

**Cooperação Federativa e Transferências de Recursos: O Caso de São Paulo pelo
Ministério da Agricultura**
*Federal Cooperation and Resource Transfers: The Case of São Paulo by the Ministry of
Agriculture*

Autor: Guilherme Silva Fracarolli

Filiação: Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (SOCIUS)
e Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA)

E-mail: fracarolli.guilherme@gmail.com

Grupo de Trabalho (GT): GT11. Elaboração e análise de políticas agrícola e públicas de
desenvolvimento rural

Resumo

Este estudo explora a dinâmica das transferências federais da União para o estado de São Paulo por meio do Ministério da Agricultura, utilizando análise de dados da plataforma TransfereGov. A metodologia envolveu uma análise detalhada das transferências por modalidade, ano a ano, finalidade, instrumentos utilizados, e entes recebedores. Os resultados revelam padrões e tendências demonstradas entre os anos de 2008 e 2023, na alocação de recursos, refletindo a complexidade da cooperação federativa e suas implicações para o desenvolvimento agrícola em São Paulo. Os resultados destacam as mudanças no período através da alteração de instrumento para convênios e nas proporções de recursos destinados a Organizações da Sociedade Civil, orientando para a celebração de parcerias voltadas para entes públicos, concentrado na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas. Ainda, o presente trabalho destaca esta modalidade como mecanismo de cooperação federativa que, diante da ausência de diretriz central condicionante de uma estratégia nacional de desenvolvimento voltada para o setor, pode comprometer a democratização da gestão destes recursos, sustentadas pela orientação paroquial das destinações destes recursos.

Palavras-chave: Transferências, Convênios; Políticas Públicas; São Paulo; Agricultura

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 emphasizes this modality as a mechanism of federal cooperation that, in the absence of a central guideline conditioning a national development strategy focused on the sector, may compromise the democratization of resource management, supported by the parochial orientation of these resource allocations.

Key words: Transfers, Agreements; Public Policies; São Paulo; Agriculture

1. Introdução

A organização do Estado brasileiro pós-1988 tripartida entre União, estados e municípios implica na necessidade de construção de mecanismos capazes de pactuar interesses entre eles de forma distinta de confederações e Estados unitários. Por essa razão, Estados-Nação utilizam deste 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 dos mecanismos cooperativos, auxílio ou assistência financeira (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

Entre as formas de exercício deste mecanismo por parte da União, as transferências de recursos discricionárias voluntárias (TVU) compreendem aquelas que destinam recursos federais a outros entes federativos ou organizações da sociedade civil sem fins lucrativos com finalidades específicas (LUI; SCHABBACH, 2020; MEIRELES, 2019). Recentemente, os trabalhos de Grisa e Schneider (2014) e Lui e Miquelino (2023) abordaram esse mecanismo na execução de políticas para a agricultura brasileira. Entretanto, ainda permanecem questões a serem compreendidas quanto à aspectos como as modalidades de transferências, suas finalidades e como ocorrem em âmbito regional.

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

No caso prático, a cooperação federativa desempenha um papel fundamental na distribuição de recursos entre os entes federados, visando promover o desenvolvimento equitativo e sustentável das diferentes regiões do país. No contexto brasileiro, o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) desempenha um papel crucial na alocação de recursos para o setor agrícola, que desempenha um papel significativo na economia do estado de São Paulo. Esse, reconhecido como uma das principais potências agrícolas do país, recebe significativas quantias de recursos oriundos da esfera federal para sustentar e impulsionar sua produção agrícola (LUI; MIQUELINO, 2023).

Esses instrumentos, dentro do arranjo federativo, são mecanismo 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 do presente artigo é analisar, a partir da discussão sobre instrumentos de políticas públicas (CAPANO; HOWLETT, 2020; LASCOUTES; LE GALES, 2007; LIMA; AGUIAR; LUI, 2021; LUI; MIQUELINO, 2023), as transferências voluntárias celebrados pelo Ministério da Agricultura e Pecuária com o Estado de São Paulo, no período de 2008-2023.

Com isso, o presente estudo propõe uma análise detalhada das transferências voluntárias da União para São Paulo pelo Ministério da Agricultura entre 2008 e 2023, utilizando como base de análise os dados disponíveis na plataforma TransfereGov. Por meio dessa análise, busca-se não apenas mapear as tendências e os padrões dessas transferências ao longo do tempo, mas também compreender os as estratégias de alocação de recursos, sua distribuição geográfica, as modalidades utilizadas, assim como suas finalidades.

Ao fornecer uma análise aprofundada da cooperação federativa na distribuição de recursos para o setor agrícola em São Paulo, este estudo visa contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e para o fortalecimento da agricultura paulista como um pilar fundamental da economia do estado e do país.

Essa introdução busca contextualizar a importância do tema e destacar a relevância da pesquisa proposta, estabelecendo as bases para a análise detalhada que será realizada ao longo do artigo.

2. Fundamentação teórica

A distribuição de recursos da União para os estados e municípios brasileiros é um processo complexo que envolve diversos atores e dinâmicas políticas, econômicas e sociais. No

contexto da federação brasileira, 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 realizadas através de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação, entre outros instrumentos.

Entre as transferências registradas de 2008 a 2023 foram feitas 247.878 contratos oriundos da União, sendo 34.955 originados no Ministério da Agricultura, 29.806 destinados a São Paulo e 1.795 do MAPA no estado de São Paulo. No caso específico do setor agrícola, o MAPA desempenha um papel central na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do agronegócio, enquanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) responde pela agricultura familiar no Brasil. Dessa forma, separados mais uma vez em 2023, esta segmentação tende a se refletir também no objeto das transferências voluntárias, alvo do presente estudo.

As TVUs, com a finalidade de repasse de recursos federais para outros entes e entidades é 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 pré-estabelecida do orçamento para fins específicos. Sendo assim, 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 realizadas pela União, não serão consideradas aqui as obrigatórias, nem constitucionais, como os recursos oriundos de fundos próprios, nem 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, instrumentos utilizados para a transferência de recursos financeiros da União. São os mais utilizados por estados e municípios. Já os Contratos de Repasse, tal qual os convênios, diferem apenas na existência de instituição financeira oficial federal como mediadora da transação.

Existe ainda o Termo de Execução Descentralizada (TED), que consiste em instrumento destinado a 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 anteriores relacionam-se mais às transferências voluntárias, realizadas entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Abaixo, constam os instrumentos mais relacionados à transferências para Organizações da Sociedade Civil, ainda que 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 proposta 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, 1999).

Por fim, os Termos de Colaboração e Termos de Fomento, foram estabelecidos como marco de parcerias entre a Administração Pública e OSCs através da 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 propostos pelas OSC.

Dessa forma, estes instrumentos representam forma de comparação entre os entes federados mediante a apresentação de projetos e condições de execução (BAIÃO; COUTO; OLIVEIRA, 2020; MEIRELES, 2019; VIEIRA; LIMA, 2022). Como já abordado por Lui, Catini e Miquelino (2023), os recursos intermediados pelo MAPA, independentemente do instrumento utilizado, pode ter seus recursos originados do próprio orçamento ou de emendas parlamentares, permitindo. Assim, por iniciativa própria ou consonante com a 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 Lui, Catini e Miquelino (2023), Direito e Koga (2020) e Capella e Brasil (2022). O presente trabalho considera ainda 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 já abordaram a relação entre o parlamento e o executivo e as relações partidárias na concessão de repasses financeiros a correligionários políticos (FERREIRA; BUGARIN, 2007; MEIRELES, 2019; MOUTINHO, 2016; SOARES; MELO, 2016). Entretanto, ainda que pouco tenha se trabalhado nesse sentido para o caso particular da agricultura, o presente trabalho almeja jogar luz sobre a etapa de avaliação da política e seus efeitos pós-implementação. Ou, de outra forma, a que serve a coordenação federativa no espectro da agricultura paulista. Por isso, a importância de se investigar a forma, destinação e finalidade de execução orçamentária no setor por parte do governo federal e parlamento.

Posto que não se trata 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 os objetos constantes na agenda da governamental da agricultura brasileira, quais os instrumentos utilizados, assim como o envolvimento do legislativo nesta agenda. Destacamos ainda, dada a discricionariedade do instrumento, o recorte regional para o Estado de São Paulo, em função da posição de destaque no cenário agrícola nacional, juntamente com a relevância demográfica, política e econômica. Nesse sentido, o desenho do presente 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 desenvolvimento do setor no Estado de 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 o estado de São Paulo pelo Ministério da Agricultura se torna essencial para avaliar a efetividade dessas políticas e identificar possíveis áreas de melhoria. Ao compreender os padrões e as tendências dessas transferências, é 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 entre 2016 e 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).

3. Metodologia

O presente trabalho utiliza como fonte de dados as 1.795 acordos de TVUs realizadas pelo MAPA 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 MAPA e de emendas parlamentares, sendo esse órgão do executivo o responsável por descentralizá-lo.

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

De forma análoga, o recorte geográfico foi utilizado com a fim de analisar como a dinâmica destas transferências ocorrem em âmbito estadual. A opção por São Paulo se dá na dimensão de que mesmo o estado com as maiores receitas do país ainda fazem uso deste mecanismo de cooperação. Portanto, necessita maior aprofundamento quanto às necessidades do setor no estado e os mecanismos utilizados.

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 entre 01 de janeiro de 2008, ano de estabelecimento normativo relativo às transferências da União (LUI; CATINI; MIQUELINO, 2023), e 31 de dezembro de 2023. Em posse dos dados, esses foram analisados de forma agrupada de acordo com a modalidade de transferência utilizada, 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 aquelas caracterizadas no portal Transferegov pela identificação do parlamentar no detalhamento do programa vinculado ao termo.

Dessa forma, o presente trabalho tem natureza qualitativa, descritiva e documental, baseada em fontes secundárias e de livre acesso público, utilizando, portanto, metodologia consolidada (LUI; CATINI; MIQUELINO, 2023; SAMPAIO; LYCARIÃO, 2018), possuindo características necessárias a uma pesquisa relevante e com rigor metodológico, sendo válida, conceitualmente clara e confiável (KELLSTEDT; WHITTEN, 2021).

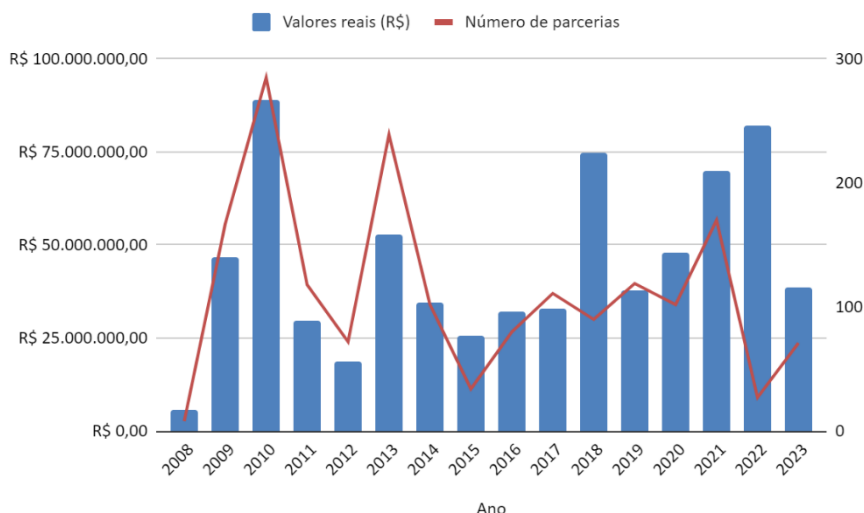
4. Resultados

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

4.1 Evolução temporal

Foram celebrados 1.795 acordos de TVUs oriundos do MAPA para o estado de São Paulo. Foram consideradas todas as celebrações, incluindo aqueles com orçamento da própria União e aqueles cujos recursos originam de emendas parlamentares. O montante ao longo desses anos totaliza mais de 696 milhões de reais em valores globais e correntes. A Figura 1 ilustra a variação quantitativa de instrumentos celebrados e dos respectivos montantes ao longo do tempo em valores reais.

Figura 1: Evolução das transferências de recursos do MAPA para o estado de São Paulo em valores e números de celebrações entre 2008 e 2023.



Fonte: (BRASIL, 2023b)

Os resultados da análise 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 o caso de 2018 e 2022, onde os valores descolam do padrão observado quanto ao número de instrumentos celebrados.

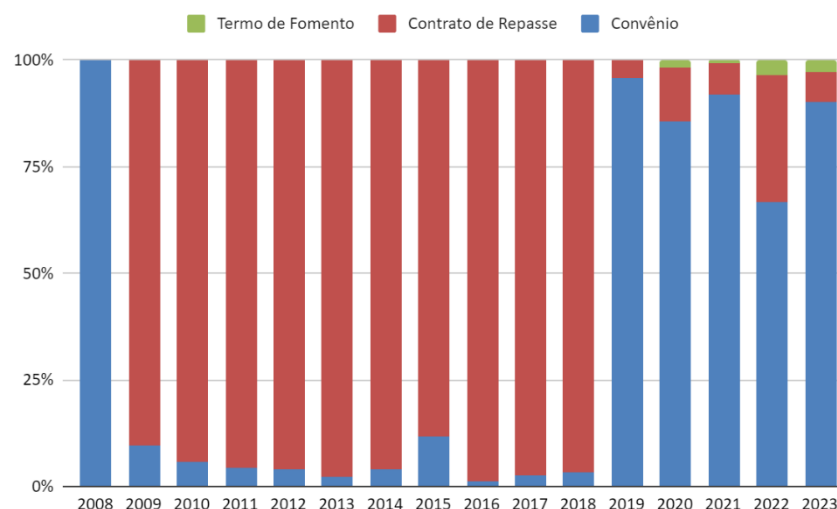
Observou-se ainda que, após os dois picos de investimento em celebrações e volume de recursos, em 2010 e 2013, há uma tendência crescente em ambas as variáveis até 2023, quando caem. Ressalta-se que no ano de 2022, há uma inflexão, apontando uma queda no número de parcerias, mas aumento de valores.

4.2 Modalidades de parcerias

Diante de todas estas parcerias realizadas, faz-se necessário também analisarmos a modalidade empregada ao longo dos anos para suas celebrações. A forma como os recursos são empregados caracteriza tanto o receptor quanto a forma preferida para sua execução. Na

Figura 2 é possível ver a proporção entre os instrumentos utilizados ao longo do tempo nestas transferências no Estado de São Paulo no período.

Figura 2: Evolução dos termos de parceria celebrados pelo MAPA no Estado de São Paulo por modalidade entre 2008 e 2023.



Fonte: (BRASIL, 2023b)

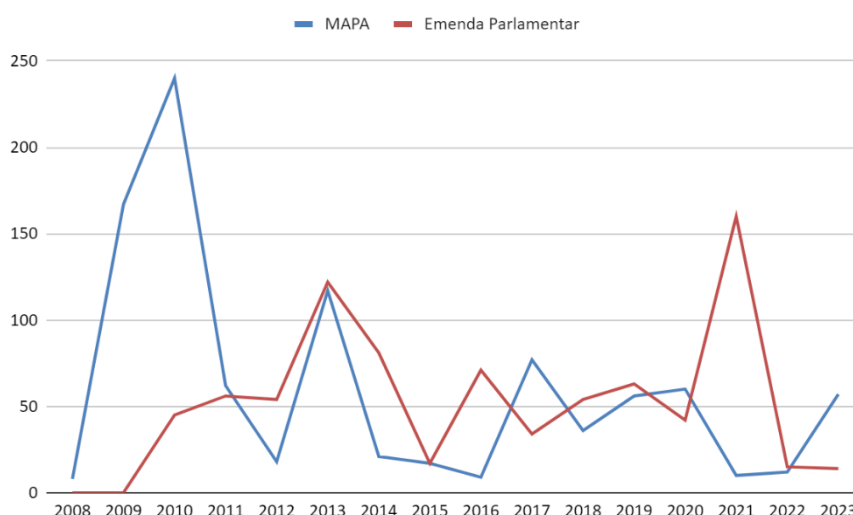
Os resultados da análise indicam uma mudança abrupta na escolha do instrumento para celebrar as parcerias. Se até 2018 o MAPA utilizava predominantemente de contratos de repasse para efetuar suas parcerias, a partir de 2019 passa a utilizar convênios para exercê-las. Ainda, termos de fomento passaram a ser utilizados a partir de 2020. Entretanto, seu quantitativo ainda é residual.

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

4.3 Origem dos recursos

Com relação a fonte de 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 MAPA como ente interveniente, com destaque para o ano de 2021 (Figura 3), destacado pelo trabalho de Silva e Teixeira (2022) com relação à crescente participação do parlamento sobre o orçamento da União. Destaca-se ainda que nos anos de 2008 e 2009 o portal não dispõe de detalhamento quanto a origem dos recursos quanto a possibilidade e identificação de eventual parlamentar responsável por eventual emenda, podendo não representar adequadamente esta fonte nesse período.

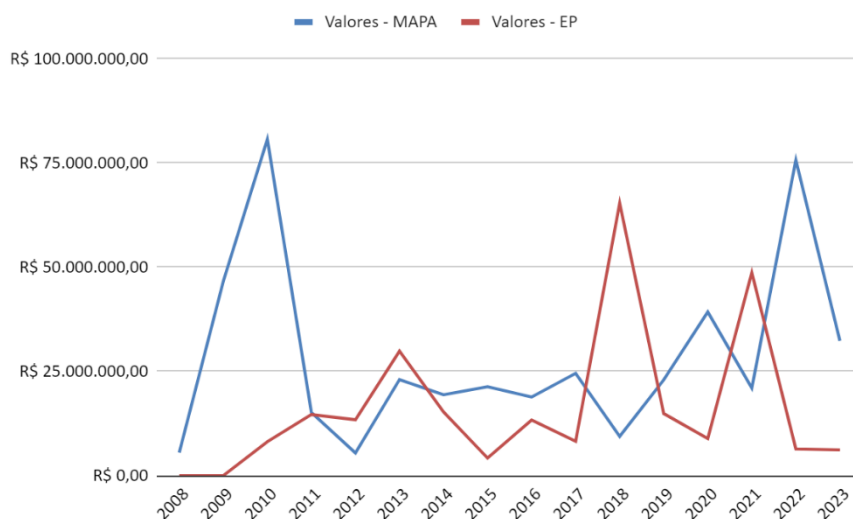
Figura 3: Evolução do número de contratos firmados com o MAPA no Estado de São Paulo de acordo com a origem dos recursos entre 2008 e 2023.



Fonte: (BRASIL, 2023b)

De forma análoga, os recursos oscilam oriundos do próprio MAPA e de emendas parlamentares. Entretanto, os anos de 2018 e 2021 apresentam atipicidade quanto a discrepância entre os montantes disponibilizados entre as duas fontes supracitadas, onde os recursos provenientes de emendas parlamentares superam em muito os de fonte da União, como demonstrado na Figura 4. Estas atipicidades carecem de maior aprofundamento e podem representar lacunas valiosas à compreensão da dinâmica de poder entre legislativo e executivo.

Figura 4: Evolução do volume de recurso nos contratos firmados com o MAPA no Estado de São Paulo de acordo com a origem entre 2008 e 2023.

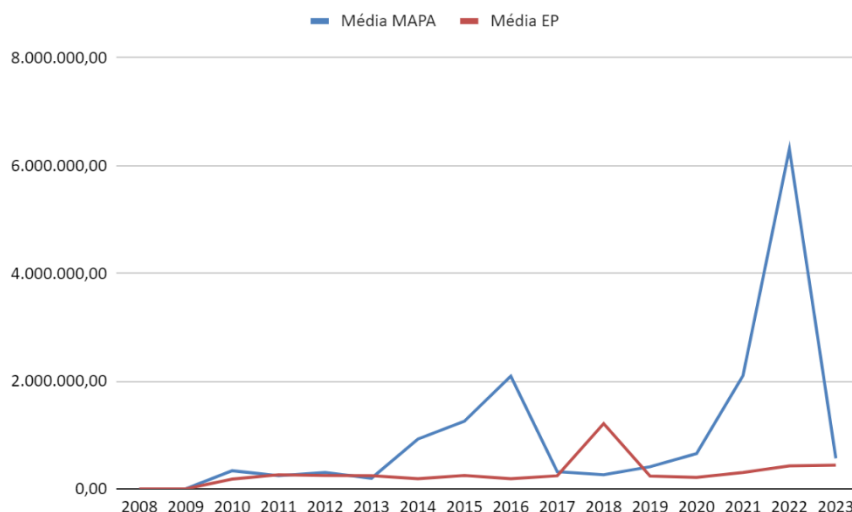


Fonte: (BRASIL, 2023b)

Ainda com relação a fonte dos recursos utilizados para as TVUs, existem ao menos duas informações analiticamente relevantes. A primeira, constante na Figura 5, refere-se à média dos recursos aplicados por ano de acordo com a origem. É possível notar que até 2013 o valor médio das transferências era significativamente menor. Posteriormente, a média do com fonte do MAPA é sempre maior, com excessão ao ano de 2018, dominado por emendas parlamentares.

Entretanto, as médias exercidas pelo MAPA tinham uma tendência crescente até o ano de 2022, quando houve uma queda abrupta no número de contratos e respectivos valores.

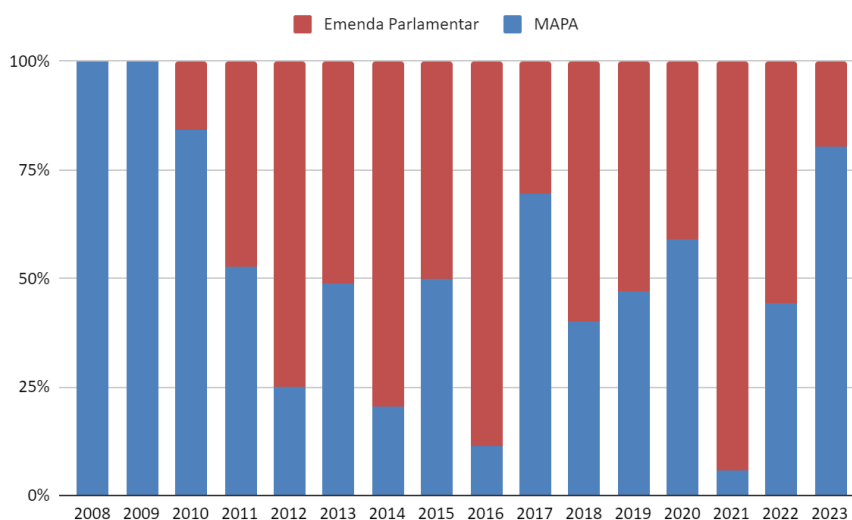
Figura 5: Variação do valor médio dos recursos por celebração através do MAPA para o Estado de São Paulo em recursos próprios e em emendas parlamentares entre 2008 e 2023.



Fonte: (BRASIL, 2023b)

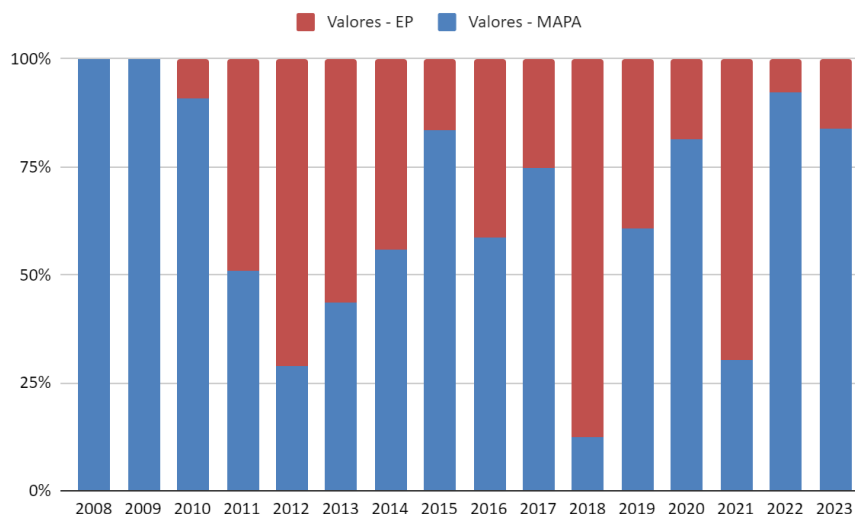
Por fim, há ainda a representação da proporção de celebrações com o MAPA como interveiente de emendas parlamentares ou com recursos próprios. Sejam elas em números de contratos celebrados (Figura 6) ou em volume de recursos (Figura 7), é possível observar que estes instrumentos, quando realizados pelo MAPA, o próprio órgão prevalece sobre àqueles com origem em emendas parlamentares, o que contraria a literatura existente até então. Portanto, no setor não há sequestro do orçamento pelo legislativo, com exceções, como os anos de 2018 e 2021.

Figura 6: Variação na proporção das fontes de origem dos recursos, entre o MAPA e emendas parlamentares em relação quantitativa ao número de celebrações no Estado de São Paulo entre 2008 e 2023.



Fonte: (BRASIL, 2023b)

Figura 7: Variação na proporção das fontes de origem dos recursos, entre o MAPA e emendas parlamentares em relação aos valores celebrados no Estado de São Paulo entre 2008 e 2023.

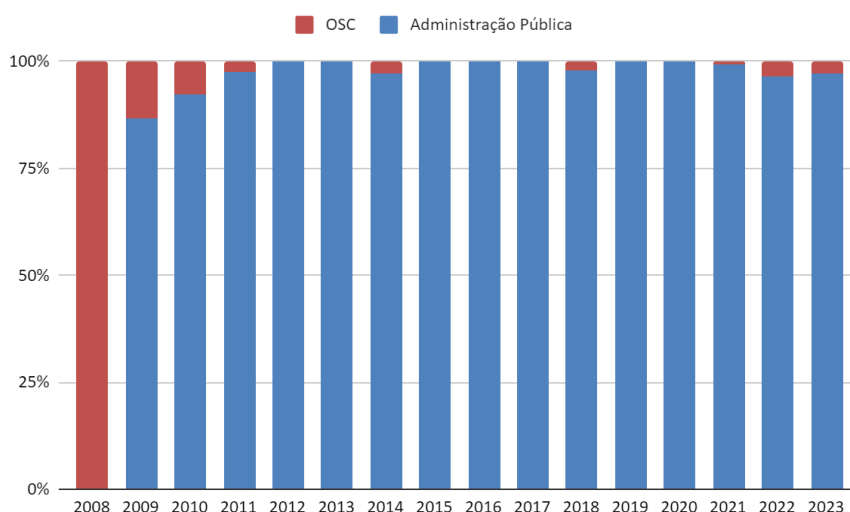


Fonte: (BRASIL, 2023b)

4.4 Natureza do destino

Um outro aspecto relevante quanto a destinação destes recursos é o ente receptor. Como previamente exposto, tanto entes da administração pública quanto OSCs podem recebê-los. Entretanto, apesar das possibilidades, foi observado que se destinam majoritariamente aos entes públicos (Figura 8). A série temporal apresenta uma redução da destinação a OSCs e incremento proporcional à entes públicos, representados por organizações estadual, municipal e consórcios públicos. Dessa forma, este instrumento representa incrementalmente complemento de recursos ao financiamento de entes públicos subnacionais, tendendo ao condicionamento destes às condições estabelecidas pela União quando oriundos do MAPA ou o tendo como intermediador. Também, com a redução da destinação de recursos à OSCs, há um compartilhamento menor da gestão de recursos com a sociedade civil, reduzindo sua participação, contrariamente à democratização da gestão pública, da mesma forma, quando originados ou tramitados pelo MAPA.

Figura 8: Variação na proporção da destinação dos recursos tramitados pelo MAPA em TVUs, em volume, entre a Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil (OSCs) no Estado de São Paulo entre 2008 e 2023

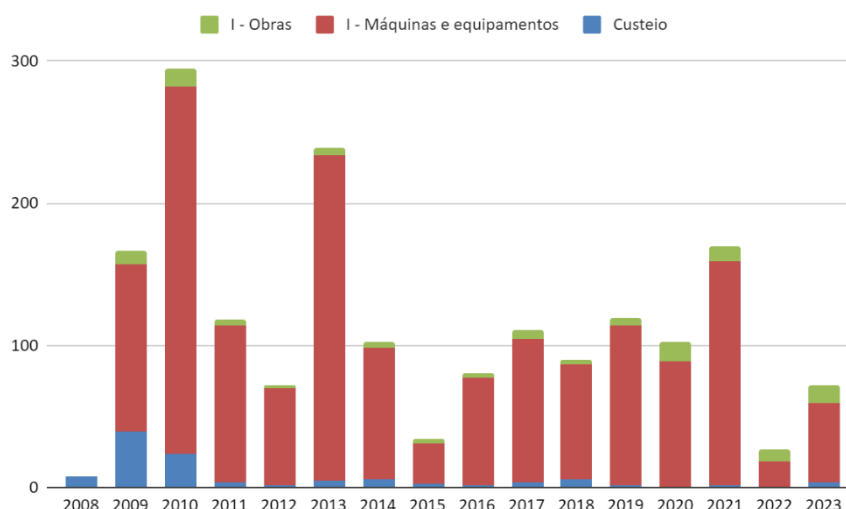


Fonte: (BRASIL, 2023b)

4.5 Objeto das parcerias

Com relação ao objeto, ao longo do período analisado as transferências, divididas entre custeio e investimento, essa última dividida entre máquinas e equipamentos e obras, demonstram que o número de transferências destinadas ao custeio foram diminuindo até se tornarem residual, enquanto aquelas destinadas a obras permaneceram

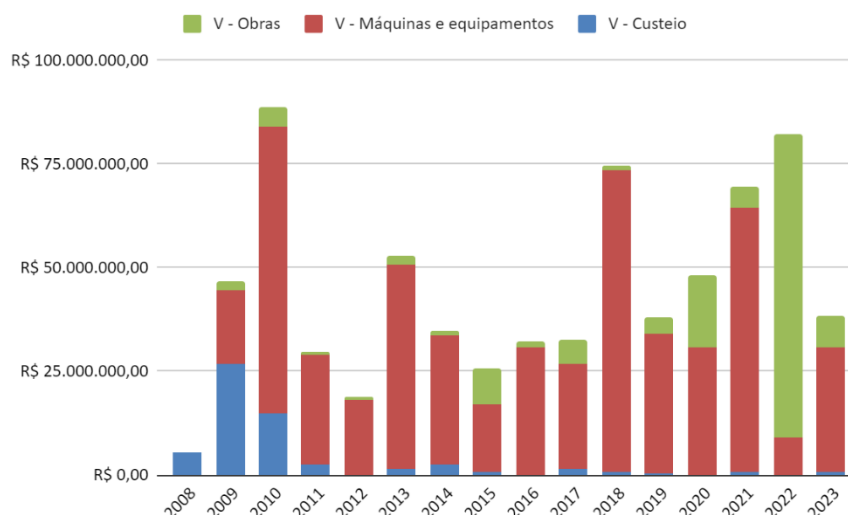
Figura 8: Variação na proporção da destinação dos recursos tramitados pelo MAPA em TVUs, em número de contratos, entre obras, máquinas e equipamentos e custeio no Estado de São Paulo entre 2008 e 2023.



Fonte: (BRASIL, 2023b)

De forma análoga, a Figura 9 demonstra que essas transferências se refletem nos valores investidos a cada tipo de objeto. Os valores destinados ao custeio agrícola tinham expressividade no início da série analisada e diminuíram até serem residuais. Com exceção do ano de 2022, onde o valor investido em obras foi superior a qualquer outro, a série demonstra que há uma participação significativamente constante porém menor que o destinado à aquisição de máquinas e equipamentos.

Figura 9: Variação na proporção da destinação dos recursos tramitados pelo MAPA em TVUs, em volume de recursos, entre obras, máquinas e equipamentos e custeio no Estado de São Paulo entre 2008 e 2023.

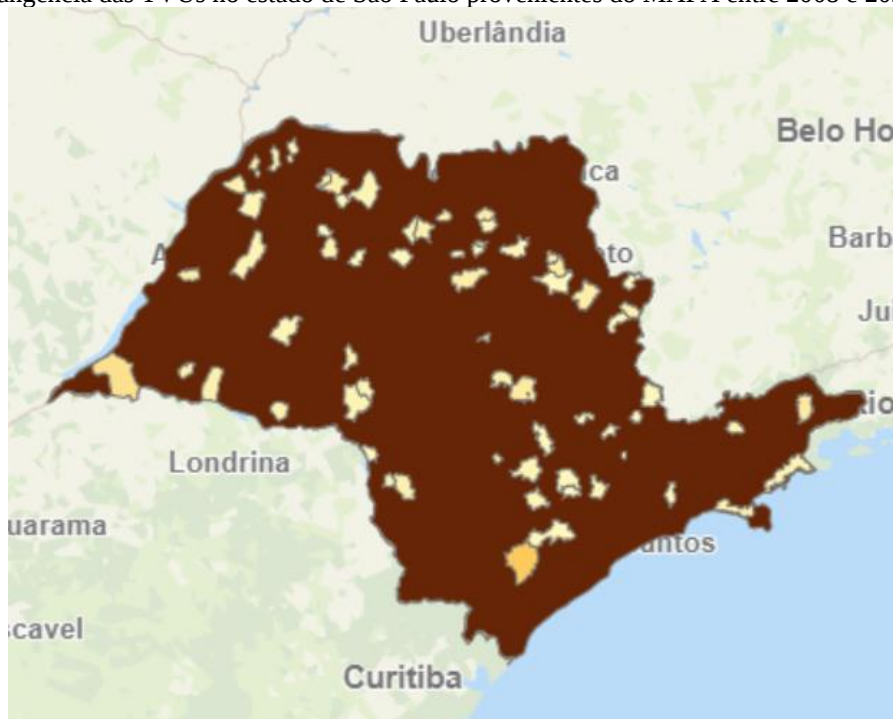


Fonte: (BRASIL, 2023b)

4.6 Distribuição geográfica

No que tange a distribuição geográfica destas transferências, existem poucos municípios do estado que não receberam recursos no período. A Figura 10 dá a dimensão de uma abrangência quase total do estado.

Figura 9: Abrangência das TVUs no estado de São Paulo provenientes do MAPA entre 2008 e 2023.



Fonte: (BRASIL, 2023b)

A Figura ilustra a distribuição, indicando apenas se houve ou não alguma transferência no período. É possível que o aprofundamento dos dados através de um mapa de calor possa indicar maior ou menor incidência de transferências ou valor por região do estado. É possível notar que não há demarcação de uma região administrativa específica do estado que tenha

ficado ausente de transferências de recursos no estado ainda que haja um corredor na região norte e pontos isolados no centro-sul.

Dos 645 municípios existentes no estado de São Paulo foram identificadas transferências para 552 deles, ou 85,58%. Destes, o município de São Paulo foi o destino mais frequente, inclusive pela presença dos órgãos estaduais recebedores de recursos.

5. Discussão

Os resultados da análise das transferências de recursos da União para o estado de São Paulo 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. A discussão desses resultados permite uma compreensão mais profunda dos fatores que influenciam a distribuição de recursos e suas consequências para a agricultura paulista.

Uma das principais conclusões da análise é a variação na distribuição de recursos ao longo do tempo e entre diferentes modalidades de transferência. Observou-se que, ao longo dos anos, houve uma flutuação nas transferências executadas para o estado de São Paulo pelo Ministério da Agricultura, tanto na quantidade de transferências quanto no volume de recursos destinados, porém, com tendência crescente de ambos após o ano de 2015, refletindo o reconhecimento da importância estratégica da agricultura paulista para a economia nacional. No entanto, essa heterogeneidade distributiva carece de maior investigação, explorando fatores, como políticas governamentais, demandas regionais e disponibilidade de recursos. Destaca-se ainda a consonância do setor com as análises presentes na literatura referentes às gestões governamentais quanto as transferências de recursos da União (COHN, 2020; GRISA et al., 2017; LOTTA et al., 2023; LUI; CATINI; MIQUELINO, 2023).

Além disso, a análise por modalidade de transferência revelou que as transferências do Ministério da Agricultura sofreram abrupta mudança de instrumentos utilizados. Se até o ano de 2018 a opção era majoritariamente a execução através de contratos de repasse, a partir de 2019 decidiu-se fazer tais transferências sem a instituição financeira intermediária. No mesmo sentido, verificou-se uma retomada crescente no número de acordos celebrados após 2019 ainda que não seja possível creditá-los a esta medida.

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

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

Com relação aos proponentes, verificou-se uma transição ao longo do tempo. Organizações da Sociedade Civil tornaram-se cada vez menos relevantes no recebimento de recursos tramitados pelo MAPA, demonstrando a relevância crescente dos entes públicos como atores fundamentais no processo de cooperação federativa (LUI; CATINI; MIQUELINO, 2023; LUI; LIMA; AGUIAR, 2022), 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 da Agricultura em São Paulo. Analogamente aos

proponentes, também decresce 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 celebrados quanto em volume de recursos. Nota-se, portanto, uma constância nas áreas de investimento governamentais, conforme previamente abordado por Rosa e Lima (2022)

Neste aspecto, há predonminância absoluta na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, como tratores, motoniveladoras e caminhões, de forma semelhante ao previamente observado na região amazônica (LUI; CATINI; MIQUELINO, 2023). A opção por destinar recursos majoritariamente à esta finalidade pode prejudicar o desenvolvimento rural no longo prazo, com ausência de insumos e fortalecimento de capital humano constituinte do setor. Ainda, 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 o estado como um todo receba uma parcela significativa das transferências da União pelo Ministério da Agricultura, observou-se que poucos municípios deixaram de receber recursos pelo MAPA no período, caracterizando mais como uma opção municipal do que 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. No setor agrícola não é diferente. Conforme previamente abordado por Direito e Koga (2020), estes 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 MAPA é central na coordenação de políticas e programas capazes de transformar a realidade para além da aquisição de maquinário aos entes públicos municipais (BICHIR; SIMONI JUNIOR; PEREIRA, 2020; LUI; CATINI; MIQUELINO, 2023).

Ainda, a relevante descentralização de recursos da União encontra nestes instrumentos a possibilidade de exercício de agenda do governo central e orientação de uma estratégia capaz de transformar a realidade. Nesse sentido, observou-se que as TVUs variaram ao longo do período demonstrado no estado de São Paulo, restringindo a participação social e concentrando-se quanto a destinação e objetos, com a prevalência da definição do órgão central. Ainda que haja o crescimento da participação parlamentar como atores componentes na destinação de recursos, a ausência de uma diretriz definidora com indicadores de resultado e impacto vinculados à transferência de recursos impede a aferição de eficiência, eficácia e efetividade do instrumento como modalidade de política pública, comprometendo 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. Ao compreender os padrões e tendências dessas transferências, é possível identificar áreas de oportunidade para fortalecer a agricultura paulista e promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o estado.

Essa discussão oferece uma análise crítica e reflexiva dos resultados obtidos na pesquisa, destacando suas implicações para o setor agrícola em São Paulo e para a cooperação federativa como um todo.

6. Conclusão

A análise das transferências de recursos da União para o estado de São Paulo pelo Ministério da Agricultura, realizada neste estudo, 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, destacando a importância estratégica da agricultura paulista para a economia nacional e a diversidade de programas e projetos do Ministério da Agricultura voltados para o estado.

Um dos principais achados desta pesquisa foi a variação na 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 da Agricultura no estado, evidenciando a tendência a 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 das transferências de recursos da União para São Paulo pelo Ministério da Agricultura, 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, o presente trabalho permite inferir que ao longo dos últimos 15 anos o perfil das transferências de recursos através do MAPA tem sofrido alterações significativas. Os recursos passaram a ser instrumentalizados majoritariamente através de convênios, suprimindo os contratos de repasse, vem recebendo aumentos orçamentários, incrementados pelas emendas parlamentares, ainda que de forma oscilante, tem se concentrado cada vez mais em destinar-se a entes públicos no lugar de OSCs e, proporcionalmente, cada vez menos a ações de custeio e mais a transferência a aquisição de máquinas e implementos.

No limite, a configuração das transferências de recursos voluntários tramitados pelo Ministério da Agricultura 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 este formato implica por 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 destas transferências, a fim de coordenar a cooperação federativa.

Para além dos avanços e achados do presente trabalho, este ainda apresenta limitações e sugestões para futuras pesquisas. O estudo, não buscou trazer avaliação dos impactos

causados por estas transferências, inclusive pela ausência de indicadores disponíveis. A agenda de estudos sobre desenvolvimento social, econômico e agrícola dos municípios paulistas é capaz de trazer elementos relevantes à compreensão das dinâmicas que envolvem o investimento público e necessita maior aprofundamento. Em seguida, novas pesquisas podem investigar a materialização do impacto e dos resultados causados por essas políticas, trazendo novas perspectivas da alocação de recursos em âmbito regional.

Ainda, há a necessidade de investigar a dinâmica destas 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, visando 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.

7. Referências

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Em: ARAÚJO, M. DE F. I.; BEIRA, L. (Eds.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. [s.l.] Fundap, 2007. v. 1.
- 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, p. e004, 9 mar. 2020.
- 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, p. e3510207, 31 jan. 2020.
- BRASIL. DECRETO No 3.100. DECRETO No 3.100. . 30 jun. 1999.
- BRASIL. Lei nº 13.019. Lei nº 13.019. . 31 jul. 2014.
- BRASIL. DECRETO Nº 10.426. DECRETO Nº 10.426. . 16 jul. 2020.
- BRASIL. DECRETO Nº 11.531. DECRETO Nº 11.531. . 16 maio 2023 a.
- 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, M. Portaria nº 33. PORTARIA CONJUNTA Nº 33. . 30 ago. 2023 c.
- 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, n. 4, p. 742–761, 2012.
- 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, n. 1, p. 2158244019900568, 1 jan. 2020.
- 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, 18 jul. 2022.
- COHN, A. As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, p. 129–160, 5 jun. 2020.
- 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, 2 nov. 2020.

- 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, set. 2007.
- FRACAROLLI, G. S. Global Markets, Local Issues: The Hegemonic Process of Agri-Food Construction to Present Challenges. **Land**, v. 10, n. 11, 2021.
- GRISA, C. et al. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, 26 dez. 2017.
- 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.
- KELLSTEDT, P. M.; WHITTEN, G. D. **Fundamentos da pesquisa em ciência política**. [s.l.] Editora Blucher, 2021.
- LASCOUMES, 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, n. 1, p. 1–21, 1 jan. 2007.
- 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**, p. e246779, 29 out. 2021.
- LOTTA, G. S. et al. 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**, p. e266094, 20 mar. 2023.
- 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, p. e273800, 25 set. 2023.
- 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. 145–162, 9 maio 2022.
- 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, p. e266689, 9 jan. 2023.
- LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13–25, 13 fev. 2020.
- MEIRELES, F. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 173–194, fev. 2019.
- MENEZES, D. C.; PEDERIVA, J. H. Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão. **Administração Pública e Gestão Social**, p. 178–186, 10 mar. 2015.
- MOUTINHO, J. DA A. Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, p. 151–166, fev. 2016.
- 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, p. e270026, 6 maio 2022.
- 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, jun. 2018.
- 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, n. 86, p. 1–13, 4 abr. 2022.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília, DF, Brasil: Escola Nacional de Administração Pública (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, ago. 2016.

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, 7 dez. 2022.