

Publicação da Secretaria de Política Agrícola
do Ministério da Agricultura e Pecuária,
editada pela Embrapa

e-ISSN 2317-224X
ISSN 1413-4969
Página da revista: www.embrapa.br/rpa

Artigo

Cooperação Federativa Uma análise entre o Ministério da Agricultura e o Estado de São Paulo

Resumo – Este estudo explora a dinâmica das transferências federais da União para o Estado de São Paulo, via Ministério da Agricultura, por meio de análise de dados da plataforma TransfereGov. A metodologia envolveu uma análise cuidadosa das transferências, ano a ano, por modalidade, finalidade, instrumentos utilizados e entes recebedores. Os resultados revelam padrões e tendências, entre 2008 e 2023, na alocação de recursos, refletindo a complexidade da cooperação federativa e suas implicações para o desenvolvimento agrícola de São Paulo, e destacam as mudanças no período através da alteração de instrumento para convênios e das proporções de recursos destinados a organizações da sociedade civil, orientando para a celebração de parcerias voltadas para entes públicos, concentrados na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. O trabalho destaca também as emendas parlamentares como mecanismo de cooperação federativa, que, diante da ausência de diretriz central estratégica de desenvolvimento voltada para o setor, pode comprometer a democratização da gestão dos recursos, sustentadas pela orientação paroquial das destinações desses recursos.

Palavras-chave: agricultura, convênios, políticas públicas, transferências.

Guilherme Silva Fracarolli ✉
Ministério da Agricultura e Pecuária
Autor correspondente fracarolli.guilherme@gmail.com

Recebido
8/4/2024

Aceito
16/7/2024

Como citar
FRACAROLLI, G.S. Cooperação Federativa: uma análise entre o Ministério da Agricultura e o estado de São Paulo. **Revista de Política Agrícola**, v.33, e01959, 2024. DOI: <https://doi.org/10.35977/2317-224X.rpa2024.v33.01959>.

Federative Cooperation: An Analysis Between the Ministry of Agriculture and the State of São Paulo

Abstract – This study explores the dynamics of federal transfers from the Union to the state of São Paulo through the Ministry of Agriculture, using data analysis from the TransfereGov platform. The methodology involved a detailed analysis of transfers by modality, year by year,

purpose, instruments used, and receiving entities. The results reveal patterns and trends demonstrated between the years 2008 and 2023, in resource allocation, reflecting the complexity of federal cooperation and its implications for agricultural development in São Paulo. The results highlight changes during this period through the shift from grant contracts to agreements, in the proportional changes of resources allocated to Civil Society Organizations, leading to the establishment of partnerships focused on public entities, concentrated on the acquisition of agricultural machinery and equipment. Furthermore, this study also highlights parliamentary amendments as a mechanism of federal cooperation, which, in the absence of a central strategic development guideline for the sector, may jeopardize the democratization of resource management, as these allocations are driven by parochial interests.

Keywords: agriculture, agreements, public policies, transfers.

Introdução

A organização do Estado brasileiro pós-1988, tripartida entre União, estados e municípios, implica a necessidade de construção de mecanismos capazes de pactuar interesses entre eles de forma distinta de confederações e estados unitários. Por essa razão, Estados-Nação usam desse mecanismo quando posicionados diante de situações com trajetórias de autonomia subnacionais, grandes áreas territoriais ou heterogeneidade culturais (Soares & Machado, 2018). Nesse sentido, as transferências de recursos entre os entes federados constituem, portanto, uma vital ferramenta de exercício de mecanismos cooperativos, auxílio ou assistência financeira (Abrucio & Franzese, 2007).

As transferências de recursos discricionárias voluntárias (TVUs), pela União, compreendem aquelas que destinam recursos federais a outros entes federativos ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com finalidades específicas (Meireles, 2019; Lui & Schabbach, 2020). Grisa & Schneider (2014) e Lui & Miquelino (2023) abordaram esse mecanismo na execução de políticas para a agricultura brasileira. Entretanto, permanecem questões quanto a modalidades de transferência, suas finalidades e como ocorrem em âmbito regional.

No contexto da federação brasileira, a cooperação entre os diferentes níveis de governo desempenha papel crucial na alocação de recursos e na promoção do desenvolvimento regional. No setor agrícola, dada sua importância estratégica para a economia nacional, essa cooperação se torna especialmente relevante. Arranjos institucionais ocorrem de diversas formas para operacionalizar políticas públicas. A Administração Pública Federal usa desses instrumentos como forma de viabilizar sua agenda e dar amálgama à capacidade governativa, sedimentando vínculos entre os entes federados e entre os poderes executivo e legislativo

– especialmente quando efetuados por emendas parlamentares.

No caso prático, a cooperação federativa desempenha papel fundamental na distribuição de recursos entre os entes federados, visando, com isso, promover o desenvolvimento equitativo e sustentável das diferentes regiões do País. A atuação do Ministério da Agricultura e Pecuária é crucial na alocação de recursos para o setor agrícola, atividade de grande relevância na economia do Estado de São Paulo. Como uma das principais potências agrícolas do País, o estado recebe significativas quantias de recursos oriundos da esfera federal para sustentar e impulsionar o setor (Lui & Miquelino, 2023).

Esses instrumentos, dentro do arranjo federativo, são mecanismos de cooperação para implementação de agenda na forma de política pública. No entanto, compreender a dinâmica e os padrões subjacentes a essas transferências de recursos é fundamental para avaliar a eficácia dessas políticas e identificar possíveis áreas de melhoria. Considerando o exposto, o objetivo deste estudo foi analisar, a partir da discussão sobre instrumentos de políticas públicas (Lascoumes & Le Gales, 2007; Capano & Howlett, 2020; Lima et al., 2021; Lui & Miquelino, 2023), as transferências voluntárias celebradas entre o Ministério da Agricultura e Pecuária com o Estado de São Paulo em 2008–2023.

A análise, que usou como base os dados disponíveis na plataforma TransfereGov, buscou não só mapear as tendências e os padrões dessas transferências ao longo do tempo, mas também compreender as estratégias de alocação de recursos, sua distribuição geográfica, as modalidades utilizadas e suas finalidades.

Portanto, esta pesquisa visa contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento da agricultura paulista, pilar da economia do estado e do País.

Fundamentação teórica

A distribuição de recursos da União para os estados e municípios brasileiros é complexa e envolve diversos atores e dinâmicas políticas, econômicas e sociais. A cooperação federativa é um princípio fundamental que orienta as relações entre os diferentes entes federativos, visando promover o desenvolvimento equitativo e sustentável de todas as regiões do País.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um sistema de repartição de competências e recursos entre os entes federativos, delineando as responsabilidades de cada um e os mecanismos de cooperação para a execução das políticas públicas. Nesse sentido, a distribuição de recursos da União para os estados e municípios se dá por meio de transferências voluntárias, que podem ser feitas via convênios, contratos de repasse e termos de cooperação, entre outros instrumentos.

Entre as transferências registradas de 2008 a 2023, foram feitos 247.878 contratos oriundos da União, sendo 34.955 originados no Ministério da Agricultura, 29.806 destinados a São Paulo e 1.795 do Ministério em São Paulo. Enquanto o Ministério da Agricultura desempenha papel central na formulação e implementação de políticas públicas para o agronegócio, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) responde pela agricultura familiar. Separados mais uma vez em 2023, essa segmentação tende a se refletir também no objeto das transferências voluntárias.

As TVUs, com a finalidade de repasse de recursos federais para outros entes e entidades, são a promoção de políticas públicas orientadas de acordo com a agenda proposta em período eleitoral, através de cooperação. Ao contrário das transferências obrigatórias, constitucionais ou legais, as discricionárias não possuem vinculação ou obrigatoriedade de destinação de parcela preestabelecida do orçamento para fins específicos. Meireles (2019) afirma que as TVUs constituem forma cooperativa intergovernamental de implementação de políticas públicas. Assim, por não serem lastreadas em condicionantes obrigatórios de objeto ou montante, sua variabilidade proporciona autonomia e discricionariedade do concedente para exercer e aplicar sua agenda e complementar os orçamentos municipais (Brollo & Nannicini, 2012; Soares & Melo, 2016). Por isso, tais transferências da União para outros entes subnacionais não são apenas transações

financeiras com finalidade fiscal ou patrimonial, mas configuram concepções políticas com finalidade de promoção de governabilidade e avanço na implementação de agenda (Capella & Brasil, 2022).

Entre as transferências feitas pela União, não serão consideradas aqui as obrigatórias, nem as constitucionais, como os recursos oriundos de fundos próprios, nem as legais, como programas específicos, sem exigência de contrapartida, por não constituírem mecanismo de interesse de governo ou agendas legislativa e executiva. Serão alvo desta pesquisa as transferências discricionárias, classificadas como voluntárias ou para organizações da sociedade civil (OSCs). Entre elas, a União vale-se de um rol de instrumentos possíveis, com diferenças mais ou menos significativas entre eles.

Os três primeiros tratam de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a execução de programas, projetos e atividades e contam com participação mútua, através de contrapartida. Os dois primeiros, convênios e contratos de repasse, são disciplinados pelo Decreto nº 11.531/2023 (Brasil, 2023a) e pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023 (Brasil, 2023c).

O primeiro, e mais conhecido, é o convênio, instrumento utilizado para a transferência de recursos financeiros da União – é o mais utilizado por estados e municípios. Já os contratos de repasse, diferentemente dos convênios, exigem uma instituição financeira oficial federal como mediadora da transação.

Existe também o Termo de Execução Descentralizada (TED), instrumento destinado à descentralização de recursos entre órgãos da União para a execução de programas, projetos e atividades específicos, regidos pelo Decreto nº 10.426/2020 (Brasil, 2020).

Esses instrumentos relacionam-se mais às transferências voluntárias, realizadas entre órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. A seguir, estão os instrumentos mais relacionados às transferências para OSCs, ainda que estas possam, eventualmente, valer-se de instrumentos como os convênios ou contratos de repasse.

Os acordos de cooperação tratam de parcerias sem transferência de recursos financeiros, regidos pela Lei nº 13.019/2014 (Brasil, 2014), podendo

ser propostas tanto pela administração pública federal quanto por OSC.

Já os termos de parceria são instrumentos exclusivos para a celebração entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e são regulamentadas pela Lei nº 9.790/1999 e pelo Decreto nº 3.100/1999 (Brasil, 1999a, 1999b).

Por fim, os termos de colaboração e termos de fomento foram estabelecidos como marcos de parcerias entre a Administração Pública e OSCs, pela Lei nº 13.019/2014 (Brasil, 2014), condicionados a chamamento público, sendo o primeiro com planos de trabalho propostos pela Administração Pública e o segundo pelas OSCs.

Dessa forma, esses instrumentos representam formas de comparação entre os entes federados mediante a apresentação de projetos e condições de execução (Meireles, 2019; Baião et al., 2020; Vieira & Lima, 2022). Como já abordado por Lui et al. (2023), os recursos intermediados pelo Ministério da Agricultura, independentemente do instrumento adotado, podem ser originados do próprio orçamento ou de emendas parlamentares. Assim, por iniciativa própria ou consoante discricionariedade alocativa parlamentar, esses mecanismos institucionalizam a forma com que o Estado manifesta seus interesses e implementa sua agenda, dando corpo a políticas públicas na forma de normas, de maneira análoga às análises de Direito & Koga (2020), Capella & Brasil (2022) e Lui et al. (2023). Este trabalho considera a construção das instituições como determinante no desenvolvimento de sistemas agrários e na produção produtos agroalimentares (Fracarolli, 2021). Portanto, os objetos de fomento por parte do Estado norteiam o modelo agrário a ser perpetuado, alterado ou construído.

Diversos autores abordaram a relação entre o Parlamento e o Executivo e as relações partidárias na concessão de repasses financeiros a cor-religionários políticos (Ferreira & Bugarin, 2007; Moutinho, 2016; Soares & Melo, 2016; Meirelles, 2019). Entretanto, ainda que pouco se tenha trabalhado nesse sentido para o caso da agricultura, almeja-se aqui jogar luz sobre a etapa de avaliação da política e seus efeitos pós-implementação. Ou, de outra forma, a que serve à coordenação federativa no espectro da agricultura paulista. Por isso, a importância de investigar a forma, a destinação e a

finalidade de execução orçamentária no setor por parte do governo federal e do Parlamento.

Por não se tratar de neutralidade ou mero processo administrativo em função da relação com as prioridades alocativas, mas materialização de interesse constante na agenda governamental (Capella & Brasil, 2022; Lui & Miquelino, 2023), faz-se necessário compreender quais são os objetos constantes da agenda da governamental da agricultura brasileira, os instrumentos utilizados e o envolvimento do legislativo nessa agenda. Destaca-se também, dada a discricionariedade do instrumento, o recorte regional para o Estado de São Paulo, dada sua posição de destaque no cenário agrícola nacional, juntamente com sua relevância demográfica, política e econômica. Nesse sentido, a estrutura deste trabalho orienta para o fluxo temporal de uso de TVUs, as modalidades utilizadas, os objetos e o eventual alinhamento destes com os interesses do legislativo para a promoção e o desenvolvimento do setor em São Paulo.

A eficácia dessas políticas e programas depende, portanto, em grande medida, da forma como os recursos são distribuídos e utilizados nos diferentes estados e regiões do País. Nesse sentido, a análise das transferências de recursos da União para São Paulo pelo Ministério da Agricultura se torna essencial para a avaliação da efetividade dessas políticas e identificação de possíveis áreas de melhoria. A compreensão dos padrões e tendências dessas transferências torna possível identificar os principais desafios e oportunidades para o desenvolvimento do setor agrícola em São Paulo, bem como propor medidas para fortalecer a cooperação federativa e promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o País.

Entretanto, há uma ressalva relevante a ser contextualizada no processo alocativo de recursos nos supracitados instrumentos. O período de 2016 a 2020 configurou alteração significativa na forma de execução (Cohn, 2020), estabelecendo o chamado orçamento impositivo (Menezes & Pederiva, 2015), alterando as estruturas de destinação de recursos por via parlamentar (Silva & Teixeira, 2022).

Metodologia

Este trabalho usa como fonte de dados os 1.795 acordos de TVUs realizados pelo Ministério da Agricultura no Estado de São Paulo para todas as

entidades (estado, municípios e OSCs) entre 2008 e 2023. Todos os instrumentos utilizados foram considerados (convênios, contratos de repasse e termos de fomento). Da mesma forma, a base de dados é constituída por transferências com recursos oriundos do próprio Ministério e de emendas parlamentares, sendo esse órgão do executivo o responsável por descentralizá-los.

O recorte metodológico se dá na dimensão do Ministério com a finalidade de compreender a estratégia adotada pelo governo federal, em diferentes gestões, sem caracterização partidária nem alinhamento político, mas como materialização dos instrumentos de Estado na implementação de políticas públicas.

De forma análoga, com o recorte geográfico buscou-se analisar como a dinâmica dessas transferências ocorre em âmbito estadual. A opção por São Paulo decorre do fato de que mesmo o estado com as maiores receitas do País faz uso desse mecanismo de cooperação.

Para a coleta de dados, foi utilizada a plataforma Transferegov (Brasil, 2023b), do governo federal. Os dados foram acessados e analisados em março de 2024, com o recorte temporal de 1º de janeiro de 2008, ano de estabelecimento normativo relativo às transferências da União (Lui et al., 2023), a 31/12/2023. Foram analisados de forma agrupada, de acordo com a modalidade de transferência, a quantidade por ano, o objeto constante em cada proposta, o ente receptor com sua devida natureza jurídica, o escopo geográfico e os respectivos valores. Ressalta-se a distinção das parcerias celebradas como emendas parlamentares, que são aquelas caracterizadas no portal Transferegov pela identificação do parlamentar no detalhamento do programa vinculado ao termo.

Dessa forma, este trabalho tem natureza qualitativa, descritiva e documental, baseada em fontes secundárias e de livre acesso público, utilizando, portanto, metodologia consolidada (Sampaio & Lycarião, 2018; Lui et al., 2023). Possui características necessárias a uma pesquisa relevante e com rigor metodológico, sendo válida, conceitualmente clara e confiável (Kellstedt & Whitten, 2021).

Resultados

Os resultados da análise revelam uma variedade de padrões nas transferências de recursos da

União para São Paulo pelo Ministério da Agricultura. Observou-se variação significativa da distribuição de recursos ao longo dos anos, com certas modalidades de transferência e finalidades recebendo alocação maior em determinados períodos. Além disso, foram identificadas diferenças nas prioridades de investimento em diferentes regiões do estado.

Evolução temporal

Foram celebrados 1.795 acordos de TVUs oriundos do Ministério da Agricultura para São Paulo. Todas as celebrações foram consideradas, incluindo aquelas com orçamento da própria União e aquelas com recursos oriundos de emendas parlamentares. O montante ao longo dos anos totaliza mais de R\$ 696 milhões em valores globais e correntes. A Figura 1 mostra a variação quantitativa de instrumentos celebrados e dos respectivos montantes.

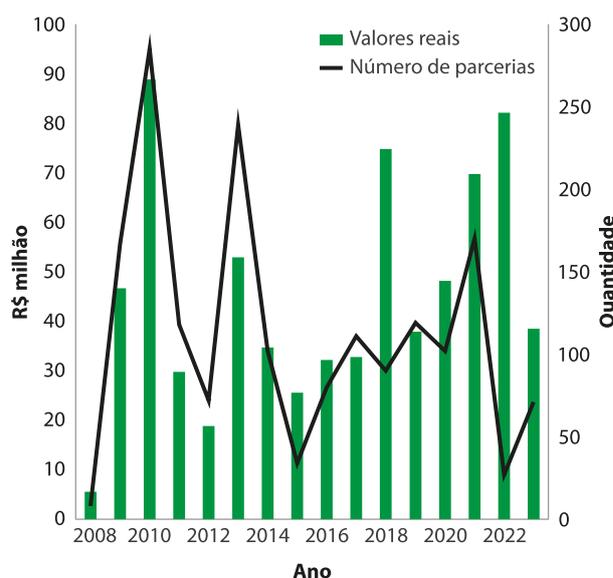


Figura 1. Evolução das transferências de recursos do Ministério da Agricultura para o Estado de São Paulo em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

Os resultados revelam uma variedade de padrões nas transferências de recursos da União para São Paulo pelo Ministério da Agricultura. De forma geral, há nexos entre o número de celebrações e o valor dispendido, com algumas exceções, como em 2018 e 2022, quando os valores descolam do padrão observado quanto ao número de instrumentos celebrados.

Além disso, depois dos picos de 2010 e 2013, há uma tendência crescente em ambas as variáveis até 2023, quando caem. Ressalta-se que em 2022

houve queda do número de parcerias, mas aumento dos valores.

Modalidades de parceria

A forma como os recursos são empregados caracteriza tanto o receptor quanto a forma preferida para sua execução. A Figura 2 mostra a proporção entre os instrumentos utilizados nas transferências no Estado de São Paulo no período.

Houve mudança abrupta na escolha do instrumento, pois, se até 2018 o Ministério usava predominantemente contratos de repasse, a partir de 2019 passa a se valer de convênios. Nota-se também que os termos de fomento passaram a ser empregados a partir de 2020. Seu quantitativo, entretanto, ainda é residual.

Essa observação carece de maior aprofundamento. É preciso investigar as razões da mudança. Se por um lado, a opção por convênios reduz custos por eliminar o agente financeiro do processo, por outro, perde na capacidade de controle e aferição de sua execução. É possível também que a mudança tenha sido motivada pela alteração da natureza dos objetos, como obras para máquinas e equipamentos, em que a fiscalização e a aferição são simplificadas.

Origem dos recursos

Com relação à origem dos recursos, é identificada uma oscilação na quantidade de contratos ao longo do tempo, com crescente participação no número de emendas parlamentares executadas com o Ministério como ente interveniente, com destaque para 2021 (Figura 3) – Silva & Teixeira (2022) chama a atenção para a crescente participação do parlamento sobre o orçamento da União nesse ano. Destaca-se também que em 2008 e 2009 o portal não dispõe de detalhamento quanto à identificação de parlamentar responsável por eventual emenda.

De forma análoga, os recursos oscilam oriundos do próprio Ministério e de emendas parlamentares. Entretanto, 2018 e 2021 são atípicos – os recursos provenientes de emendas parlamentares superam em muito os da União, conforme mostra a Figura 4. Tais atipicidades carecem de aprofundamento e podem representar lacunas valiosas à compreensão da dinâmica de poder entre legislativo e executivo.

Ainda com relação à fonte dos recursos utilizados para as TVUs, existem pelo menos duas informações analiticamente relevantes. A primeira (Figura 5) refere-se à média dos recursos aplicados

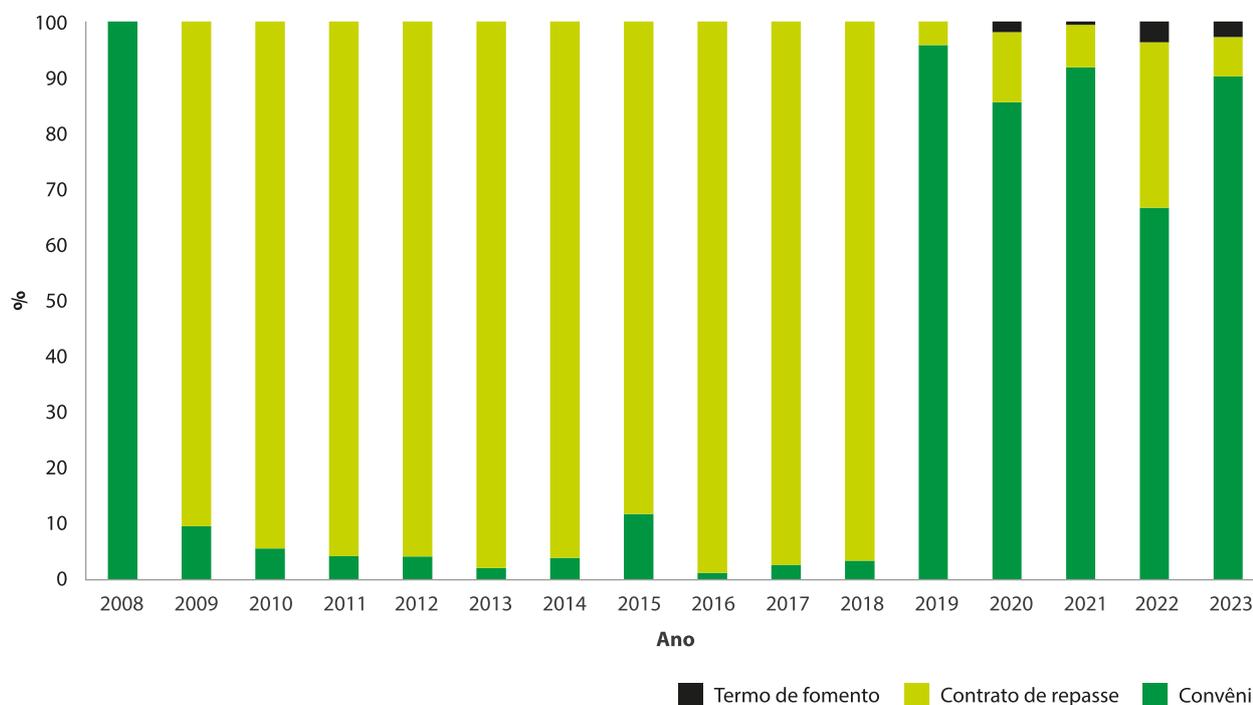


Figura 2. Evolução dos termos de parceria celebrados pelo Ministério da Agricultura no Estado de São Paulo, por modalidade, em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

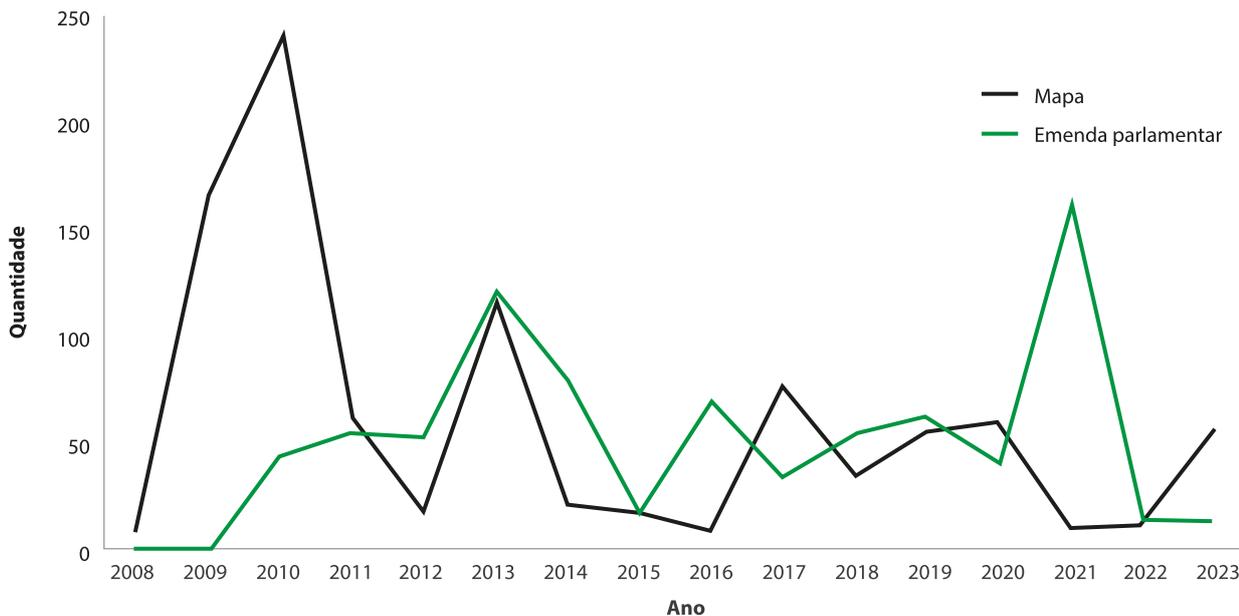


Figura 3. Evolução do número de contratos firmados com o Ministério da Agricultura no Estado de São Paulo, conforme a origem dos recursos, em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

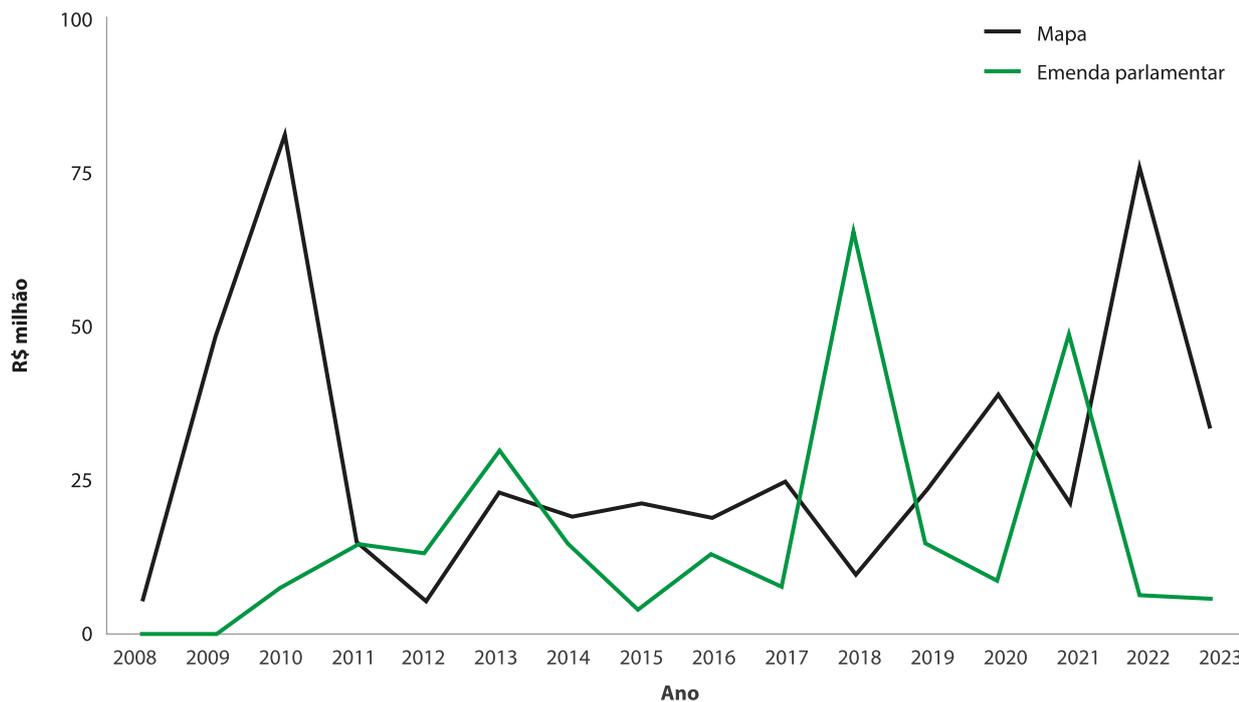


Figura 4. Evolução do volume de recursos nos contratos firmados com o Ministério da Agricultura no Estado de São Paulo, conforme a origem, em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

por ano de acordo com a origem. Até 2013, o valor médio das transferências era significativamente menor. Depois, a média do Ministério passa a ser maior, com exceção de 2018, dominado por emendas parlamentares. Entretanto, as médias do Ministério tinham tendência crescente até 2022,

quando houve queda abrupta no número de contratos e respectivos valores.

Por fim, há a representação da proporção de celebrações com o Ministério como interveniente de emendas parlamentares ou com recursos próprios. Sejam elas em números de contratos cele-

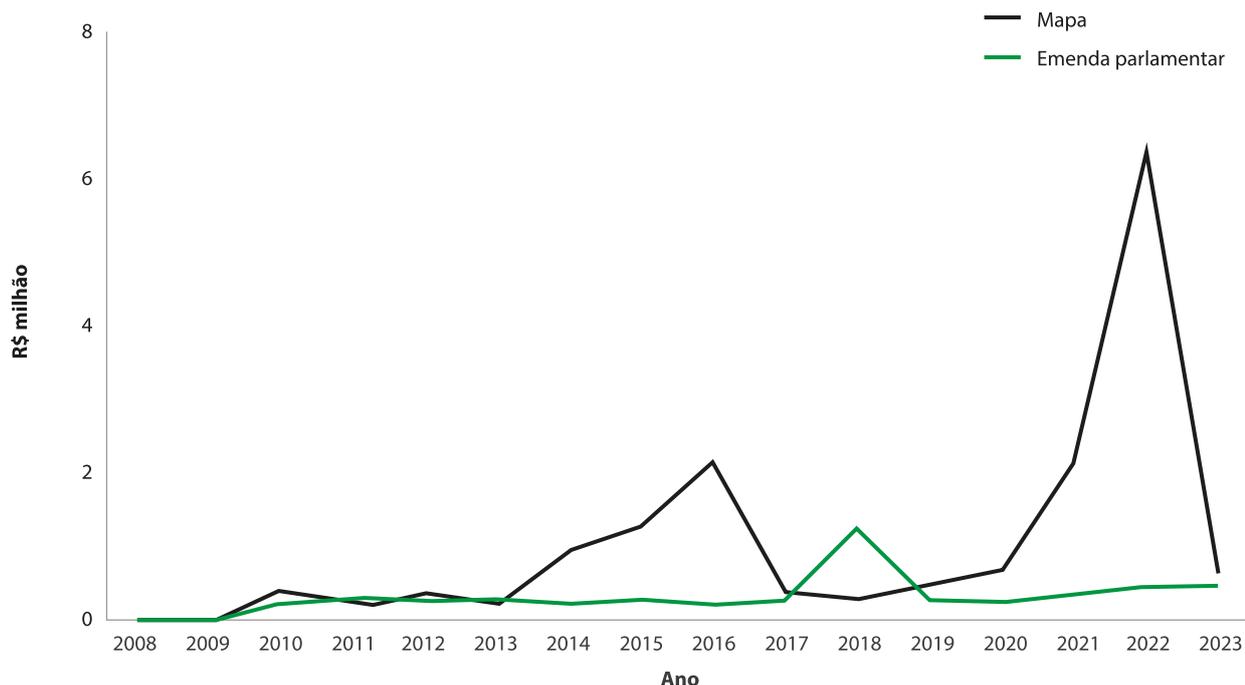


Figura 5. Variação do valor médio dos recursos por celebração através do Ministério da Agricultura para o Estado de São Paulo, em recursos próprios e em emendas parlamentares, em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

brados (Figura 6), sejam em volume de recursos (Figura 7), as do Ministério prevalecem sobre as de emendas parlamentares, o que contraria a li-

teratura. No setor, portanto, não há sequestro do orçamento pelo legislativo, com exceções, como em 2018 e 2021.

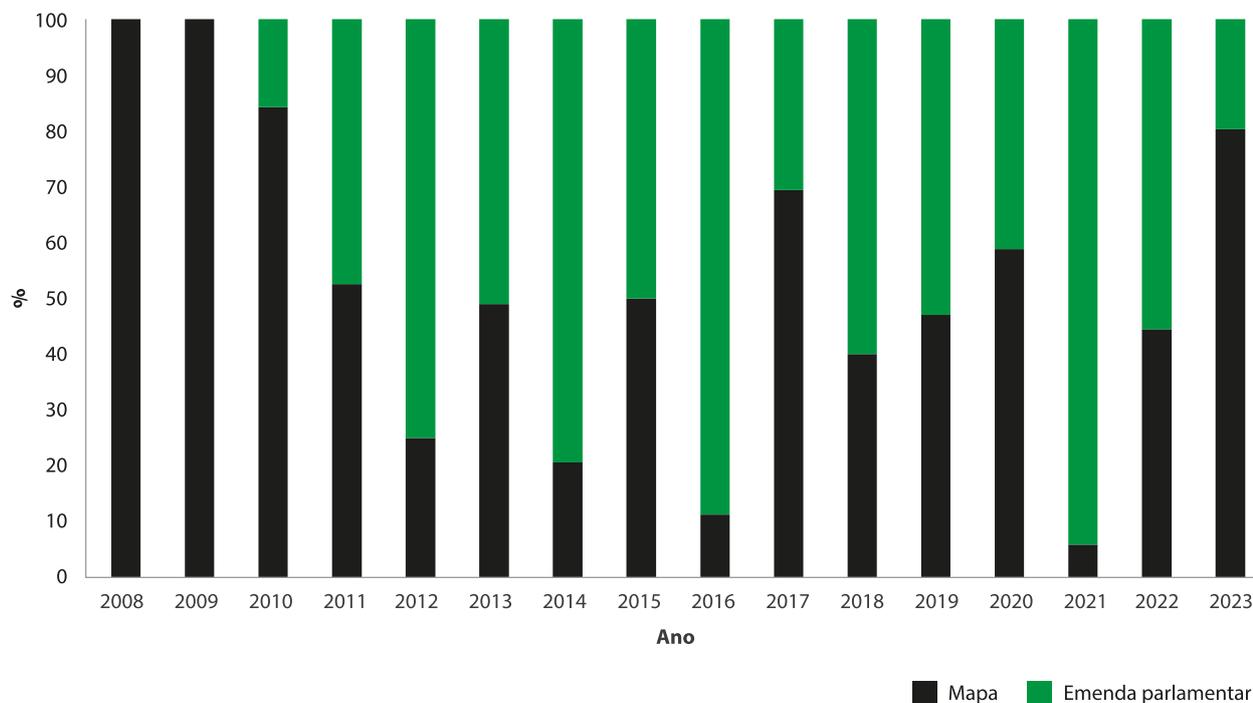


Figura 6. Variação da proporção das fontes dos recursos, entre o Ministério da Agricultura e emendas parlamentares, em relação ao número de celebrações no Estado de São Paulo em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

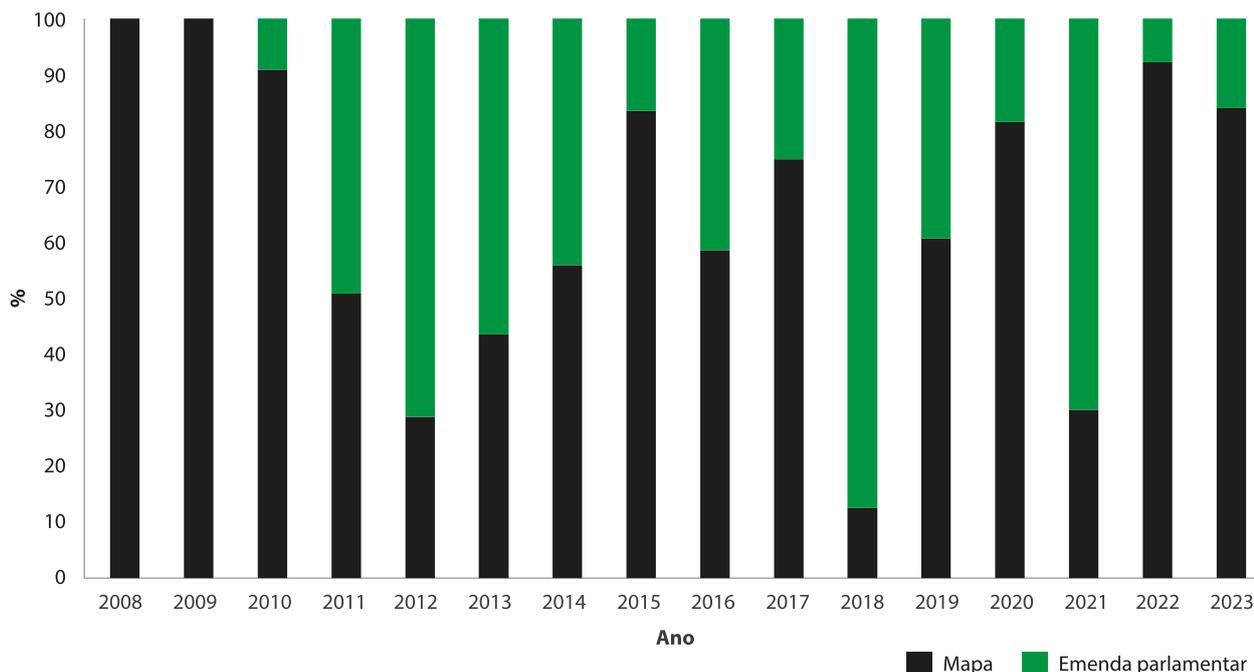


Figura 7. Variação da proporção das fontes dos recursos, entre o Ministério da Agricultura e emendas parlamentares, em relação aos valores celebrados no Estado de São Paulo em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

Natureza do destino

Outro aspecto relevante quanto à destinação dos recursos é o ente receptor. Como previamente exposto, tanto entes da administração pública

quanto OSCs podem recebê-los. Entretanto, apesar das possibilidades, observou-se que se destinam majoritariamente aos entes públicos (Figura 8). A série temporal exhibe redução da destinação a

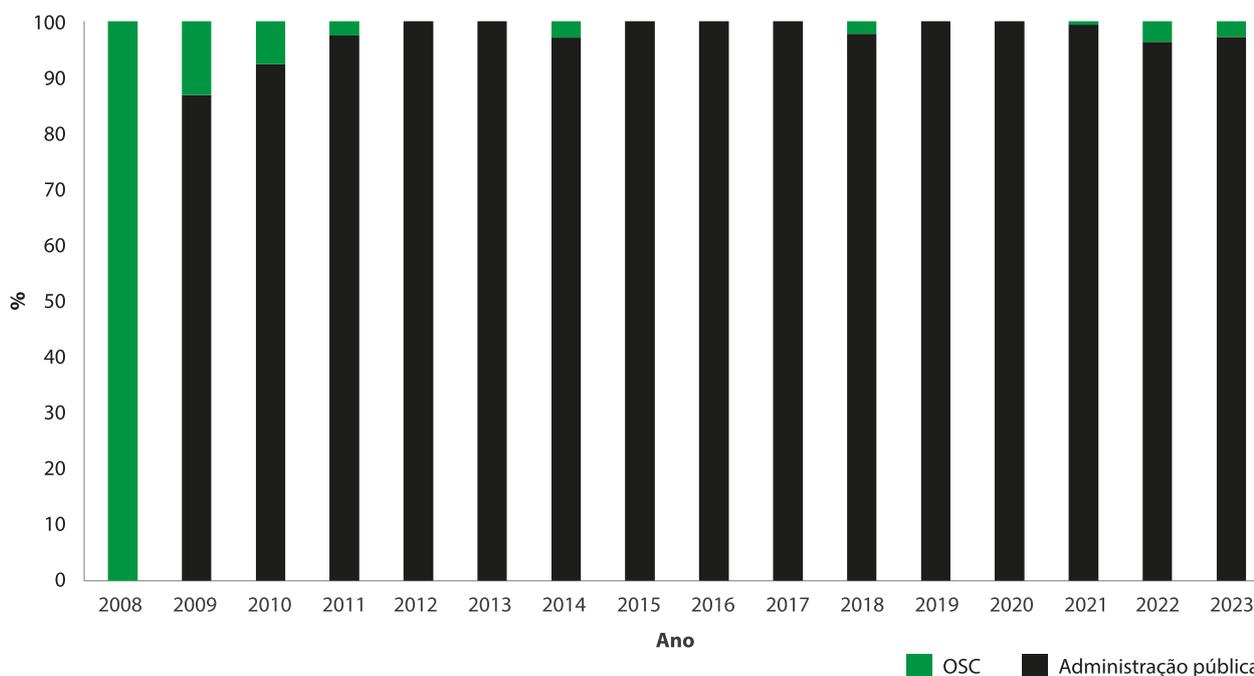


Figura 8. Variação da proporção da destinação dos recursos tramitados pelo Ministério da Agricultura em TVUs, em volume, entre a Administração Pública e OSCs, no Estado de São Paulo em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

OSCs e incremento proporcional a entes públicos, representados por organizações estaduais, municipais e consórcios públicos. Dessa forma, esse instrumento representa incrementalmente complemento de recursos ao financiamento de entes públicos subnacionais, tendendo ao condicionamento destes às condições estabelecidas pela União quando oriundos do Ministério ou sendo ele intermediador. Também, com a redução da destinação de recursos a OSCs, há um compartilhamento menor da gestão de recursos com a sociedade civil, com redução de sua participação, contrariamente à democratização da gestão pública quando os recursos são originados ou tramitados pelo Ministério.

ao custeio caiu até se tornar residual, enquanto o das destinadas a obras permaneceu (Figura 9).

De forma análoga, a Figura 10 mostra que essas transferências se refletem nos valores investidos em cada tipo de objeto. Os valores destinados ao custeio agrícola tinham expressividade no início da série analisada e recuaram até se tornar residuais. Com exceção de 2022, quando o valor investido em obras foi superior a qualquer outro, a série mostra que sua participação é significativamente constante porém menor que o destinado à aquisição de máquinas e equipamentos.

Objeto das parcerias

Quanto às transferências, divididas entre custeio e investimento – esta última dividida entre máquinas e equipamentos e obras –, o número das destinadas

Distribuição geográfica

Quanto à distribuição geográfica das transferências, são poucos os municípios do estado que não receberam recursos no período. A Figura 11 mostra a distribuição, indicando apenas se houve transferência no período – um mapa de calor pode

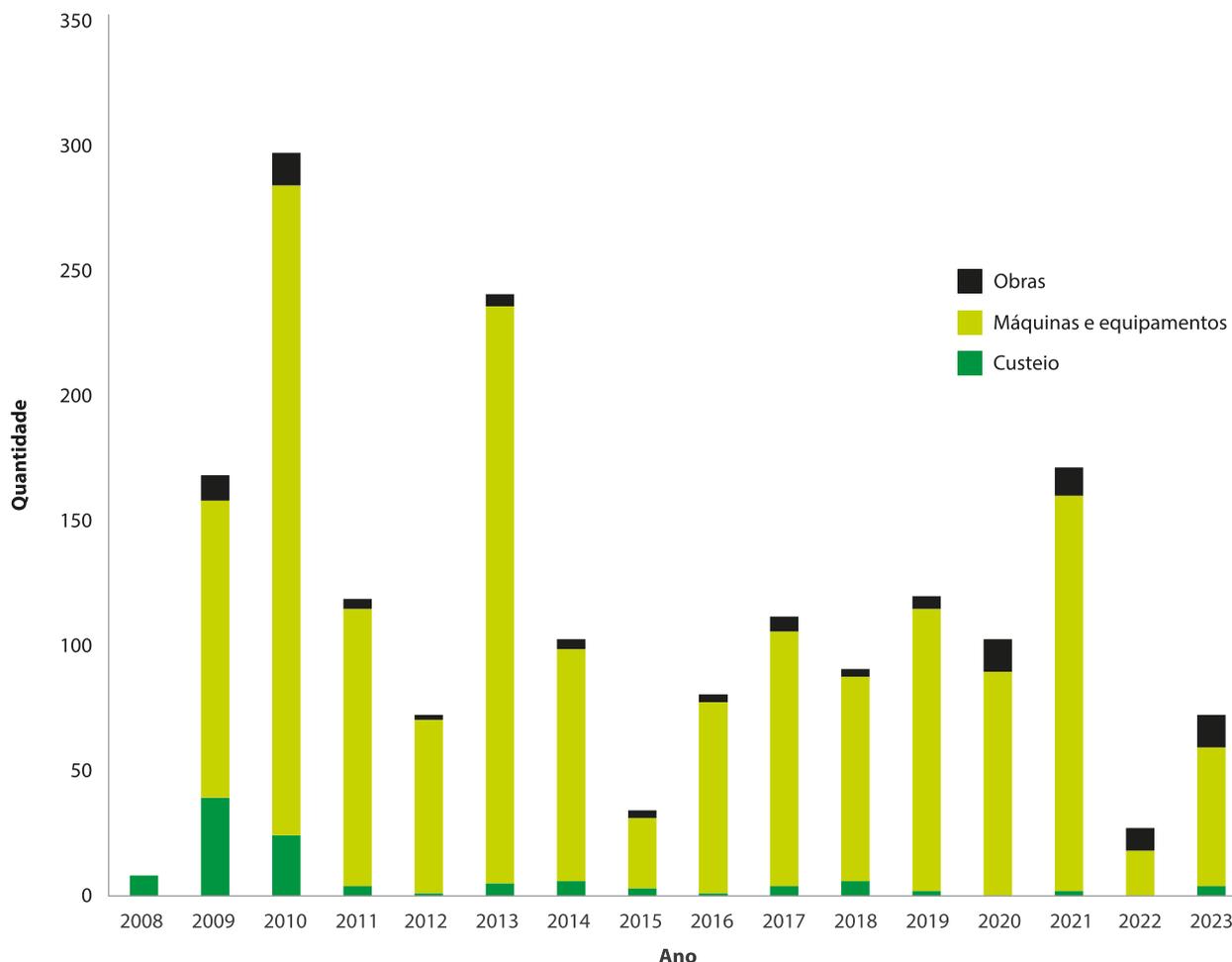


Figura 9. Variação da proporção da destinação dos recursos tramitados pelo Ministério da Agricultura em TVUs, em número de contratos, entre obras, máquinas e equipamentos e custeio, no Estado de São Paulo em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

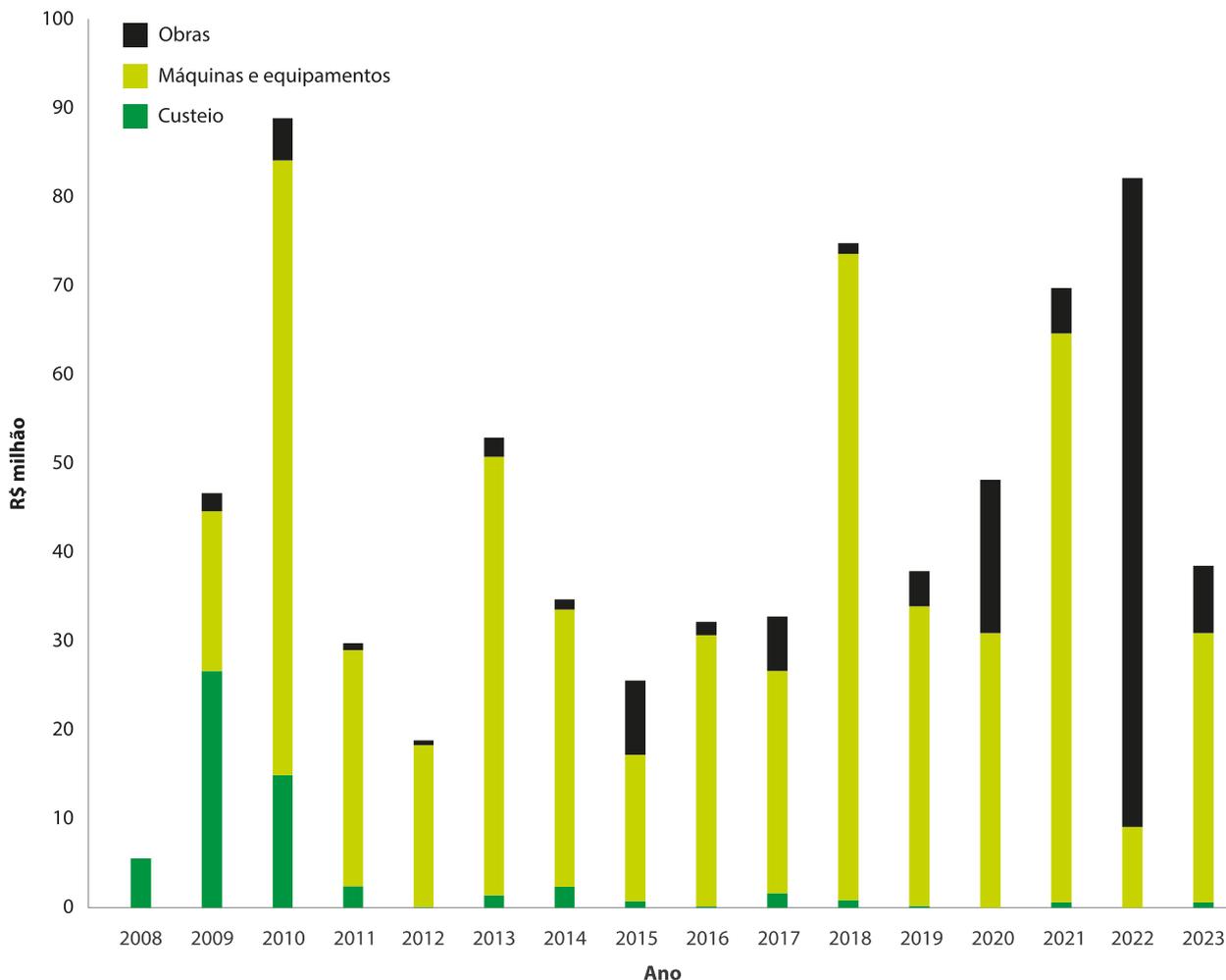


Figura 10. Variação da proporção da destinação dos recursos tramitados pelo Ministério da Agricultura em TVUs, em volume de recursos, entre obras, máquinas e equipamentos e custeio, no Estado de São Paulo em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

indicar maior ou menor incidência de transferências ou valor por região do estado. Nota-se que não há demarcação de uma região administrativa específica do estado que tenha ficado sem transferências de recursos, embora haja um corredor no norte e pontos isolados no centro-sul.

Foram identificadas transferências para 552 dos 645 municípios de São Paulo, ou 85,58%. O município de São Paulo foi o destino mais frequente, inclusive pela presença dos órgãos estaduais receptores de recursos.

Discussão

Os resultados da análise das transferências de recursos da União para o Estado de São Paulo

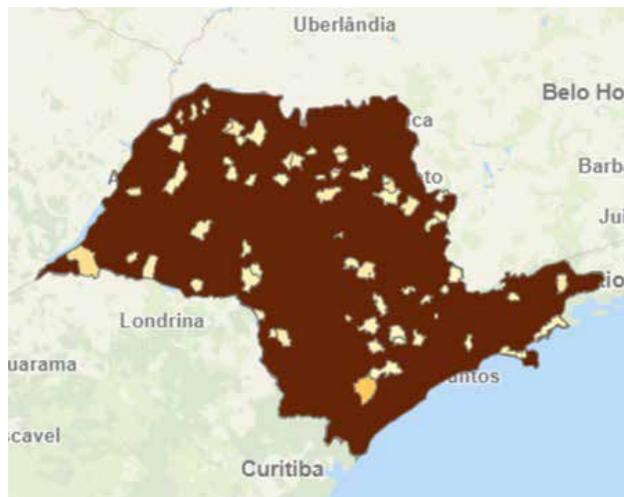


Figura 11. Abrangência das TVUs no Estado de São Paulo provenientes do Ministério da Agricultura em 2008–2023.

Fonte: Brasil (2023b).

pelo Ministério da Agricultura revelam padrões e tendências significativas que refletem a dinâmica da cooperação federativa e suas implicações para o desenvolvimento do setor agrícola no estado.

Uma das principais conclusões é a variação da distribuição de recursos ao longo do tempo e entre diferentes modalidades de transferência. Observou-se que, ao longo dos anos, houve flutuação das transferências executadas para o estado pelo Ministério da Agricultura, na quantidade delas e no volume de recursos, mas com tendência crescente de ambos depois de 2015, refletindo o reconhecimento da importância estratégica da agricultura paulista para a economia nacional. No entanto, essa heterogeneidade distributiva carece de mais investigações, que explorem políticas governamentais, demandas regionais e disponibilidade de recursos, por exemplo. Destaca-se também a consonância do setor com as análises da literatura referentes às gestões governamentais quanto às transferências de recursos da União (Grisa et al., 2017; Cohn, 2020; Lotta et al., 2023; Lui et al., 2023).

Além disso, a análise por modalidade de transferência revelou que as transferências do Ministério sofreram mudança abrupta quanto aos instrumentos utilizados. Se até 2018 a opção era majoritariamente por contratos de repasse, a partir de 2019 decidiu-se fazer tais transferências sem a instituição financeira intermediária. Verificou-se também uma retomada crescente do número de acordos celebrados depois de 2019.

Quanto à origem dos recursos, verificou-se a predominância de recursos próprios da União em relação às emendas parlamentares, tanto em número de acordos quanto no volume de recursos. Entretanto, há significativa flutuação em ambos, com atipicidades favoráveis ao exercício parlamentar em 2018 e 2021. Da mesma forma, o valor médio dos acordos também espelha o domínio dos recursos oriundos do próprio Ministério.

Vale destacar que, contrariamente ao apontado na literatura recente (Silva & Teixeira, 2022), no caso dos recursos tramitados pelo Ministério, apesar do incremento do número de emendas parlamentares (e do volume de recursos), não houve sequestro do orçamento, prevalecendo os recursos próprios, capazes, portanto, de instrumentalizar sua agenda.

Com relação aos proponentes, verificou-se uma transição ao longo do tempo. As OSCs se tor-

naram cada vez menos relevantes no recebimento de recursos tramitados pelo Ministério, mostrando a relevância crescente dos entes públicos como atores fundamentais no processo de cooperação federativa (Lui et al., 2022, 2023), com destaque ao setor da agricultura (Grisa & Schneider, 2014).

Além disso, a análise por finalidade e tipo de finalidade permitiu identificar as principais áreas de investimento do Ministério em São Paulo. Analogamente aos proponentes, também decrescem em proporções semelhantes as parcerias cooperativas realizadas na forma de custeio, que, ao longo do tempo, passaram a ser residuais tanto em número de contratos quanto em volume de recursos. Nota-se, portanto, uma constância nas áreas de investimento governamentais, conforme já abordado por Rosa & Lima (2022).

Nesse aspecto, há predominância absoluta da aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, como tratores, motoniveladoras e caminhões, de forma semelhante ao observado na região amazônica (Lui et al., 2023). A opção por destinar recursos majoritariamente a essa finalidade pode prejudicar o desenvolvimento rural no longo prazo, com ausência de insumos e fortalecimento de capital humano. Além disso, a redução do escopo de atuação denota ausência de estratégia da União na alocação dos recursos orientada para cadeias agroalimentares ou priorização de subsetores.

Outro aspecto importante é a distribuição geográfica dos recursos dentro do estado de São Paulo. Embora este, como um todo, receba uma parcela significativa das transferências da União pelo Ministério da Agricultura, observou-se que poucos municípios deixaram de receber recursos no período, caracterizando-se mais como uma opção municipal do que a falta de capacidade do órgão central. Entretanto, isso pode refletir desigualdades regionais no acesso aos recursos ou prioridades específicas de desenvolvimento agrícola em determinadas áreas.

A coordenação entre os entes federativos é crucial para o pleno funcionamento das medidas cooperativas, e no setor agrícola não é diferente. Conforme Direito & Koga (2020), esses instrumentos representam a materialidade da atuação do Estado sobre a sociedade. Dessa forma, as TVUs configuram a institucionalização da agenda da União no sentido de orientar e coordenar o desenvolvimento, exercido através de cada pasta. Por

isso, o papel exercido pelo Ministério é central na coordenação de políticas e programas capazes de transformar a realidade para além da aquisição de maquinário pelos entes públicos municipais (Bichir et al., 2020; Lui et al., 2023).

Além disso, a relevante descentralização de recursos da União encontra nesses instrumentos a possibilidade de exercício de agenda do governo central e a orientação de uma estratégia capaz de transformar a realidade. Nesse sentido, observou-se que as TVUs variaram ao longo do período estudado no estado de São Paulo, restringindo a participação social e concentrando-se nos casos da destinação e do objeto, com a prevalência da definição do órgão central. Ainda que haja o crescimento da participação parlamentar na destinação de recursos, a ausência de uma diretriz definidora com indicadores de resultado e impacto vinculados à transferência de recursos impede a aferição da eficiência, eficácia e efetividade do instrumento como modalidade de política pública, comprometendo assim a *accountability* do processo e, no limite, seu desenvolvimento.

Em suma, os resultados da análise das transferências de recursos da União para São Paulo pelo Ministério da Agricultura destacam a complexidade e a importância da cooperação federativa na distribuição de recursos para o setor agrícola, representado por uma diversidade de atores, fontes de recursos, destinatários e modalidades possíveis crescentes, porém concentradas em máquinas e equipamentos a entes públicos municipais. Compreender os padrões e tendências dessas transferências torna possível identificar áreas de oportunidade para fortalecer a agricultura paulista e promover o desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o estado.

Conclusão

A análise das transferências de recursos da União para o Estado de São Paulo pelo Ministério da Agricultura proporcionou percepções valiosas sobre a dinâmica da cooperação federativa e suas implicações para o desenvolvimento do setor agrícola. Os resultados obtidos revelaram padrões e tendências significativas na distribuição de recursos, com destaques para a importância estratégica da agricultura paulista para a economia nacional e a diversidade de programas e projetos do Ministério voltados para o estado.

Um dos principais achados desta pesquisa foi a variação da distribuição de recursos ao longo do tempo e entre diferentes modalidades de transferência, refletindo a complexidade das políticas de distribuição de recursos e a mudança na caracterização de instrumentos de forma abrupta na celebração de parcerias, de contratos de repasse para convênios, do setor agrícola em São Paulo. Além disso, a análise por finalidade e tipo de finalidade permitiu identificar que houve diminuição de recursos disponibilizados a custeio para incremento de recursos utilizados em máquinas e equipamentos e, marginalmente, a obras como formas de investimento do Ministério no estado, evidenciando a tendência à concentração das políticas públicas voltadas para o setor agrícola.

É importante ressaltar que a distribuição de recursos da União para São Paulo pelo Ministério da Agricultura não é um processo estático, mas sim sujeito a uma série de fatores e dinâmicas políticas, econômicas e sociais. Portanto, as conclusões deste estudo devem ser interpretadas à luz desse contexto em constante mudança.

Diante desses resultados, fica evidente a importância de uma análise contínua e aprofundada dessas transferências, visando identificar áreas de oportunidade para fortalecer o setor agrícola e promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o estado. Além disso, essa análise pode fornecer subsídios importantes para a formulação de políticas públicas mais eficazes e orientadas para as necessidades específicas do setor agrícola em São Paulo.

Em suma, este estudo contribui para uma compreensão mais aprofundada da cooperação federativa na distribuição de recursos para o setor agrícola em São Paulo e destaca a importância da análise de dados e evidências para embasar a formulação de políticas públicas mais eficazes e orientadas para o desenvolvimento regional e setorial. Portanto, sinteticamente, permite inferir que ao longo dos últimos 15 anos o perfil das transferências de recursos pelo Ministério tem sofrido alterações significativas. Os recursos passaram a ser instrumentalizados majoritariamente via convênios, suprimindo os contratos de repasse, vêm recebendo aumentos orçamentários, incrementados pelas emendas parlamentares, ainda que de forma oscilante, têm-se concentrado cada vez mais em entes públicos, no lugar de OSCs, e, proporcionalmente, cada vez menos em ações de custeio e

mais na transferência para a aquisição de máquinas e implementos.

No limite, a configuração das transferências de recursos voluntários tramitados pelo Ministério para São Paulo entre 2008 e 2023 caracteriza-se pela concentração no modelo de execução e de objetos constantes nos termos. Nesse sentido, a institucionalização de políticas públicas orientadas por esse formato implica concluir que a materialização da agenda governamental se realiza na transferência incremental de recursos destinados a municípios para a aquisição de máquinas e equipamentos, caracterizados pela ausência de uma estratégia desenvolvimentista nacional condicionante dessas transferências, a fim de coordenar a cooperação federativa.

Como limitações, este estudo não buscou trazer a avaliação dos impactos causados pelas transferências, inclusive pela ausência de indicadores disponíveis. A agenda de estudos sobre o desenvolvimento social, econômico e agrícola dos municípios paulistas é capaz de trazer elementos relevantes à compreensão das dinâmicas que envolvem o investimento público. Novas pesquisas podem investigar a materialização do impacto e dos resultados causados por essas políticas e trazer novas perspectivas da alocação de recursos em âmbito regional.

Existe também a necessidade de investigar a dinâmica dessas transferências a partir da ótica política, explorando as emendas propostas, como os autores, suas afiliações e agrupamentos políticos, a destinação, os objetos e o reflexo eleitoral.

Por fim, é fundamental que os resultados deste estudo sejam considerados no âmbito do debate público e político, para promover uma maior transparência e *accountability* na distribuição de recursos públicos e garantir o desenvolvimento sustentável e inclusivo do setor agrícola em São Paulo e em todo o Brasil.

Referências

ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. de F.I.; BEIRA, L. (Ed.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. 433p.

BAIÃO, A.L.; COUTO, C.G.; OLIVEIRA, V.E. de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v.27, e004, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987319277104>.

BICHIR, R.; SIMONI JUNIOR, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.35, e3510207, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/3510207/2020>.

BRASIL. Decreto nº 10.426, de 16 julho de 2020. Dispõe sobre a descentralização de créditos entre órgãos e entidades da administração pública federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, por meio da celebração de termo de execução descentralizada. *Diário Oficial da União*, 17 jul. 2020. Seção1, p.4.

BRASIL. Decreto nº 11.531, de 16 de maio 2023. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão. *Diário Oficial da União*, 17 maio 2023a. Seção1, p.7.

BRASIL. Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 1 jul. 1999a. Seção1, p.1.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). *Diário Oficial da União*, 1 ago. 2014. Seção1, p.1.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. 1999b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. **Painel de Gestão das Transferências**. Disponível em: <<https://clusterqap2.economia.gov.br/extensions/painel-gestao-transferencias/painel-gestao-transferencias.html>>. Acesso em: 1 jun. 2023b.

BRASIL. Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto 2023. Estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União. *Diário Oficial da União*, 1 set. 2023c. Seção1, p.43.

BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *The American Political Science Review*, v.106, p.742-761, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055412000433>.

CAPANO, G.; HOWLETT, M. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *Sage Open*, v.10, p.1-13, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1177/2158244019900568>.

- CAPELLA, A.C.N.; BRASIL, F.G. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. **Revista de Sociologia e Política**, v.30, p.e017, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e017>.
- COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p.129-160, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-129160/109>.
- DIREITO, D. do C.; KOGA, N.M. Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. **Revista de Administração Pública**, v.54, p.1286-1306, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220190092>.
- FERREIRA, I.F.S.; BUGARIN, M.S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v.61, p.271-300, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>.
- FRACAROLLI, G.S. Global markets, local issues: the hegemonic process of agri-food construction to present challenges. **Land**, v.10, art.1182, 2021. DOI: <https://doi.org/10.3390/land10111182>.
- GRISA, C.; KATO, K.Y.M.; FLEXOR, G.G.; ZIMMERMANN, S.A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v.20, p.13-38, 2017. DOI: <https://doi.org/10.5216/sec.v20i1.50853>.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.52, p.125-146, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>.
- KELLSTEDT, P.M.; WHITTEN, G.D. **Fundamentos da pesquisa em ciência política**. São Paulo: Blucher, 2021.
- LASCOURMES, P.; LE GALES, P. Introduction: understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v.20, p.1-21, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.
- LIMA, L.L.; AGUIAR, R.B. de; LUI, L. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v.36, e246779, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>.
- LOTTA, G.S.; LIMA, I.A. de; FERNANDEZ, M.; SILVEIRA, M.C.; PEDOTE, J.; GUARANHA, O.L.C. A resposta da burocracia ao contexto de retrocesso democrático: uma análise da atuação de servidores federais durante o Governo Bolsonaro. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v.40, e266094, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>.
- LUI, L.; CATINI, B.; MIQUELINO, W. Políticas para agricultura na Amazônia: análise dos convênios celebrados entre a União e os entes subnacionais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.62, e273800, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.273800>.
- LUI, L.; LIMA, L.L.; AGUIAR, R.B.D. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. **Novos Estudos CEBRAP**, v.41, p.145-172, 2022. DOI: <https://doi.org/10.25091/S01013300202200010007>.
- LUI, L.; MIQUELINO, W. Evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com os entes subnacionais no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.61, e266689, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.266689>.
- LUI, L.; SCHABBACH, L.M. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, v.56, p.13-25, 2020. DOI: <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.1.02>.
- MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v.53, p.173-194, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170282>.
- MENEZES, D.C.; PEDERIVA, J.H. Orçamento impositivo: elementos para discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, v.7, p.178-186, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v7i4.4677>.
- MOUTINHO, J. da A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v.50, p.151-166, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612139003>.
- ROSA, J.G.L. da; LIMA, L.L. Muda o governo, mudam as políticas? O caso da política nacional de educação especial. **Revista Brasileira de Educação**, v.27, e270026, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782022270026>.
- SAMPAIO, R.; LYCARIÃO, D. Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. **Revista de Sociologia e Política**, v.26, p.31-47, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/1678-987318266602>.
- SILVA, M.F.G. da; TEIXEIRA, M.A.C. A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.27, p.1-13, 2022. DOI: <https://orcid.org/0000-0003-4350-9918>.
- SOARES, M.M.; MACHADO, J.Â. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- SOARES, M.M.; MELO, B.G. de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v.50, p.539-562, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>.
- VIEIRA, F.S.; LIMA, L.D. de. Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. **Revista de Saúde Pública**, v.56, p.123-123, 2022. DOI: <https://doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004465>.