

POLÍTICAS PÚBLICAS ESTADUAIS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR EM SANTA CATARINA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA TERRA BOA

SANTA CATARINA STATE'S PUBLIC POLICIES FOR FAMILY FARMING: AN ANALYSIS OF THE TERRA BOA PROGRAM

Lilian de Pellegrini Elias
EPAGRI/CEPA
lilianelias@epagri.sc.gov.br

Germano Benjamim Schmidt
EPAGRI/CEPA
germanoschmidt@epagri.sc.gov.br

Luiz Carlos Mior
EPAGRI/CEPA
lcmior@gmail.com

Alexandre Luís Giehl
EPAGRI/CEPA
alexandregiehl@epagri.sc.gov.br

Grupo de Trabalho (GT): GT11. Elaboração e análise de políticas para a agropecuária

Resumo

A descentralização das políticas agrícolas que ocorreu entre as décadas de 1980 e 1990 colocam em destaque Santa Catarina, cuja estratégia na dinâmica agropecuária nacional tem como um de seus pilares o apoio das políticas públicas voltadas a esse setor. Trata-se de um suporte que auxilia no aumento da produtividade, na inovação tecnológica e organizacional e na inserção do estado catarinense nos mercados externos. Este estudo visa examinar os resultados recentes do Programa Terra Boa, uma das políticas estaduais de maior importância no apoio à agricultura familiar catarinense. Análises mais aprofundadas foram feitas em relação aos projetos Calcário, Sementes de Milho e Kit Forrageira, os mais solicitados no período analisado. Entre 2020 e 2024, mais de 100 mil produtores familiares tiveram algum tipo de auxílio advindo dessa política, um número expressivo tendo em conta que, de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, Santa Catarina conta com 183 mil estabelecimentos agropecuários. No período abordado, 2020 a 2024, os valores de subvenção dos três projetos analisados somaram R\$198 milhões, R\$158 milhões e R\$40 milhões. Foram verificadas diferenças regionais quanto ao acesso a cada projeto, com destaque para o Oeste e Alto Vale do Itajaí no tocante à aquisição de sementes de milho; Planalto norte, Planalto sul e Alto Vale do Itajaí na obtenção de calcário; e no Planalto Sul em relação ao kit forrageira.

Palavras-chave: Agricultura familiar; políticas agrícolas; desenvolvimento rural.

Abstract

The decentralization of agricultural policies between the 1980s and 1990s brought Santa Catarina State into the spotlight, as its strategy for national agricultural dynamics relies heavily on public policies supporting this sector. Such policies help boost productivity, foster technological and organizational innovation, and integrate Santa Catarina into external markets. This study examines recent outcomes of the Terra Boa Program, one of the state's most significant policies for supporting family farming. A detailed analysis was conducted on its most requested initiatives: Calcário, Sementes de Milho and Kit Forrageira projects. Between 2020 and 2024, over 100,000 family farmers received assistance from this program—a substantial figure, considering that the 2017 Agricultural Census recorded 183,000 agricultural establishments in Santa Catarina. Regional disparities in access were observed, with the Oeste and Alto Vale do Itajaí standing out in corn seed acquisition; the Planalto Norte, Planalto Sul, and Alto Vale do Itajaí in limestone distribution; and the Planalto Sul in forage kit allocation..

Key words: Family Farming; Agricultural Public Policies; Rural Development.

1. INTRODUÇÃO

A importância da agricultura familiar catarinense no cenário nacional pode ser visualizada, principalmente, pela relevante participação de sua produção agropecuária, pelo emprego de tecnologias adequadas às características familiares de sua estrutura agrária e por sua inserção no mercado externo. O estado teve, em 2023, participação de cerca de 30% na produção brasileira de suínos e 13% de carne de frango e do total de exportações brasileiras de carne de frango 22% é oriunda de Santa Catarina. Os dois produtos, suínos e aves, são responsáveis por 36,4% do valor da produção agropecuária (VPA) do estado de Santa Catarina, o terceiro produto de maior relevância é o leite, tendo contribuído com 12,3% do VPA do estado em 2023 (Epagri/Cepa, 2024). A importância do segmento familiar no âmbito dessas cadeias produtivas foi demonstrada em estudo realizado por Giehl *et al.* (2018), o qual evidenciou que 76,0% dos suinocultores e 79,1% dos avicultores catarinenses eram agricultores familiares, responsáveis por 54,2% da produção de suínos e 57,0% da produção de aves de corte.

A essa proeminência e padrão de desenvolvimento, a literatura especializada atribui alguns fatores principais, tais como a estrutura fundiária baseada na agricultura familiar, o empreendedorismo das agroindústrias e cooperativas e sua inserção no mercado internacional de commodities, a regionalização e diferenciação dos recursos naturais, relevo e clima, e o apoio das políticas públicas de desenvolvimento rural.

As políticas públicas para a agricultura familiar em Santa Catarina remetem à década de 1980, período em que a política federal de crédito rural subsidiado dava sinais de esgotamento. Políticas adaptadas à realidade catarinense foram lançadas como um contraponto à escassez de crédito federal e ao caráter centralizador das políticas federais. A década seguinte contou com a regulamentação por meio da Lei nº 8.676/1992 de um novo modelo de políticas públicas, instituindo a participação de

atores do setor e um financiamento não dependente de decisões discricionárias anuais.

A ação mais longa e com maior disponibilidade de recursos dentre as políticas de apoio à agricultura familiar é o Programa Terra Boa, que remete à 1983 quando era denominado de Programa Troca-Troca. Essa política visa o acesso de agricultores familiares a subsídios para obtenção de sementes, corretivos agrícolas, máquinas, implementos e outros elementos que melhorem a produtividade agropecuária na propriedade rural. Entre os diversos componentes do programa destacam-se os seguintes projetos: Calcário, Sementes de Milho e Kit Forrageira.

Os projetos se justificam em função do relevo acidentado, necessidade de correção dos solos e do esgotamento da fronteira agrícola catarinense, principalmente em razão do reduzido território do estado. Ou seja, é cada vez mais difícil agregar novas áreas ao sistema de produção agropecuária, o que impõe a necessidade de se aproveitar ao máximo as áreas já existentes. Para viabilizar esse objetivo, torna-se indispensável, além de um bom manejo do campo, o uso de insumos que auxiliem na preservação da qualidade e fertilidade do solo, e que permitam um aumento da produtividade na lavoura. Nesse sentido, percebe-se a importância dos produtos fornecidos pelo Terra Boa aos agricultores. O calcário como importante regulador de acidez no solo, tendo em vista o elevado grau de acidez do solo em Santa Catarina comprometendo os níveis de produtividade. O incentivo à sobressemeadura de inverno, piqueteamento da pastagem, com o impulso à produção de leite e carne a base de pasto tendo em vista o menor custo de produção e maior sustentabilidade do sistema. As sementes de milho selecionadas são contempladas devido a sua alta produtividade.

Em função da relevância do programa, o Terra Boa começou a ser avaliado quanto aos seus resultados em 2018 (Mior *et al.* 2021). Desde então o programa tem sido investigado continuamente pelo Centro de Socioeconomia e Planejamento Agrícola (Cepa). Neste artigo, propomos apresentar as mudanças recentes no Programa Terra Boa, enquanto política pública estadual catarinense direcionada à agricultura familiar, no último quadriênio (2020-2024). Discutiremos como a política tem respondido às demandas emergentes do setor, em especial aos desafios de competitividade — que ampliam a vulnerabilidade dos agricultores. O desafio é formular e operacionalizar políticas públicas capazes de potencializar a capacidade de promover ampliação da renda dos agricultores, contemplando também agricultores socioeconomicamente vulneráveis em um contexto de mudanças climáticas. Nesse contexto, entende-se haver espaço para avanços por meio de ajustes ou consolidação dos resultados já alcançados a partir do monitoramento e avaliação de políticas.

2. Políticas públicas para a agricultura

O período entre 1960 e 1980 estabeleceu grande centralização decisória na esfera federal em relação às ações governamentais, cuja tomada de decisões é caracterizada por ser personalista e restrita ao topo do executivo (Helfand, 1999). Os

estados e municípios detinham a função de executar as políticas elaboradas e controladas centralmente (Mattei, 2010). Este cenário resultou da fragmentação dos atores interessados (Farah, 2000).

As políticas públicas voltadas para a agricultura naquele período foram baseadas em um referencial desenvolvimentista aberto aos investimentos internacionais com o propósito de industrializar o país. A partir daquele referencial, o crescimento econômico seria viabilizado por políticas agrícolas modernizantes, voltadas ao aumento da produção e produtividade (Grisa e Porto, 2022), com o propósito de superar o atraso e gerar bem-estar para a sociedade. A opção pela modernização, sem alteração na estrutura agrária do país, se deu de forma conservadora, forjada a partir de uma aliança exclusiva entre o Estado, os grupos agroindustriais e as elites agrícolas (Graziano da Silva, 1999; Helfand, 1999). Esse processo ocorreu, principalmente, através da concessão de crédito subsidiado, assistência técnica e pesquisa agropecuária direcionada (Mior *et al.*, 2021).

No entanto, a crise econômica e política que se instaurou na década de 1970, marca a ruptura da capacidade de intervenção macroeconômica e social do Estado, quando a capacidade do governo federal como financiador de políticas públicas é reduzida (Schneider, 2004). Já na passagem dos anos 1980 para os anos 1990, com a redemocratização, houve uma redefinição do modelo de desenvolvimento e processo de descentralização de políticas públicas com abertura à participação da sociedade civil organizada.

O novo contexto que se conforma é de esgotamento do desenvolvimentismo do período militar e ascensão no mundo de democracias neoliberais. O debate em torno do papel e participação do Estado no desenvolvimento econômico se estabelece enquanto objeto que conta com o interesse e participação da sociedade civil diante de um contexto de restrição de gastos públicos no qual se faz necessário o equacionamento entre recursos escassos e as necessidades da população. A consequência é a demanda por acompanhamento da eficácia, eficiência e efetividade no uso dos recursos públicos que trouxe a necessidade da avaliação das políticas públicas (Mior *et al.*, 2021).

A participação ativa da sociedade civil busca romper com a ideia de que as políticas públicas são formuladas pelas instâncias superiores, passadas ao sistema de execução, sendo desconsiderada a possibilidade de realizar alterações significativas ou de surgirem novos problemas. A análise das falhas de efetividade e governança apontadas pela avaliação de políticas públicas passa a ser utilizada como instrumento de aprimoramento das mesmas (Lotta, 2010). No entanto, mesmo com o reconhecimento da avaliação como um aspecto importante, ela ainda não se solidificou como um processo indispensável ao processo de gestão (Cotta, 2001; Garcia, 2001; Mokate, 2002; Faria, 2005).

No que se refere às políticas voltadas para o rural, o desafio é articular o estudo teórico sobre o rural com ferramentas de avaliação de políticas públicas compatíveis (Kageyama, 2004). As avaliações disponíveis ainda são restritas a temas específicos,

como crédito (Gori, Eusébio e Lanna, 2020) e políticas de compras públicas (Sambuichi *et al.*, 2022).

Os esforços empreendidos neste artigo vão no sentido de estabelecer processos contínuos de monitoramento e estratégias periódicas de avaliação para contribuir tanto com o aprimoramento das políticas analisadas quanto para a literatura sobre o tema.

2.1. O Programa Terra Boa

A reorientação e transformação do papel do governo federal, observadas nas últimas duas décadas, trouxe a descentralização da sua execução com a manutenção da elaboração e formulação centralizada (Mior *et al.*, 2021). No âmbito estadual, Santa Catarina passou a dispor, no início dos anos 1990, da Lei nº 8.676/1992, conhecida como Lei Agrícola, que abriu espaço para a articulação de políticas públicas para a agricultura familiar, além de criar o Fundo Estadual de Desenvolvimento Agrícola (atual Fundo de Desenvolvimento Rural - FDR) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (Cederural), instância de participação social e representativa do setor (Mior *et al.*, 2021). Ainda na década de 1990, foi implementado o Projeto Microbacias, projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas (Microbacias 1), com financiamento do Banco Mundial e vigência de 1991 a 1999. Na sequência, o meio rural catarinense foi palco das ações do Programa de Recuperação Ambiental e de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Prapem/Microbacias 2), executado de 2002 a 2009, e do Programa Santa Catarina Rural (SC Rural), de 2010 a 2018 (MIOR *et al.*, 2021). No ano de 2025, está previsto o início da execução do Programa Santa Catarina Rural 2 (SC Rural 2), que deverá dar sequência ao perfil de ação dos seus antecessores, embora com recortes e finalidades próprias.

Os projetos e programas mencionados apresentaram a importante novidade que foi a instauração de avaliações de resultados e impactos das políticas públicas (Reiter, Mondardo e Marcondes, 2016). O sucesso das políticas deixa de ser medido por métricas de esforço, como tradicionalmente ocorre, passando a se dar a devida atenção para sua efetividade.

Neste novo ciclo de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural que se estabelece em Santa Catarina, amplia-se o desenho e a execução das políticas realizadas no estado. Isso é possível a partir da articulação entre a Secretaria de Estado da Agricultura e Pecuária de Santa Catarina (SAR) e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (Cederural) no desenho das políticas, apoiados pela Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) na execução e disponibilidade de recursos via Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR). A governança das políticas públicas estaduais para a agricultura familiar mudou sensivelmente na década de 1990 com a promulgação da já mencionada Lei Agrícola em 1992, que institui o Cederural, conselho que passou a compartilhar a governança das políticas públicas com a SAR e suas empresas relacionadas, e com a instituição do Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR).

O Cederural oportuniza a ampliação da participação das organizações de agricultores na definição dos programas de apoio à agricultura catarinense. A mudança é regulamentada pelo Decreto nº 155, de 25 de maio de 1995, que atribui ao Conselho a responsabilidade de estabelecer anualmente as resoluções dos programas implementados pela SAR e amparados no orçamento do governo do estado. A partir de então, o Cederural é responsável pela análise, discussão e deliberação sobre ações, modalidades, quantidade e tipo de insumos e seus custos, valores das subvenções, parceiros, beneficiários, operadores e os termos de compromisso relacionados aos programas da SAR.

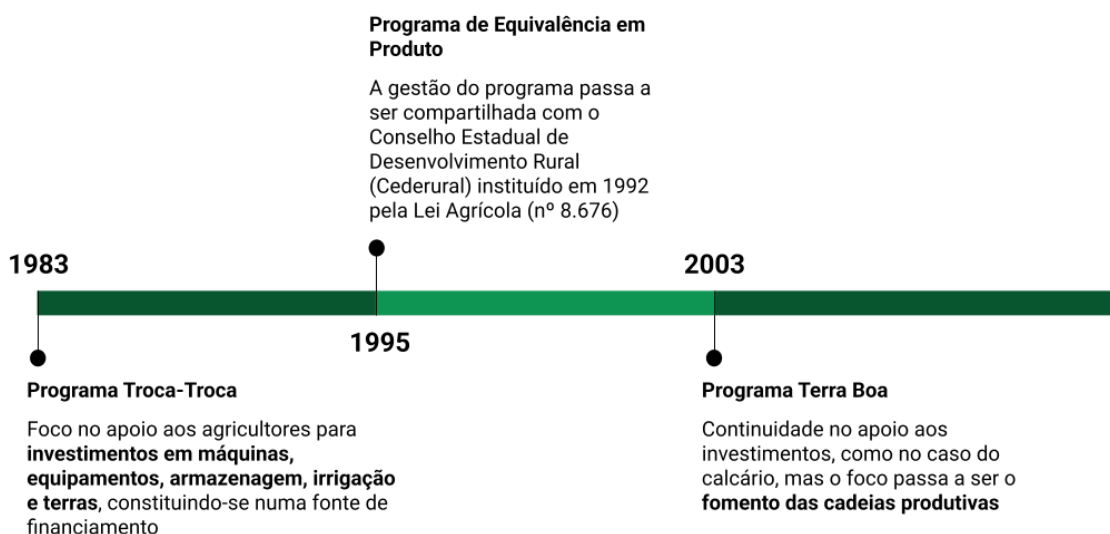
O Fundo de Desenvolvimento Rural (FDR), por sua vez, é responsável por disponibilizar recursos para viabilizar as políticas públicas operacionalizadas pela SAR, a partir de acordos anuais firmados entre essa Secretaria, a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), o governo do estado e as agroindústrias de abate de animais (especialmente suínos e aves) instaladas no estado. Os abatedouros alocam recursos no FDR e, em compensação, as empresas podem utilizar parte do crédito presumido do imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) a que têm direito junto ao governo catarinense.

Dentro do conjunto de políticas públicas estaduais, o Programa Terra Boa se destaca junto aos programas de financiamento e subvenção de juros em função do volume recursos aplicados e público abrangido. Entre 2020 e 2024, cerca de 100 mil produtores familiares tiveram algum tipo de auxílio advindo dessa política, com investimentos de R\$408,2 milhões no período. O valor do programa é oriundo do FDR, sendo como origem majoritária o repasse das agroindústrias.

A operacionalização do Programa Terra Boa é realizada pela Epagri, através de seus escritórios municipais e do trabalho de assistência técnica, com execução em parceria com a Federação das Cooperativas Agropecuárias de Santa Catarina (Fecoagro), instituição que é coordenadora operacional do programa, e com cooperativas e lojas agropecuárias aptas a participar das ações.

O Programa Terra Boa iniciou em 1983 com o nome de “Programa Troca-Troca”, em um período em que a política federal de crédito rural subsidiado dava sinais de esgotamento. O Terra Boa, neste contexto, se apresentou como um contraponto à escassez de crédito federal e ao caráter centralizador das políticas federais, fazendo parte de um conjunto de políticas adaptadas à realidade catarinense. O governo catarinense ampliou sua participação na formulação e implantação dessas políticas públicas. Em 1995, essa política passou a ser chamada Programa de Equivalência em Produto, e, em 2003, foi sucedida pelo Programa Terra Boa. Ao longo dos anos de execução, diversas mudanças foram implementadas, de modo a aprimorar os resultados e a governança do programa, conforme é possível observar na Figura 1.

Figura 1. Histórico do Programa Terra Boa



Fonte: Elaborado pelos autores.

O objetivo do programa mudou ao longo do tempo. Na década de 1980, o intuito era apoiar agricultores na aquisição de máquinas e equipamentos, construção de armazéns, irrigação e aquisição de terras, bem como facilitar o acesso a certos insumos produtivos, especialmente as sementes, operando como uma fonte de financiamento direto. Nos anos 2000, mesmo dando continuidade no apoio aos investimentos, o foco do programa passa a ser o apoio às cadeias produtivas, principalmente por meio da busca pela autossuficiência catarinense na produção de milho, a melhoria da produtividade das pastagens e o aumento da produção de mel, através da subvenção à aquisição de sementes de milho, kits forrageiras e kits apicultura.

Atualmente, o programa tem como principal objetivo atender agricultores familiares, concentrando-se no apoio a atividades de relevância para a agropecuária catarinense — especialmente as cadeias produtivas de suínos, aves e bovinos (corte e leite). Além disso, incorpora o caráter de desenvolvimento sustentável, fomentando sistemas como a produção de leite e carne à base de pasto e a recuperação de solos degradados. Os principais projetos do programa Terra Boa são o projeto Calcário, o projeto Sementes de Milho e o projeto Kit forrageira. O Terra Boa busca atender a agricultura familiar de maneira ampla a partir do Projeto Calcário. O projeto Sementes de Milho tem como foco as cadeias produtivas de grande importância socioeconômica no estado, especialmente suínos, aves e bovinos de leite, seja pela produção de milho (que, em tese, se destinaria à produção de ração animal) ou produção de silagem. A produção de leite e carne à base de pasto e a recuperação de solos degradados, por sua vez, são apoiadas pelo projeto Kit Forrageira dentro do propósito de fomento ao desenvolvimento sustentável no meio rural e pesqueiro de Santa Catarina. O detalhamento dos programas está disponível nas Resoluções nº 23, nº 24 e nº 26/2024/SAR/CEDERURAL (Epagri, 2025).

3. MATERIAL E MÉTODOS

As informações utilizadas na elaboração deste trabalho são oriundas do banco de dados do Programa Terra Boa e Censo Agropecuário do IBGE de 2017.

O *Banco de dados do Programa Terra Boa*, disponibilizado pela Fecoagro que coordena a operacionalização do programa, dispõe de dados dos contratos celebrados no período de 2020 a 2024, totalizando 100.931 registros. Dentre os dados utilizados na análise realizada no âmbito do presente artigo, destacam-se município do contrato, item do programa utilizado pelo beneficiário, e respectivos valores subvencionados. O acesso aos dados foi possibilitado por meio da Plataforma BoaVista, um ecossistema de Big Data desenvolvido pelo CIASC (Centro de Informática e Automação do Estado de Santa Catarina S.A). Os dados disponibilizados pela Fecoagro foram criticados, ou seja, foi feita uma verificação e correção de possíveis inconsistências a partir de análises estatísticas descritivas para as variáveis quantitativas e relações entre elas. Os dados do Terra Boa foram analisados em conjunto com dados do *Censo Agropecuário de 2017*, no qual foram utilizadas informações relativas ao número de produtores de milho grão e milho silagem nas microrregiões de Santa Catarina, bem como o total de estabelecimentos agropecuários do estado.

A análise dos dados foi realizada a partir de sistematização na forma de relatórios quantitativos do número de beneficiários e valores subvencionados nas unidades territoriais definidas ao longo do período estudado. A extração, transformação e análise de dados disponíveis na Plataforma BoaVista foi feita no editor de SQL (Structured Query Language) Hue. A partir dos dados sistematizados, foram realizadas estatísticas descritivas.

4. RESULTADOS GLOBAIS DO PROGRAMA TERRA BOA

De modo a identificar a relevância e abrangência do Programa Terra Boa são apresentados de maneira agregada os quantitativos de recursos, insumos e agricultores beneficiados por cada componente entre 2020 e 2024.

4.1. Valores subvencionados pelo Programa Terra Boa

O montante de recursos aplicados pelo Programa Terra Boa durante o período analisado neste estudo foi corrigido pelo IGP-DI para o ano de 2024. Segundo os dados apurados, entre os anos de 2020 e 2024 o programa utilizou R\$408,2 milhões, sendo o maior valor observado em 2023, totalizando R\$86,07 milhões naquele ano.

Com exceção do Crédito Emergencial, todos os projetos apresentaram aumento em seu valor subvencionado até 2023, com destaque para o Abelha Rainha, que, mantendo um valor relativamente pequeno frente à totalidade dos recursos, apresentou o expressivo crescimento de 1.446% no período analisado. No ano de 2024 apenas os valores despendidos com Kit Forrageira apresentaram aumento. O Kit Forrageira representou 12,5% do total dos valores subvencionados em 2024, tendo apresentado aumento de 18% entre 2023 e 2024, e de 126% de 2020 a 2024.

O maior volume foi destinado ao projeto Calcário, com o total de R\$198,72 milhões, seguido pelo Sementes de Milho, com R\$158,23 milhões. A Tabela 1 apresenta a evolução dos recursos destinados a cada projeto. O projeto Calcário ampliou sua participação no valor subvencionado de 2020 a 2024 de cerca de 40% para aproximadamente 50%. O Calcário teve uma evolução expressiva, especialmente entre 2021 e 2022, quando seu valor subvencionado passou de pouco mais de R\$20 milhões para cerca de R\$40 milhões. Em 2020, 37,8% do montante total de recursos do Terra Boa era destinado ao projeto Calcário, participação que subiu para 52,3% em 2024. Em todo o período analisado, o crescimento percentual desse projeto foi de 92,9%, equivalente a R\$20,7 milhões.

Tabela 1. Valor subvencionado por projeto do Programa Terra Boa (2020-2024)*
(R\$1.000)

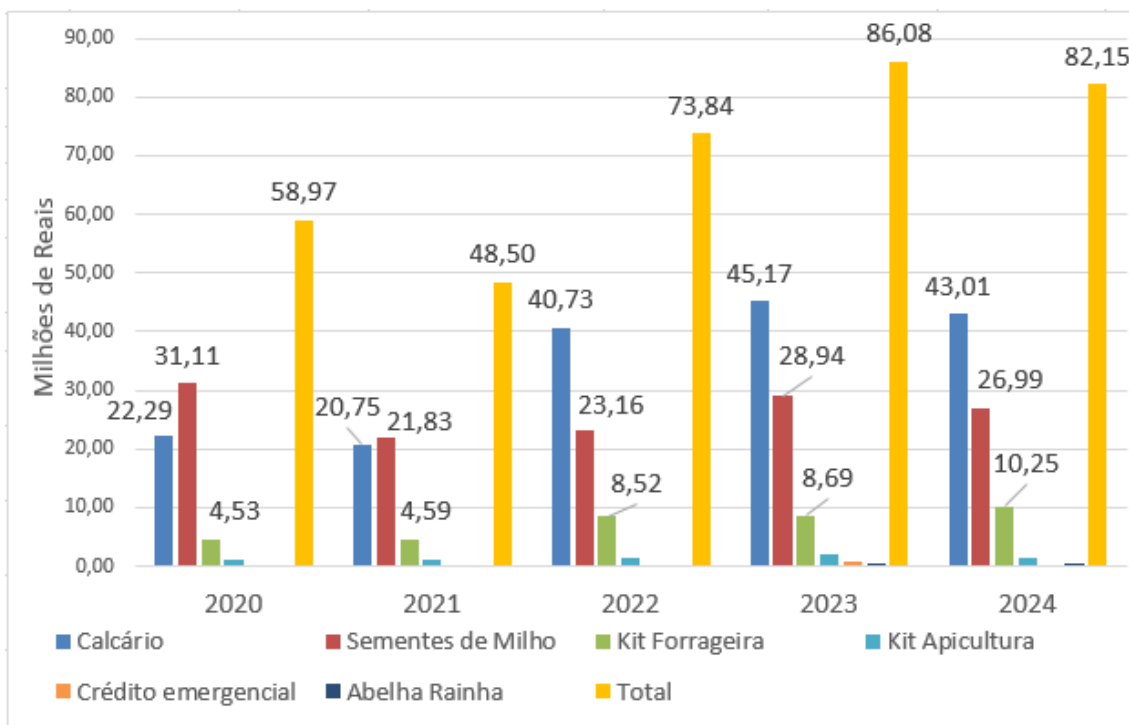
projeto	2020	2021	2022	2023	2024	Total
Calcário	22.291,05	20.745,79	40.732,29	45.171,65	43.006,60	198.721,76
Sementes de Milho	31.113,93	21.830,54	23.155,60	28.936,41	26.989,10	158.238,59
Kit Forrageira	4.528,81	4.592,22	8.517,40	8.691,11	10.245,5	40.945,50
Solo Saudável	310,11	687,07	2.589,48	4.215,5	5.283,74	13.085,9
Kit Apicultura	976,94	1.164,80	1.272,53	2.109,64	1.492,94	8.366,12
Abelha Rainha	57,03	164,93	158,27	435,89	413,75	1.256,63
Total	58.967,76	48.498,28	73.836,09	86.078,45	82.147,89	408.262,35

Fonte: SAR. Elaboração Epagri/Cepa.

* Corrigido pelo IGP-DI de dezembro de 2024.

Durante o intervalo considerado, o projeto Sementes de Milho foi o que apresentou maior estabilidade em relação ao valor subvencionado. Seu auge ocorreu em 2020, passando dos R\$31 milhões, mas uma queda de quase 30% no ano seguinte o fez atingir o menor valor do período. Com isso, a participação do referido projeto no total de recursos aplicados passou de 52,7% em 2020 para 32,8% em 2024.

Figura 2. Evolução do valor subvencionado anual por projeto – 2020 a 2024



Fonte: SAR. Elaboração dos autores.

Do valor total subvencionado do Programa Terra Boa no período, 48% foi destinado ao projeto Calcário e 38% ao Sementes de Milho.

4.2. Número de agricultores beneficiados pelo Programa Terra Boa

Entre 2020 e 2024 ocorreu um declínio anual no número de beneficiários totais sem repetição, com exceção de 2022. Mesmo o crescimento de 2022 em relação ao ano anterior foi pouco expressivo, de apenas 1,5%. No intervalo abordado, o programa atendeu cerca de 100 mil agricultores, sem repetição. Considerando o Censo Agropecuário 2017 (IBGE), que identificou 183 mil estabelecimentos agropecuários em Santa Catarina, percebe-se a abrangência do programa no estado, tendo em vista que cerca de 55% das propriedades receberam algum tipo de auxílio do Terra Boa. Durante o período considerado, uma média de aproximadamente 55 mil produtores catarinenses acessaram o programa anualmente.

Tabela 2. Número de beneficiários, sem repetição, por projeto (2020 – 2024)

projeto	2020	2021	2022	2023	2024	Total**
Calcário	15.488	15.086	18.886	17.560	16.880	50.630
Sementes de Milho	48.695	47.112	45.535	42.110	38.079	78.571
Kit Forrageira	993	1.110	1.612	1.614	1.801	5.491
Kit Apicultura	321	367	335	476	310	1.507
Crédito emergencial	0	0	0	197	0	197

Abelha Rainha	41	111	112	249	228	515
Total*	57.447	56.202	57.017	53.829	50.049	100.931

Fonte: SAR. Elaboração dos autores.

* Beneficiários sem repetição no ano.

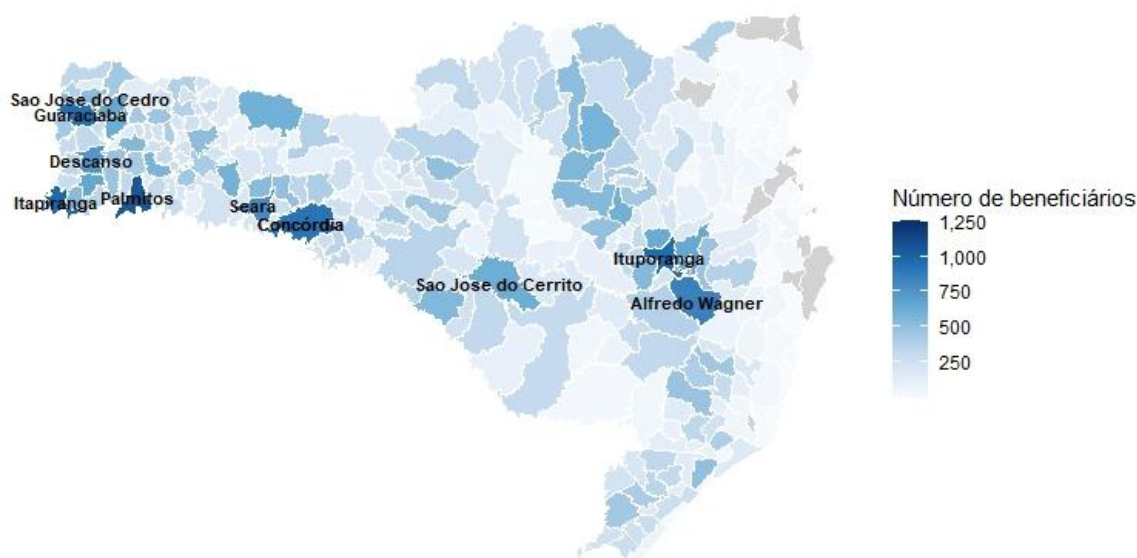
** Beneficiários sem repetição ao longo dos cinco anos analisados.

Observa-se um incremento relevante no número de beneficiários do projeto Abelha Rainha (mais de 456% no período). Contudo, há que se ressaltar que, em termos absolutos, o contingente beneficiado é pequeno, o que ajuda a justificar a expressiva variação. O Calcário, por sua vez, manteve certa estabilidade, atendendo uma média de 16.780 produtores por ano. Apesar de apresentar uma redução anual contínua no período, o maior número de beneficiários encontra-se no projeto Sementes de Milho.

4.3. Os projetos Sementes de Milho, Calcário e Kit Forrageira

O projeto Sementes de Milho soma 78.571 beneficiários (sem repetição) no período de 2020 a 2024. Como evidenciado na Figura 3, esses beneficiários estão amplamente distribuídos pelo território catarinense, abrangendo 277 municípios, o que corresponde a aproximadamente 93,9% dos 295 municípios do estado de Santa Catarina.

Figura 3. Distribuição estadual dos beneficiários do projeto Sementes de Milho (2020–2024)



Apesar da ampla distribuição, observam-se alguns polos de concentração de beneficiários, especialmente no Oeste Catarinense e no Alto Vale do Itajaí, regiões que apresentam maior presença de municípios com tonalidades mais escuras no mapa da Figura 3. Esse padrão decorre de diversos fatores, sobretudo da maior concentração de

agricultores familiares nessas localidades. Assim, o maior contingente de beneficiários pode ser explicado, em parte, pela presença mais expressiva de potenciais demandantes dessa política pública.

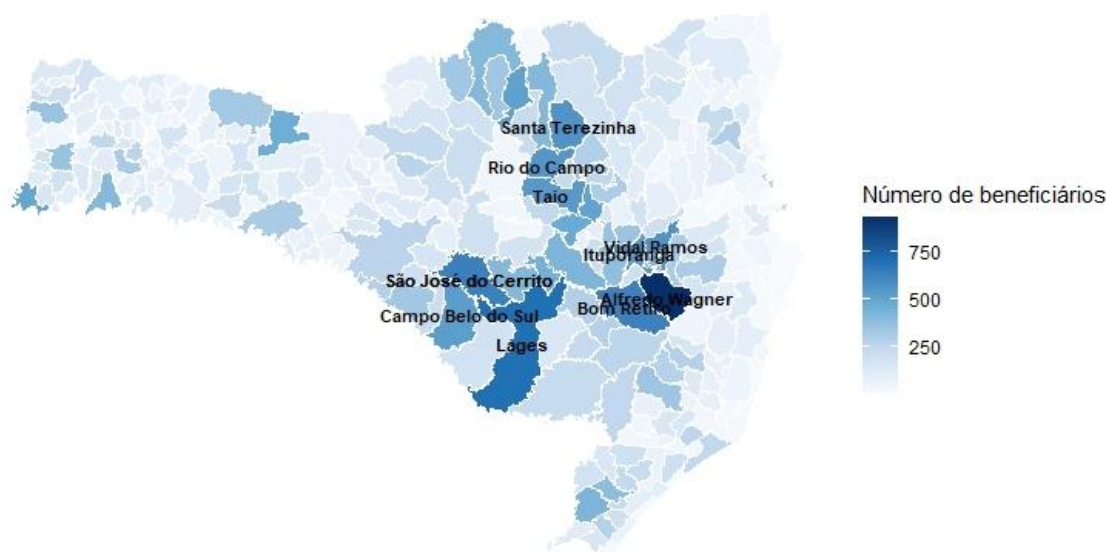
Outro fator que contribui para compreender essa distribuição são as características produtivas da agricultura catarinense. Conforme demonstrado por Mior *et al.* (2018), uma parcela significativa das sementes de milho subsidiadas pelo Programa Terra Boa destina-se à produção de silagem, atendendo principalmente à demanda da pecuária leiteira. Essa atividade possui uma distribuição territorial bem definida, com aproximadamente 75% da produção catarinense de leite originando-se da região Oeste (Epagri/Cepa, 2024). Corroborando essa análise, verifica-se que os três municípios catarinenses que lideram o ranking estadual de produção leiteira – Concórdia, Guaraciaba e Itapiranga – estão entre os destaques apresentados na Figura 3.

Por fim, deve-se considerar ainda a significativa sobreposição entre os beneficiários do projeto Sementes de Milho e a distribuição estadual da produção desse grão. Municípios como Concórdia, Abelardo Luz, São José do Cedro e Palmitos destacam-se na produção de milho, atividade fortemente associada à agricultura familiar nessas regiões, o que ajuda a explicar o elevado número de beneficiários da política pública nesses locais.

O projeto Calcário beneficiou 50.630 produtores entre 2020 e 2024. Assim como ocorreu com o projeto Sementes de Milho, observa-se uma ampla distribuição geográfica das ações no território catarinense (Figura 4). Os agricultores atendidos durante o período analisado estão distribuídos em 290 municípios, o que corresponde a 98,3% do total do estado.

Conforme ilustrado na Figura 4, verifica-se uma concentração de beneficiários em municípios de três regiões: Planalto Norte, Planalto Sul e Alto Vale do Itajaí.

Figura 4. Distribuição estadual dos beneficiários do projeto Calcário (2020–2024)



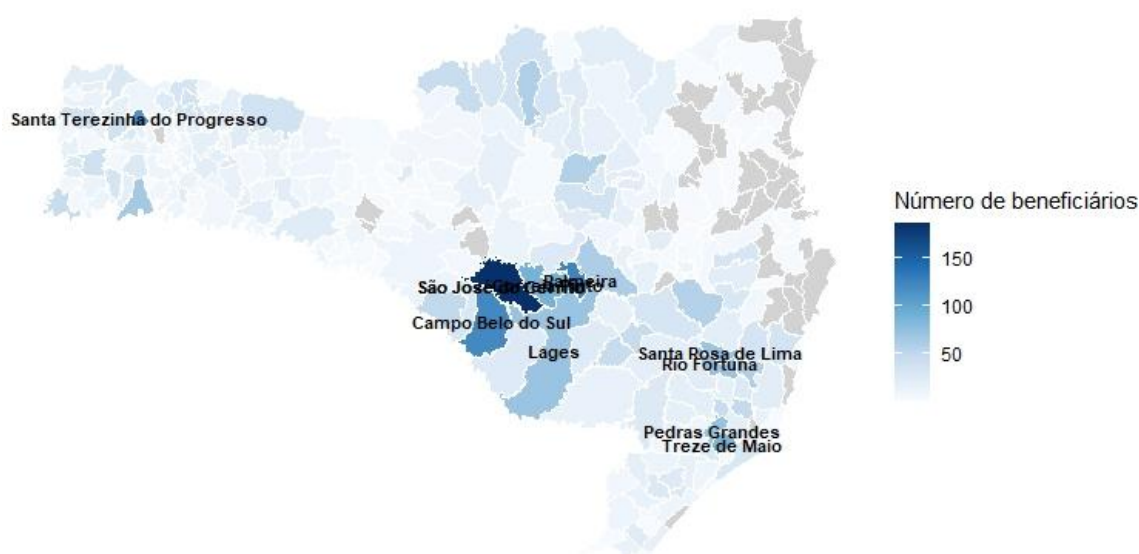
Ribeiro *et al.* (2013) demonstraram que os solos do Planalto Norte Catarinense apresentam reação fortemente ácida, com baixos teores de bases trocáveis e elevados teores de alumínio. Tais características indicam a necessidade de aplicação de quantidades significativas de calcário para viabilizar a produtividade agrícola. Os solos do Planalto Sul possuem propriedades semelhantes, demandando igualmente a correção da acidez. Esse fator contribui para explicar a maior concentração de beneficiários nessas regiões. Parte do Alto Vale do Itajaí também se enquadra nesse contexto, com solos que exigem intervenções para se tornarem economicamente viáveis.

Em contraste, na região Oeste – que concentra a maioria dos agricultores familiares do estado – predominam solos mais férteis, com menor demanda por calcário. Exceções ocorrem em municípios da divisa com o Paraná, sob influência dos Campos de Palmas, onde se observam solos ácidos e com altos teores de alumínio, como Abelardo Luz e Passos Maia. Adicionalmente, a presença expressiva de assentamentos da reforma agrária nesses municípios contribui para um número de beneficiários superior ao da maioria da região.

Por fim, o projeto Kit Forrageira teve 5.491 beneficiários entre 2020 e 2024. Embora menos numerosas em comparação aos demais projetos analisados, as ações desta política pública alcançaram 209 municípios catarinenses, correspondendo a 70% do total estadual.

Conforme ilustrado na Figura 4, observa-se uma significativa concentração de beneficiários no Planalto Sul Catarinense, particularmente em municípios próximos a Lages. Esta região caracteriza-se pela expressiva presença de produtores de bovinos, em sua maioria enquadrados no sistema de pecuária familiar.

Figura 4. Distribuição estadual dos beneficiários do projeto Kit Forrageira (2020–2024)



Apesar de sua relevância econômica, a atividade pecuária nesta região apresenta baixa adoção de tecnologias e gestão inadequada dos recursos produtivos (Pinto *et al.*, 2016). Embora o objetivo inicial do Kit Forrageiras fosse fomentar a produção leiteira baseada em pastagens, os dados de distribuição revelam maior adesão em áreas com predominância de pecuária de corte. Ressalta-se que este público permanece dentro do escopo da política, especialmente considerando que a região apresenta alguns dos piores indicadores socioeconômicos do estado, particularmente no meio rural. Dessa forma, a alocação de recursos públicos para este segmento historicamente marginalizado pode gerar impactos positivos nos âmbitos produtivo, econômico e social.

Por outro lado, municípios como Santa Rosa de Lima e Rio Fortuna, igualmente destacados na Figura 4, apresentam perfil distinto, com sistemas de produção predominantemente leiteiros, alinhados ao propósito original do projeto.

Quanto à baixa adesão no Oeste Catarinense - região responsável por mais de 75% da produção leiteira estadual e 51% do abate de bovinos (Epagri/Cepa, 2024) - sugere-se como explicação o processo de intensificação produtiva observado nos últimos anos. Os produtores da região têm adotado sistemas especializados que incluem: (1) uso intensivo de alimentos complementares às pastagens, como silagem; e (2) implementação de sistemas confinados (*free stall* e *compost barn*). Essa modernização reduziu a demanda por insumos para melhoramento de pastagens, contrastando com o cenário inicialmente presumido.

Adicionalmente, cabe considerar outros fatores de natureza político-institucional que podem ter influenciado a distribuição espacial das ações do Programa Terra Boa, embora não tenham sido objeto de análise neste estudo. Entre esses fatores destacam-se: (1) o direcionamento de recursos para municípios específicos em função de arranjos políticos que ultrapassam os critérios normativos estabelecidos; e (2) a atuação diferenciada dos extensionistas da Epagri em determinadas localidades.

A eficácia na implementação de políticas públicas está intrinsecamente relacionada à atuação dos agentes executores. Nesse contexto, a maior capacitação ou engajamento de técnicos em certas regiões pode resultar em melhor efetividade na aplicação dos recursos, levando os gestores a priorizarem essas áreas - especialmente quando o sucesso da política constitui objetivo central da administração pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura familiar catarinense destaca-se pela produção de proteínas animais, eficiência tecnológica e inserção no mercado internacional, consolidando sua relevância tanto na economia do estado, quanto no agronegócio nacional. O Programa Terra Boa, objeto de análise deste artigo, tem como propósito apoiar a competitividade desses agricultores, ao subsidiar insumos estratégicos como calcário, sementes de milho e kits forrageiros, impulsionando a produtividade agropecuária diante das limitações do solo e território catarinense.

A análise do período 2020-2024 revela que o Terra Boa atingiu mais de 100 mil agricultores familiares, com investimentos superiores a R\$400 milhões, demonstrando sua capilaridade e relevância no desenvolvimento rural. O projeto Calcário, responsável por quase 50% dos recursos, atendeu a uma demanda crítica relacionada à correção da acidez dos solos, enquanto o Sementes de Milho manteve-se como política estruturante para as cadeias produtivas de proteína animal. Já o Kit Forrageira, embora com menor abrangência, mostrou-se relevante para regiões como o Planalto Sul, onde a pecuária enfrenta desafios de produtividade. A descentralização e a governança participativa, por meio do Cederural e do FDR, foram fatores determinantes para os resultados do programa, garantindo que as políticas públicas atendam às demandas locais e promovam equidade no acesso aos recursos.

Contudo, os desafios persistem, especialmente diante das mudanças climáticas, da pressão por sustentabilidade e da necessidade de inclusão de agricultores mais vulneráveis. O Terra Boa tem o desafio de continuar evoluindo, incorporando ajustes nas estratégias para ampliar a renda rural e a resiliência dos sistemas produtivos. A consolidação de políticas públicas eficazes passa pelo fortalecimento da assistência técnica, da inovação tecnológica e do diálogo com os atores locais, assegurando que Santa Catarina mantenha sua posição no agronegócio nacional enquanto promove um desenvolvimento rural justo e sustentável.

Outros fatores não analisados neste texto certamente influenciaram a distribuição regional das ações dessa política, ajudando a explicar os padrões observados nos mapas. Futuras investigações, mais aprofundadas e robustas, serão necessárias para validar as hipóteses apresentadas e compreender os processos de implementação em regiões não analisadas neste estudo. Isso inclui análises sistemáticas da regulação, dos processos decisórios e do papel dos agentes envolvidos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ala-Harja, M.; Helgason, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

Alexandre Gori; Gabriela dos Santos Eusébio; Rodrigo Lanna Franco da Silveira. Can credit help small family farming? Evidence from Brazil. *Agricultural Finance Review*, v. 80, n. 2, p. 212-230, 2020.

Cotta, T.C. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

Epagri/Cepa. *Síntese Anual da Agricultura de Santa Catarina - 2022/2023*. Florianópolis: Epagri, 2024.

Epagri/Cepa. Políticas públicas SAR/FDR. Disponível em: <https://www.epagri.sc.gov.br/index.php/programas-politicas-publicas/>. Acesso em: 5 mar. 2025.

Farah, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 187, Fund. Getúlio Vargas e Fund. Ford, 2000.

Faria, C.A.P. A política da avaliação de políticas públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

Ferreira, A.B.H. Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

Garcia, R.C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

Gelinski, C.R.O.; Seibel, E.J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, EDUSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr./out. 2008.

Giehl, A.L. et al. Participação da agricultura familiar na produção de suínos e frangos em Santa Catarina. In: 56º CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2018, Campinas. Anais [...]. Campinas: SOBER, 2018. p. 1-20.

Graziano da Silva, J. Tecnologia e agricultura familiar. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

Grisa, C. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias. 2012. 281 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Rio de Janeiro, 2012.

Grisa, Catia; Silvio Isoppo Porto. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. Revista de Economia e Sociologia Rural, v. 61, n. 3, 2022.

Helfand, Steven M. The political economy of agricultural policy in Brazil: decision making and influence from 1964 to 1992. Latin American Research Review, v. 34, n. 2, p. 3-41, 1999.

Höfling, Eloisa de Mattos G. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos CEDES, Campinas, v. 21, n. 55, nov. 2001.

IBGE. Censo Agropecuário 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

Kageyama, Â.A. Desenvolvimento rural: conceito e um exemplo de medida. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2004, Cuiabá. Anais... Brasília: SOBER, 2004.

Lotta, G.S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, 2010.

Mattei, L. Institucionalidade e protagonismo político: os 10 anos do Condraf. Brasília: MDA/NEAD, 2010.

Mior, L.C. et al. Políticas públicas e agricultura familiar: análise da dinâmica recente do programa terra boa (subprograma sementes de milho) em Santa Catarina. Artigo. 59º Congresso Sober. Florianópolis, SC, 2021.

Mokate, K.M. Convirtiendo el “monstruo” em aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 53, n. 1, p. 89-131, jan./mar. 2002.

Pinto, C.E.; Garagorry, F.C.; Costa Jr., N.B.; Baldissera, T.C. (Orgs.). Pecuária de corte: Vocação e inovação para o desenvolvimento catarinense. Florianópolis: Epagri, 2016.

Reiter, J.M.W.; Mondardo, M.; Marcondes, T. Avaliação de impacto dos empreendimentos de agregação de valor – Prog. SC Rural. Florianópolis: Epagri, 2016. 38 p.

Ribeiro, C.F. et al. Mineralogia e propriedades químicas de solos do Planalto Norte Catarinense. In: XXXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DO SOLO, 2013, Florianópolis. Anais... Florianópolis: Sociedade Brasileira de Ciência do Solo, 2013. p. 1-4.

Rostow, Walt Whitman. Etapas do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1961.

Schneider, S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. Sociologias, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

Souza, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-46, jul./dez. 2006.