (estruturantes e de suporte à produção). Dados obtidos pelos autores do Siop em abril de 2021.

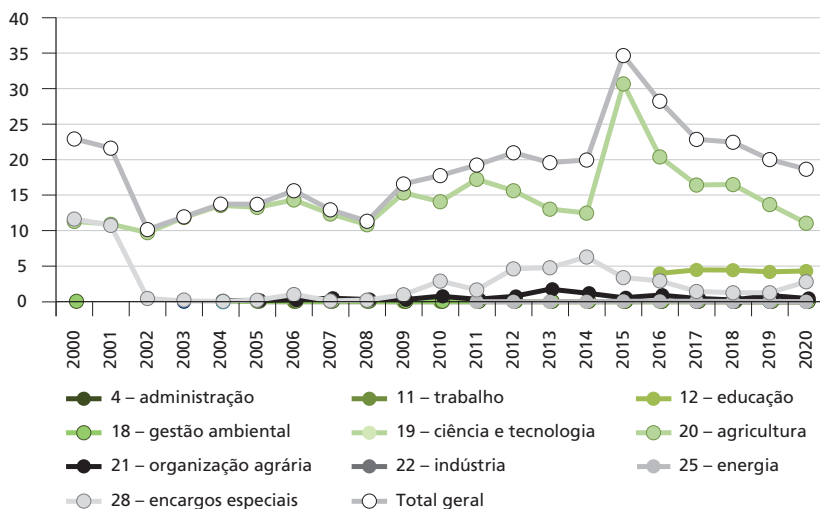
**TABELA 1**  
**Brasil: gasto anual médio do governo federal com a agricultura, exceto dispêndios administrativos (2000-2020)<sup>1</sup>**  
 (Em R\$)

|                         | Autorizado               | Empenhado                | Pago + restos a pagar pagos |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------------|
| Não agrícola            | 23.282.191,83            | 18.281.031,16            | 13.457.412,23               |
| Não classificado        | 840.741.470,82           | 309.615.196,32           | 300.653.360,90              |
| Tipicamente agricultura | 32.824.147.763,11        | 23.498.957.384,69        | 18.817.429.121,48           |
| <b>Total</b>            | <b>33.687.062.749,97</b> | <b>23.825.983.086,88</b> | <b>19.130.899.065,54</b>    |

Fonte: Siop.  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> Corrigido pelo INPC para 31 de dezembro de 2020.

Detalhando um pouco mais a trajetória desse gasto da União com a agricultura, destaca-se a agregação dos valores por funções orçamentárias, conforme o PPA. No gráfico 1 são apresentadas as iniciativas relacionadas à função 20 – agricultura (que na tabela 1 é a principal componente do grupo “tipicamente agricultura”). Mesmo sendo executados em pastas diferentes das tradicionalmente encarregadas, como o Mapa e o MDA, os gastos estão presentes em onze funções orçamentárias, inclusive a 4, administração (recursos para programas do Mapa, exceto administrativos); a 12, educação; e a 25, energia.

**GRÁFICO 1**  
**Gastos com a agricultura por funções: valores obtidos por ações orçamentárias de todos os órgãos (2000-2020)<sup>1</sup>**  
 (Em R\$ bilhões)



Fonte: Siop.  
 Elaboração dos autores.  
 Nota: <sup>1</sup> Pago mais restos a pagar corrigidos pelo INPC para 31 de dezembro de 2020.

Cabe destacar alguns pontos centrais acerca das principais funções apresentadas no gráfico. A função 28, encargos especiais, refere-se, geralmente, às anotações que não foram cobertas por alocações diretas na função 20, agricultura, inclusive por decorrer de desembolsos especiais, como cobertura de déficit da política de redução de riscos (seguros rurais) ou subsídios extraordinários decorrentes de apoio do governo a renegociações de dívidas.

A função 12, educação, como se observa no gráfico 1, tem execução anual próxima de R\$ 4 bilhões, devido ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Aqui não estão somados e representados os valores aplicados na educação regular agrícola ou outras ações de educação rural. A Ater está incluída nas funções 20, agricultura, e 21, organização agrária. Ressalta-se que, embora as demais funções tenham baixos valores e estejam em queda, parte delas é estruturante e de grande importância para o desenvolvimento rural e para as multifunções dos estabelecimentos.

O principal agrupamento desses gastos ou investimentos está representado na função 20 (lembrando que mesmo esses contam com medidas efetivas de outros ministérios). Destaca-se nessa função a concentração de valores alocados em suas quinze principais subfunções, no período entre 2000 e 2020, uma vez que concentra 99,2% dos valores alocados na agricultura, de acordo com os dados obtidos do Siop. Individualmente, essas quinze subfunções somaram valores superiores a R\$ 740 milhões no período, sendo possível identificar quatro subgrupos de tamanhos: i) acima de R\$ 40 bilhões nos 21 anos (as quatro primeiras na tabela 2, que somam 89,4% do total da função 20 – agricultura); ii) mais de R\$ 2 bilhões e menos de 40 bilhões; iii) entre R\$ 650 milhões (a 16ª subfunção em valor) e menos de R\$ 2 bilhões no período; e iv) abaixo de R\$ 370 milhões (tecnologia da informação). Os valores totais aparecem na tabela 2, que ilustra esse recorte de tamanho e a tipologia estruturante ou de suporte à produção.

TABELA 2  
Gastos da área agrícola por subfunção orçamentária (2000-2020)<sup>1</sup>

|                                      | Função 20 – agricultura e subfunções           | Total do período (R\$)    | Por subgrupo (%) |
|--------------------------------------|--|---------------------------|------------------|
| Subgrupo: foco no suporte à produção | <b>20 – agricultura (total)</b>                | <b>304.754.535.856,79</b> | <b>100,00</b>    |
| 1) Crédito                           | 605 – abastecimento                            | <b>89.786.542.949,70</b>  | 89,38            |
|                                      | 608 – promoção da produção agropecuária        | <b>75.807.144.913,35</b>  |                  |
|                                      | 846 – outros encargos especiais                | <b>57.856.735.468,15</b>  |                  |
|                                      | 601 – promoção da produção vegetal             | <b>48.928.189.341,56</b>  |                  |
| 2) Infraestruturas                   | 572 – desenvolvimento tecnológico e engenharia | <b>7.822.081.439,52</b>   | 7,51             |
|                                      | 607 – irrigação                                | <b>7.237.642.992,30</b>   |                  |
|                                      | 122 – administração geral                      | <b>5.722.039.902,16</b>   |                  |
|                                      | 604 – defesa sanitária animal                  | <b>2.101.299.151,08</b>   |                  |

(Continua)

(Continuação)

|   | Função 20 – agricultura e subfunções                   | Total do período (R\$) | Por subgrupo (%) |
|---|--|------------------------|------------------|
| 3) Tecnologias e defesa agropecuária                                      | 754 – biocombustíveis                                  | 1.165.619.779,33       | 2,55             |
|   | 125 – normatização e fiscalização                      | 1.154.857.259,08       |                  |
|   | 602 – promoção da produção animal                      | 1.105.484.358,51       |                  |
|   | 609 – defesa agropecuária                              | 1.093.206.695,89       |                  |
|   | 606 – extensão rural                                   | 1.086.049.540,11       |                  |
|   | 603 – defesa sanitária vegetal                         | 782.020.008,76         |                  |
|   | 573 – difusão do conhecimento científico e tecnológico | 739.331.338,17         |                  |
|   | 545 – meteorologia                                     | 657.276.205,47         |                  |
| 4) Planejamento, conhecimento, comércio e estruturantes (infraestruturas) | 126 – tecnologia da informação                         | 370.694.289,48         | 0,56             |
|   | 845 – outras transferências                            | 295.897.089,48         |                  |
|   | 212 – cooperação internacional                         | 264.424.002,06         |                  |
|   | 665 – normalização e qualidade                         | 158.273.636,47         |                  |
|   | 691 – promoção comercial                               | 138.628.313,02         |                  |
|   | 128 – formação de recursos humanos                     | 128.844.304,50         |                  |
|   | 244 – assistência comunitária                          | 81.533.870,52          |                  |
|   | 127 – ordenamento territorial                          | 56.862.155,62          |                  |
|   | 121 – planejamento e orçamento                         | 45.354.823,06          |                  |
|   | 363 – ensino profissional                              | 32.047.908,61          |                  |
|   | 752 – energia elétrica                                 | 30.630.733,42          |                  |
|   | 571 – desenvolvimento científico                       | 26.890.638,44          |                  |
|   | 541 – preservação e conservação ambiental              | 25.089.831,01          |                  |
|   | 693 – comércio exterior                                | 22.562.483,15          |                  |
|   | 543 – recuperação de áreas degradadas                  | 17.870.038,61          |                  |
|   | 304 – vigilância sanitária                             | 9.849.879,53           |                  |
|   | 692 – comercialização                                  | 1.859.787,81           |                  |
| 423 – assistência aos povos indígenas                                     | 1.154.288,18   |                        |                  |
| 367 – educação especial   | 546.440,68   |                        |                  |

Fonte: Siop.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Pago mais restos a pagar pagos corrigidos pelo INPC para 31 de dezembro de 2020, com valores selecionados por ação orçamentária.

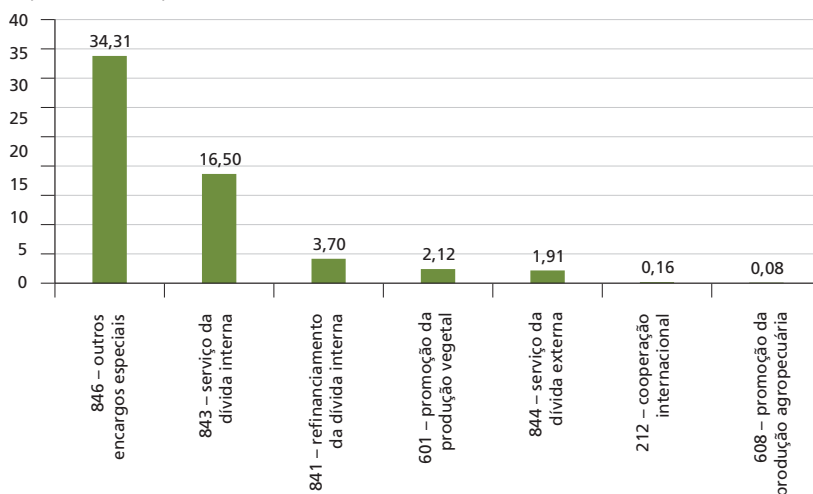
A função 28, encargos especiais, é a segunda maior que agrupa recursos da União para a agricultura, de acordo com a seleção elaborada. Os valores desembolsados nela, no período entre 2000 e 2020, foram de R\$ 64,5 bilhões (equivalentes a 16% do total aplicado em todas as políticas relacionadas à agricultura). Observando-se as subfunções que compõem os encargos (gráfico 2), destacam-se: outros encargos especiais (que são compostos por programas associados ao desenvolvimento territorial, sobretudo da

Amazônia e da região Nordeste, operações associadas à moradia digna e operações associadas aos serviços da dívida interna – juros e amortizações); serviço da dívida interna e refinanciamento da dívida interna (que se referem a alocações para o pagamento de juros e amortizações); e promoção da produção vegetal e serviço da dívida externa.

GRÁFICO 2

**Gastos com a função encargos especiais: valores obtidos por ações orçamentárias de todos os órgãos (2000-2020)<sup>1</sup>**

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siop.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Pago mais restos a pagar pagos corrigidos pelo INPC para 31 de dezembro de 2020.

Além dos dados apresentados no gráfico 2, observou-se, no conjunto de informações coletadas do Siop relacionadas à função 28, outros encargos, que os valores de 846, outros encargos especiais, aumentaram consideravelmente entre 2009 e 2014 (saindo de R\$ 368 milhões para R\$ 6,29 bilhões), caindo, em seguida, até 2019 (R\$ 1,27 bilhão) e subindo novamente a R\$ 2,8 bilhões, em 2020 (todos os valores foram corrigidos pelo INPC para 31 de dezembro de 2020). De 2014 em diante, os valores dessa subfunção representam praticamente a totalidade dos gastos da função 28. Esse exemplo, somado às oscilações anteriormente apresentadas no conjunto de funções e subfunções, ilustra, portanto, incertezas no planejamento e na alocação de recursos, afetando essencialmente o papel estruturante das iniciativas.

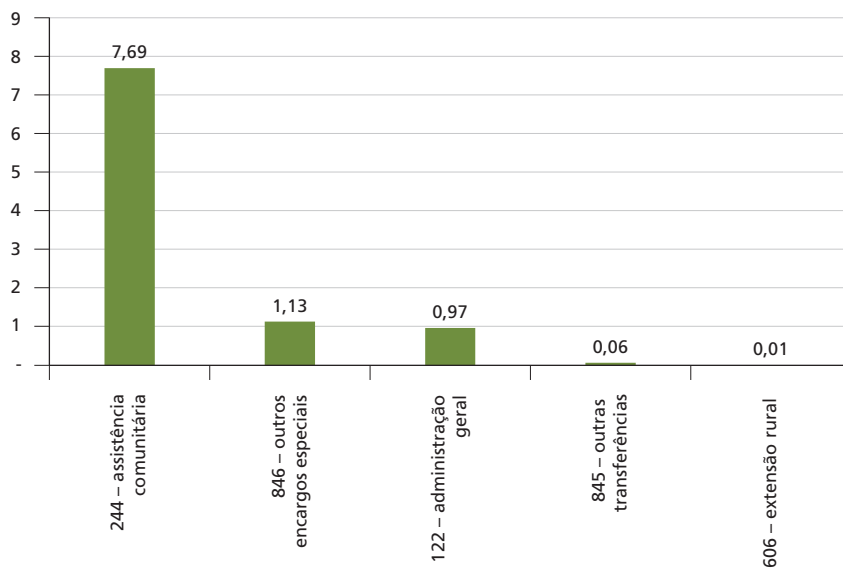
No período considerado, outra função orçamentária relacionada à PAN e estabelecida nos vários PPAs foi a 21, organização agrária, embora tenha recebido apenas 3% do orçamento da área em vinte anos (R\$ 9,8 bilhões, corrigidos pelo INPC para 31 de dezembro de 2020). Ela se efetiva por meio de cinco subfunções que agregam programas e ações do orçamento anual de grande relevância para os

agricultores, principalmente os familiares (gráfico 3). Inclui, por exemplo, medidas estruturantes como reforma agrária, assistência comunitária (assentamentos para trabalhadores rurais, gestão de terras públicas, programas de fortalecimento e dinamização da AF) e extensão rural. As subfunções outros encargos especiais e outras transferências são, nesse caso, subfunções associadas ao Pronaf. A subfunção administração geral engloba programas de apoio ao desenvolvimento da agropecuária e ao abastecimento agroalimentar, vários deles ligados à AF e a práticas associadas à sustentabilidade no meio rural.

GRÁFICO 3

**Gastos com a função organização agrária: valores obtidos por ações orçamentárias de todos os órgãos – acumulado no período (2000-2020)<sup>1</sup>**

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siop.

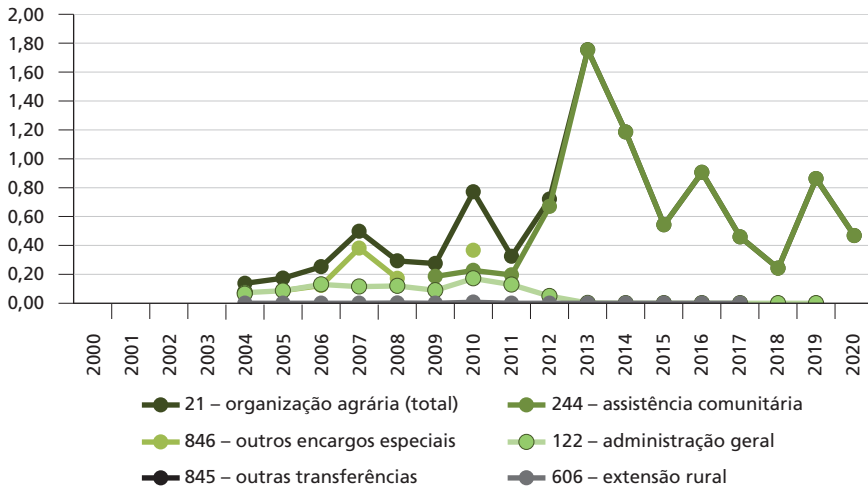
Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Pago mais restos a pagar pagos corrigidos pelo INPC para 31 de dezembro de 2020.

Desde 2012, a função 21 se resume, como ilustra o gráfico 3, à subfunção assistência comunitária. Há possibilidade de que esteja agrupando recursos anteriormente discriminados em outras subfunções (tema a ser aprofundado em outros trabalhos). De todo modo, os dados obtidos apontam que, entre 2012 e 2020, houve grande redução no volume de recursos anuais (de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 468 milhões), embora mantendo a participação no total do orçamento da agricultura (passando de 4,6% a 4,2%). O gráfico 4 apresenta as alocações da função 21 ano a ano, ilustrando as oscilações e a pequena escala de dispêndios com o tema agrário por meio da fonte OGU.

GRÁFICO 4

**Gastos com a função organização agrária: valores obtidos por ações orçamentárias de todos os órgãos (2000-2020)<sup>1</sup>**  
(Em R\$ bilhões)



Fonte: Siop.

Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Pago mais restos a pagar pagos corrigidos pelo INPC para 31 de dezembro de 2020.

A conclusão principal que se pode destacar da análise do perfil do gasto público da União com a agricultura, tendo em vista o montante de recursos desembolsados, é que há concentração nas funções de suporte à produção. É relativamente pequena, em relação ao total dos recursos, a alocação nas ações estruturantes, de promoção da sustentabilidade rural e produtiva e de inclusão social no campo. Sendo assim, os dados orçamentários ilustram o caráter conservador da política agrícola no Brasil, evidenciando que segue teses e ideais produtivistas. Em lugar de induzir e direcionar caminhos ao mercado, em alinhamento com o desenvolvimento rural e regional, ocorre o contrário, sendo o esforço do Estado direcionado para replicar relações, poder e posses concentradores de patrimônio, além de recursos e produção. Apesar de a PAN contar com instrumentos e diretrizes importantes para caminhar no sentido contrário, de promoção de equidades e oportunidades para o conjunto dos agricultores, inclusive em apoio ao desenvolvimento rural, não se rompe também a tradição de descontinuidade de alocações nessas funções estruturantes.

Além das ações da União, ressalta-se a importância das políticas estaduais de apoio à agricultura e ao desenvolvimento rural. Embora não se aprofunde aqui esse recorte estadual, acredita-se que seja ponto de pesquisa importante para caracterizar outras ajudas do Estado, cabendo inclusive o estudo de ações de municípios e sobre agroindústria rural no Brasil (como mencionado no capítulo 9). Cabe investigar objetivos, justificativas, perfil, tamanho e formas de provisão de

recursos, público-alvo e complementariedade dessas ações estaduais e/ou municipais em relação às políticas federais.

Por exemplo, o estado de São Paulo apresenta como principais iniciativas no setor: subsídio próprio em apoio ao seguro rural; suporte amplo ao setor agroindustrial; apoio ao cooperativismo e organização produtiva; e suporte às pesquisas agrícolas. Por sua vez, o estado do Amazonas conta com iniciativas mais recentes voltadas aos agricultores familiares, ribeirinhos e extrativistas, com foco nos serviços ambientais prestados na preservação e no manejo sustentável da natureza, na viabilização de cadeias curtas, no suporte a feiras e nas vendas diretas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou seguir o seu objetivo de retomar e agrupar os apontamentos trazidos nos demais capítulos deste livro. Feito o resumo de todos os capítulos do livro a partir dos destaques de dificuldades, oportunidades e desafios, foram apresentados dados e estrutura orçamentários da União no que se relaciona ao tema. Ainda de forma preliminar, procurou-se discutir os valores dos aportes do governo para as políticas estruturantes e produtivas a partir das premissas de atribuições da atuação do Estado e de que os critérios de definição de políticas não podem ser rígidos ou restritivos, de modo a reconhecer as condições adversas do ambiente rural, conforme as regiões, os biomas e as características locais.

As condições estruturantes e de suporte à produção agropecuária estão presentes em volumes muito distintos de recursos, prevalecendo os esforços voltados para a produção, que consumiu em apenas quatro subfunções o equivalente a 89% do orçamento da União para a agricultura, exceto as administrativas, no período entre 2000 e 2020. A valores corrigidos pelo INPC a 31 de dezembro de 2020, os recursos em 21 anos destinados à função 20, agricultura, foram de R\$ 305 bilhões, desembolsados para o conjunto de funções da agricultura, ou seja, em média R\$ 14,5 bilhões ao ano. O total das alocações no período alcançou R\$ 19,5 bilhões ao ano, quando se soma o conjunto de iniciativas de apoio à produção com as despesas administrativas e as medidas estruturantes das condições de vida e dos estabelecimentos rurais.

Registrou-se também significativa oscilação anual nos desembolsos das subfunções orçamentárias, refletindo os resultados de acordos político-institucionais para alocações discricionárias e de resposta às necessidades do setor, conforme a estrutura do PPA e do OGU. Esse aspecto indica que o Brasil segue auxiliando os agricultores, principalmente os familiares, em proporções menores que verificadas nos Estados Unidos (capítulo 1) e na UE (capítulo 3). Dada a pequena alocação no conjunto do gasto agrícola do Brasil em relação ao que aplicam esses dois outros importantes centros de produção mundial, cabe refletir sobre a oportunidade de rearranjo de valores alocados no orçamento da



União, de modo a fortalecer as iniciativas e os programas que compõem as funções estruturantes, dando condições para que mais produtores se consolidem e ampliem sua participação no mercado.

Nesse sentido, são apresentados, a seguir, de forma resumida, pontos de destaque que permearam as discussões ao longo do livro e que requerem pesquisas específicas e análises que venham quantificar, monitorar e dar suporte à (re)formulação de políticas públicas para os diversos grupos de agricultores no Brasil.

- Os gastos do Brasil com seus agricultores são baixos quando comparados com os dos Estados Unidos, da UE e de países-membros da OCDE.
- As carências de políticas de muitos agricultores são reais, o que ressalta a importância das análises sobre o volume e a distribuição do gasto público agrícola para suas multifunções.
- A AF, em determinadas regiões e estados, tem perdido espaço no Brasil, em número de estabelecimentos, em área e em valor da produção.
- Dada a importância da AF em suas diversas funções produtivas e sociais, essas perdas de participação podem fragilizar os agricultores, tendo efeitos negativos na ocupação, na moradia rural, na segurança alimentar e geração de renda.
- As disparidades e heterogeneidades da agricultura brasileira, intensificadas em regiões de expansão produtiva como o Matopiba, demonstram que as políticas públicas devem conciliar o suporte ao progresso técnico com a equidade de oportunidades para os agricultores, evitando a criação de zonas de baixos índices de desenvolvimento social e econômico.
- A região amazônica requer atenção especial da política agrícola e de componentes de desenvolvimento rural, uma vez que suas características são bastante distintas das demais regiões brasileiras. A conciliação da produção sustentável com a redução dos conflitos por posse e usos da terra e de sua biodiversidade ilustra a complexidade das políticas agrícolas nesta região, carente de medidas estruturantes e de apoio à produção.
- Estados e sub-regiões com destaque na produção agropecuária e nos níveis de tecnificação da produção estão presentes em significativos níveis de heterogeneidade estrutural e produtiva, como se viu nos casos de Goiás e de São Paulo, observando-se expressivas disparidades entre os municípios, concentração do valor de produção em alguns poucos produtos e distintas demandas por políticas.

- Mesmo nos estados e sub-regiões de agricultura consolidada, verificou-se que a produção de pequena escala mantém sua importância, necessitando de medidas que possibilitem a todos agricultores acompanhar a inserção produtiva e de comercialização como forma de minimizar heterogeneidades.
- A precariedade da oferta de Ater pública no Brasil enfraquece o seu papel de redução das disparidades produtivas e econômicas entre agricultores.
- O fortalecimento das políticas de Ater no Brasil se mostrou importante também quando ocorreu de forma integrada a um maior nível de associativismo e cooperativismo rural.
- O estímulo às AGRs representa um caminho de redução das vulnerabilidades e ampliação dos meios de produção e reprodução socioeconômica no meio rural.
- De forma geral, registrou-se que o Brasil tem, na PAN, em seus instrumentos e programas, passos estruturantes importantes para o estímulo à agricultura sustentável, devendo-se ter atenção a aspectos tais como: foco na AF e na provisão de infraestruturas para os estabelecimentos; ações continuadas e com valores e escala significativas para sub-regiões com desenvolvimento tardio; maior integração de ações com as políticas de desenvolvimento rural e regional; apoio às operações de cadeias curtas de produtos de valor para a segurança alimentar.
- É interessante para o aperfeiçoamento das políticas públicas agrícolas a difusão de dados sobre demandas, empenho e desembolsos de recursos por grupos de agricultores e por tipos de políticas, explicitando metas e lacunas, como se verifica em relatórios do USDA e da Comissão Europeia.

Por fim, destaca-se a necessidade de estudos que ajudem a melhor compreender em que medida as políticas agrícolas e de desenvolvimento rural no Brasil espelham o conjunto de demandas dos agricultores. São necessários trabalhos específicos sobre a contribuição da parte privada voltada para a viabilização das safras e para outras finalidades, considerando-se os recursos próprios dos agricultores, os de parceiros e compradores, por exemplo. Há também dificuldade de estabelecer a real necessidade e os valores exigidos para atender às funções de produção e comercialização, como também para fortalecer a reprodução socioeconômica e cultural dos agricultores. Neste ponto, exige-se atenção a recortes como demandas por região e biomas, à sustentabilidade no manejo dos recursos naturais e ao suporte às cadeias de comercialização externa. Considerando-se as responsabilidades federativas, são também importantes as pesquisas e o monitoramento de tipologias e valores dos gastos dos estados e municípios com a agricultura e o desenvolvimento rural.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Safra 2020/2021**: o florescer de uma nova colheita. Brasília: Mapa, 2020. 56 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3OLYz5a>>.

FREITAS, R. E.; SANTOS, G. R. Crédito agrícola no Brasil: trajetória recente, desafios e oportunidades. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 17, jul./dez. 2017.

GASQUES, J. G. Gastos públicos na agricultura. *In*: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. (Org.). **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2001. p. 157-190.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M.; BASTOS, E. T. Gastos públicos em agricultura: retrospectiva e prioridades. **Economia**, v. 7, n. 4, p. 209-237, dez. 2006.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim regional, urbano e ambiental, nº 23**. Brasília: Ipea, mar. 2021.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Agricultural policy monitoring and evaluation 2020**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3nnuBbO>>. Acesso em: 15 set. 2021.

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**, n. 17, jul./dez. 2017.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério da Economia. **Base de dados de acesso restrito**. Brasília: Siop, [s.d.].

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop)**: ambiente de documentação *online* – manuais. Brasília: Siop, [s.d.]. Disponível em: <<https://bit.ly/3OP0J41>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Planejamento Plurianual (PPA) 2016-2019**. Brasília: MPOG, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Planejamento Plurianual (PPA) 2020-2023**. Brasília: ME, 2020.