

GASTOS PÚBLICOS COM AGRICULTURA DOS ESTADOS BRASILEIROS

1 INTRODUÇÃO

A partir do final dos anos 1990, com a implementação de medidas que ampliaram a transparência dos gastos públicos, o governo passou a disponibilizar de forma mais sistemática e acessível dados financeiros referentes à União, estados e municípios. Um marco importante foi a criação da Função 20 – Agricultura, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que passou a consolidar os gastos públicos relacionados ao setor agrícola, antes fragmentados entre diferentes áreas. Essa classificação permite uma análise mais detalhada do gasto na agricultura, pois abrange as seguintes subfunções: Abastecimento, Extensão Rural, Irrigação, Promoção da Produção Agropecuária e Defesa Agropecuária.

A agricultura é reconhecida como um dos pilares essenciais da economia global, desempenhando papel central na garantia da segurança alimentar, na geração de empregos e na promoção do desenvolvimento sustentável. No entanto, o setor enfrenta desafios crescentes, como as mudanças climáticas, a escassez de recursos naturais, as desigualdades socioeconômicas e a volatilidade dos preços no mercado. Diante dessas pressões, a atuação do Estado por meio de políticas públicas bem estruturadas torna-se fundamental para apoiar os produtores rurais, incentivar práticas produtivas sustentáveis e assegurar a produção de alimentos para as gerações futuras.

A política pública pode ser entendida como instrumentos governamentais que se destinam à resolução pacífica de conflitos, assim como à construção e ao aprimoramento do bem comum (NASCIMENTO JÚNIOR, 2011). Nesse contexto, políticas públicas bem estruturadas desempenham um papel crucial para apoiar os agricultores, incentivar práticas sustentáveis e assegurar a produção de alimentos para as gerações futuras.

No caso da política pública agrícola, ela seria capaz de minimizar os custos de produção, oportunizar o setor produtivo, favorecer as condições a economia local e promover pequenos empreendimentos produtivos (GRISA; SABOURIN; LE COQ, 2018).

Apesar da importância do investimento na política agrícola, investigações sobre os gastos públicos brasileiros na agricultura, sobretudo em nível nacional, mostraram-se uma forma relevante de mensurar como esses recursos escassos e importantes para o desenvolvimento agrícola nacional foram alocados (GRISA; SABOURIN; LE COQ, 2018).

De acordo com Andrade (2008, p. 187), "a despesa pública é todo dispêndio realizado pelo Poder Público em prol do atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade e para o custeio de diferentes setores da administração".

Ainda assim, apesar da boa disponibilidade temporal desses dados e de alguns trabalhos terem sido realizados, não foram encontrados estudos que analisassem os gastos em agricultura em valores absolutos e proporcionalmente ao montante dos gastos públicos, individualmente, por regiões e por subfunções da agricultura. Sendo assim, questionou-se: qual foi a situação geral das unidades federativas em relação ao gasto com agricultura?

Assim, este estudo teve como objetivo analisar a dinâmica e o comportamento dos gastos públicos com agricultura no orçamento dos estados brasileiros, tendo como abrangência o período de 2000 a 2022.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A política pública pode consistir em um fluxo de decisões que pode tanto promover o equilíbrio social quanto introduzir desequilíbrios, com o objetivo de alterar a realidade, traduzindo no processo de sua elaboração, implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político. Essas formas envolvem a distribuição e redistribuição de poder,

o papel do conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais (NASCIMENTO JÚNIOR, 2011; RUA, 1998).

De acordo com Grisa, Sabourin e Le Coq (2018), a política pública voltada para o setor agrícola facilita a fixação do produtor no campo e contribui para o desenvolvimento regional.

Quanto aos gastos públicos, Gasques (2001) afirma que eles expressam as prioridades efetivas de um governo, realizadas legalmente sob a forma de custeio, investimentos, transferências e inversões financeiras, com o objetivo de cumprir as funções governamentais.

No Brasil, alguns estudos descritivos analisaram o gasto público em agricultura, apresentando os dispêndios públicos e indicando as prioridades das políticas agrícolas e agrárias (MONTEIRO; VERDE; BASTOS, 2006).

3 METODOLOGIA

Neste estudo, utilizou-se o método dedutivo de pesquisa. Para Collis e Hussey (2005), a pesquisa dedutiva é aquela em que uma estrutura conceitual e teórica é desenvolvida e depois testada pela observação empírica. Ou seja, é dedutiva porque uma estrutura sobre Política Pública e Agricultura foi desenvolvida e testada pela observação empírica dos dados coletados.

Quanto à natureza, esta foi classificada como pesquisa aplicada, pois objetivou a produção de conhecimento específico sobre a temática “gastos públicos com agricultura no orçamento dos estados brasileiros”. A pesquisa aplicada é aquela que busca agregar conhecimento direcionado à aplicação prática (GIL, 2010).

Quanto aos objetivos da pesquisa, esta foi classificada como descritiva e exploratória, uma vez que procurou descrever os fatores associados ao gasto público agrícola e por entender que o estudo a nível nacional é escasso (COLLIS, HUSSEY, 2005; VERGARA, 2005).

O estudo caracterizou-se por uma abordagem quantitativa, ou seja, a pesquisa envolveu os processos de coleta, análise, interpretação e redação dos resultados (CRESWELL, 2007).

Quanto aos procedimentos, o estudo envolveu a pesquisa documental. Segundo Silveira e Gerhardt (2009), essa técnica possui uma finalidade específica, permitindo a contextualização das informações contidas nos documentos e extraíndo um reflexo objetivo da fonte original.

Esta pesquisa trabalhou essencialmente com fontes de dados secundários. Foram coletados os dados dos gastos públicos disponibilizados no sítio da STN, disponível em arquivos anuais denominados Finanças do Brasil (FINBRA). Especificamente, foram coletados os dados da Função 20 - Agricultura, bem como suas subfunções, pagos no período de 2013 a 2022, os quais foram corrigidos pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGPDI).

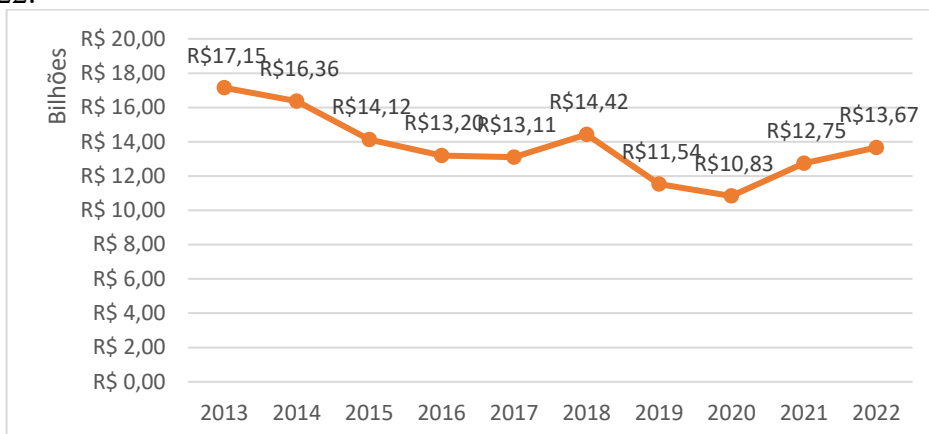
Após a coleta de dados, as informações foram tratadas e foi realizada uma análise descritiva dos dados com o intuito de analisar a evolução e as características dos gastos.

Por fim, com as informações extraídas, utilizou-se o *software Microsoft Excel 2013*, para a análise descritiva.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os gastos com agricultura do setor público nos estados brasileiros diminuíram de aproximadamente 17,1 bilhões de reais em 2013 para 13,6 bilhões de reais em 2022, indicando uma taxa de crescimento negativa de 20,30% nesse período (Figura 1). Em praticamente todos os estados, observou-se redução dos gastos. No entanto, houve aumentos pontuais: entre 2017 e 2018 (10%), entre 2020 e 2021 (17,69%) e entre 2021 e 2022 (7,19%).

Figura 1 – Evolução dos gastos públicos com agricultura dos Estados brasileiros no período de 2013 a 2022.



Fonte: Dados da pesquisa.

Esse dado evidencia que a participação dos gastos com agricultura no orçamento dos estados brasileiros tem diminuído ano após ano, o que também reflete a ausência de políticas públicas consistentes voltadas ao setor.

De acordo com Gasques e Villa Verde (2003), é fundamental uma gestão transparente baseada em evidências para maximizar os benefícios dos gastos públicos na agricultura. Segundo os autores, investimentos em pesquisa, infraestrutura e programas específicos, como o Pronaf, mostraram-se eficazes.

A alocação dos gastos públicos com agricultura pelos estados evidencia que, apesar de englobarem uma participação significativa no orçamento público, ainda ocorre um número expressivo de estados que não designaram valores para todas as subfunções (Tabela 1).

Tabela 1 – Distribuição de frequência dos estados brasileiros que não alocaram recursos nas subfunções Agricultura em 2013 e 2022.

Subfunções	2013	%	2022	%
Abastecimento	11	40,74%	10	37,04%
Extensão Rural	5	18,52%	2	7,41%
Irrigação	13	48,15%	19	70,37%
Promoção da Produção Agropecuária	4	14,81%	1	3,70%
Defesa Agropecuária	4	14,81%	4	14,81%
Administração Geral	27	100,00%	1	3,70%
Demais Subfunções	0	0,00%	2	7,41%

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 1, verifica-se que, ou os valores não foram informados, ou foi informado o valor igual a zero em alguma subfunção. Em 2013, nenhum estado alocou recursos na subfunção Administração Geral; aproximadamente 50% dos estados não destinaram recursos para a subfunção Irrigação, e cerca de 40% não alocaram recursos para a subfunção Abastecimento. Nas demais subfunções, poucos estados deixaram de alocar recursos.

Por outro lado, em 2022, o número de estados que passaram a alocar gastos em todas as subfunções aumentou consideravelmente. Nesse ano, a maioria das subfunções apresentou percentuais baixos de não alocação de recursos, com exceção das subfunções Abastecimento (em torno de 37%) e Irrigação (aproximadamente 70%).

De acordo com Gasques (2001), embora tenham ocorrido avanços na condução dos gastos públicos com agricultura, ainda há desafios significativos relacionados à gestão, transparência e alocação eficiente dos recursos.

Outra maneira de analisar os gastos dos estados é por sua disposição geográfica, ou seja, classificando-os com base no gasto médio em agricultura e gastos médios em relação às suas respectivas despesas totais médias. O Quadro 1 apresenta um comparativo entre os estados e as porcentagens das médias desse tipo de gasto e a porcentagem gastos médios em relação às suas despesas totais médias.

Quadro 1 – Ranking (Rk.) brasileiro de gasto médio com agricultura e sua participação nas despesas totais (%) durante o período de 2013 a 2022.

Rk.	Estados	(A)	(B)	Rk.	Estados	(C)
1	São Paulo (SP)	9,93%	9,93%	1	Rondônia (RO)	2,73%
2	Santa Catarina (SC)	8,69%	18,62%	2	Santa Catarina (SC)	2,56%
3	Paraná (PR)	7,52%	26,13%	3	Roraima (RR)	2,37%
4	Minas Gerais (MG)	7,39%	33,53%	4	Tocantins (TO)	2,08%
5	Bahia (BA)	7,21%	40,73%	5	Paraíba (PB)	1,93%
6	Rio Grande do Sul (RS)	7,02%	47,75%	6	Cerará (CE)	1,83%
7	Cerará (CE)	5,66%	53,41%	7	Sergipe (SE)	1,69%
8	Pernambuco (PE)	4,23%	57,64%	8	Mato Grosso (MT)	1,58%
9	Rio de Janeiro (RJ)	3,82%	61,45%	9	Espírito Santo (ES)	1,58%
10	Mato Grosso (MT)	3,77%	65,23%	10	Acre (AC)	1,58%
11	Pará (PA)	3,40%	68,62%	11	Rio Grande do Sul (RS)	1,43%
12	Espírito Santo (ES)	3,27%	71,89%	12	Mato Grosso do Sul (MS)	1,36%
13	Rondônia (RO)	2,67%	74,56%	13	Paraná (PR)	1,30%
14	Paraíba (PB)	2,65%	77,21%	14	Bahia (BA)	1,23%
15	Mato Grosso do Sul (MS)	2,60%	79,82%	15	Alagoas (AL)	1,21%
16	Tocantins (TO)	2,41%	82,22%	16	Pará (PA)	1,09%
17	Amazonas (AM)	2,22%	84,44%	17	Rio Grande do Norte (RN)	1,08%
18	Distrito Federal (DF)	2,20%	86,64%	18	Piauí (PI)	1,06%
19	Sergipe (SE)	1,93%	88,57%	19	Amazonas (AM)	0,95%
20	Maranhão (MA)	1,91%	90,49%	20	Pernambuco (PE)	0,94%
21	Goiás (GO)	1,81%	92,30%	21	Maranhão (MA)	0,87%
22	Rio Grande do Norte (RN)	1,69%	93,98%	22	Distrito Federal (DF)	0,69%
23	Alagoas (AL)	1,56%	95,55%	23	Amapá (AP)	0,62%
24	Piauí (PI)	1,42%	96,97%	24	Minas Gerais (MG)	0,59%
25	Roraima (RR)	1,31%	98,28%	25	Goiás (GO)	0,51%
26	Acre (AC)	1,30%	99,57%	26	Rio de Janeiro (RJ)	0,43%
27	Amapá (AP)	0,43%	100%	27	São Paulo (SP)	0,32%

Legenda: (A) = Participação de cada Estado nos Gastos com agricultura; (B) = Freq. Acum. de (A); (C) = Participação dos Gastos com Agricultura nas Despesas Totais.

Fonte: Dados da pesquisa.

Pelo Quadro 1 verificou-se que os três estados que lideram o ranking estão localizados nas regiões Sul e Sudeste (SP, SC e PR), enquanto os três estados com os menores gastos médios estão na região Norte (RR, AC e AP, respectivamente). Também é possível identificar que 12 estados concentram aproximadamente 70% dos maiores gastos médios. Isso demonstra indícios

de uma concentração dos gastos na região Centro-Sul do Brasil, já que 8 desses estados pertencem a essa área. Nesta pesquisa, não foi possível identificar as razões para os gastos tão baixos nos estados mencionados anteriormente.

Quanto à relação entre os gastos públicos com agricultura e as despesas gerais dos estados, que representam os gastos relativos, observa-se a importância desse tipo de dispêndio no orçamento público. De modo geral, os dados analisados indicam que a participação dos gastos com agricultura em relação à despesa total é pouco expressiva. No período analisado, os estados brasileiros destinaram, em média, apenas 1,32% de seus gastos totais à agricultura.

Quando se observa a importância dos gastos com agricultura no processo orçamentário, nota-se que a ordem de classificação foi alterada consideravelmente. Também pelo Quadro 1, é possível verificar que o estado de SP, apesar de ser o que mais alocou recursos para a agricultura em termos absolutos, apresentou a menor relação quando comparado ao total das despesas estaduais, alcançando apenas 0,32%. Em seguida, aparece o estado do RJ (nono estado que mais alocou recursos), com uma relação de apenas 0,43%. Os estados que tiveram o melhor desempenho na relação entre gastos com agricultura e o total das despesas estaduais foram, respectivamente: RO (2,73%), SC (2,56%), RR (2,37%) e TO (2,08%).

Esses resultados podem evidenciar que aspectos sociais ou políticos locais influenciaram esses gastos (LOMBARD, 1993; GASQUES, 2001; GASQUES E VILA VERDE, 2003; GASQUES E BASTOS, 2009).

3 CONCLUSÃO

Os gastos públicos com agricultura representam um dos principais instrumentos de intervenção governamental no setor agrícola. A alocação adequada desses recursos é essencial para promover o crescimento econômico, garantir a segurança alimentar e mitigar os impactos das mudanças climáticas.

Com base na análise dos dados, este estudo investigou a dinâmica e o comportamento dos gastos públicos com agricultura dos estados brasileiros no período de 2013 a 2022. A análise descritiva dos dados revelou heterogeneidade nos gastos entre os estados, além de uma diminuição geral desses investimentos ao longo do período analisado. Observou-se também a baixa participação orçamentária desses gastos em relação ao total das despesas públicas estaduais.

No período estudado, os gastos públicos com agricultura nos estados brasileiros diminuíram cerca de 20,30%, passando de aproximadamente 17,1 bilhões de reais em 2013 para 13,6 bilhões em 2022. Esse dado reflete a tendência de redução da participação desses gastos no orçamento público estadual ao longo dos anos.

Além disso, identificou-se que um número significativo de estados não designa valores para todas as subfunções da agricultura. A complexidade do sistema orçamentário exige atenção especial para garantir que os investimentos públicos na agricultura sejam efetivos.

Ao analisar os gastos por estado, verificou-se que apenas 12 dos 27 estados brasileiros concentraram 70% dos gastos com agricultura no período de 2013 a 2022. As maiores médias de gastos foram observadas nos estados das regiões Sudeste e Sul e em alguns estados do Nordeste (BA, CE e PB). Esse padrão indica a necessidade de futuros estudos que analisem esses estados com maior profundidade, inclusive sob uma perspectiva qualitativa.

Os dados também demonstraram que a participação dos gastos com agricultura sobre o montante total de gastos do setor público estadual brasileiro foi pouco expressiva. Durante o período analisado, foi em média, 1,32% do gasto total. Quando avaliados pelo volume de gastos, estados como SP, SC, PR e MG figuraram entre os que mais investiram em agricultura. No entanto, ao considerar a relação entre os gastos com agricultura e o total das despesas estaduais, observou-se um quadro diferente: RO, SC, RR e TO apresentaram as maiores

proporções. Isso demonstra que, embora alguns estados tenham os maiores volumes absolutos de gastos com agricultura, esses valores não refletem necessariamente sua importância relativa no contexto das despesas totais.

Os orçamentos públicos, incluindo os gastos com agricultura, são influenciados por uma pluralidade de fatores, tais como: infraestrutura, logística, situação econômica, decisões políticas e necessidades socioambientais. Essa heterogeneidade reforça a importância de políticas públicas adaptadas às especificidades regionais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, N. de A. **Planejamento governamental para municípios: PPA, LDO e LOA**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa métodos qualitativos, quantitativo**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

GASQUES, J. G. **Gastos Públicos na Agricultura**. Brasília: IPEA, 2001.

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T. Gastos públicos na agricultura brasileira: atualização e comportamento. **Revista Sober**, Brasília, v. 47, n. 2, p. 257-276, abr./jun. 2009.

GASQUES, J. G.; VILLA VERDE, C. M. **Gastos Públicos na Agricultura: evoluções e mudanças**. Brasília: IPEA, 2003.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GRISA, C.; SABOURIN, E.; LE COQ, J.-F. Políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e Caribe: um balanço para a construção de uma agenda de pesquisa. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 38, n. 1, p. 7-21, 2018.

LOMBARD, E. N. Determinants of state air-quality management: a comparative analysis. **American Review of Public Administration**, v. 23, p. 57-73, mar. 1993.

MONTEIRO, C.; VERDE, V.; BASTOS, E. T. Gastos Públicos em Agricultura: Retrospectiva e Prioridades. **Revista Economia**, Brasília, v. 7, n. 4, p. 209-237, dez. 2006.

NASCIMENTO JÚNIOR, E. R. do. **Gastos com meio Ambiente no Brasil: uma comparação entre o valor do dano e a destinação de recursos públicos para sua recuperação no período de 2000 a 2009**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – UNB, Brasília, 2011.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. I (Orgs.). **O estudo da política**. Brasília: Paralelo 15. p. 231-260, 1998.

SILVEIRA, D. T.; GERHARDT, T. E. **Método de Pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.