POLÍTICA PÚBLICA, AGRICULTURA FAMILIAR E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTO (PAA) EM UM ESTADO NO CENTRO-OESTE

Public Policy, family farming, and budget execution: the Case of the PAA in a state in the brazilian Center-West

Políticas públicas, agricultura familiar y ejecución presupuestaria: el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en un estado del centro-oeste brasileño

DOI: 10.48075/t9fnte06

Saira Adrielly da Costa Tinoco
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS/Campo Grande

Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS/Campo Grande

Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo
Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS/Campo Grande

POLÍTICA PÚBLICA, AGRICULTURA FAMILIAR E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: O CASO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTO (PAA) EM UM ESTADO NO CENTRO-OESTE BRASILEIRO

Public policy, family farming, and budget execution: the case of the PAA in a state in the brazilian Center-West

Políticas públicas, agricultura familiar y ejecución presupuestaria: el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en un estado del centro-oeste brasileño

Saira Adrielly da Costa Tinoco[1]
Adriano Marcos Rodrigues Figueiredo[2]
Márcia Maria dos Santos Bortolocci Espejo[3]

Resumo Existiram pontuações atípicas na execução do PAA entre 2013 e 2023? A hipótese central é que, à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado, existiram pontuações principalmente em anos de crises políticas. Investiga-se a possibilidade de pontuações na execução do PAA em Mato Grosso do Sul no período 2013-2023. A análise é feita com dados secundários. O PAA apresentou descontinuidade e quedas expressivas nos recursos executados. Sob a luz da TEP, observou-se variações percentuais entre 2013 e 2023 em Mato Grosso do Sul, impactadas nos períodos de mudança de governo, em 2016 com o *impeachment*, no último ano do governo Temer, no primeiro e último ano do governo Bolsonaro e no primeiro ano do governo Lula III. A análise das funções e subfunções demonstrou uma descontinuidade das subfunções ligadas ao meio ambiente que podem indicar uma mudança nas prioridades ambientais. Com relação às execuções orçamentárias foram realizadas com base em processos incrementais nas receitas totais realizadas e nem nas despesas totais liquidadas, enquanto a variável função agricultura apresentou pontuações. Esta pesquisa contribui para a literatura nas análises da execução orçamentária.

Palavras-chave: Equilíbrio pontuado; Política Pública; PAA; Execução orçamentária.

Abstract: *Were there atypical punctuations in the execution of the PAA (Food Acquisition Program) between 2013 and 2023? The central hypothesis is that, based on the Punctuated Equilibrium Theory, there were punctuations mainly in years of political crises. We investigate the possibility of punctuation in the implementation of the PAA in Mato Grosso do Sul from 2013 to 2023. The analysis is done using secondary data. The PAA presented discontinuity and significant drops in the resources executed. Under the light of the Punctuated Equilibrium Theory, percentage variations were observed between 2013 and 2023 in Mato Grosso do Sul, impacted by periods of government change: in 2016 with the impeachment, in the last year of the Temer government, in the first and last year of the Bolsonaro government, and in the first year of the Lula III government. The analysis of functions and sub-functions demonstrated a discontinuity in the sub-functions linked to the environment, which may indicate a change in environmental priorities. Regarding budget execution, it was based*

[1] Mestre em Ciências Contábeis (UFMS). Servidora técnica-administrativa do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul, Pesquisadora em agricultura familiar. E-mail: saira.tinoco@ifms.edu.br
[2] Economista (UCDB), Engenheiro Civil (UFMS), Doutorado e Pós-Doutorado em Economia Aplicada (UFV), Professor Titular da ESAN-UFMS.E-mail: amrofi@gmail.com
[3] Doutora em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo - FEA/USP (2005-2008), Mestre em Administração pela Universidade Estadual de Londrina - UEL (2002-2004), graduada em Administração pela Universidade Estadual de Maringá-UEM (1993-1997), Tecnologia em Processamento de Dados pela UNICESUMAR (1994-1996) e Ciências Contábeis pela UNIGRAN (2016-2017). Coordenadora dos Programas de Pós-Graduação - CPG da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação - PROPP da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS. Professora Permanente dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis e Administração da UFMS. Bolsista de Produtividade em Pesquisa Nível 2 - CNPq. E-mail: marcia.bortolocci@ufms.br

on incremental processes in total revenues realized and not in total expenses liquidated, while the agriculture function variable presented scores. This research contributes to the literature on budget execution analysis and corroborates the use of Punctuated Equilibrium Theory as a theoretical model for understanding decisions in the budgetary process.

***Keywords**: Punctuated equilibrium; Public policy; PAA; Budget execution.*

***Resumen:** ¿Hubo puntuaciones atípicas en la ejecución del PAA (Programa de Adquisición de Alimentos) entre 2013 y 2023? La hipótesis central es que, a la luz de la Teoría del Equilibrio Puntuado, hubo puntuaciones principalmente en años de crisis políticas. Se investiga la posibilidad de puntuaciones en la ejecución del PAA en Mato Grosso do Sul durante el período 2013-2023. El análisis se realiza utilizando datos secundarios. El PAA presentó discontinuidad y caídas significativas en los recursos ejecutados. A la luz de la Teoría del Equilibrio Puntuado, se observaron variaciones porcentuales entre 2013 y 2023 en Mato Grosso do Sul, impactadas por períodos de cambio de gobierno: en 2016 con el juicio político, en el último año del gobierno de Temer, en el primer y último año del gobierno de Bolsonaro, y en el primer año del gobierno de Lula III. El análisis de funciones y subfunciones demostró una discontinuidad en las subfunciones vinculadas al medio ambiente, lo que podría indicar un cambio en las prioridades ambientales. En cuanto a la ejecución presupuestaria, se basó en procesos incrementales de ingresos totales percibidos y no en gastos totales liquidados, mientras que la variable de función agrícola presentó puntuaciones. Esta investigación contribuye a la literatura sobre análisis de ejecución presupuestaria y corrobora el uso de la Teoría del Equilibrio Puntuado como modelo teórico para comprender las decisiones en el proceso presupuestario.*

Palabras clave: *Equilibrio puntuado; Políticas públicas; PAA; Ejecución presupuestaria.*

INTRODUÇÃO

As políticas públicas (PP) voltadas à aquisição da agricultura familiar (AF) são instrumentos que conectam a produção com os consumidores finais, a relação entre oferta e demanda, gerando renda para a população local. Segundo Carneiro e Montebello (2024), a AF no Brasil merece atenção especial com PP para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. Para os escritores, os agricultores familiares podem diminuir os impactos ambientais com a redução do uso de agrotóxicos, utilizando práticas agroecológicas, orgânicas, entre outras formas.

Os compromissos reforçam a importância de investimentos e políticas públicas, fortalecendo a produção e o processamento local de alimentos, principalmente de agricultores familiares. As PP de aquisição da AF, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (BRASIL, 2023) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), contribuem para o desenvolvimento rural sustentável (CUNHA et al., 2017; NASCIMENTO; ZIMMERMANN, 2023; LIMA; PAULA, 2019; SCHABARUM; PLEIN; BASSO, 2022). Dessa maneira, compras públicas da AF são importantes para o fortalecimento da economia local, geração de renda, contribuição para hábitos saudáveis e melhora na qualidade da alimentação. Também é observado o PAA em casos como da pandemia COVID-19 (SAMBUICHI et al., 2020).

A discussão no âmbito acadêmico oferece subsídios para que o Poder Público possa elaborar políticas públicas efetivas que promovam o desenvolvimento sustentável rural. Com dados secundários disponíveis do PAA, objetiva-se demonstrar a execução orçamentária e financeira do PAA em Mato Grosso do Sul (MS), no período de 2013 a 2023, e demonstrar sua execução orçamentária estadual, para identificar se houve pontuações na execução da despesa pública função agricultura sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP).

A TEP utilizada para este estudo como instrumento de avaliação da execução orçamentária, pois contempla o comportamento das políticas públicas, estáveis ou não estáveis. Moreira et al. (2023) defenderam as análises da parte financeira do orçamento público sob a ótica da TEP para compreender a relação entre valores orçados e executados. É uma teoria interessante para a análise de eventual descontinuidade de programas, por exemplo, por mudanças de mandatos eleitorais que alteram a visão de governo acerca dos programas de aquisição de produtos agrícolas.

Este estudo se justifica pela relevância com os gastos públicos no PAA e na área da agricultura, um setor tão importante para o estado. Com essa pesquisa, busca-se estimular o desenvolvimento de pesquisas relativas às políticas públicas e à aplicação das teorias para dar suporte às análises sobre as execuções orçamentárias.

O PAA apresentou três fases distintas: a fase inicial (2003-2008), a segunda fase (2009-2013), quando o modelo do programa se destacou internacionalmente, e a terceira fase (2014-2019), com uma crise fiscal que levou à redução dos recursos financeiros e cortes orçamentários (FROEHLICH et al., 2024). Após o PAA ser quase extinto em 2021 (foi alterado para Alimenta Brasil), o programa está na sua quarta fase com o seu relançamento em 2023 (SANTOS et al., 2023). No período entre 2013 e 2023, o maior volume de recursos monetários pagos aos agricultores familiares da série foi nos anos de 2014 e 2015; depois, os valores são decrescentes com recuperação em 2020 e, posteriormente, novas quedas até 2023 (CARNEIRO e MONTEBELLO, 2024).

Assim, é possível dizer que existiram pontuações atípicas na execução do PAA entre 2013 e 2023? A hipótese central é que existiram pontuações, principalmente em

anos de crises como do *impeachment* de Rousseff e nas trocas de mandatos para Temer e Bolsonaro. O objetivo geral é investigar a possível existência de pontuações na execução do PAA em Mato Grosso do Sul no período 2013-2023.

Especificamente, objetiva-se: i) Demonstrar a evolução da execução financeira estadual do PAA; ii) Identificar o alcance intraestadual do PAA, analisando os quantitativos dos recursos, número de municípios e fornecedores; iii) Verificar se ocorreram pontuações na execução do PAA em anos de crises como o *impeachment* e mudanças de governo à luz da TEP; e, iv) Demonstrar a execução orçamentária estadual da despesa para a função agricultura sob a ótica da TEP.

Este artigo está dividido em seis seções: além desta introdução, a seção dois discute sobre AF, ciclo da política pública e as compras institucionais do PAA. Em seguida, a seção três trata a respeito das Finanças Públicas e a TEP. Segue-se com a metodologia adotada na pesquisa, com uso de dados secundários; a seção cinco expõe e analisa os resultados. No tópico final, expõem-se as principais considerações finais do estudo, bem como as percepções para pesquisas futuras.

2 – AGRICULTURA FAMILIAR, POLÍTICAS PÚBLICAS E PAA

Os agricultores familiares com melhores resultados contribuem diretamente para o desenvolvimento regional, para a fixação do homem no campo, com maior segurança, melhor qualidade e auxiliando a oferta de alimentos, ou seja, em síntese, ampliam a sustentabilidade agrícola (BITTENCOURT, 2018).

A política agrícola é, no Brasil, regulamentada pela Lei Federal Nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 que dispõe sobre a Política Agrícola, o que foi apelidada de Lei Agrícola. Suas ações e instrumentos são mencionados no Artigo 4º e os mais destacados historicamente podem ser elencados: crédito rural (para produção, comercialização ou investimento); comercialização (onde se encaixa a aquisição de alimentos); e, garantia da atividade agropecuária.

A política pública enquanto programas, planos e ações voltadas aos objetivos sociais e governamentais, aparece para a agricultura familiar com argumentos associados ao problema público da fome, pobreza, imperfeições de mercado, e outros que necessitam a intervenção do Estado.

Dessa maneira, as políticas públicas (PP) devem promover um ambiente favorável economicamente e socialmente, e para a inovação da AF dentro deste contexto (SILVA, ZERBATO, ROCHA JR., 2010; DAL MAGRO, OLIVEIRA, SOUZA, 2019).

Com o reconhecimento internacional em políticas nacionais de combate à fome e pobreza, o Brasil propôs uma Aliança Global para cumprir a meta de Fome Zero até 2030. As PP de transferências de renda, merenda escolar e apoio à AF estão alinhadas às metas das ODS 1 – Erradicação da Pobreza e ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável (MASCARELLO et al., 2024).

A AF tem um papel significativo no Brasil, economicamente e socialmente, com cerca de 77% dos estabelecimentos classificados (em 2017) como AF (3,9 milhões de estabelecimentos) (IBGE, 2017). Em Mato Grosso do Sul, em 2017, os AF são cerca de 61% dos estabelecimentos, ou cerca de 43 mil estabelecimentos (IBGE op cit.), principalmente concentrados nos estratos de 5 a 50 hectares (70% do total). Em área total, são cerca de 1,2 milhões de hectares de AF no estado.

Conforme Santos et al. (2019), a trajetória das PP voltadas para a agricultura familiar (AF) iniciou no ano de 1996 com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf – um programa de crédito rural e não exatamente de aquisição de alimentos. Para Marioni et al. (2016), o PRONAF é

uma política de Estado, entretanto, diversas críticas dizem respeito à distribuição dos recursos, sendo a distribuição e aplicação dos recursos de forma concentrada nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Para os autores, o programa não é apenas uma política de crédito agrícola, mas sim uma política capaz de influenciar positivamente diversos setores, como serviços e setor industrial.

Diante de novas exigências dos agricultores familiares, a PP voltou-se para mecanismos de comercialização, com a criação de mercados institucionais como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir da década de 2000. Estes dois são especificamente voltados à aquisição de alimentos, com regras estimuladoras para o segmento familiar. De acordo com Pitaluga e Le Bourlegat (2022), a AF teve "efeito sinérgico" com base nessas políticas públicas, por meio do crédito rural e das compras institucionais.

A política pública de aquisição de alimentos aparece, ao mesmo tempo, como alternativa para garantir um mercado (ao celebrar contratos) e preços (ao assegurar o preço de mercado, comparado a um preço mínimo). Por outro lado, o PNAE contribui para a segurança alimentar dos estudantes da rede pública, seja ela urbana ou rural.

De acordo com Dias e Rocha (2015), o PAA surgiu em 2001 com a formulação do Programa Fome Zero; as diretrizes do programa passaram pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) e, somente em 2003, foi criado o PAA pela Lei nº 10.696, posteriormente alterada pela Lei nº 12.412/11. Para os autores, o PAA, como política pública de apoio à AF, estimula o desenvolvimento territorial, o mercado direto de produtos locais e a sustentabilidade ambiental, econômica e social.

Segundo Valadares et al. (2019), nos últimos anos, ocorreu um declínio das políticas de compras da AF, mais acentuado para o PAA e mais tênue para o PNAE. Segundo Cavalcanti et al. (2024), no período de 2009 a 2019, os recursos do PAA sofreram uma queda de 88,6%, o que reduziu a aquisição de mais de 263 mil toneladas de alimentos, com redução da participação dos municípios em 63,5% e do número de fornecedores em 92,1%.

Nesse sentido, para Grisa et al. (2022), a partir de 2016, as rupturas políticas e institucionais e as mudanças de prioridade contribuíram para a redução dos recursos financeiros, do número de agricultores familiares fornecedores e das entidades atendidas. Os gestores públicos, para não assumir os custos políticos do impacto da extinção do PAA, foram reduzindo os recursos: diminuição da intensidade do programa, como o fim do pagamento da modalidade Formação de Estoques, mudanças nas regras de credenciamento das entidades atendidas, diminuição dos limites de comercialização por cooperativa, entre outras mudanças.

Como objetivos deste artigo, a discussão dos dados do PAA será apresentada na seção de resultados.

3 – FINANÇAS PÚBLICAS E TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

Para Capella (2005), a Teoria do Equilíbrio Pontuado (TEP), desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), tem como bases dois eixos: a dinâmica institucional e a formulação da agenda. Na dinâmica político-institucional, exerce influência na definição de problemas e de soluções. Os principais atores que influenciam a formação da agenda são o presidente, os grupos de interesse e a mídia, que direciona a atenção dos indivíduos.

Nesse sentido, na formação da agenda de um governo e na formulação das políticas públicas, é fundamental compreender como determinada questão se torna relevante para a agenda e como a mudança de imagem interfere nesse processo. Para Grisa et al. (2022), o PAA fez parte do desmonte das PP, com a perda das capacidades

estatais na agenda agrária e alimentar, acompanhado de um ideário crítico sobre a efetividade das PP brasileiras.

Como parte do processo de desestruturação, a Operação Agrofantasma (SALES, 2018) foi desencadeada em 2013 pela Polícia Federal do Paraná para apurar desvios de recursos públicos de associações, cooperativas e funcionários da CONAB, que posteriormente foram absolvidos por falta de provas; entretanto, pode ser considerada um desmantelamento discursivo e simbólico. Nesse sentido, para Peixoto e Oliveira (2020), a evolução do PAA foi gradativa até a operação de 2013. A partir deste episódio, deu-se um enfraquecimento no tocante à segurança alimentar e nutricional no Brasil, justamente em 2014, quando o país havia deixado o Mapa da Fome da FAO/ONU.

De acordo com Delgado et al. (2005), embora seja um programa prioritário do governo, o PAA não adquiriu *status* de programa orçamentário no Plano Plurianual de Governo (2004-2007), mantendo-se como ação orçamentária na rubrica de abastecimento alimentar. Segundo Silva (2016), o PPA deve estabelecer a ligação entre os objetivos do Estado de longo, médio e curto prazo; entretanto, apesar do papel central atribuído à organização da ação do Estado na Constituição Federal, seu reconhecimento ainda encontra resistência na administração pública.

3.1 – TEORIA DO EQUILÍBRIO PONTUADO

No estudo de Carvalho (2017), compararam-se os modelos de análise de políticas públicas, categorizando o objeto de análise em: o modelo de Incrementalismo para o conjunto de políticas estáveis; o Julgamento Serial para políticas individuais; Múltiplos Fluxos para mudanças com as devidas soluções; e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, que explica o período de estabilidade (incremental) das políticas públicas dos governos ou a não estabilidade (situações atípicas).

Segundo Silva et al. (2022), as pesquisas da TEP em PP foram realizadas com Frank Baumgartner e Bryan Jones, com base no estudo do equilíbrio pontuado de Gould e Eldredge. Silva e Oliveira (2024) mencionam que a TEP teve início com uma análise de longo prazo nos Estados Unidos, mas suas funções têm sido úteis para a formulação de políticas de forma geral. Esta teoria compreende os períodos de estabilidade (incrementais) e as mudanças (variações atípicas pontuais) na formulação de PP.

Para Carvalho (2018), a TEP, ao analisar as políticas executadas no orçamento público, permite detectar mudanças em um processo orçamentário estável e compreender esse processo. Santana et al. (2024) ressaltam que tanto o período de estabilidade quanto as variações pontuadas estão de acordo com a TEP, que busca explicar as mudanças nas PP por meio da execução orçamentária. Conforme os estudos de Jordan (2003), citados por Silva e Oliveira (2024), para determinar o tipo de distribuição dos dados, as pontuações são consideradas alterações decrescentes de 25% ou mais, e toda alteração positiva de 35% ou mais de um ano para o outro. Para a análise da distribuição, foi aplicado o teste de *Kolmogorov-Smirnov (KS)*. Do ponto de vista dos autores citados, os orçamentos públicos no Brasil são elaborados de forma incremental, com base nos dados do orçamento anterior e a adição de estimativas de receitas e despesas ao orçamento novo.

Nesse sentido, Silva et al. (2021) descrevem os estudos orçamentários brasileiros como técnicos, inexistindo a utilização de modelos teóricos na compreensão das decisões no processo orçamentário. Diante da relevância da alocação de recursos públicos, a utilização da TEP para analisar a execução

orçamentária é a mais indicada, por identificar os períodos de equilíbrio e de variação na execução orçamentária, conforme os estudos citados anteriormente.

A utilização da TEP no contexto acadêmico recente, entretanto, alinha-se à tendência global de incorporar referenciais teóricos mais robustos na análise dos processos de mudança de políticas (RIBEIRO E SILVA, 2026). No estudo, foram utilizados os modelos teóricos da TEP na análise da execução financeira, com foco nos desempenhos do PAA no MS. Para a análise da execução orçamentária, utilizou-se a variável despesa pública, função agricultura, no orçamento do Governo Estadual, no período de 2013 a 2023.

4 – MÉTODO E DADOS

A pesquisa consiste em uma abordagem quantitativa e no uso de dados secundários. Foram realizadas pesquisas descritivas e análise exploratória. O recorte temporal de análise abrange o período de 2013 a 2023, uma vez que o tema refere-se à execução financeira do PAA no Estado de Mato Grosso do Sul.

O estado de Mato Grosso do Sul foi escolhido como estudo de caso do programa PAA, pois é um grande celeiro de alimentos, conforme se depreende ao manipular os dados básicos do Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017). O agronegócio destaca-se na agricultura do Estado, liderado pelas commodities de quatro produtos: soja, cana, milho e carne bovina. Em contraste, a agricultura familiar é responsável pela produção de alimentos para o mercado interno. Atualmente, são cerca de 70.757 agricultores no estado, dos quais cerca de 61% são familiares, divididos em produtores rurais tradicionais, assentados, indígenas, pescadores artesanais profissionais e quilombolas, conforme AGRAER (2022) e IBGE (2017).

A partir dos dados básicos do IBGE (2017), a agricultura familiar em MS tem na horticultura pouco mais de 60% do valor da produção deste segmento familiar, em que algumas atividades alcançam participações bastante expressivas da AF, como: batata-doce (96%); quiabo (94%); orégano (93%); maxixe (93%); jiló (92%); berinjela (91%); abobrinha (91%); pimenta (89%); chuchu (88%); morango (87%); milho verde (87%); vagem (86%); acelga (85%); couve-flor (82%); salsa (82%); coentro (81%); beterraba (80%); almeirão (80%); agrião (79%); tomate (77%); repolho (77%); couve (76%); pimentão (76%); cenoura (75%); pepino (72%); cebolinha (72%); alface (71%); rúcula (70%); rabanete (70%); alho-poró (67%); hortelã (65%); e, brócolis (64%).

Os dados secundários da execução geral do PAA estão disponíveis na Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN). Também foram comparados com dados de outros órgãos (Conab) bem como páginas dos ministérios que conduziam as políticas (MDA e MAPA).

Os dados quantitativos do PAA foram extraídos e tabulados com base no método da estatística descritiva. As análises dos dados foram realizadas entre dezembro/2024 a janeiro/2025. Como limitação do estudo, os dados secundários da SESAN e da Conab, não são correspondentes e a falta de um banco de dados único pode influenciar no controle da execução da política pública.

Este estudo utiliza a TEP para identificar os períodos de equilíbrio com interrupções pontuadas e as variações da execução orçamentária da despesa pública por função agricultura do orçamento do estado de Mato Grosso do Sul, entre os anos de 2013 e 2023. Os dados extraídos das bases do Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul e dos Planos Plurianuais Estaduais (PPA) foram organizados em um banco no software Microsoft Excel, avaliando as variações da execução orçamentária e execução financeira no Estado de Mato Grosso do Sul.

Fez-se uma análise quantitativa com técnicas de coleta, codificação e análise de dados secundários, buscando-se, em conformidade com Silva et al. (2022) e Carvalho (2018), fomentar as pesquisas relativas aos modelos teóricos como a TEP para suporte às análises das decisões no processo orçamentário.

Para a análise dos dados estatísticos, foi utilizado o estudo de Silva et al. (2022), a operacionalização do teste de *Kolmogorov-Smirnov (KS) (5%)* e *Shapiro-Wilk* (SW) para testar a normalidade ou não das pontuações se a distribuição é normal ou leptocúrtica, alocações incrementais, sem grandes alterações e alocações atípicas, com grandes alterações, respectivamente, o teste *SW* é mais apropriado para amostras pequenas (n < 30). Para Breunig e Koski (2006) o teste *SW* é o teste mais poderoso para avaliar a normalidade do que o teste K-S.

Para verificar o nível de significância, analisa-se o *p-valor,* ao nível de 5% de significância, considerado o índice decrescente da confiabilidade. A hipótese central deste trabalho é a verificação da existência de pontuações (situação atípica na execução do PAA em anos de crise como o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, e mudança de governo Temer em 2018, Bolsonaro (2019-2022) e a execução orçamentária da despesa pública na função agricultura de MS, período de 2013 a 2023, sob a luz da TEP.

No estudo realizado por Silva et al. (2022) foram utilizadas as variáveis receita total realizada, despesa total liquidada e as funções saúde e educação. Os valores representam os números índices de percentagem de variação positiva ou negativa, por meio da (fórmula no Excel = ((x2 / x1) -1) * 100)). No mesmo sentido, no estudo realizado por Carvalho (2017), onde analisou a variação da execução orçamentária das funções e subfunções do Governo do Distrito Federal como *proxy* da execução de PP sob a ótica da TEP, a variação anual da função, que aumenta ou diminui, em relação ao ano anterior, foi calculada a partir da seguinte fórmula: $Vfun_{t1} = ((fun_{t1} - fun_{to})/ fun_{to})$.

Este estudo tem como objetivo verificar a execução do PAA no Estado de Mato Grosso do Sul, para isso, buscou os dados secundários disponíveis da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que foram utilizados para compreender o alcance do programa no Estado. Os valores monetários foram atualizados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do mês de janeiro/2025 para análise deste estudo.

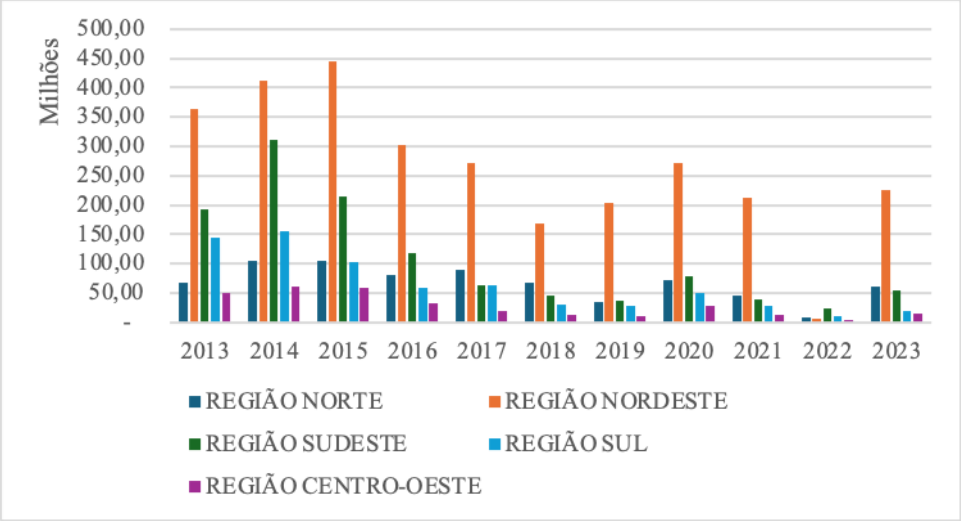
5 – RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção traz os resultados separados entre os dados do PAA em âmbito nacional e, depois, a execução orçamentária e financeira da função agricultura no Estado de Mato Grosso do Sul.

5.1 – DADOS PAA – ÂMBITO NACIONAL

A partir da Figura 1, é possível observar os recursos investidos no PAA entre 2013 e 2023, distribuídos pelas regiões brasileiras. As regiões Nordeste e Sudeste destacaram-se com maior participação nos investimentos, seguidas pelas regiões Norte, Sul e Centro-Oeste. Nos anos de 2014 e 2015, houve um aumento expressivo no montante de recursos destinados ao programa. Contudo, a partir de 2016, os investimentos sofreram quedas consecutivas até 2019. Em 2020, ocorreu uma recuperação dos recursos, mas essa retomada foi seguida por novas reduções nos anos subsequentes até 2023.

Figura 1- Recursos aplicados no PAA por regiões brasileiras, entre 2013 e 2023 (em reais constantes de jan./2025)



Fonte: Brasil Sesan (2025).

Esses resultados corroboram os achados do estudo de Carneiro e Montebello (2024), que apontam uma tendência decrescente nos recursos do PAA até 2019, com recuperação em 2020 e nova queda até 2023. Segundo os autores, houve uma redução média anual de 13,12% nos recursos investidos no programa. Além disso, o número de beneficiários fornecedores apresentou uma taxa geométrica de crescimento negativa de 11,96%, evidenciando uma diminuição significativa no alcance do programa ao longo do período analisado.

Em 2020, a Conab operacionalizou R$ 223.487.793,83, entre as modalidades Compra com Doação Simultânea (R$ 223.237.866,39) e Aquisição de Sementes (R$ 249.927,44), com recursos financeiros do Ministério da Cidadania, de Emendas Parlamentares e dos Recursos Covid-19 da Medida Provisória nº 957. Devido à pandemia de Covid-19, os projetos aprovados em 2019 que não tinham sido contemplados por falta de recurso foram contemplados 100% em 2020 (CONAB, 2020). No mesmo ano, quanto à modalidade de aquisição de sementes, foram adquiridos R$ 249.927,44 de uma única organização fornecedora do Estado do Rio Grande do Sul, representando 17 agricultores familiares.

No Brasil, os recursos do PAA sofreram declínio de 88,6% entre 2009 e 2019. No ano de 2009 foram investidos R$ 363 milhões, enquanto no ano de 2019 foram R$ 41 milhões (CAVALCANTI et al., 2024). Para Grisa et al. (2022), após o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, verificou-se uma redução de recursos direcionados ao financiamento das PP, o cancelamento das transferências dos recursos do PAA, a extinção do MDA em 2016, e as atribuições foram centralizadas na Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD); inclusive, funcionários que estavam ligados à formulação e implementação das PP para a AF foram exonerados.

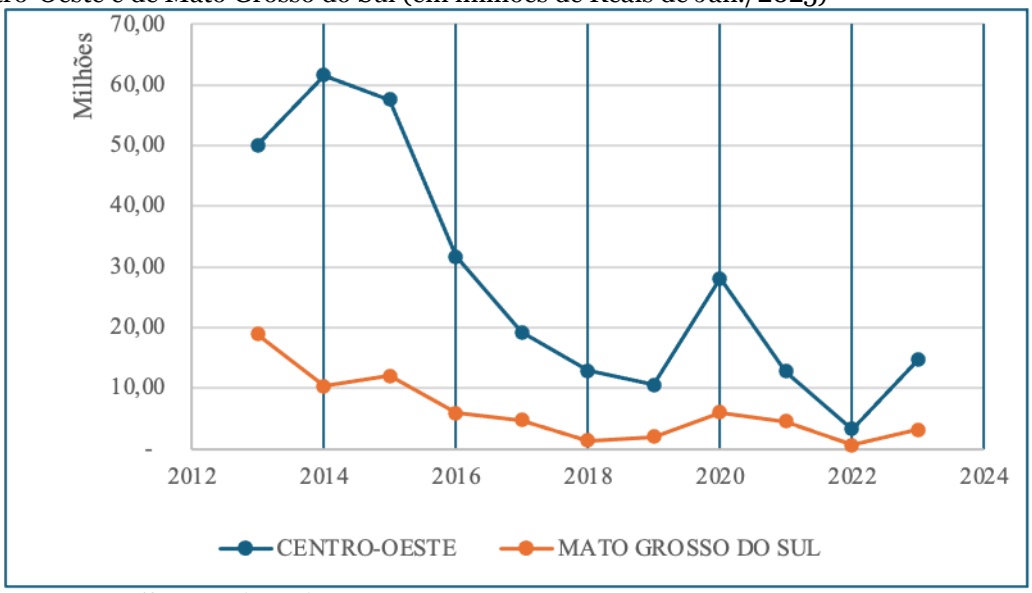
Segundo Grisa et al. (2022), em 2019 o PAA executou o menor orçamento desde 2004. Em 2020 a LOA tinha estabelecido R$ 150 milhões para a execução do PAA, no entanto, devido às medidas emergenciais no enfrentamento à pandemia de Covid-19, permitiu uma suplementação orçamentária de R$ 500 milhões; já em 2021 o orçamento foi reduzido para R$ 371 milhões. Para Galván e Oliveira (2023), em 2019, no governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, os recursos chegaram a R$32.319.855,00; entretanto, em 2020, devido a medidas emergenciais de enfrentamento à pandemia de Covid-19, foi destinado ao programa

R$223.407.802,00. Em 2021, o ex-presidente alterou o nome do PAA para Programa Alimenta Brasil pela Medida Provisória 1061/2021 e convertido pela Lei 14.284 de 2021.

5.1.1 – Dados PAA – âmbito Mato Grosso do Sul

A Figura 02 apresenta a evolução dos recursos financeiros pagos aos agricultores familiares fornecedores para o PAA, entre 2013 e 2023. No que tange à execução, com base nos registros da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), observa-se que, em 2014, no Centro-Oeste, o programa executou aproximadamente R$ 60 milhões em valores constantes, enquanto, em 2023, foram cerca de R$ 14 milhões. No MS, o programa executou cerca de R$ 10 milhões em 2014, e pouco mais de R$ 3 milhões em 2023, totalizando R$ 69 milhões ao longo do período.

Figura 2 – Recursos financeiros pagos aos agricultores familiares do PAA, entre 2013 a 2023, na região do Centro-Oeste e de Mato Grosso do Sul (em milhões de Reais de Jan./2025)



Fonte: Brasil Sesan (2025).

No Centro-Oeste, as maiores quedas ocorreram em 2016, 2021 e 2022, com reduções de 44,9%, 54,71% e 74,72%, respectivamente. Por outro lado, em 2020, houve um aumento significativo de 165,7%, possivelmente relacionado às medidas emergenciais para o enfrentamento da Covid-19. Após o período de quedas consecutivas, verificou-se um aumento expressivo em 2023, com crescimento de 127,8%.

Na Tabela 1, têm-se as variações percentuais ano a ano no MS para evidenciar se houve períodos estáveis (incrementais) ou não (situações atípicas), conforme o modelo de Jordan (2003), e as pontuações são alterações de decréscimo que têm 25% ou mais e toda alteração positiva de 35% ou mais de um ano para o outro. Assim, observa-se que em 2014, houve uma situação atípica em relação ao ano de 2013, uma variação negativa de 45,32%. Para Valadares et al. (2019), o somatório do baixo dinamismo da economia a partir de 2014 e o regime fiscal implementado a partir de 2015 comprometeram o PAA após 2013.

Tabela 1 – Variações percentuais dos recursos financeiros pagos aos agricultores familiares do PAA, 2013 a 2023, em Mato Grosso do Sul

ANO	Valor Constante	(%)	Valor Corrente	(%)
2013	10.058.583,61		18.921.640,18	
2014	5.860.658,38	-41,73	10.346.483,08	-45,32
2015	7.539.825,47	28,65	12.048.666,74	16,45
2016	3.912.482,23	-48,11	5.843.825,09	-51,50
2017	3.220.912,04	-17,68	4.679.659,88	-19,92
2018	918.306,91	-71,49	1.282.325,70	-72,60
2019	1.478.491,95	61,00	1.999.101,94	55,90
2020	4.577.139,35	209,58	5.933.072,03	196,79
2021	3.870.791,11	-15,43	4.530.922,41	-23,63
2022	509.527,28	-86,84	563.191,70	-87,57
2023	2.915.043,88	472,11	3.077.907,96	446,51
Média	**44.861.762,21**	**49,01**	**69.226.796,70**	**41,51**

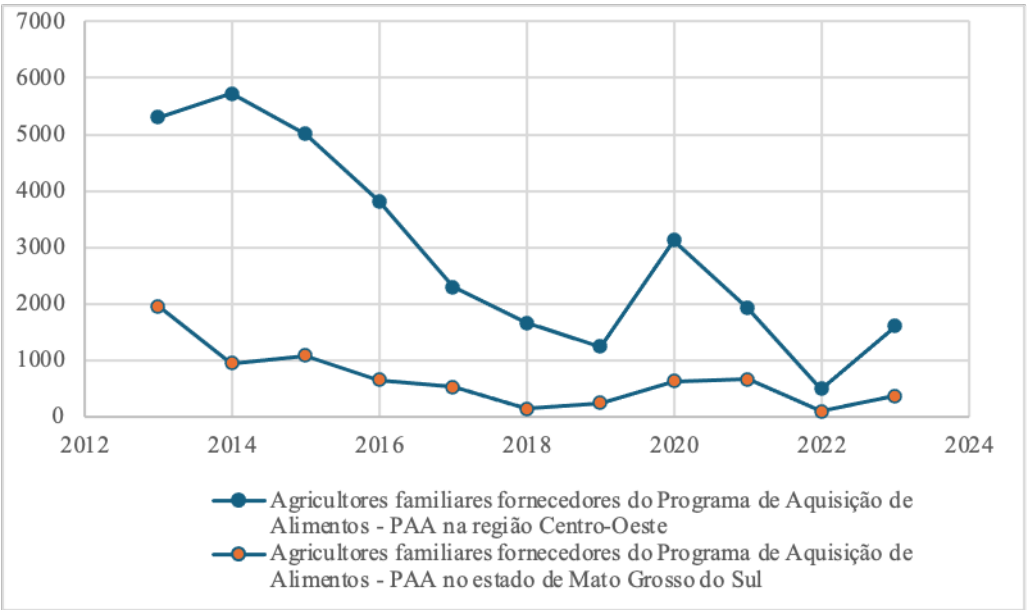
Fonte: Brasil Sesan (2025).

Usam-se os percentuais de Jordan (2003) para verificar as variações atípicas que necessitam de análises complementares, averiguando os possíveis motivos das mudanças. O ambiente político conturbado, como a crise do *impeachment* em 2016, final do mandato do governo Temer em 2018 e o desmonte do programa no final do mandato do governo Bolsonaro pode ser a razão das variações negativas em 2016, 2018 e 2022. O maior volume de recursos orçamentários aplicados, após a pandemia foi em 2023, com variação percentual acima de 200%. Para Carvalho (2018), as variações superiores a 200% são *outliers* - são as mudanças bruscas na execução de PP e apontam para estudos futuros sobre essas pontuações. Dessa forma, as variações percentuais entre 2013 e no MS foram impactadas nos períodos de mudança de governo, em 2016 com o *impeachment,* no último ano do governo Temer (2018), no primeiro e último ano do governo Bolsonaro (2019-2022) e no primeiro ano do governo Lula III (2023). Esta análise indica a confirmação da hipótese central a luz da TEP para a execução orçamentária e financeira do PAA no Mato Grosso do Sul.

Conforme Carneiro e Montebello (2024), no período de 2013 a 2023, no Brasil houve desaceleração no ritmo de crescimento do número de beneficiários fornecedores, sendo influenciado pela própria redução dos recursos aplicados no PAA. Conforme a Figura 3, há uma variação significativa no número de agricultores familiares, entre 2013 e 2023, na região Centro-Oeste e em MS.

A Figura 3 apresenta o quantitativo dos agricultores familiares fornecedores do PAA na região do Centro-Oeste e MS, entre 2013 e 2023, com base nos dados secundários da SESAN. Na região Centro-Oeste, o número de fornecedores aumentou de 5.301 em 2013 para 5.722 em 2014. Entre 2015 e 2019, houve uma queda significativa. Em 2020, devido a fatores relacionados à pandemia de Covid-19, os números voltaram a crescer, passando de 1.236 para 3.125 agricultores. Contudo, após 2020, ocorreram novas quedas, chegando a 492 agricultores familiares em 2022. O número de agricultores familiares fornecedores no Estado de MS apresentou comportamento semelhante ao da região Centro-Oeste, com exceção do ano de 2014, quando os números divergiram. Ao longo do período analisado, houve sucessivas quedas no Estado, passando de 1952 agricultores em 2013 para apenas 371 em 2023.

Figura 3 – Agricultores familiares fornecedores do PAA, entre 2013 a 2023, na região do Centro-Oeste e Mato Grosso do Sul



Fonte: Brasil Sesan (2025).

Com base nos dados secundários da Brasil Conab (diversos anos), o número de agricultores familiares fornecedores em MS em 2016 foi de 375 e em 2023 o resultado foi de 679 agricultores familiares, modalidade CRR-Doação e CPR-Estoque. Os dados secundários da SESAN e da Conab, não são correspondentes, quanto à quantidade de agricultores familiares fornecedores do PAA por ano no estado. A falta de um banco de dados único pode influenciar no controle e monitoramento da execução da política pública.

Segundo Galván e Oliveira (2023), o PAA consolidou-se por meio da modalidade CDS, que tem como objetivo adquirir alimentos produzidos pelos beneficiários fornecedores e destiná-los à população em situação de vulnerabilidade alimentar. Para a CONAB (2020), o sucesso da modalidade CDS está relacionada à comercialização de produtos característicos, como hortaliças, frutas, doces, biscoitos caseiros, dentre outros, adquiridos pelas organizações fornecedoras e entregues às Unidades Recebedoras.

De acordo com a MS AGRAER (2022), por meio do Ministério da Cidadania, a modalidade Compra com Doação Simultânea, coordenada pela CONAB, é a forma mais antiga e tradicional no MS. Conforme o relatório da AGRAER, os recursos do PAA-Doação operacionalizado pela CONAB vêm diminuindo nos últimos anos. Em 2019, os projetos submetidos e aprovados foram contratados apenas em 2020. Segundo a BRASIL CONAB (2020), os projetos enviados e classificados em 2019 que não haviam sido contemplados por falta de recursos foram finalmente atendidos em 2020, graças às medidas emergenciais de enfrentamento à Covid-19, com recursos provenientes de emendas parlamentares e Medida Provisória nº 957.

Para avaliar a abrangência do PAA, em termos de estabelecimentos e área, de acordo com os dados do Censo Agropecuário (BRASIL IBGE, 2017), do total de 71.164 estabelecimentos rurais no Mato Grosso do Sul, 61% são classificados como AF, comprimidos em 4% da área total, ao passo que 39% classificados como unidades de agricultura não familiar ocupam 96% da área total (Tabela 2).

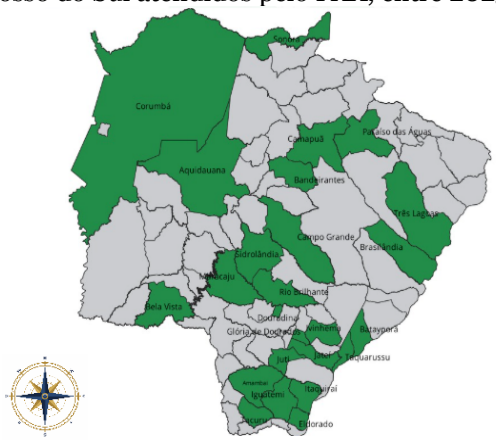
Tabela 2 - Caracterização dos estabelecimentos rurais no Mato Grosso do Sul, 2017

Perfil do Estabelecimento	Estabelecimentos		Área (ha)	
Agricultura não familiar	27.941	39%	29.354.292	96,0%
Agricultura familiar	43.223	61%	1.194.888	4,0%
Total	71.164	100%	30.549.179	100,0%

Fonte: Brasil IBGE (2017), Censo Agropecuário 2017.

O Mapa 1 apresenta os municípios de MS que foram abrangidos pelo PAA entre 2023 e 2024. Ao todo, 25 municípios participaram do programa nesse período, correspondendo a 31% dos 79 municípios do Estado. Os municípios destacados em verde no mapa incluem localidades como Corumbá, Campo Grande, Aquidauana, Dourados e outros, evidenciando a distribuição geográfica das ações do PAA no território estadual.

Mapa 1: Munícipios de Mato Grosso do Sul atendidos pelo PAA, entre 2023 e 2024



Fonte: Elaboração própria.

5.2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DA FUNÇÃO AGRICULTURA NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

O Quadro 1 apresenta o comparativo dos PPAs pela função Agricultura e suas subfunções.

Quadro 1 – Comparativo de subfunções orçamentárias PPAs: Agricultura

PPA 1 -2012/2015	**PPA 2 -2016/2019**	**PPA 3-2020/2023**	**PPA 4 -2024/2027**
Administração Geral	Administração Geral	Administração Geral	Administração Geral
Tecnologia da Informação	-	-	-
	-	Assistência aos Povos Indígenas	-
	Preservação e Conservação Ambiental	Preservação e Conservação Ambiental	-
Controle Ambiental	Controle Ambiental	Controle Ambiental	-
Recuperação de Áreas Degradadas	-	-	-
-	Recursos Hídricos	-	-
Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia			
-	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
		Abastecimento	Abastecimento
	Meteorologia	Meteorologia	-
Extensão Rural	Extensão Rural	Extensão Rural	Extensão Rural
Irrigação	Irrigação	Irrigação	
Promoção da Produção Agropecuária	Promoção da Produção Agropecuária	Promoção da Produção Agropecuária	Promoção da Produção Agropecuária
Defesa Agropecuária	Defesa Agropecuária	Defesa Agropecuária	Defesa Agropecuária
-	Promoção Comercial		-

Fonte: Resultados da Pesquisa. Modelo adaptado de Moreira et al. (2023).

No PPA 1 contavam com 9 subfunções, enquanto no PPA 2 e 3 passou para 11. Já no PPA 4 o setor passou a conter 6 subfunções. As subfunções que apareceram em todos os PPAs são: Administração Geral, Extensão Rural, Promoção da Produção Agropecuária e Defesa Agropecuária. Segundo Moreira et al. (2023), a partir do PPA (2008-2011), o setor Agricultura passou por descontinuidades e migrações. Segundo os autores, as medidas tomadas pelo governo federal favoreceram o ambiente financeiro e desaceleraram a produção de bens e serviços, atingindo o setor de Agricultura. Para Carvalho (2018), a execução orçamentária por função é o nível mais amplo de agregação do orçamento e a categoria que permite uma análise comparada de longo prazo.

A partir do PPA 2, o setor Agricultura enfrentou descontinuidade e migrações, influenciadas por medidas governamentais. A continuidade da "Difusão do

Conhecimento Científico e Tecnológico" e "Abastecimento" indicam um foco em melhorar a eficiência e inovação, enquanto a exclusão das funções "Preservação e Conservação Ambiental" e "Controle Ambiental" podem indicar uma mudança nas prioridades ambientais. Dessa forma, a execução orçamentária por função é importante para a comparação de longo prazo.

Observa-se na Tabela 3, em termos deflacionados e correntes em janeiro/2025, período de 2013 a 2023, a receita total realizada (arrecadada), a despesa total liquidada e a despesa pública função agricultura; os dados foram extraídos do Balanço Geral do Estado de MS.

Tabela 3 – Valores deflacionados e correntes em reais da receita total realizada, despesa total liquidada e os gastos com agricultura no estado de Mato Grosso do Sul, 2013-2023

Anos	Valor Deflacionado em R$		
	Receita Total (RT – em R$)	**Despesa total (DT – em R$)**	**Agricultura (em R$)**
2013	11.459.607.673,99	11.712.097.316,76	131.977.428,23
2014	12.893.411.150,16	13.284.476.545,74	111.404.026,96
2015	14.692.276.849,24	14.147.516.454,24	154.751.830,87
2016	11.759.455.520,71	12.261.227.227,62	167.597.706,86
2017	12.628.717.023,43	14.506.915.374,04	175.592.395,59
2018	14.923.502.296,31	14.720.730.799,73	176.065.614,07
2019	15.118.122.501,08	15.066.291.275,10	165.236.097,06
2020	17.556.395.375,42	15.365.474.321,17	184.866.671,15
2021	19.891.505.125,21	18.602.311.882,50	259.538.588,99
2022	22.571.078.479,89	23.115.189.538,68	439.120.006,54
2023	23.760.207.660,05	24.358.822.183,06	248.041.592,28
Soma	**177.254.279.655,49**	**177.141.052.918,64**	**2.214.191.958,60**

Anos	Valor Corrente em R$ Jan/2025		
	Receita Total (RT – em R$)	**Despesa total (DT – em R$)**	**Agricultura (em R$)**
2013	21.557.167.634,44	22.032.136.910,00	248.268.494,46
2014	22.762.196.948,18	23.452.588.920,49	196.674.128,59
2015	23.478.308.358,83	22.607.779.395,43	247.293.951,89
2016	17.564.348.458,02	18.313.812.843,60	250.330.002,00
2017	18.348.250.334,62	21.077.082.840,03	255.118.015,96
2018	20.839.209.945,92	20.556.059.402,28	245.858.393,23
2019	20.441.550.567,84	20.371.468.411,36	223.419.411,60
2020	22.757.305.452,71	19.917.345.507,17	239.631.610,78
2021	23.283.836.224,82	21.774.781.774,87	303.800.741,17
2022	24.948.316.378,87	25.549.734.465,83	485.369.135,60
2023	25.087.695.214,06	25.719.754.450,19	261.899.725,65
Soma	**241.068.185.518,32**	**241.372.544.921,25**	**2.957.663.610,93**

Fonte: Balanço Geral do Estado de Mato Grosso do Sul (2013 a 2023).

Ao analisar os Valores Constantes no período correspondente, refletem os valores "brutos" sem considerar a inflação. Na análise política é dada ênfase aos valores constantes, pois são mais fáceis de comunicar ao público. Dessa forma, poderíamos deduzir que em 2013 a despesa com a função agricultura era cerca de R$ 131mil em 2013 e passou para R$ 248mil em 2023, sem levar em conta a inflação.

Ao analisar os Valores Correntes no período correspondente, permite uma análise em termos reais, possibilitando comparação ao longo dos anos. Na análise econômico é dada ênfase aos valores correntes, pois permite verificar a variação real. Dessa maneira, poderíamos considerar que em 2013 a despesa com a função agricultura era cerca de R$ 248 milhões em 2013 e passou para R$ 261 milhões em 2023, ou seja, um aumento de 5,49% de variação real ao longo do tempo.

A Tabela 4 demonstra os resultados das variações percentuais ano a ano. Observa-se que não houve situação atípica nas receitas totais realizadas e nem nas despesas totais liquidadas, semelhantes aos resultados de Silva et al. (2022). Quanto a Agricultura as variações percentuais é cerca de 59,77% positiva, isto é, o orçamento aumentou neste ano. Já de 2022 para 2023 é cerca de 46,04%, só que desta vez negativa, apontando uma situação atípica (pontuada), pois ultrapassam os critérios de aumento de 35% e decréscimo de 25%, caracterizando o período de estabilidade seguida de grandes rupturas. As atualizações foram realizadas com o apoio do sítio Calculadora do Cidadão (BCB, 2024), e os dados foram atualizados para o mês de janeiro/2025.

Tabela 4 – Variações percentuais dos recursos no período de 2013 a 2023

Anos	Valor Constante			Valor Corrente		
	RT (%)	**DT (%)**	**Agricultura (%)**	**RT (%)**	**DT (%)**	**Agricultura (%)**
2013						
2014	12,51	13,43	-15,59	5,59	6,45	- 20,78
2015	13,95	6,50	38,91	3,15	-3,60	25,74
2016	-19,96	-13,33	8,30	- 25,19	- 18,99	1,23
2017	7,39	18,32	4,77	4,46	15,09	1,91
2018	18,17	1,47	0,27	13,58	- 2,47	-3,63
2019	1,30	2,35	-6,15	-1,91	- 0,90	-9,13
2020	16,13	1,99	11,88	11,33	-2,23	7,26
2021	13,30	21,07	40,39	2,31	9,33	26,78
2022	13,47	24,26	69,19	7,15	17,34	59,77
2023	5,27	5,38	-43,51	0,56	0,67	-46,04
Média	**8,15**	**8,14**	**10,85**	**2,10**	**2,07**	**4,31**

Fonte: Variações em porcentagens de 2013/2014 e sequências. RT: receita total realizada (recursos recebidos). DT: despesa total liquidada.

As variações nos recursos destinados à agricultura foram expressivas, com aumento em 2022 seguido de uma queda acentuada em 2023. Essas mudanças são consideradas atípicas na agricultura e sugere que o setor está sujeito a mudanças significativas, que podem ser influenciadas por fatores como políticas governamentais ou climáticas.

De acordo com Breunig e Koski (2006) os formuladores de políticas estaduais lidam com restrições de gastos e limitações de receitas, por isso consideram o impacto político de cada dotação individual sobre o orçamento.

Segundo Silva et al. (2022), os testes de normalidade (*KS)* e (*SW)* são utilizados para verificar se uma distribuição é normal. Considera-se que a distribuição segue a normalidade quando o *p-valor* calculado é maior que o nível de significância a = 0,05 (5%). A Tabela 5 apresenta os resultados dos testes de normalidade e demonstraram que houve normalidade (distribuição normal) com o *p-*

valor maior que 0,05 para as variáveis RT, DT, Agricultura/RT e Agricultura/DT, enquanto a variável Agricultura não segue uma distribuição normal, a normalidade é rejeitada. Quando o *p-valor* < 0,05 rejeita a hipótese de que os dados seguem uma distribuição normal, indicando uma distribuição leptocúrtica. Dessa forma conclui-se que as variações da execução orçamentárias apresentaram padrões de estabilidade e mudança abrupta. Conclui-se pela não rejeição da hipótese central da TEP (execução com comportamento de mudanças – atípicas – TEP).

Tabela 5 – Teste de normalidade da receita total realizada, despesa total liquidada e da função agricultura

Testes de Normalidade Valor Constante

Variável	Kolmogorov-Smirnov[a]			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
RT	,228	11	,114	,892	11	,146
DT	,297	11	,007	,834	11	,026
AGRI	,300	11	,007	,772	11	,004
AgriRT	,199	11	,200*	,862	11	,062
AgriDT	,247	11	,059	,870	11	,078

Testes de Normalidade Valor Corrente

Variável	Kolmogorov-Smirnov[a]			Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.	Estatística	df	Sig.
RT	,180	11	,200*	,941	11	,534
DT	,124	11	,200*	,953	11	,689
AGRI	,355	11	,000	,652	11	,000
AgriRT	,199	11	,200*	,862	11	,062
AgriDT	,247	11	,059	,870	11	,078

Fonte: Elaboração própria. Notas: *. Este é um limite inferior da significância verdadeira. a. Correlação de Significância de Lilliefors.

A TEP compreende os períodos de estabilidade (incrementais) e as mudanças variações atípicas (pontuadas) e conclui-se pela utilidade desta teoria nas análises dos orçamentos da função agricultura do Governo Estadual, no período de 2013 a 2023. A análise detalhada da função agricultura permitiu verificar o comportamento incremental com variações atípicas, a mudança de governadores não provocou grandes alterações na execução orçamentária, alinhado com as pesquisas de Carvalho (2017) e Silva et al. (2022) e reforça a aplicabilidade da TEP na análise dos processos orçamentários.

As alocações dos recursos públicos e a receita orçamentária ocorreram variações de estabilidade e a execução orçamentária por função de governo agricultura apresentou pontuações, no período de 2013 a 2023, semelhante ao estudo de Silva et al. (2021) que analisou a execução orçamentária do município de São Paulo sob a ótica da TEP.

Carvalho (2018) convalidou a TEP ao analisar a execução orçamentária no Brasil em diversas áreas por função, entre 1980 e 2014, indicou um padrão de distribuições das variações com período de estabilidade e interrupções. Enquanto, Silva et al. (2022), convalidou o uso da TEP ao analisar as execuções orçamentárias no Brasil, o estudo analisou as funções de governo saúde e educação, entre 2000-2018.

Segundo Pequeno (2023) o desenvolvimento de políticas públicas eficazes e sustentáveis pode ter a TEP como uma importante ferramenta na gestão do

orçamento público. O estudo da autora analisou o processo orçamentário e a capacidade institucional do Ministério do Turismo à luz da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou demonstrar a execução orçamentária e financeira do PAA no MS, entre 2013 e 2023, o alcance dos municípios e o número de fornecedores beneficiários do programa. Ao observar o comportamento da execução orçamentária e financeira, este estudo apontou que o PAA no período analisado apresentou descontinuidade e quedas expressivas nos recursos executados.

Na região Centro-Oeste, o montante destinado ao programa seguiu uma queda acentuada, enquanto a função MS apresentou valores mais estáveis, mas também com declínio. A recuperação orçamentária e financeira foi verificada após medidas emergenciais para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Quanto à modalidade Compra com Doação, destaca-se o PAA Municipal e Estadual com mais de 50% da execução de recursos, apesar da modalidade via Termo de Adesão ser incipiente no Estado.

Ao verificar se existiam pontuações na execução orçamentária e financeira do PAA em período de crise política e mudança de governo, e também verificar a execução orçamentária da despesa pública na função agricultura do MS sob a luz da TEP, observou-se variações percentuais entre 2013 e 2023 em MS foram impactadas nos períodos de mudança de governo, em 2016 com o *impeachment,* no último ano do governo Temer (2016-2018), no primeiro e último ano do governo Bolsonaro (2019-2022) e no primeiro ano do governo Lula III (2023). O ambiente político conturbado pode ser a razão das variações negativas em 2016, 2018 e 2022. O maior volume de recursos orçamentários aplicados, após a pandemia, foi em 2023 com variação percentual acima de 200%, considerado um *outliers,* mudança abrupta.

A análise das funções e subfunções demonstrou uma descontinuidade das subfunções ligadas ao meio ambiente que podem indicar uma mudança nas prioridades ambientais, enquanto a subfunção Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico apresenta continuidade, indicando uma possível maior eficiência na agricultura, contribuindo para o crescimento econômico. Com relação às execuções orçamentárias, não houve situação atípica nas receitas totais realizadas e nem nas despesas totais liquidadas. Na execução orçamentária do Governo Estadual, na função agricultura, as variações percentuais foram pontuadas (situações atípicas), sugerindo que a função está sujeita a mudanças significativas, que podem ser influenciadas por fatores como políticas governamentais ou climáticas.

Observa-se que esta pesquisa contribui para a literatura nas análises da execução orçamentária e corrobora com a utilização da Teoria do Equilíbrio Pontuado como modelo teórico na compreensão das decisões no processo orçamentário.

Este estudo limitou-se aos dados secundários disponíveis pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conab e Portal Dados Abertos (BRASIL MDS, 2025), e ao Balanço Geral do Estado de MS e aos PPAs. Além disso, o recorte temporal (2013 a 2023) limita a abrangência do PAA no Estado. A divergências dos dados secundários entre a SESAN, Conab e Portal Dados Abertos (MDS) pode influenciar no controle e monitoramento da execução da política pública. Para estudos futuros, sugere-se acompanhar as PP na nova fase do PAA e sua atuação no MS e a execução orçamentária e financeira dos valores orçados e valores executados do Governo do Estado para a AF.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, D. D. C. **Agricultura familiar, desafios e oportunidades rumo à inovação.** Notícias. Brasília: Embrapa, 2018.

BRASIL. ***Decreto nº 11.476, de 6 de abril de 2023.*** *Regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos, instituído pela Medida Provisória nº 1.166, de 22 de março de 2023, e dispõe sobre o funcionamento do Grupo Gestor do PAA e do Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA*. Brasília: Presidência da República. 2023.

BRASIL CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Resultados das ações da CONAB.** Brasília: Conab, diversos anos (2013-23). Disponível em: https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/execucao-do-paa.

BRASIL CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **Resumo Executivo do PAA**. Brasília: Conab. 2025. Disponível em https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMmRkNGEyYTgtOTFhZi00NjZmLTk1ZDgtMGZiNjZjYTdkNzBjIiwidCI6ImU2ZDkwZGYzLWYxOGItNGJkZC04MDhjLWFhNmQwZjY4YjgwOSJ9.

BRASIL IBGE. **Censo Agropecuário 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

BRASIL MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. **Dados Abertos**. Brasília: MDS. 2025. Disponível em: https://mdsgov.sharepoint.com/:x:/s/DesenvolvimentoSocial-CinciadeDados/EQBQHE1f4jtAjfWckne4jIwBw3gKfwZTGPLffsYozEJf5w?rtime=2k_aaIFi3Ug

BREUNIG, C.; KOSKI C. Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. **The Policy Studies Journal**, v. 34, n. 3, 2006. p. 363-379.

CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. *GT Políticas Públicas*. **Anais do XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 25-29. 2005.

CARNEIRO, J.A.; MONTEBELLO, A.E.S. Políticas Públicas, Compras Sustentáveis e Agricultura Familiar no Brasil – 2013 a 2023. **Revista De Gestão Social E Ambiental** , v.18, n.4, e08008. 2024. Disponível em: https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n4-157

CARVALHO, D. I. D. **Análise da execução orçamentária do Distrito Federal entre 2000 e 2015, sob a perspectiva da Teoria do Equilíbrio Pontuado**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

CARVALHO, D. I. D. **Teoria do Equilíbrio Pontuado: uma análise da execução orçamentária no Brasil no período de 1980-2014**. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2018.

CAVALCANTI, N. T. F.; MARJOTTA-MAISTRO, M. C.; RODRIGUES, G. G. Entre avanços e rupturas: análise do alcance do Programa de aquisição de Alimentos (PAA) em 10 anos de atuação–2009 a 2019. **Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia**, n. 63. 2024.

CUNHA, W. A. D.; FREITAS, A. F. D.; SALGADO, R. J. D. S. F. Efeitos dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz, MG. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. *55*, n.3, p. 427-444. 2017.

DAL MAGRO, G.P.; OLIVEIRA, L.; SOUZA, A.R.L. O impacto do crédito na atividade rural brasileira. **Revista Informe GEPEC,** v.23, n.1, p.127-141. 2019.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. D.; OLIVEIRA, J. J. D. Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA). **Texto para Discussão** N. 1145. Brasília: IPEA, 2005. 29p.

DIAS, T. F.; ROCHA, L. A. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e seus efeitos nos municípios do Rio Grande do Norte - 2005 a 2011. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n.1, Viçosa: UFV, p.16-25. 2015.

FROEHLICH, A. G.; DALFOVO, W. C.; LAFORGA, G.; SGUAREZI, S. B. O alcance das políticas públicas para os assentamentos de Reforma Agrária: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista de Gestão e Secretariado**, v.*15, n.*8, e4093-e4093. 2024.

GALVÁN, G.H.; OLIVEIRA, A. R. As transformações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de Goiás (2010-2020): limites e possibilidades para a construção da soberania alimentar. **Ateliê Geográfico**, v. 17, n. 2, p. 32-57. 2023.
GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; SILVA, A. P. D.; LEITE, S. P.; ZIMMERMANN, S.; BARBOSA, Y. R. D. S. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar:** mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Boll, 2022.

JORDAN, MM. Pontuações e agendas: Um novo olhar sobre as despesas orçamentárias dos governos locais. **Journal of Policy Analysis and Management** , *22* (3), 345-360. 2003.

LIMA, V.L.K.; PAULA, N.M. O programa de aquisição de alimentos no Vale do Ribeira: avanços sociais e fragilidades institucionais. **Revista Informe GEPEC**, Toledo: UNIOESTE, v.22, n.2, p.140-158. 2018.
MARIONI, Larissa da Silva et al. Uma aplicação de regressão quantílica para dados em painel do PIB e do Pronaf. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 54, p. 221-242, 2016.

MASCARELLO, J.; NASCIMENTO, J.; MATOS, M. M. O. A presidência brasileira no G20. **Revista Tempo do Mundo**. N. 34, p. 149-174. 2024.
MS AGRAER. Agência de Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural. **Relatório de Atividades 2022 Agraer.** Campo Grande: AGRAER. 2022. Disponível em: https://www.agraer.ms.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/relatorio-de-atividades-2022-final.pdf.

MOREIRA, T.L.; SOUZA MOREIRA, V.; ROSSIGNOLI, R.; de SOUZA, VG. Planos Federais de governo e a teoria do equilíbrio pontuado: análise para o período 2004-2020. **Ciência Dinâmica**, v.14, n. 1, p. 1-33. 2023.

NASCIMENTO, R.; ZIMMERMANN, S.A. Políticas públicas para mulheres rurais em Foz do Iguaçu: um estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. **Revista Informe GEPEC**, Toledo: UNIOESTE, v.27, n.2, p.139-159. 2023.

PEIXOTO, Â. M. M.; OLIVEIRA, A. R. D. Produção de alimentos, agricultura camponesa e soberania alimentar: o PAA no estado de Goiás. *Confins*. **Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia,** n. 48. 2020.

PELLA, A. F. C. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da Covid-19. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 1079–1096. 2020.

PEQUENO, Edilene Adelino. Capacidade institucional e execução orçamentária do Ministério do Turismo: uma análise a partir da Teoria do Equilíbrio Pontuado. 2023.
PITALUGA, Christiane M.; LE BOURLEGAT, Cleonice A. Abastecimento alimentar pela agricultura familiar aos mercados institucionais em Mato Grosso do Sul. **Retratos de Assentamentos**, v. 25, n. 1, p. 69-93, 2022.

RIBEIRO, D. L.; SILVA, T. D. Teoria do equilíbrio pontuado: uma revisão de literatura sobre a sua aplicação na análise das políticas públicas. **Caderno Pedagógico**, *[S. l.]*, v. 23, n. 1, p. e22896, 2026.

SALES, Juliana de Oliveira. **O caso do programa de aquisição de alimentos e da operação agro-fantasma**: entre o desenvolvimento rural e a violência institucionalizada. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Paraná. Curitiba: UFPR, 2018.

SAMBUICHI, R. H. R.; ALMEIDA, A. F. C. S. de; PERIN, G.; SPÍNOLA, P. A. C.; SANTANA, S. S. N.; da SILVA, A. C.; do NASCIMENTO, J. C. H. B. Restos a pagar das universidades federais brasileiras: uma análise no período de 2015-2022 sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. **Revista Ambiente Contábil** -Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036, v. *16, n.*1, p. 242-258. 2024.

SANTOS, C. S.; de LIMA, R. M. M.; de LIMA ALBUQUERQUE, J. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): uma leitura a partir do desenvolvimento como liberdade. **Revista Inter-Legere**, v. *6, n.* 37, c34004-c34004. 2023.

SANTOS, L. F.; de SOUZA, W. J.; RESENDE, T. C. Impactos Econômicos das Aquisições da Agricultura Familiar por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para os Municípios Mineiros. **Revista Eletrônica Multidisciplinar UNIFACEAR**, v.*2, n.*8, p. 1-15. 2019.

SCHABARUM, J.C.; PLEIN, C.; BASSO, D. O papel do cooperativismo no programa nacional de alimentação escolar no município de Guarapuava - PR. **Revista Informe GEPEC,** Toledo: UNIOESTE, v.26, n.1, p.313-329. 2022.
SILVA, A. J. H. D. **Metodologia de pesquisa**: conceitos gerais. Irati-PR: Unicentro, 2014.

SILVA, F. C. **Política agrícola no PPA 2012-2015**: análise da execução orçamentária e da implementação de metas. Monografia (Especialização). Brasília: Enap, 2016.

SILVA, Maurício Corrêa; NASCIMENTO, João Carlos Hipólito Bernardes; SILVA, José Dionísio Gomes. Análises da execução orçamentária do município de São Paulo

(2002-2019) sob a ótica da teoria do equilíbrio pontuado. **Revista Científica Hermes**, v. 29, p. 74-95, 2021.

SILVA, M. C.; OLIVEIRA, E. J. Ensaio teórico sobre a teoria do equilíbrio pontuado. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v.*16, n.* 3, e3691-e3691. 2024.
SILVA, M. C.; NASCIMENTO, J. C. H. B.; SILVA, J. D. G. Análise da execução orçamentária do Governo Federal Brasileiro em saúde e educação, 2000-2018, sob a ótica da Teoria do Equilíbrio Pontuado. **Cuadernos de Contabilidad**, v.*23, n.*23, 4. 2022.

SILVA, C.L.; ZERBATO, C.C.; ROCHA JR., W.F. Agricultura Familiar e Desenvolvimento Paranaense entre 1996 e 2006. **Revista Informe GEPEC**, Toledo: UNIOESTE, v.14, n.2, p.39-59. 2010.

VALADARES, A. A.; ALVES, F. A.; GALIZA, M.; LIMA, S. K. O desempenho recente das políticas de compras públicas da produção da agricultura familiar. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, 19, p.385-405. 2019.

Recebido em 05/09/2025.
Aceito em 30/06/2026.