

POLÍTICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA E O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: PERFIL DA ALOCAÇÃO E DESAFIOS À INCLUSÃO PRODUTIVA^{1,2}

Gesmar Rosa dos Santos³
Rodrigo Peixoto da Silva⁴
Lillian Bastian⁵

1 INTRODUÇÃO

O debate sobre políticas públicas agrícolas em países federados como o Brasil implica envolvimento necessário da União, dos estados e dos municípios na formulação e na implementação de iniciativas para alcançar os produtores rurais. Além disso, a diversidade de programas reflete tanto as demandas de segmentos produtivos e a heterogeneidade territorial e social do meio rural brasileiro (Santos e Silva, 2022a; Schneider *et al.*, 2013; Schneider e Cassol, 2014; Silva, 2015; Valadares, 2022), quanto questões estruturais (Santos e Silva, 2022a), como estrutura agrária, acesso a infraestruturas e serviços, irrigação, entre outros fatores. Por isso, a legislação prevê repasses tanto da União para estados e municípios quanto de estados para municípios, de modo a atender às distintas demandas e dar suporte aos produtores, muito além dos subsídios e das regras de acesso ao crédito.

Considerando-se apenas o período pós-Constituição de 1988, entre as atribuições da União estão as políticas de crédito e seguros ao produtor, pesquisa e inovação (meteorologia, zoneamento agrícola), defesa agropecuária, suporte e regras de armazenagem, desenvolvimento rural, questões agrárias, cadastros, legislação ambiental, acesso e usos da água, biodiversidade, compras públicas, entre outras. Hentz, Aristides e Hespanhol (2015) consideram que a União exerce protagonismo na política agrícola por efetivar distribuição de terras, criação e manutenção de órgãos, leis, planos, programas e outras ações de suporte para a agricultura, a agroindústria e as infraestruturas, tendo em vista a exportação, inclusive.

Aos estados cabem ações de suporte via assistência técnica e extensão rural (Ater), medidas discricionárias ou suplementares às da União (por exemplo, financiamento, pesquisa e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bmt76/af1>

2. Os autores continuam neste texto a difusão de pesquisa em andamento sobre o tema políticas agrícolas estaduais, o qual foi inicialmente publicado no 61º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (Sober), em 2023, com o título *Políticas estaduais para a agricultura no Brasil: perfil da alocação e desafios à inclusão produtiva*. Esta versão resume partes do artigo de 2023 e traz novos resultados e análises.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: gesmarsantos@gmail.com.

4. Pesquisador no Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Cepea-Esalq/USP). *E-mail*: rodrigo.peixoto@hotmail.com.

5. Técnica de laboratório em agroecologia do Instituto Federal do Paraná (IFPR). *E-mail*: lillianbastian12@gmail.com.

inovação tecnológica, políticas agrárias próprias), sendo previsto que cada estado tenha sua política agrícola com instrumentos e fundos de financiamento. Os estados atuam também na fiscalização ambiental dos usos da terra (podendo ter parcerias/convênios com a União e os municípios) e em políticas de desenvolvimento regional e rural. Por fim, os municípios têm participação indireta em termos de obrigação de agir para a produção agrícola, embora haja prefeituras com iniciativas como elaboração de projetos, Ater, compras públicas, oferta de máquinas e mão de obra para trabalhos na lavoura, entre outras.

Destaca-se o suporte dos municípios aos estabelecimentos rurais e aos agricultores na infraestrutura e no desenvolvimento rural, desde a viabilização de estradas vicinais até a oferta de serviços rurais (educação, transporte, saúde, suporte a obras de irrigação, acesso à água, participação ou promoção de produção sustentável, recuperação de solos e nascentes etc.).

Santos, Silva e Bastian (2023) apontam a dificuldade de se caracterizar o conjunto de iniciativas dos estados na agricultura em razão de: i) poucos relatos e estudos aprofundados em grande parte dos estados; ii) trajetórias, tipologias e objetivos das políticas agrícolas não são bem explícitos nos sítios das entidades; iii) descontinuidade de políticas ou propostas de atuação dos estados; e iv) escassez de dados, principalmente antes da lei de transparência.

Nesse sentido, o objetivo deste estudo é apresentar e problematizar distintas características das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural nos estados e no Distrito Federal, além de caracterizar as funções e os valores dos orçamentos dessas Unidades Federativas (UFs) e os respectivos repasses da União. Para tanto, fez-se uso da pesquisa de informações e de dados abertos na internet, com destaque para o Portal da Transparência de todas as unidades da Federação brasileira.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Partindo da pesquisa bibliográfica e documental, foram feitas buscas a partir de palavras-chave sobre os assuntos que são objeto de políticas agrícolas e de desenvolvimento rural, conforme listados os temas brevemente na introdução, sob a incumbência da União e dos estados. A pesquisa na internet, como descrito em Santos, Silva e Bastian (2023), concentrou-se nos endereços de órgãos públicos e em suas entidades vinculadas. A busca procurou abranger “todo tipo de iniciativa (planos, políticas, programas, ações) e suas descritivas” (Santos, Silva e Bastian, 2023, p. 3). Foram levantadas informações sobre objetivos, público-alvo, data de início e fim ou continuidade, existência de fundos ou fontes de financiamento, formas legais de instituição das propostas (leis, decretos, programas etc.) e possíveis parcerias.

Além dos portais de transparência e de sítios de secretarias e órgãos vinculados à agropecuária e ao desenvolvimento agrário, foram consultadas as secretarias estaduais de planejamento/orçamento (em alguns estados, havia menor grau de organização dessas informações). O foco da pesquisa se limitou a trazer a identificação do que fazem os estados e o Distrito Federal com relação à agricultura e ao desenvolvimento rural, o quanto gastam e como difundem os dados. Para maior aprofundamento das políticas e dos programas, é necessário realizar estudos

específicos de casos, com coleta de dados locais e das políticas praticadas, bem como analisar documentos, ouvir atores envolvidos e beneficiários, entre outros procedimentos possíveis.

Nesse sentido, para o relato das iniciativas governamentais de agricultura, foram selecionados cinco estados, sendo um de cada região do país. A seleção desses estados ocorreu a partir dos seguintes critérios: i) existência de estrutura mínima de políticas públicas para a agropecuária; ii) disponibilidade de dados; iii) importância regional na agropecuária quanto ao valor bruto da produção (VBP); e iv) disponibilidade de informações qualitativas (leis, políticas, programas, iniciativas pontuais ou continuadas com alocação de recursos financeiros, de pessoal e/ou físicos). Desse modo, os estados selecionados foram: Pará, Bahia, São Paulo, Paraná e Mato Grosso.

Para a análise exploratória de políticas/iniciativas e orçamentos, inicialmente organizou-se uma base de dados secundários do Censo Agropecuário 2017, dos portais da transparência da União, dos estados e do Distrito Federal – dados orçamentários, por função e subfunções, de 2017 a 2021, período no qual estavam disponíveis os dados para a elaboração deste estudo.

Para a classificação e o relato das alocações orçamentárias, considerou-se o total dos desembolsos (soma dos valores pagos em determinado ano com os restos a pagar pagos no mesmo ano). A título de comparação, os valores foram corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) para a data de referência em 31 de dezembro de 2021.

3 TIPOS E PERFIS DAS POLÍTICAS ESTADUAIS IDENTIFICADAS

Como abordado em Santos, Silva e Bastian (2023), a legislação prevê, no contexto da Federação, um amplo conjunto de iniciativas com possibilidades de alocações de recursos dos estados e repasses da União, além das funções 20 (*Agricultura*) e 21 (*Organização Agrária*), foco deste trabalho. Por conseguinte, há um grande número possível de iniciativas de políticas, programas e ações das UFs para o desenvolvimento rural e para a produção agrícola, como se aborda na subseção seguinte, resumidamente.

3.1 Ações desenvolvidas no âmbito da política agrícola nos estados selecionados

3.1.1 Região Norte

Os 580.613 estabelecimentos agropecuários da região Norte, de acordo com o Censo Agropecuário 2017, correspondem a 11,4% do total de estabelecimentos do Brasil. Como o módulo fiscal nessa região pode chegar a 110 ha, os estabelecimentos têm valor elevado de área média. Contudo, o total de minifúndios, de acordo com a classificação apresentada em Santos e Silva (2022b), é de 28% nessa região. Do total de agricultores no local, 480.575 são familiares, o que é equivalente a 82,7%. Destes, 36,8% possuem até 10 ha (no país, o número de estabelecimentos com até 10 ha corresponde a 52,5%).

As distintas iniciativas de políticas públicas agrícolas e para o desenvolvimento rural na região são, de um lado, iniciativas de porte relativamente pequeno e, de outro, muito distintas entre os estados. Em comum está o fato de haver a explicitação de foco de iniciativas voltadas para a agricultura familiar (AF). Por exemplo, no estado do Amazonas, a característica central é a pequena produção, o apoio à convivência com a floresta, a viabilização de insumos, o apoio a pequenos produtores e ribeirinhos (Santos, Silva e Bastian, 2023). As iniciativas mais recentes difundidas pelos governos de Rondônia e do Tocantins focam a produção de cereais, a pecuária de corte e leiteira, embora haja também registro de iniciativas (planos, em geral) para a produção com sustentabilidade e inclusão produtiva.

Observou-se nas buscas realizadas que as iniciativas se concentram, como se espera, nas secretarias estaduais de agricultura, em unidades responsáveis pela Ater e em departamentos ou instituições de gestão agrária. Entre as lacunas encontradas, estão: i) medidas pontuais, havendo ações voltadas para um só produto; e ii) pouca informação sobre o total de público atendido, o orçamento realizado, as descrições completas e as avaliações.

O estado do Pará é o que apresentou maior disponibilidade de informações no levantamento. Nesse estado, o foco das iniciativas nos agricultores familiares procura incluir ribeirinhos, extrativistas e a agroindústria focada no açaí, além da promoção de produtos como o cacau, hortifrútis e pecuária; a oferta de Ater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará – Emater/PA) é o destaque das iniciativas para a AF. Destacam-se órgãos vinculados minimamente estruturados, parcerias com os municípios e entidades dos produtores – associações, cooperativas, organizações sociais. De acordo com o Plano Plurianual 2016-2019, as principais alocações se destinaram à regularização fundiária, à capacitação e ao ordenamento territorial. O aspecto conceitual, assim identificado em planos/iniciativas, foca a inclusão produtiva e os ganhos de produtividade e cuidados ambientais em uma economia de baixo carbono (EBC).⁶

3.1.2 Região Nordeste

Os dados do Censo Agropecuário 2017 mostram que a região Nordeste conta com 1.838.846 estabelecimentos de agricultores familiares – 47% do total de AF no Brasil (IBGE, 2019) –, dos quais 67% têm área igual ou menor que 10 ha. Ao mesmo tempo, a parte nordestina que integra a sub-região do Matopiba⁷ engloba 337 municípios, com características de produção de *commodities*, embora com disparidade produtiva e concentração da terra e do acesso à água. Entre outros desafios da região Nordeste, citam-se as dificuldades decorrentes de vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais que moldam as políticas locais e de âmbito regional para a agricultura (Telles, 2008; Aquino e Nascimento, 2020; Aquino, Alves e Vidal, 2021). Portanto, assim como em outras regiões e países com tais dificuldades (Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022a), há grande demanda por políticas públicas agrícolas e para o meio rural na região Nordeste.

6. Ver Pará (2020).

7. Região que engloba territórios do Maranhão, do Tocantins, do Piauí e da Bahia.

Ao mesmo tempo, a alta produtividade em cultivos específicos com irrigação no semiárido e a grande resiliência dos agricultores na convivência e na superação das dificuldades e das lacunas de políticas públicas são fatores a serem considerados em ações futuras. Algumas iniciativas da União e dos estados, nesse sentido, estão associadas às infraestruturas de água para o abastecimento e para a produção, sendo a irrigação uma necessidade para a permanência dos agricultores diante dos ciclos de secas (Aquino e Nascimento, 2020; Aquino, Alves e Vidal, 2021).

Nesse sentido, o levantamento de iniciativas dos estados verificou, com ressalvas de desatualização e lacunas nos *sites* oficiais, um total de 146 iniciativas, entre políticas e programas, nos nove estados. As iniciativas identificadas destacam ações em: i) acesso à água para consumo, produção e dessedentação animal; ii) apoio à produção e às práticas adaptadas aos microclimas e aos ecossistemas; iii) redução da pobreza no meio rural; iv) regularização fundiária; v) suporte ao aumento de produção, produtividade e agregação de valor; e vi) suporte à comercialização. Contudo, são conhecidos os desafios e as lacunas de políticas e mecanismos de importância para a AF na região (Ipea, 2021; Santos e Silva, 2022a; Valadares, 2022), que retrocederam nos últimos seis ou sete anos em relação aos temas de comercialização (criação de mercados institucionais, compras públicas, estruturação de feiras), suporte técnico (Ater), microcrédito combinado com suporte ao cooperativismo e políticas estruturantes para a AF na região (acesso à terra e à água para irrigação; desenvolvimento rural; infraestruturas para produção; e ações da política agrária).

Destacamos aqui algumas iniciativas de políticas estaduais para agricultura/desenvolvimento rural ligadas à AF no estado da Bahia, entre as diversas políticas/programas, apesar de não haver avaliação e difusão ampla. Nas 31 iniciativas identificadas como ações do governo estadual na Bahia, em 2022, a produção da AF era o foco, incluindo planos/políticas voltados à irrigação, à agroecologia, à bioenergia, às infraestruturas, à Ater, à comercialização, ao suporte à produção de algodão, cacau e café, além da integração econômica e da articulação dos elos das cadeias produtivas. Em termos conceituais, os recortes incluem populações tradicionais e sustentabilidade da AF. Contudo, assim como em outras regiões e UFs, há lacunas de dados e informações como: início, estágio de execução e resultados alcançados (valores previstos, alocados, fundos estaduais viabilizadores, população de fato beneficiada e avaliações).

3.1.3 Região Sudeste

A região Sudeste possui 969.415 estabelecimentos agropecuários (19% dos estabelecimentos do Brasil), de acordo com o Censo Agropecuário (IBGE, 2019), sendo 12% do total do país em Minas Gerais. A AF na região Sudeste representa 77% do total desses estabelecimentos, havendo grande diversidade produtiva, econômica e social (Ipea, 2021).

A diversidade produtiva regional e de práticas/formas de produção agropecuária também demandam amplo conjunto de políticas e instrumentos. São destaques nas diretrizes dessas políticas, além da produção, o apelo à sustentabilidade ambiental e social, com ações de recuperação de pastagens, Ater, qualificação dos agricultores, recomposição florestal, produção orgânica, suporte à comercialização, acesso a insumos, infraestrutura como estradas rurais e

promoção do acesso a crédito e seguros. Apesar de haver ainda dificuldades para segmentos de agricultores, as estruturas de pesquisa e desenvolvimento da produção avançam em estágios e buscam atender a normas de certificação e rastreabilidade, por exemplo, evidenciando melhores condições de inserção produtiva e comercialização.

Assim, as políticas se ocupam, também, em reforçar ganhos de produtividade, aquisição de selos de qualidade, rastreabilidade e produção agroecológica e/ou orgânica, por exemplo, em resposta à demanda dos consumidores e às melhores infraestruturas e logística em relação a outras regiões. Foram identificadas 42 iniciativas, entre políticas, programas, projetos etc., na região Sudeste, de agricultura e organização agrária, sendo oito em Minas Gerais, nove no Rio de Janeiro, doze em São Paulo e treze no Espírito Santo.

No estado de São Paulo, conforme Silva, Baricello e Vian (2022), há pequenos produtores altamente capitalizados, diversificados e com elevado nível de agregação de valor e, ao mesmo tempo, outros pequenos produtores com baixo nível de capitalização e capacitação, com adoção de técnicas tradicionais de produção e uso de baixa tecnologia, sendo também importantes as políticas públicas voltadas para a redução da heterogeneidade no meio rural. No estado, merecem destaque os programas de cadastro e integração de informações dos produtores e seus produtos, de modo a aproximar produtores e compradores das iniciativas de compras públicas, como Agro Legal; Mercado Digital; Valor da Produção Agrícola; e Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social. Além dessas, cabe mencionar as ações para a recomposição florestal, a concessão de crédito subsidiado (Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II) e o programa estadual de subvenção ao prêmio do seguro rural.

3.1.4 Região Sul

Os 853.314 estabelecimentos agropecuários da região Sul representavam, em 2017, 16,8% do total dos estabelecimentos do Brasil; entre eles, 665.767, ou seja, 78,0%, são da AF. Do total da AF, 41,4% possuíam área de até 10 ha. O grande índice de cooperados, comparativamente às demais regiões, é uma característica em destaque no Sul do Brasil. A diversidade produtiva, a pluriatividade nos estabelecimentos e a tradição do associativismo dos agricultores da região têm facilitado o acesso a mercados e políticas agrícolas.

As políticas estaduais identificadas nos três estados da região Sul têm como destaque as ações de fortalecimento da agroindústria, do cooperativismo e de uma produção diversificada, de forma complementar às políticas da União. Programas de comercialização para a AF (vendas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e ao Programa de Aquisição de Alimentos – PAA) têm na região Sul o principal destino, refletindo o foco de iniciativas para a produção de base familiar. A articulação de políticas da União com as dos estados é conhecida na região, embora com limitações e dificuldades. Entre as iniciativas analisadas, estão a promoção da agroindústria, das entidades sociais e das cooperativas produtivas, além da estruturação de conselhos de assistência social, centrais de abastecimento (Ceasas) e órgãos estaduais de Ater.

No estado do Paraná, a partir da Lei nº 20.121/2019, o Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (Iapar/Emater), que resultou da junção de vários institutos estaduais ligados

à agropecuária, tem a missão de organizar e efetivar a pesquisa e a experimentação agrícola, de levar assistência técnica e extensão rural aos produtores e de fomentar a expansão da produção de base agroecológica de alimentos.⁸ Destacam-se também no estado as ações de aquisição de alimentos da AF (Compra Direta Paraná), uma extensão do PAA, do governo federal.

A pesquisa e a inovação, assim como a estrutura da secretaria de agricultura e os serviços de Ater, são consolidadas no estado. Ações de promoção do acesso ao seguro da produção fazem com que o estado do Paraná seja o mais bem coberto do Brasil pelos sistemas de redução de riscos agropecuários. Ademais, há no estado linhas de créditos e microcrédito, irrigação, além do apoio às cooperativas. Ações com foco em pesquisa para melhorias na agropecuária e em 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.

3.1.5 Região Centro-Oeste

A região Centro-Oeste conta com 347.263 estabelecimentos agropecuários, dos quais 64% foram classificados como AF pelo Censo 2017 (IBGE, 2019). Uma vez que o módulo fiscal tem tamanho mais próximo ao da região Norte (na porção mais ao norte e a oeste da região), os estabelecimentos com menos de 10 ha são apenas 20% do total da região. No caso da AF na região, 23% têm menos de 10 ha, e, no geral, 69% dos estabelecimentos da região possuem entre 10 e 500 ha e área média de 45 ha para a AF e de 823 ha para a não familiar (IBGE, 2019), aspectos que facilitam a produção em larga escala de *commodities*.

Os instrumentos de políticas públicas identificados nos estados da região Centro-Oeste estão associados, quase exclusivamente, à função produtiva, sendo destaques as ações de incentivos fiscais aos produtores, crédito rural, Ater, pesquisa e desenvolvimento. O foco das iniciativas é o aumento da produtividade, com evidência a grãos, cana-de-açúcar, pecuária bovina e de aves, crescendo também a produção de frutas. Foram também identificadas ações de capacitação de produtores e jovens estudantes, bem como compras institucionais da AF, em menor proporção do que a encontrada em outras regiões.

Repete-se nos estados da região a carência e a dispersão de dados oficiais disponíveis nos portais consultados, por exemplo, quanto à vigência ou não do conjunto de iniciativas e do grau de execução das ações previstas. O levantamento identificou trinta iniciativas (políticas, programas etc.) para a agropecuária e o desenvolvimento rural no Centro-Oeste, sendo quatro no Distrito Federal, seis em Goiás, sete no Mato Grosso do Sul e treze no Mato Grosso. Entre os objetivos identificados das políticas, estão: i) incentivos fiscais à produção com critérios predeterminados de produção e qualidade; ii) crédito subsidiado à produção e à infraestrutura associada; iii) pesquisa, desenvolvimento e Ater; e iv) apoio à produção e à comercialização de produtos, bem como a cadeias como as de agroenergia, hortifrúti e bioinsumos.

No estado do Mato Grosso, políticas/programas voltados para a agricultura tratam, principalmente, do suporte à produção de algodão, leite, café, limão, cacau, agroenergia, madeira

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

e apicultura. A Secretaria de Estado de Agricultura Familiar (Seaf-MT), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sedec-MT) e a Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz-MT) reportam com destaque as iniciativas de incentivos fiscais e crédito subsidiado, além da Ater. A iniciativa MT Produtivo (que apoia várias culturas) fornece mudas, clones e material genético para a produção agropecuária, além de linhas de crédito e apoio à aquisição de máquinas e implementos. Entre as iniciativas que concedem incentivos fiscais aos produtores, estão: o Programa de Incentivo à Cultura do Algodão de Mato Grosso (Proalmat); o Programa de Desenvolvimento Industrial e Comercial de Mato Grosso (Prodeic); o Programa de Desenvolvimento Rural de Mato Grosso (Proder); e o Programa de Incentivo à Pecuária Leiteira (Proleite).

4 ALOCAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DOS ESTADOS PARA A AGRICULTURA

De acordo com os sistemas orçamentário e de planejamento nacionais, as funções e as subfunções⁹ utilizadas indicam para onde vão os recursos, de modo a possibilitar o agrupamento dos dados de comparações entre as UFs. As subfunções da função *Agricultura* são: i) 601 (*Promoção da Produção Vegetal*); ii) 602 (*Promoção da Produção Animal*); iii) 603 (*Defesa Sanitária Vegetal*); iv) 604 (*Defesa Sanitária Animal*); v) 605 (*Abastecimento*); vi) 606 (*Extensão Rural*); e vii) 607 (*Irrigação*). Na função 21 (*Organização Agrária*), há duas subfunções, a 631 (*Reforma Agrária*) e a 632 (*Colonização*). Na função 16 (*Habitação*), há a subfunção 481 (*Habitação Rural*). Já na função 17 (*Saneamento*), interessa a subfunção 511 (*Saneamento Básico Rural*).

Destacamos, resumidamente, os gastos públicos estaduais associados a duas funções orçamentárias: a função 20 (*Agricultura*) e a função 21 (*Organização Agrária*), entre 2017 e 2021. A função 20 respondeu por 96% do gasto dos estados e do Distrito Federal com a agropecuária no período, e a função 21 teve apenas 4%.

4.1 Transferências da União

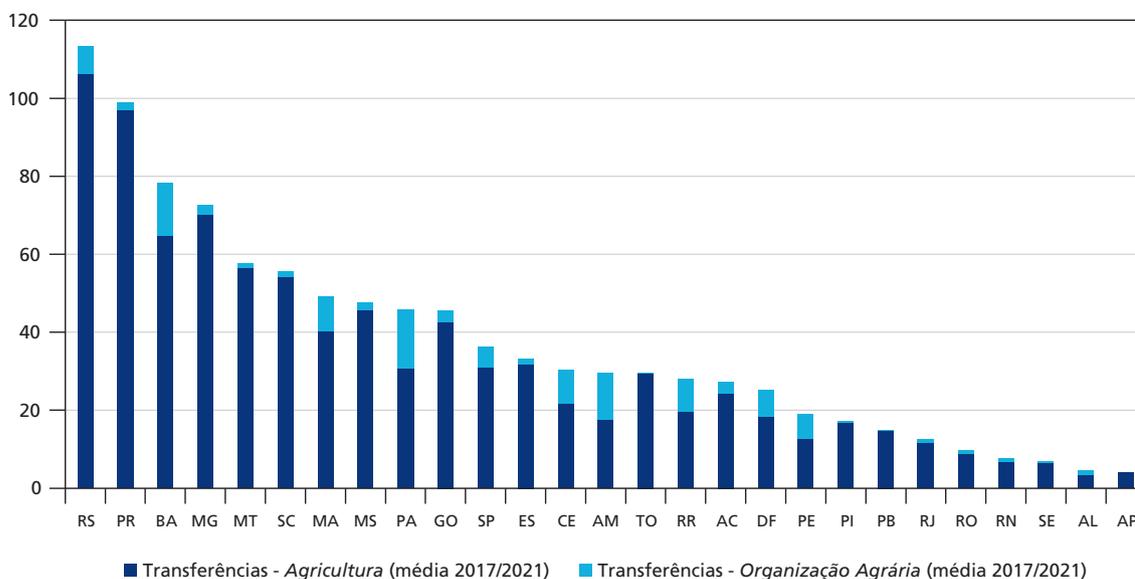
As transferências da União para os estados e o Distrito Federal no período de 2017 a 2021 apresentaram disparidade na distribuição dos recursos entre as UFs nas duas funções (Santos, Silva e Bastian, 2023), embora tenha havido crescimento real de 123% entre 2017 e 2021 na função 20 (*Agricultura*), passando de R\$ 476 milhões para R\$ 1,06 bilhão, a valores constantes (INPC, 12/2021 = 100%). Por sua vez, a função 21 teve queda de 85% nas transferências da União, nos mesmos cinco anos, passando de R\$ 120 milhões em 2017 para irrisórios R\$ 18 milhões em 2021, também considerando-se os valores corrigidos pelo INPC, embora tenha sido registrado um pico de R\$ 288,5 milhões em 2018.

As transferências, considerando-se as duas funções, são direcionadas, principalmente, para os estados do Centro-Sul do país, que receberam, de 2017 a 2021, R\$ 2,99 bilhões do total de R\$ 5 bilhões, ou seja, 60% dos valores transferidos. Como ilustra o gráfico 1, há grande concentração de recursos na função 20, isto é, para a produção. Os estados mais beneficiados na soma das duas funções foram Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso

9. Ver Brasil (1999).

e Santa Catarina. No outro extremo, estão Rio de Janeiro, Rondônia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Alagoas e Amapá.¹⁰

GRÁFICO 1
Transferências da União para os estados, o Distrito Federal e os municípios por função (2017-2021)
 (Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência.
 Obs.: Valores constantes (INPC 12/2021 = 100%).

Cabe ressaltar que as transferências, por meio da função 21, apresentam maiores oscilações no período, e dezoito estados não receberam transferência em pelo menos um ano dos cinco analisados. Tanto as oscilações nas transferências quanto o pequeno porte dos valores para *Organização Agrária* são preocupantes, tendo em vista que agricultores familiares, posseiros, assentados e outros demandantes dependem de políticas estruturantes que são típicas dessa função orçamentária.

4.2 Gastos dos estados e do Distrito Federal com a agropecuária

De acordo com os dados obtidos, o gasto total das 27 UFs alcançou, em 2017, ano do Censo Agropecuário, a soma de R\$ 7,05 bilhões para a função *Agricultura* e R\$ 225 milhões para a função *Organização Agrária*. Da mesma forma que nas transferências da União, há desproporcionalidade de valores entre as duas funções: os valores médios alocados, descontadas as transferências, entre 2017 e 2021, foram de R\$ 6,6 bilhões/ano para *Agricultura* e R\$ 222 milhões/ano para *Organização Agrária*, somando-se todos os estados e o Distrito Federal.

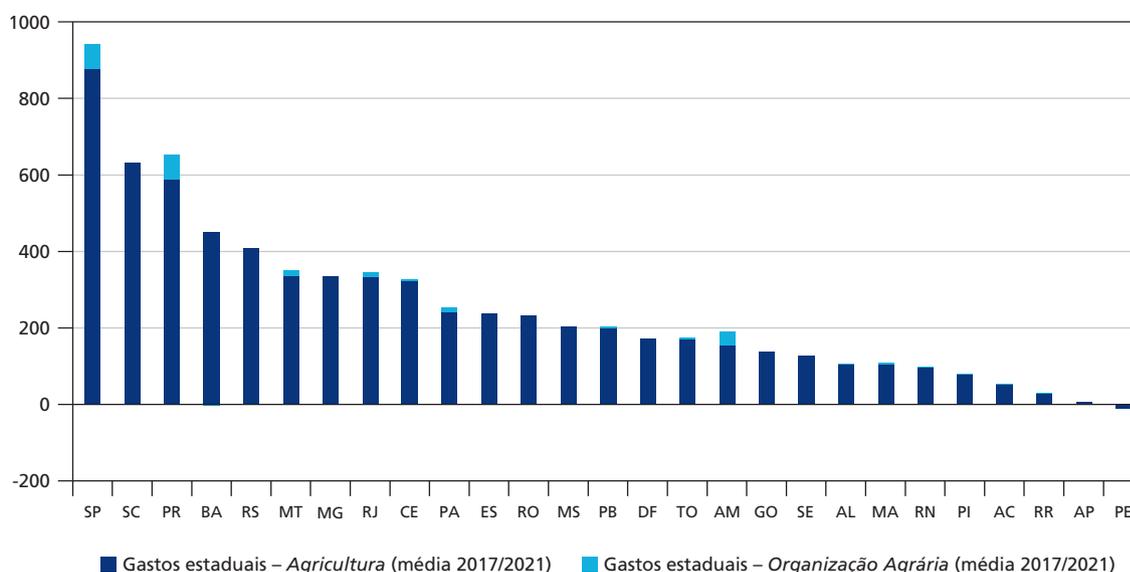
10. Os dados dos estados de Pernambuco se mostraram inconsistentes, e alguns estados tiveram valores zero para organização agrária, como mostra o gráfico 1.

O gráfico 2 mostra as alocações do gasto estadual no período 2017-2021 por UF. Com mais de R\$ 877 milhões nos cinco anos analisados, o estado de São Paulo se destaca no investimento agrícola que faz no conjunto de suas políticas e programas. Mato Grosso e Minas Gerais, que também compõem o grupo das três maiores agropecuárias do Brasil, em valor produzido, alocam valores menores do que os do estado de São Paulo, inclusive para *Organização Agrária*. Chamam também atenção a segunda posição de Santa Catarina, cuja agricultura é a sétima entre os estados, sendo bem desenvolvida, além do estado da Bahia, por aparecer com valores insignificantes na função *Organização Agrária*.

GRÁFICO 2

Gastos estaduais e do Distrito Federal por funções (2017-2021)

(Em R\$ 1 milhão)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência.

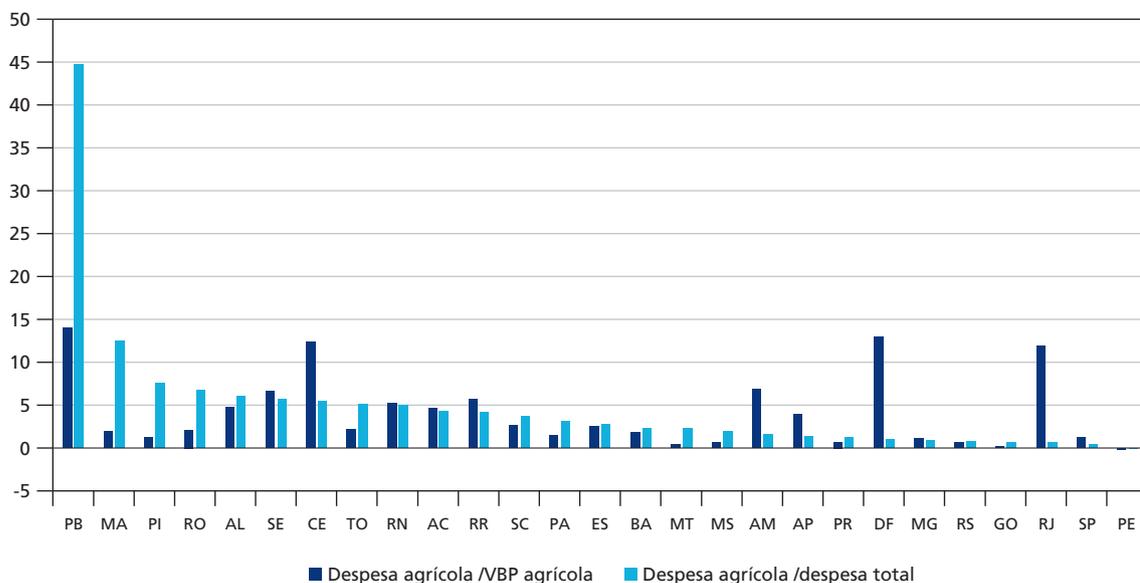
Obs.: Valores constantes (INPC 12/2021 = 100%).

Quando se observa apenas a função *Agricultura*, como destacado em Santos, Silva e Bastian (2023), nota-se que o estado de São Paulo respondeu por 13,3% dos gastos estaduais líquidos entre 2017 e 2021 – média de R\$ 878 milhões/ano. Em seguida, Santa Catarina teve gasto de R\$ 632 milhões (9,6% do total); Paraná, R\$ 589 milhões (8,9%); Bahia, R\$ 450 milhões (6,8%); e Rio Grande do Sul, R\$ 408 milhões (6,2%). Esses estados contam com uma série de políticas e estruturas de suporte à agricultura, e, considerando-se os valores por eles investidos, resta claro que o papel do estado continua presente e é importante para o setor agropecuário, inclusive no apoio à produção. Ao mesmo tempo, exige-se maior esforço conjunto dos estados e da União na questão de desenvolvimento agrário.

É importante observar, dentro do debate da diversidade na agricultura e dos esforços coletivos para viabilizar segurança alimentar, ocupação e renda no campo, que o gasto do Brasil com o setor está entre um dos mais baixos do Ocidente, principalmente entre os países

de grande economia (Santos e Silva, 2022c). O gráfico 3 apresenta a relação do gasto de cada UF em função do VBP agrícola e da despesa total de cada um.

GRÁFICO 3
Gasto estadual médio (exceto transferências da União), nas funções *Agricultura e Organização Agrária*, relativo ao VBP agrícola e à despesa total das UFs (2017-2021)
 (Em %)



Fonte: Portal da Transparência.
 Elaboração dos autores.
 Obs.: Valores reais (INPC 12/2021 = 100%).

Como se nota no gráfico 3, os estados com pequena produção (relativamente à média do VBP agropecuário das principais UFs) apresentam o maior percentual do gasto (Paraíba, Ceará, Amazonas, Distrito Federal e Rio de Janeiro) em função do VBP. A Paraíba aparece também com a maior proporção de despesa agrícola com relação à despesa total (todas as funções), seguida por Maranhão, Piauí e Rondônia. Assim, uma questão a ser investigada refere-se à proporção em que houve, nesses estados, eventos naturais, como a grande seca de 2012 a 2017, ou outros fatos conjunturais ou estruturais que elevaram o gasto nesse período.

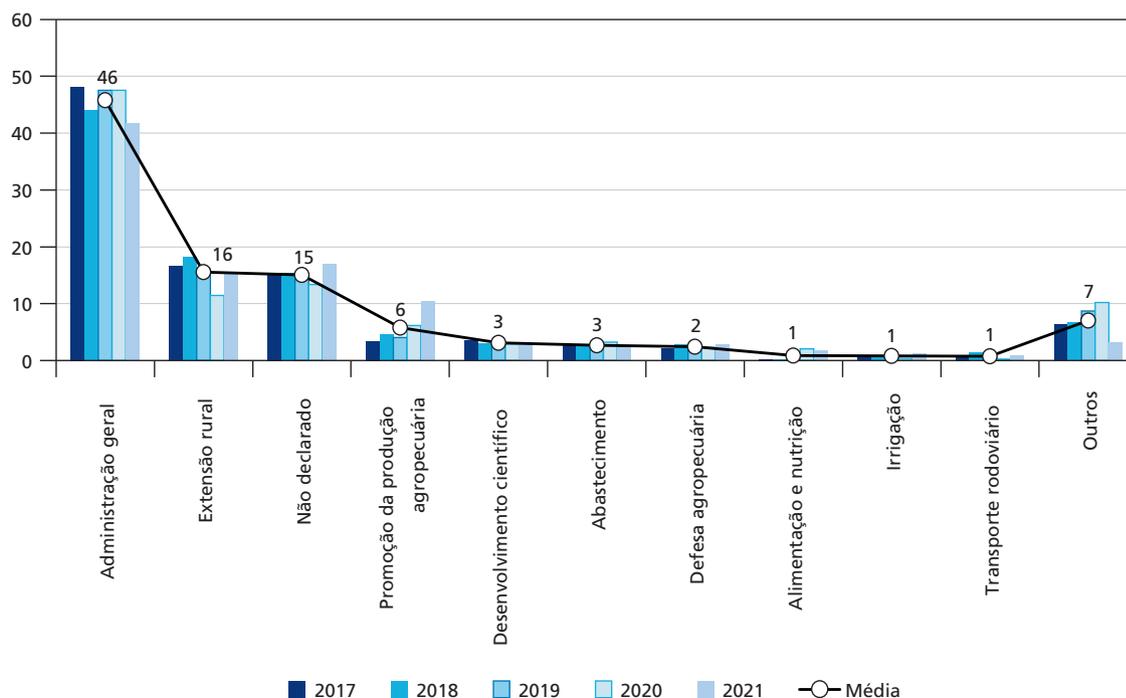
Outro aspecto importante revelado pelos dados é a intensidade do gasto com a agricultura relativamente a algumas variáveis de produção e ocupação da força de trabalho, como mostrado em Santos, Silva e Bastian (2023). Ressalta-se que há grande variação entre os valores alocados por estabelecimento, por VBP ou por pessoal ocupado nos estados, não sendo claro um perfil único ou um agrupamento padrão. Por exemplo, São Paulo aloca os maiores recursos, porém, quando se analisa o gasto agrícola por VBP (1,27%) ou pelo gasto total do estado (0,47%), os percentuais são baixos em relação aos estados do Norte e do Nordeste, bem como de Santa Catarina e do Distrito Federal (Santos, Silva e Bastian, 2023). Tal situação é, de fato, esperada devido aos distintos graus de desenvolvimento regional, rural, produtivo e agrário das UFs.

4.3 Subfunções de alocação dos gastos estaduais na agropecuária

Os gastos dos governos estaduais com a função 20 *Agricultura* são concentrados na subfunção *Administração*, em geral com as atividades de uma secretaria de agricultura, ou similar, e órgãos vinculados e seus respectivos custeios. A segunda função orçamentária com mais recursos destinados é a de Ater, seguida pela rubrica *Não declarados/Outros*. O gráfico 4 mostra a alocação nas subfunções no período de 2017 a 2021.

GRÁFICO 4

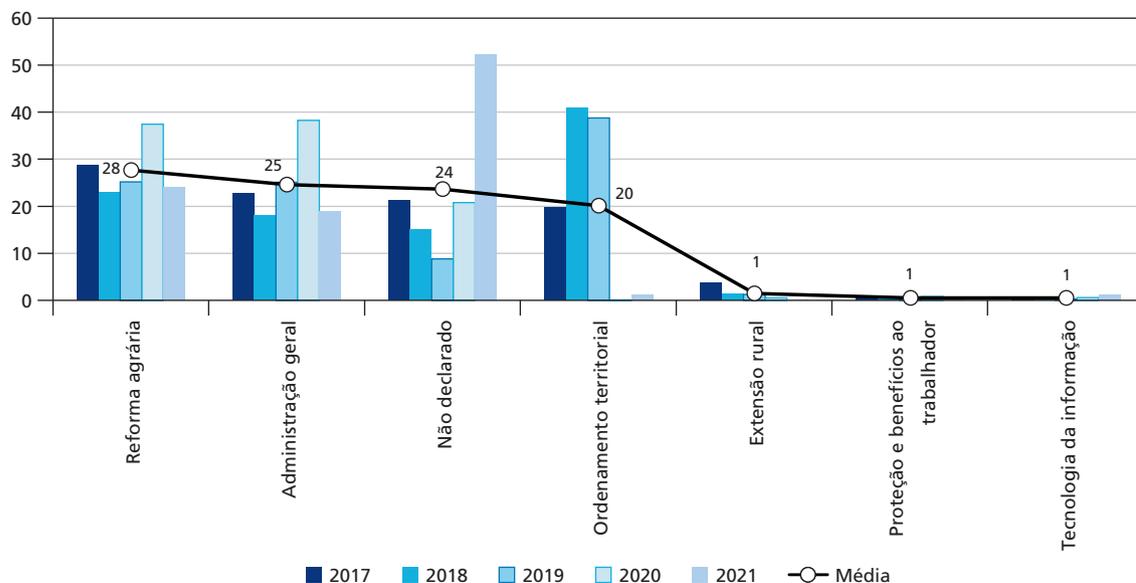
Gastos diretos estaduais com a função 20 (Agricultura) por subfunções (2017-2021)
(Em %)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência dos estados e do Distrito Federal.

Na função *Organização Agrária*, “apenas na Paraíba e em Roraima as despesas com a função *Organização Agrária* representam 1% ou mais das despesas estaduais totais em 2017” (Santos, Silva e Bastian, 2023, p. 16). Esse tema tem histórica dependência da gestão e de recursos da União, e os estados são mais envolvidos com ações suplementares; já os municípios, com ações de infraestrutura e serviços (saúde, saneamento, educação etc.). Assim, os gastos estaduais na função *Organização Agrária* concentram 97% dos recursos em quatro subfunções (gráfico 5): *Reforma Agrária*, *Administração*, *Não Declarado* e *Ordenamento Territorial*.

GRÁFICO 5
Gastos diretos estaduais com a função 21 (*Organização Agrária*) por subfunções (2017-2021)
 (Em %)



Fonte: Santos, Silva e Bastian (2023) com base em dados do Portal da Transparência dos estados e do Distrito Federal.

É importante destacar que, nas duas funções aqui analisadas – e possivelmente em outras funções orçamentárias –, a subfunção *Não Declarado*, por ter um grande peso no total dos recursos, ao não especificar do que se trata, dificulta a caracterização dos gastos. Por isso, é importante a realização de estudos mais aprofundados em torno dos orçamentos. Para tanto, os dados devem ser difundidos detalhadamente, por ações e projetos, nos portais abertos, como o Portal da Transparência. Desse modo, haverá o aumento da transparência das contas públicas, o que facilitará avaliações e análises.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, procurou-se identificar as iniciativas dos governos estaduais nominadas como políticas, programas e ações para a agropecuária e o desenvolvimento agrário ou rural, adentrando também no gasto público nesse âmbito. Consideraram-se também as transferências da União para os estados e o Distrito Federal para a atividade agrícola e seu suporte.

Inicialmente, o trabalho identificou lacunas de informações descritivas das políticas estaduais, por exemplo, planos, políticas, programas ou outras iniciativas. Com poucas exceções, elas se referem ao âmbito de planos ou diretrizes, inclusive as contidas em leis. Tópicos importantes como motivação, objetivos, configuração, resultados e continuidade das medidas adotadas pelos governos estaduais estão ausentes nos sítios da internet de todos os estados, o que implica a necessidade de aprimoramento dos dados e das informações sobre os resultados obtidos com as políticas e sua vinculação ao orçamento. Vale ressaltar que, na impossibilidade de realizar

trabalho de campo ou outras metodologias para detalhar as políticas de cada uma das UFs, a caracterização ficou restrita ao período recente e com dados disponíveis em fontes oficiais.

Destacou-se que a função 20 (*Agricultura*) concentra a maior parte dos recursos alocados na agropecuária, sendo irrisórios os recursos para 21 (*Organização Agrária*). Isso se aplica tanto ao orçamento dos estados e do Distrito Federal quanto aos repasses da União para essas finalidades. Com relação aos recursos dos estados, assim como ocorre na política agrícola nacional, verifica-se foco na promoção das iniciativas produtivas, concentradas na região Centro-Sul do país, inclusive fomentando a produção de *commodities* agrícolas para o mercado interno e para a exportação.

Ressalta-se que, em relação à função *Organização Agrária*, no período de 2017 a 2021, além de orçamento irrisório, foram reduzidas as transferências da União e a participação nos recursos estaduais para o desenvolvimento rural e agropecuário no Brasil em estados que dependem fortemente desses recursos. Esse aspecto significa prejuízo para a promoção da equidade de acessos a fatores de produção, Ater, capacitação, organização cooperativa, acesso ao crédito e tecnologias para a AF.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, J. R. de; NASCIMENTO, C. A. A grande seca e as fontes de ocupação e renda das famílias rurais no Nordeste do Brasil. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 51, n. 2, p. 81-97, 2020.
- AQUINO, J. R. de; ALVES, M. O.; VIDAL, M. de F. Agricultura familiar no Nordeste: um breve panorama dos seus ativos produtivos e da sua importância regional. **Boletim regional, urbano e ambiental**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 97-110, 2021.
- BRASIL. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1 do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 abr. 1999.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Rio de Janeiro, n. 23, 2021.
- HENTZ, C.; ARISTIDES, M. de J. da S.; HESPANHOL, R. A. de M. Estado, políticas públicas e desenvolvimento da agricultura no Brasil. **Sociedade e Território**, Natal, v. 27, n. 2, p. 38-60, set. 2015.
- PARÁ. **Amazônia agora**: plano estadual Amazônia Agora – elementos conceituais. Belém: [s.n.], jun. 2020. Disponível em: http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/plano_estadual_amazonia_agora.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da. Diversidade na agricultura e no meio rural como base de políticas públicas. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022a. p. 23-62.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da. Minifúndios, produção agrícola e módulo fiscal: convergências e divergências entre a definição e resultados. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 60., 2022, Natal, Rio Grande do Norte. **Anais...** Natal: Ed. UFRN, 2022b.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da; Agricultura na união europeia: paradigmas, diversidades e o papel da política agrícola. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022c. p. 64-101.

SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da; BASTIAN, L. Políticas estaduais para a agricultura no Brasil: perfil da alocação e desafios à inclusão produtiva. *In*: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 61., 2023, Piracicaba, São Paulo. **Anais...** Piracicaba: Esalq/USP, 2023.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio-ago. 2014.

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.

SILVA, R. P. da; BARICELO, L. G.; VIAN, C. E. de F. Diversidade produtiva na agropecuária paulista: uma análise dos censos agropecuários de 2006 e 2017. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 289-316.

SILVA, S. P. **A agricultura familiar e suas múltiplas interações com o território: uma análise de suas características multifuncionais e pluriativas**. Brasília: Ipea, abr. 2015. (Texto para Discussão, n. 2076).

TELLES, T. S.; TANAKA, J. M. U.; 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.

VALADARES, A. A. Agricultura familiar (AF) no Brasil: um panorama da produção, do perfil e dos sinais de mudanças entre os censos agropecuários de 2006 e 2017. *In*: SANTOS, G. R. dos; SILVA, R. P. da (Org.). **Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. p. 149-178.

