

Evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com os entes subnacionais no Brasil

Evolution of the covenants signed by the Ministry of Agriculture with subnational entities in Brazil

Lizandro Lui¹ , Wanessa Miquelino² 

¹ Escola de Políticas Públicas e Governo, Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas (EPPG FGV), Brasília, (DF), Brasil. E-mail: lizandrolui@gmail.com

² Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Governo, Fundação Getúlio Vargas (EPPG FGV), Coordenadora-Geral de Celebração de Parcerias Institucionais, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Brasília (DF), Brasil. E-mail: wanessamiquelino@gmail.com

Como citar: Lui, L., & Miquelino, W. (2023). Evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura com os entes subnacionais no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61(4), e266689. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.266689>

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a evolução dos convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com os entes subnacionais, no período de 2008 a 2021. Argumenta-se que os convênios são uma dimensão importante para pensar as políticas públicas de agricultura do país, dado o seu caráter alocativo de recursos financeiros e discricionário em relação à temática de investimento. Do ponto de vista teórico, discute-se a partir da literatura que versa sobre os instrumentos de políticas públicas e sobre o arranjo institucional relativo às transferências voluntárias de recursos da União. Os dados referentes ao fenômeno foram coletados na Plataforma Mais Brasil e submetidos à análise de conteúdo. Verificou-se que os convênios voltados ao fomento de políticas para mulheres, capacitação de agricultores, quilombolas e reforma agrária diminuíram com o tempo, enquanto os convênios voltados à compra de maquinários agrícolas e equipamentos aumentaram expressivamente. O artigo conclui que o arranjo institucional brasileiro faz com que os convênios sejam instrumentalizados como forma de alocação de recursos de acordo com interesses políticos, com sobreposição de recursos na região Sul do Brasil. O artigo defende um maior papel da União enquanto coordenadora do processo de distribuição de recursos financeiros, de modo a evitar vazios assistenciais e acúmulo de recursos em certas regiões.

Palavras-chave: políticas públicas, convênios, instrumentos de políticas públicas, agricultura.

Abstract: The objective of the article is to analyze the evolution of agreements entered into by the Ministry of Agriculture, Livestock and Supply (MAPA) with subnational entities in the period from 2008 to 2021. It is argued that agreements are an important dimension for thinking about public agricultural policies of the country, given its allocation of financial resources and discretionary in relation to investment issues. From a theoretical point of view, it is discussed from the theory that deals with the instruments of public policies and the institutional arrangement related to voluntary transfers of Union resources. Data referring to the phenomenon were collected on the Mais Brasil Platform and subjected to content analysis. It was found that agreements aimed at promoting policies for women, training farmers, quilombolas and agrarian reform decreased over time, while agreements aimed at purchasing agricultural machinery and equipment increased significantly. The article concludes that the Brazilian institutional arrangement means that agreements are instrumentalized as a way of allocating resources according to political interests, with overlapping resources in the southern region of Brazil. The article defends a greater role for the Union as coordinator of the financial resources distribution process in order to avoid assistance gaps and accumulation of resources in certain regions.

Keywords: public policies, agreements, public policy instruments, agriculture.



Introdução

As políticas públicas voltadas à agricultura receberam bastante atenção pelos analistas do campo nas últimas décadas (Grisa et al., 2014; Grisa & Schneider, 2014). A pesquisa de Grisa e Schneider (2014), ao discutir três gerações de estudos voltados às políticas públicas de agricultura, investiga como distintos referenciais foram desenvolvidos sobre o referido objeto empírico. Contudo, os autores não detectam uma preocupação da literatura com os tipos de instrumentos de financiamento da política e o papel do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) nesse contexto.

As políticas são formuladas e perseguem seus objetivos por meio de instrumentos. Conforme Lascoumes & Le Gales (2007), os instrumentos de políticas são ferramentas propostas ao desenvolvimento de mudanças na realidade social, afetando diretamente as ações de indivíduos e grupos sociais na criação, repartição e consumo de bens públicos. Assume-se a proposição dos autores de que instrumentos de uma política pública não são dispositivos neutros, dado que eles produzem efeitos específicos, independentemente do objetivo formalmente perseguido. O uso dos instrumentos depende fortemente do arranjo institucional posto e das estratégias desenvolvidas pelos atores sociais. O orçamento público e os mecanismos de distribuição de recursos, segundo Abreu & Câmara (2015), se constituem como importantes instrumentos de política pública, dado o seu viés alocativo de recursos. Nesse sentido, o objetivo do presente artigo é analisar, a partir da discussão sobre instrumentos de políticas públicas (Capano & Howlett, 2020; Lascoumes & Le Gales, 2007; Lima et al., 2021b), as transferências voluntárias celebradas pelo MAPA com os entes subnacionais brasileiros, no período de 2008-2021. Assume-se que o Ministério ocupa um lugar central enquanto financiador e desenvolvedor das políticas de agricultura do país e, por isso, é relevante entender de que forma são financiadas as políticas pelo órgão. Os dados foram coletados através de uma consulta junto à Plataforma Mais Brasil, do Governo Federal. Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, visto que pretende promover uma aproximação e produzir informações sobre a distribuição dos convênios junto aos entes subnacionais. Nesse sentido, não há hipóteses a serem testadas ou refutadas.

Entende-se que os convênios celebrados refletem os interesses por alocação de recursos dos atores que ocupam os espaços de poder e decisão. Argumenta-se, a partir das teorias que versam sobre a formação de agenda e formulação de políticas, que em determinadas conjunturas político-institucionais, um conjunto de agendas recebem maior prioridade por parte dos atores governamentais do que outras (Capella & Brasil, 2022). Os convênios, considerando sua natureza discricionária, são um tipo de instrumento capaz de orientar os recursos para as áreas consideradas prioritárias pelos agentes políticos. Nesse sentido, destacam-se, no presente estudo, duas grandes modalidades de repasses de recursos do MAPA aos entes subnacionais, as quais são consideradas Transferências Voluntárias da União (TVU). A primeira modalidade consiste nas emendas que os parlamentares endereçam ao Ministério, destinadas aos seus nichos eleitorais; e a segunda modalidade consiste nos repasses estabelecidos pelo próprio Ministério, a partir de critérios, programas e recursos próprios. Há diversas modalidades de transferências voluntárias, as quais variam de acordo com o tipo de programa posto, tais como contrato de repasse, termo de colaboração, termo de fomento e termo de parceria. Para fins de taxonomia, chamaremos todos eles pela tipologia geral, ou seja, convênios. No primeiro caso, os parlamentares possuem maior discricionariedade no repasse dos recursos, bem como em relação a sua finalidade. No segundo caso, o Ministério define os programas e a temática de financiamento e cabe aos municípios e entes subnacionais diversos (tais como ONGs, sindicatos, cooperativas etc.) submeterem projetos pleiteando

recursos. De um modo ou de outro, o repasse a determinadas temáticas em detrimento de outras representa escolhas políticas que moldam quais áreas vinculadas ao campo da agricultura receberão mais recursos no nível local. Além desses tipos, há outras formas de repasse de recurso da União aos entes subnacionais, como o Fundo de Participação dos Municípios, Repasses Constitucionais para Saúde e Educação etc. Contudo, o enfoque do artigo se concentrará apenas nas TVU. Eis que recorreremos à literatura que trata sobre as Transferências Voluntárias da União para explicar o caráter político e discricionário dos repasses dos recursos (Meireles, 2019; Moutinho, 2016) e o modo com que os convênios representam as prioridades alocativas (Pinto, 2019) dos atores políticos (Capella & Brasil, 2022) para fomentar a discussão.

O texto que segue está dividido em quatro partes. Na primeira será aprofundada a teoria voltada às Transferências Voluntárias da União e sua conexão com o debate sobre agenda e instrumentos de políticas públicas. Na segunda parte será apresentada a metodologia e, na terceira, a análise e discussão dos dados a partir das categorias selecionadas. Por fim, apresentaremos a conclusão do estudo.

Fundamentação teórica

Conforme indicam Meireles (2019) e Lui & Schabbach (2020), as transferências voluntárias de recursos da União (TVU) possuem a finalidade de destinar recursos federais a outro ente federado ou subnacional (estados, municípios, Distrito Federal, ONG, associação, etc). O propósito do uso desse instrumento orçamentário e governamental é promover o desenvolvimento de políticas públicas prioritárias para os agentes políticos, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. As TVU estão desvinculadas de determinação constitucional ou legal, ou seja, são discricionárias. Segundo Meireles (2019), elas constituem uma das maneiras de cooperação intergovernamental para a implementação e desenvolvimento de políticas públicas. Conforme Lui & Schabbach (2020, p.16) “quando envolvem transferências voluntárias de recursos financeiros, os repasses são liberados após o envio de projetos pelos proponentes e a sua posterior aprovação, com a exigência de adequação do objeto e do plano de trabalho à execução financeira”. Nesse sentido, conforme afirma a bibliografia, as TVU não são disciplinadas por previsão normativa que padronize o montante ou a proporcionalidade de recursos suscetíveis de serem destinados aos governos estaduais e municipais, o que atribui alto grau de autonomia e discricionariedade da instância de governo concedente.

Consoante ao apontado por Lui e Schabbach (2020), existe um viés alocativo que pode ser atribuído aos acordos políticos dos governos subnacionais com a esfera de governo federal no que concerne às transferências voluntárias federais aos demais entes. Em outros termos, o Governo Federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados político-partidários e menos para aquelas governadas pela oposição (Ferreira & Bugarin, 2007; Moutinho, 2016; Meireles, 2019). Existe uma premissa compartilhada pelos estudos supracitados de que a decisão sobre o destino de verbas dialoga com o planejamento eleitoral com vistas a beneficiar a coalizão de partidos do governo central. Em contrapartida, espera-se que os governantes dos estados e, principalmente, dos municípios, retribuam, na forma de apoio eleitoral, os recursos recebidos anteriormente. Meireles (2019) afirma que esse tipo de lógica é comum em outros países, como nos Estados Unidos, onde cunhou-se

o conceito de *pork barrel*¹ para tratar do tema. O estudo de Soares & Melo (2016) investiga as Transferências Voluntárias da União (TVU), via convênios, para os municípios entre 1995 e 2010. Os autores observam que receberam mais recursos de transferências voluntárias os “municípios cujos prefeitos eram do mesmo partido ou da base aliada do presidente, os que proporcionaram maior votação ao presidente em sua eleição e os que tinham maior receita tributária própria, que foi considerada indicador de riqueza e de capacidade técnica” (Soares & Melo, 2016, p. 539). Os autores afirmam, assim, que as TVU para os municípios não são redistributivas, mas condicionadas por fatores políticos e técnicos.

Assim sendo, não há neutralidade no uso desse tipo de instrumento, dado que refletem as prioridades alocativas dos atores políticos que, em um determinado momento, ocupam posições de poder. Trata-se, portanto, de um instrumento de materialização dos interesses dispostos na agenda governamental, entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento (Capella & Brasil, 2022). Nesse sentido, argumenta-se que os convênios firmados pelo MAPA com os entes subnacionais constituem um instrumento de política pública cujo objetivo é materializar e operacionalizar os interesses dos atores políticos, sejam eles instalados na esfera local ou federal. Conforme Lascoumes & Le Gales (2007), um instrumento de política pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social, que organiza relações sociais específicas entre o Estado e seus destinatários, de acordo com as representações e significados que carrega. Os instrumentos determinam, em parte, quais recursos podem ser usados e por quem, para quê e de que forma. Dado o arcabouço institucional existente, os convênios podem servir como instrumentos para diversos objetivos, contudo, enfatizaremos dois principais, quais sejam: envio pelo MAPA de recursos às áreas definidas pelo núcleo político do Ministério como prioritárias, através da criação de editais de seleção de projetos em áreas de políticas públicas específicas; e as transferências de recursos oriundos de emendas parlamentares para os redutos eleitorais e áreas de políticas públicas de interesse. Assim, argumenta-se, com base na proposição de Lascoumes & Le Gales (2007), que os instrumentos de uma política pública não são puramente técnicos, pois que produzem efeitos específicos, independentemente de seus objetivos declarados (os fins que lhes são atribuídos), e estruturam as políticas públicas segundo sua própria lógica.

Esse arranjo institucional pode ser lido a partir de uma perspectiva crítica. Conforme apontam Bichir et al. (2020), o Poder Executivo Federal possui o papel de formulação e coordenação das políticas nacionais, bem como de principal financiador. Nessa conjuntura, o crescente papel do Poder Legislativo sobre o orçamento público coloca um desafio em relação ao tema, dado que é necessário conciliar a discricionariedade do legislador, quando este direciona as suas emendas parlamentares, com as políticas e programas estratégicos estabelecidos pelo Governo Federal. Caso não haja uma coordenação mais ampla, corre-se o risco de haver sobreposição de recursos em determinadas regiões e vazios assistenciais em outras. Nesse caso, argumenta-se que a celebração dos convênios firmados pelo MAPA para o desenvolvimento de políticas de agricultura deve ser investigada a partir do olhar dos instrumentos de políticas públicas a fim de contribuir para a construção de um sistema nacional coordenado, equânime e eficiente. Nesse contexto, evidencia-se a importância de entender as características dos convênios estabelecidos pelo MAPA ao longo do tempo tais como volume de recursos aportados, áreas que receberam mais recursos, instituição financiadora e local da destinação do recurso.

¹ O conceito é usado para designar o particularismo legislativo, em que deputados utilizariam políticas distributivas (através de emendas parlamentares) visando ao voto dos beneficiários. Trata-se de uma metáfora para a apropriação dos gastos do governo para projetos localizados nos distritos eleitorais sensíveis aos parlamentares.

No que concerne ao MAPA, é importante salientar que, atualmente, ele é resultado da fusão de dois ministérios. Criado em 1999, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi uma importante inovação institucional, que passou a ser o principal órgão coordenador das políticas voltadas à agricultura familiar, regulação fundiária, reforma agrária e para um amplo conjunto de minorias sociais. O referido Ministério foi extinto após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, e incorporado à estrutura do MAPA. Dentro da nova conjuntura, suas funções passaram a ser desempenhadas pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) e, mais recentemente, pela Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo (SAF). Em relação ao MAPA, a literatura converge no entendimento de que se trata de um arranjo institucional voltado para os interesses das elites econômicas do agronegócio e com baixo interesse nas áreas de desenvolvimento rural e agricultura familiar (Grisa et al., 2017). Assim, é importante salientar que, conforme os autores indicam, após a mudança político-institucional ocorrida em 2016, a temática, que era representada pelo MDA, perdeu espaço na agenda governamental. Resta entender como e se esse processo refletiu na celebração dos convênios.

Cohn (2020) apresenta uma análise extremamente crítica do período compreendido entre 2016-2020. A autora argumenta que o período foi marcado pelo enfraquecimento sistemático de incentivos às políticas sociais. Concomitante a esse processo, identifica-se um robusto ganho de poder por parte do Legislativo, principalmente no que concerne ao poder de destinação de recursos através de emendas parlamentares (Silva & Teixeira, 2022) e do chamado orçamento impositivo (Menezes & Pederiva, 2015).

Metodologia

Analisou-se os convênios celebrados pelo MAPA com entes subnacionais no período de 2008-2021. Compartilha-se do entendimento de que políticas públicas são iniciativas celebradas para enfrentar problemas públicos (Lima et al., 2021a) e, por isso, incluiu-se todos os tipos de convenientes (cooperativas, ONGs, associações de produtores etc.) e não apenas atores exclusivamente estatais, como os municípios.

Utilizou-se estatística descritiva para apresentação dos dados. O objetivo do presente artigo é buscar entender as áreas e as características das transferências voluntárias do MAPA aos entes subnacionais e discutir de que forma operam os instrumentos de incentivo às políticas de agricultura no país. Trata-se de uma pesquisa cujas fontes foram documentais e se encontram disponíveis em arquivos públicos, no caso, a Plataforma Mais Brasil, do Governo Federal. O estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa com coleta de dados do tipo documental (Sampaio & Lycarião, 2018).

Essa técnica tem por propósito apreender as informações contidas nos documentos por meio de procedimentos de sistematização e categorização. Para tanto, foram acessados, em junho de 2022, os convênios celebrados entre o MAPA e os entes subnacionais no Brasil, disponíveis no Portal da Transparência de Recursos Federais da União, no período de 2008 a 2021. Após a coleta das informações, organizou-se o material em uma planilha e se examinou o conteúdo das propostas, atentando para os valores apresentados, a área de atuação do projeto e o estado da federação que recebeu os recursos. Ao total, foram analisados 29.435 convênios entre o MAPA e os entes subnacionais, no período de 2008-2021. As doze áreas de atuação dos convênios selecionadas para análise neste artigo foram: patrulha mecanizada; estradas vicinais; políticas para mulheres; políticas para comunidades quilombolas; defesa agropecuária; exposição, feiras e shows; capacitação de agricultores;

equipamentos, insumos e sementes; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; e o programa Terra Brasil – PNCF. É preciso apontar que a referida classificação foi feita pelo próprio MAPA e adotada pelos autores.

Os dados serão dispostos a partir de três categorias de resultados: montante de recursos destinados; área de vinculação do projeto; e destino do recurso.

Resultados e discussão

As Tabelas 1, 2 e 3 apresentam os dados relativos à distribuição de recursos por área temática ao longo do tempo. Em relação aos recursos, consideramos os empenhados, em concordância com o trabalho de Soares & Melo (2016). O empenho corresponde à primeira fase de execução de uma despesa e vincula os recursos orçamentários do Tesouro ao gasto correspondente. No momento seguinte ao empenho, acontece a liquidação e, por fim, o pagamento. Preferiu-se trabalhar com a categoria empenho, dado que os convênios podem perdurar por anos, com liberações parciais de recursos. Além disso, no final das tabelas, apresenta-se a taxa geométrica de crescimento anual (TGCA), em consonância com o estudo de Amaral & Bacha (2023), que analisa a distribuição de subvenções federais para agropecuária brasileira ao longo do tempo.

Identifica-se que áreas voltadas às políticas para mulheres, capacitação de agricultores, insumos e sementes, quilombolas, Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) sofreram, ao longo do tempo, uma queda bastante acentuada no volume de recursos aportados. Contudo, os convênios voltados às áreas de exposições, defesa agropecuária, equipamentos, estrada vicinal e patrulha mecanizada observaram um aumento expressivo de alocação de recursos no período estudado. Esse dado deve-se, sobretudo, à uma importante mudança nas prioridades da agenda governamental brasileira (Capella & Brasil, 2022). Um dos reflexos da saída dos temas voltados à agricultura familiar da agenda foi que o Ministério do Desenvolvimento Agrário, então responsável por coordenar tais políticas, perdeu seu caráter institucional e foi incorporado à estrutura administrativa do MAPA. A queda na destinação dos recursos ilustra esse cenário.

As TGCA's voltadas às áreas de compras de tratores, maquinários, equipamentos e exposições contaram com um expressivo aumento de recursos ao longo da série histórica estudada. Por outro lado, políticas para mulheres, capacitação de agricultores, quilombos e políticas voltadas à reforma agrária sofreram com uma queda expressiva.

Esses dados revelam que a distribuição de recursos através dos convênios possui uma lógica de valorização da compra de equipamentos agrícolas em detrimento a setores voltados ao desenvolvimento humano e financiamento de políticas destinadas às minorias sociais. Reitera-se, nesse sentido, a ideia de que os instrumentos não se constituem como dispositivos neutros, mas sim, revelam as prioridades alocativas dos atores que ocupam posições com recursos de poder na agenda governamental.

Conforme indicado por Grisa et al. (2014), há, nas políticas de financiamento voltadas à agricultura familiar (tal como o PRONAF), uma forte tendência à comercialização de tratores e maquinários agrícolas. Essa mesma tendência se identifica ao observar a forte concentração de recursos nas temáticas voltadas à compra de maquinários e equipamentos (tais como estradas vicinais e patrulha mecanizada). Os convênios que visam temáticas como patrulha agrícola e estradas vicinais objetivam, essencialmente, destinar recursos para que os entes locais adquiram os maquinários necessários (tratores, retroescavadeiras etc.) para desenvolver tais funções.

Tabela 1 - Recursos empenhados (em valores reais correntes) pelo Mapa nas áreas de patrulha mecanizada, estrada vicinal, reforma agrária e ATER, e taxa geométrica de crescimento anual (TGCA em %), por ano.

| Ano | Patrulha mecanizada | Estrada vicinal | Reforma Agrária | ATER |
|------|---------------------|-----------------|-----------------|-------------|
| 2008 | 9534937,5 | 15756973,67 | 708750 | 394005880,3 |
| 2009 | 762855745,1 | 3055111164 | 15950061 | 527791048,2 |
| 2010 | 1001310881 | 175147666,6 | 6739587 | 38110338,54 |
| 2011 | 651621422,8 | 224352901,2 | 5587315 | 9989525,6 |
| 2012 | 786841753,2 | 237549231,1 | 4137534 | 14057099,29 |
| 2013 | 1017404811 | 294013355,5 | 1003590 | 51015360,26 |
| 2014 | 453257755,8 | 286166492,2 | 2551663 | 2789059,35 |
| 2015 | 239160432,5 | 140554493,4 | 0 | 44807377,11 |
| 2016 | 519993195,9 | 268411901,8 | 3363761 | 35993441,34 |
| 2017 | 791782936,7 | 288095375,2 | 2094146 | 11495342,61 |
| 2018 | 609891023 | 538059858,6 | 156250 | 4096770,688 |
| 2019 | 644269562,6 | 1704560596 | 146410 | 13519538,12 |
| 2020 | 600717727,1 | 607570347,9 | 4275633 | 27356510,57 |
| 2021 | 1075883537 | 1280178585 | 184815 | 1967945,085 |
| TGCA | 44% | 40% | -10% | -33% |

Fonte: Brasil (2022). Portal + Brasil. *Recursos atualizados para valores de 2021.

Tabela 2 - Recursos empenhados (em valores reais correntes) pelo MAPA nas áreas de exposições e eventos, defesa agropecuária, insumos e sementes e equipamentos, e taxa geométrica de crescimento anual (TGCA em %), por ano.

| Ano | Exposições | Defesa agropecuária | Insumos e sementes | Equipamentos |
|------|------------|---------------------|--------------------|--------------|
| 2008 | 4150941 | 5612001 | 14478460 | 328808 |
| 2009 | 23610775 | 59920973 | 210613092 | 1627399550 |
| 2010 | 23135577 | 6867691 | 23985663 | 51570833 |
| 2011 | 12404066 | 21973943 | 20366220 | 140038826 |
| 2012 | 6303635 | 6117539 | 28298155 | 247309563 |
| 2013 | 18651738 | 170642636 | 16390121 | 262699704 |
| 2014 | 8768986 | 3555852 | 13438989 | 253325601 |
| 2015 | 6189293 | 34746274 | 12770247 | 108356323 |
| 2016 | 12305471 | 60104467 | 20442418 | 169476921 |
| 2017 | 4762938 | 643194 | 6076908 | 211964926 |
| 2018 | 8636044 | 0 | 5426981 | 104893651 |
| 2019 | 4817562 | 31895136 | 7630165 | 185957148 |
| 2020 | 5694840 | 38717265 | 4992234 | 477175170 |
| 2021 | 10345675 | 18163823 | 13364045 | 320576945 |
| TGCA | 7% | 9% | -1% | 70% |

Fonte: Brasil (2022). Portal + Brasil. *Recursos atualizados para valores de 2021.

Tabela 3 - Recursos empenhados (em valores reais correntes) pelo Mapa nas áreas de políticas para mulheres, quilombolas, capacitação de agricultores e PNCF e taxa geométrica de crescimento anual (TGCA em %), por ano.

| Ano | Mulheres | Quilombolas | Capacitação | PNCF |
|------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| 2008 | 40005462,38 | 3975402 | 33661012,84 | 21379946 |
| 2009 | 24808583,39 | 10672128 | 61049278,06 | 13264951 |
| 2010 | 35062743,9 | 4084394 | 88983435,85 | 3172882 |
| 2011 | 23319231,39 | 0 | 13960188,65 | 1331227 |
| 2012 | 15966851,03 | 852111,8 | 67292740,88 | 3160593 |
| 2013 | 13210901,98 | 3540983 | 35742285,77 | 13121297 |
| 2014 | 15266242,84 | 953042,1 | 41288727,85 | 8472508 |
| 2015 | 7226347,155 | 646161,1 | 18121227,32 | 13402736 |
| 2016 | 739624,2701 | 753500 | 10686391,82 | 7499649 |
| 2017 | 1810342,14 | 0 | 24461659,4 | 7735427 |
| 2018 | 2309681,25 | 0 | 5483116,675 | 0 |
| 2019 | 0 | 0 | 9720119,716 | 0 |
| 2020 | 348000 | 910739,2 | 10075661,04 | 0 |
| 2021 | 638871,045 | 1949884 | 5775434,396 | 0 |
| TGCA | -27% | -5% | -13% | -100% |

Fonte: Brasil (2022). Portal + Brasil. *Recursos atualizados para valores de 2021.

A Tabela 4 contém o número de convênios celebrados pelo MAPA com os entes subnacionais ao longo do tempo. É importante destacar que se dividiu também pelo agente financiador, ou seja, se o recurso foi proveniente do MAPA ou de emendas parlamentares.

Destaca-se que o papel das emendas parlamentares no financiamento dessas políticas cresceu nos anos recentes. Em relação aos convênios para patrulha mecanizada, aqueles financiados pelo MAPA caíram ao longo do tempo quando comparados com as emendas parlamentares. Os convênios voltados às estradas vicinais, por outro lado, apresentam um equilíbrio da série histórica analisada. Em relação aos convênios voltados para projetos de capacitação de agricultores, verifica-se historicamente um protagonismo maior do MAPA na condução de tais iniciativas, apesar de, nos anos de 2020 e 2021, o tema ter deixado de ser prioridade do Ministério, passando, quase exclusivamente, a depender das emendas destinadas pelos parlamentares. No que tange aos convênios voltados à Assistência Técnica e Extensão Rural, verifica-se um protagonismo do MAPA no financiamento dessas políticas, com exceção do ano de 2018.

Tabela 4 - Número de convênios celebrados pelo MAPA, por ano, finalidade e fonte de origem de recurso.

| Ano | Patrulha Agrícola | | Estrada vicinal | | Capacitação | | ATER | |
|------|-------------------|------|-----------------|------|-------------|------|--------|------|
| | Emenda | MAPA | Emenda | MAPA | Emenda | MAPA | Emenda | MAPA |
| 2008 | 0 | 5 | 0 | 31 | 0 | 31 | 0 | 27 |
| 2009 | 0 | 1626 | 0 | 235 | 0 | 68 | 0 | 68 |
| 2010 | 718 | 1467 | 58 | 281 | 0 | 58 | 1 | 19 |
| 2011 | 566 | 738 | 70 | 21 | 3 | 16 | 0 | 6 |
| 2012 | 998 | 487 | 73 | 22 | 8 | 33 | 2 | 7 |
| 2013 | 1628 | 751 | 212 | 50 | 5 | 20 | 4 | 31 |
| 2014 | 893 | 437 | 81 | 77 | 5 | 8 | 1 | 2 |
| 2015 | 426 | 240 | 61 | 45 | 1 | 9 | 5 | 32 |
| 2016 | 1131 | 182 | 84 | 83 | 3 | 9 | 5 | 17 |
| 2017 | 869 | 646 | 89 | 76 | 1 | 6 | 3 | 8 |
| 2018 | 1310 | 653 | 85 | 123 | 1 | 7 | 13 | 3 |
| 2019 | 798 | 1195 | 183 | 230 | 2 | 7 | 4 | 11 |
| 2020 | 629 | 721 | 67 | 287 | 17 | 6 | 4 | 23 |
| 2021 | 1544 | 244 | 291 | 234 | 14 | 1 | 2 | 3 |

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2022)

A Tabela 5 dá prosseguimento à Tabela 4, exibindo as áreas temáticas que receberam convênios da União no recorte temporal analisado.

No caso dos convênios financiados pelo MAPA voltados às políticas para mulheres, verifica-se uma queda brusca no número de projetos aprovados. Além disso, verifica-se uma diminuição do protagonismo do Poder Executivo nessas políticas, dado que, desde 2020 a totalidade dos projetos nessa área foi financiada através de emendas parlamentares. Processo semelhante se identifica em relação às políticas para as comunidades quilombolas e para reforma agrária – uma brusca diminuição do número de convênios e um maior protagonismo do Poder Legislativo. Além disso, observa-se que, em relação ao programa Terra Brasil (PNCF), um programa complementar à reforma agrária, não houve nenhum repasse de recurso através de convênios desde 2017, demonstrando que o tema perdeu espaço na agenda dos atores políticos.

Tabela 5 - Número de convênios celebrados pelo MAPA, por ano, finalidade e fonte de origem de recurso.

| Ano | Mulheres | | Quilombolas | | Reforma Agrária | | PNCF | |
|------|----------|------|-------------|------|-----------------|------|--------|------|
| | Emenda | MAPA | Emenda | MAPA | Emenda | Mapa | Emenda | MAPA |
| 2008 | 0 | 26 | 0 | 12 | 0 | 1 | 0 | 12 |
| 2009 | 0 | 37 | 0 | 11 | 0 | 6 | 0 | 18 |
| 2010 | 0 | 38 | 0 | 4 | 0 | 5 | 0 | 6 |
| 2011 | 0 | 8 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| 2012 | 1 | 21 | 0 | 1 | 0 | 5 | 0 | 5 |
| 2013 | 0 | 26 | 0 | 5 | 0 | 1 | 0 | 5 |
| 2014 | 0 | 21 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 6 |
| 2015 | 1 | 7 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4 |
| 2016 | 0 | 7 | 1 | 0 | 4 | 1 | 1 | 3 |
| 2017 | 1 | 16 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| 2018 | 2 | 4 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 2019 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 2020 | 2 | 0 | 0 | 1 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| 2021 | 4 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2022).

Em relação à Tabela 6, verifica-se que as áreas voltadas para exposições, insumos e sementes e equipamentos passaram a contar fortemente com repasses oriundos de emendas parlamentares. A exceção é a área de defesa agropecuária, que ainda segue tendo o MAPA como protagonista. Importante apontar que, nos primeiros anos da série histórica, para todos os casos apresentados, o MAPA apresentava-se como o único ator que financiava tais políticas. Contudo, com o passar dos anos, verifica-se um expressivo interesse do Congresso em financiar as ações.

Tabela 6 - Número de convênios celebrados pelo MAPA, por ano, finalidade e fonte de origem de recurso.

| Ano | Exposições | | Equipamentos | | Insumos e sementes | | Defesa agropec. | |
|------|------------|------|--------------|------|--------------------|------|-----------------|------|
| | Emenda | MAPA | Emenda | MAPA | Emenda | Mapa | Emenda | MAPA |
| 2008 | 0 | 14 | 0 | 1 | 0 | 19 | 0 | 1 |
| 2009 | 0 | 104 | 0 | 72 | 0 | 71 | 0 | 19 |
| 2010 | 8 | 95 | 27 | 95 | 17 | 40 | 0 | 5 |
| 2011 | 5 | 61 | 34 | 208 | 28 | 45 | 0 | 2 |
| 2012 | 10 | 7 | 165 | 60 | 28 | 37 | 0 | 4 |
| 2013 | 22 | 11 | 258 | 71 | 48 | 33 | 0 | 24 |
| 2014 | 9 | 13 | 137 | 70 | 10 | 3 | 0 | 7 |
| 2015 | 2 | 15 | 81 | 53 | 25 | 5 | 0 | 9 |
| 2016 | 17 | 5 | 242 | 50 | 31 | 8 | 2 | 9 |
| 2017 | 10 | 10 | 205 | 106 | 15 | 12 | 1 | 1 |
| 2018 | 23 | 11 | 262 | 113 | 21 | 3 | 0 | 0 |
| 2019 | 11 | 4 | 175 | 226 | 17 | 10 | 0 | 4 |
| 2020 | 18 | 1 | 110 | 95 | 21 | 1 | 0 | 4 |
| 2021 | 20 | 0 | 287 | 34 | 12 | 0 | 0 | 9 |

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2022)

Mesmo sendo perfeitamente legítimas, do ponto de vista do arcabouço institucional brasileiro, as emendas parlamentares enquanto instrumentos de financiamento das políticas voltadas

à agricultura no Brasil merecem especial atenção. Ao longo dos últimos anos verificou-se um aumento do poder de barganha do Congresso Nacional sobre o Orçamento Público brasileiro de forma geral (Silva & Teixeira, 2022) e, de forma mais específica, no financiamento dos convênios estabelecidos pelo MAPA. A criação das emendas impositivas contribuiu para modificar o poder de negociação entre o parlamento e o Executivo, deixando ainda mais complexo o presidencialismo de coalisão brasileiro. Essa configuração institucional abre margem para um processo de repasses de recursos do governo central aos entes subnacionais de forma atomizada, com base na decisão individual de cada parlamentar. Carece, nesse contexto, estratégias de coordenação federativa (Bichir et al., 2020) por parte do governo central a fim de observar quais áreas são prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento nacional em geral e das políticas públicas de agricultura em particular. Nessa configuração corre-se o risco de haver sobreposição de recursos em currais eleitorais parlamentares e, por outro lado, a incidência de vazios assistenciais em outras regiões. Ou seja, do ponto de vista da equidade, o atual arranjo institucional prevê o uso de instrumentos de alocação de recursos sem a preocupação de garantir uma distribuição de recursos equânime.

É importante destacar, também, que as políticas consideradas para “minorias sociais” têm passado por uma acentuada diminuição ao longo do tempo. Entre os anos de 2008-2015 identifica-se um intenso protagonismo do MAPA em financiar tais políticas e, desde então, os poucos convênios que têm sido firmados são, em grande medida, fruto de emendas parlamentares. Esse dado pode ser explicado em função da saída da temática da agenda governamental, principalmente após a saída do Partido dos Trabalhadores da Presidência da República, em 2016, quando houve um enfraquecimento das políticas sociais no país e da extinção do MDA (Cohn, 2020).

A análise da distribuição geográfica dos recursos advindos de convênios por região, apresentado na Tabela 7, aponta para um sistema altamente desigual. Os estados da Região Sul concentraram 44,6% dos convênios celebrados no período de 2008-2021. O Rio Grande do Sul responde por 21% do total dos convênios, seguido pelo estado do Paraná (13%) e Santa Catarina (9%). Esse dado pode ser explicado pelo fato dos atores políticos oriundos da região conseguirem uma maior articulação com o MAPA e os parlamentares desses estados destinarem mais emendas para as temáticas voltadas ao tema. Conforme indica Meireles (2019), as transferências voluntárias de recursos obedecem a uma lógica voltada à capacidade de articulação dos interesses dos atores políticos locais à esfera federal.

A Região Sudeste concentra 25% dos convênios, com destaque para o estado de Minas Gerais, com 13% dos percentuais, seguido por São Paulo (5%) e Espírito Santo (4%). O estado do Rio de Janeiro, por outro lado, concentra pouco mais de 1% dos convênios. Identifica-se, por outro lado, que os estados das regiões Norte e Nordeste concentram baixos percentuais de convênios celebrados, 8% e 14%, respectivamente. A Região Centro-Oeste também apresenta um baixo percentual de convênios, 9%.

Ao analisar a oferta de crédito para a agricultura familiar através do Pronaf, o estudo coordenado por Grisa et al. (2014) identificou uma concentração de recursos nos estados do RS, MG, BA, PR e SC. Em outro estudo, voltado à celebração de convênios por consórcios intermunicipais, Lui et al. (2020) também identificaram os estados da Região Sul, Minas Gerais e Bahia como os principais receptores de recursos discricionários. O estudo de Moutinho (2016) também respalda tal achado, observando que há uma forte concentração de recursos direcionados para a região Sul do Brasil, quando se trata de emendas parlamentares individuais provenientes de deputados. Mesmo que tal tendência reiterada pela literatura não explique diretamente os dados encontrados no presente estudo, destaca-se a necessidade de compreender, em

futuras investigações, que tipo de capacidade de articulação os atores políticos oriundos da Região Sul do Brasil possuem no que concerne à transferência voluntária de recursos da União. O estudo de Meireles (2019) sugere a investigação das burocracias partidárias locais e seus instrumentos de articulação com os atores localizados no governo federal.

No que tange ao debate sobre coordenação federativa, conforme apontam Bichir et al. (2020), o governo federal possui um amplo conjunto de instrumentos de distribuição de recursos aos entes subnacionais. Identificou-se que, dado o arranjo institucional posto, o Congresso Nacional se apresenta como um ator importante na distribuição de recursos. Contudo, verificou-se uma forte assimetria regional no que concerne à temática, com a concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste. Os convênios, pensados como um tipo de transferência voluntária de recursos da União, são instrumentos de fomento a determinadas atividades no país. Contudo, conforme apontam Lascoumes & Le Gales (2007), os instrumentos de políticas públicas não são neutros e produzem efeitos significativos no campo social e representam prioridades alocativas (Pinto, 2019). Observa-se, portanto, que a distribuição de convênios voltados à agricultura no país privilegia um conjunto de políticas e de regiões em detrimento de outras. É preciso, nesse sentido, que haja instrumentos de coordenação por parte do MAPA para evitar sobreposições de recursos em determinadas regiões, vazios assistenciais e que determinadas áreas de políticas públicas fiquem desassistidas.

Tabela 7 - Distribuição dos convênios celebrados pelo MAPA no período de 2008-2021 por UF.

| UF | Patrulha | Estrada vicinal | Defesa agrop | insumos sementes | Equipamentos | Exposição | Capacitação | Quilombolas | Mulheres | Reforma agrária | ATER | PNCF | % |
|-------|--------------|-----------------|--------------|------------------|--------------|------------|-------------|-------------|------------|-----------------|------------|-----------|-------|
| AC | 152 | 22 | 3 | 7 | 144 | 3 | 6 | 0 | 4 | 0 | 5 | 0 | 1,2% |
| AL | 133 | 17 | 2 | 3 | 32 | 0 | 8 | 1 | 7 | 0 | 7 | 2 | 0,7% |
| AM | 92 | 29 | 1 | 0 | 22 | 2 | 10 | 0 | 2 | 0 | 7 | 0 | 0,6% |
| AP | 44 | 3 | 2 | 1 | 8 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 5 | 0 | 0,2% |
| BA | 461 | 163 | 2 | 3 | 44 | 35 | 16 | 5 | 20 | 0 | 16 | 5 | 2,6% |
| CE | 111 | 109 | 3 | 3 | 22 | 44 | 24 | 0 | 16 | 4 | 11 | 2 | 1,2% |
| DF | 24 | 2 | 1 | 3 | 15 | 13 | 14 | 3 | 10 | 2 | 31 | 4 | 0,4% |
| ES | 1031 | 46 | 2 | 5 | 77 | 9 | 12 | 0 | 6 | 2 | 13 | 3 | 4,1% |
| GO | 997 | 27 | 2 | 11 | 49 | 15 | 7 | 1 | 13 | 0 | 7 | 5 | 3,9% |
| MA | 154 | 215 | 3 | 3 | 48 | 7 | 4 | 4 | 7 | 0 | 13 | 2 | 1,6% |
| MG | 2970 | 444 | 5 | 109 | 208 | 73 | 24 | 3 | 13 | 1 | 22 | 4 | 13,2% |
| MS | 576 | 27 | 8 | 12 | 44 | 50 | 5 | 0 | 3 | 1 | 4 | 5 | 2,5% |
| MT | 588 | 64 | 2 | 14 | 48 | 9 | 5 | 0 | 0 | 1 | 11 | 1 | 2,5% |
| PA | 355 | 48 | 2 | 9 | 54 | 3 | 13 | 2 | 4 | 1 | 11 | 1 | 1,7% |
| PB | 528 | 97 | 4 | 8 | 81 | 6 | 13 | 2 | 11 | 1 | 10 | 2 | 2,6% |
| PE | 260 | 35 | 6 | 4 | 30 | 13 | 12 | 4 | 14 | 4 | 16 | 7 | 1,4% |
| PI | 167 | 190 | 4 | 7 | 21 | 1 | 10 | 0 | 11 | 3 | 3 | 3 | 1,4% |
| PR | 2866 | 399 | 6 | 100 | 616 | 44 | 16 | 1 | 10 | 4 | 17 | 7 | 13,9% |
| RJ | 401 | 28 | 4 | 5 | 27 | 5 | 9 | 3 | 1 | 0 | 4 | 2 | 1,7% |
| RN | 238 | 78 | 4 | 6 | 35 | 16 | 24 | 1 | 17 | 0 | 16 | 4 | 1,5% |
| RO | 352 | 25 | 1 | 6 | 53 | 15 | 4 | 0 | 1 | 0 | 13 | 2 | 1,6% |
| RR | 38 | 18 | 3 | 0 | 24 | 0 | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 | 0 | 0,3% |
| RS | 4455 | 642 | 8 | 115 | 927 | 56 | 34 | 2 | 19 | 1 | 14 | 2 | 21,3% |
| SC | 2119 | 102 | 13 | 67 | 350 | 46 | 32 | 2 | 9 | 5 | 20 | 2 | 9,4% |
| SE | 192 | 29 | 2 | 1 | 6 | 0 | 1 | 1 | 3 | 5 | 8 | 1 | 0,8% |
| SP | 1314 | 72 | 2 | 11 | 140 | 24 | 26 | 4 | 14 | 4 | 8 | 0 | 5,5% |
| TO | 284 | 227 | 6 | 12 | 113 | 17 | 8 | 0 | 3 | 0 | 6 | 0 | 2,3% |
| Total | 20902 | 3158 | 101 | 525 | 3238 | 506 | 339 | 39 | 221 | 39 | 301 | 66 | 100% |

Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (2022).

As discussões sobre políticas públicas voltadas à agricultura no Brasil se dirigiram, historicamente, para a compreensão do desenvolvimento da agricultura familiar, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do papel exercido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário nessa conjuntura (Grisa & Schneider, 2014). Nesse sentido, o presente artigo contribui com a literatura ao investigar uma outra dimensão do processo, a transferência voluntária de recursos do MAPA, através de convênios, aos entes subnacionais. Dado o seu caráter exploratório, o artigo não avança no sentido de fornecer evidências sobre as relações de causalidade no que tange à lógica de distribuição de recursos e seus efeitos socioeconômicos em âmbito local. Contudo, o artigo chama a atenção para a rica dimensão que as TVU representam para o campo de estudos voltado às políticas de agricultura no país.

Grisa et al. (2017) apontam que as interações entre governo de centro-esquerda, burocracia estatal e sociedade civil organizada qualificaram e deram legitimidade para o processo de estruturação de capacidades institucionais, democráticas e financeiras com vistas ao desenvolvimento rural. Essas interações se expressaram num acelerado processo de inovações nas políticas públicas. Contudo, após a mudança de governo ocorrida em 2016, em decorrência do afastamento da então presidente, identifica-se uma diminuição do papel do MAPA na celebração dos convênios para áreas como políticas públicas para mulheres, quilombos, reforma agrária, extensão rural e capacitação de agricultores. Por outro lado, áreas voltadas à compra de tratores, maquinários e equipamentos tiveram um expoente crescimento no período estudado, incentivados fortemente por recursos oriundos de emendas parlamentares. As teorias voltadas a entender a formulação da agenda governamental contribuem para a explicação desse fenômeno (Capella & Brasil, 2022).

Em relação ao papel do governo federal na coordenação das políticas de agricultura, a análise de Grisa et al. (2017) aponta um setor bastante influenciado pelas elites econômicas do agronegócio e com baixa capacidade estatal para coordenar as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e agricultura familiar. Os autores ainda afirmam que a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2016, a dispersão de suas funções em diversas institucionalidades e a mudança em boa parte da burocracia que estava à frente das políticas voltadas para a agricultura familiar denotam a fraca ancoragem institucional desses setores no estado brasileiro, sendo altamente suscetíveis às mudanças políticas. Ainda, chamam a atenção para os arrefecimentos políticos e financeiros do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel ocorridos nos últimos anos. Essas constatações colaboram para explicar a diminuição dos convênios para as áreas voltadas às políticas públicas para mulheres, quilombos, reforma agrária, extensão rural e capacitação e uma sobrevalorização para setores voltados à compra de máquinas, tratores e equipamentos. Como apontado por Pinto (2019), trata-se de entender quais são as prioridades orçamentárias vigentes e como elas se alternam ao longo do tempo. Também é importante destacar que a falta de capacidade de coordenação do MAPA contribui para aprofundar o quadro de extrema concentração de recursos em determinadas regiões do país e em certas áreas de políticas públicas. Futuros trabalhos poderão investigar/propor mecanismos para que o MAPA desenvolva a função de coordenação das políticas de agricultura do país, em consonância com o que é identificado nos Ministério da Saúde e Educação, por exemplo (Bichir et al., 2020). Destacamos, nesse sentido, que já houveram, no governo federal, iniciativas por parte da União em que se criava tipologias de atores elegíveis a acessar determinados recursos e editais (Caniello et al., 2016). Destacamos que essa estratégia poderia servir como um tipo de medida compensatória para distribuir recursos para áreas até então menos assistidas pelos convênios.

Conclusão

Esse trabalho teve como finalidade analisar as características dos convênios estabelecidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com os entes subnacionais, no período de 2008 a 2021. A análise foi situada dentro do campo das políticas públicas, com especial atenção aos campos de estudos que versam sobre transferência voluntária de recursos da União (Soares & Melo, 2016; Meireles, 2019; Lui et al., 2020) e suas prioridades alocativas na agenda governamental (Pinto, 2019; Capella & Brasil, 2022), instrumentos de políticas públicas (Lascoumes & Le Gales, 2007; Aguiar et al., 2022) e o papel exercido pelo governo federal para a coordenação das políticas públicas (Bichir et al., 2020).

O artigo defende a tese de que os convênios celebrados pelo MAPA com os entes subnacionais são uma dimensão importante para pensar políticas públicas de agricultura do país, dado o seu caráter alocativo de recursos financeiros e discricionário em relação à temática de investimento. Destaca-se, de forma geral, o papel que o Congresso passou a ocupar no arranjo político, principalmente no que tange ao poder de destinação de recursos. Essa forma de alocação de recursos pode ser entendida como um tipo de instrumento de política pública (Lascoumes & Le Gales, 2007) destinado a (i) satisfazer as demandas distributivas dos atores políticos inseridos no Congresso Nacional e (ii) de financiamento de ações consideradas estratégicas pelo Poder Executivo Federal (Capella & Brasil, 2022; Pinto, 2019).

A literatura sobre transferências voluntárias de recursos da União aos entes subnacionais contribuiu para o presente artigo na medida em que revela a importância da dimensão político-relacional na celebração de convênios (Meireles, 2019; Soares & Melo, 2016). Nesse caso, reiteramos os argumentos de Soares & Melo (2016) no sentido de afirmar que as transferências voluntárias para os entes subnacionais não são redistributivas, mas condicionadas por fatores políticos e técnicos, e que processos políticos como barganha e troca de apoio parlamentar são determinantes nesse processo. Argumenta-se que esse tipo de instrumento de alocação de recursos, operado dentro do arranjo institucional existente, produz, na área das políticas públicas de agricultura, um conjunto de assimetrias distributivas tanto do ponto de vista territorial (privilegiando a Região Sul e Sudeste) quanto em determinadas áreas de políticas públicas (compra de tratores, equipamentos e maquinários agrícolas). Reiteramos a pertinência da reflexão sobre instrumentos de políticas públicas (Lima et al., 2021b) para o campo de estudos dado que é possível realizar uma reflexão crítica acerca das técnicas por meio das quais os governos geram, avaliam e implementam opções de políticas.

Futuras pesquisas poderão se interessar por compreender quais os impactos que os convênios exercem sobre as atividades produtivas locais, os processos de negociação por recursos e como se dá a gestão desses recursos por municípios, cooperativas etc. Sub-recortes também podem ser feitos na base da Plataforma Mais Brasil, como análise de convênios voltados à agricultura orgânica; municípios situados na região da Amazônia Legal; comunidades quilombolas etc. Além disso, abordagens quantitativas poderão analisar quais dimensões contribuem para explicar o porquê de determinados atores conseguirem mais recursos do que outros e quais impactos socioeconômicos resultam desses investimentos.

Referências

- Abreu, C. R., & Câmara, L. M. (2015). O orçamento público como instrumento de ação governamental: Uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Revista de Administração Pública*, 49(1), 73-90. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121776>.

- Aguiar, R. B., Lima, L. L., & Lui, L. (2022). Analyzing the thematic evolution of policy design research. *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 1(98), 1-22. Recuperado em 05 de agosto de 2022, de <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/575>
- Amaral, F. J. G., & Bacha, C. J. C. (2023). Subvenções federais dadas à agropecuária brasileira no período de 2003 a 2019. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61(1), e251646. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2021.251646>.
- Bichir, R., Simoni Junior, S., & Pereira, G. (2020). Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus Efeitos na Implementação o Caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35(102), e3510207.
- Brasil. (2022). *Plataforma + Brasil*. Recuperado em 05 de agosto de 2022, de <https://portal.plataformamaisbrasil.gov.br/maisbrasil-portal-frontend/>
- Caniello, M., Caniello, N. T., & de Lima Melo, W. J. (2016). Compras governamentais de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar no território rural do Seridó paraibano. *Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas*, 36(2), 82-97.
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1), 2158-2440. <http://dx.doi.org/10.1177/2158244019900568>.
- Capella, A. C. N., & Brasil, F. G. (2022). Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Revista de Sociologia e Política*, 30, e017.
- Cohn, A. (2020). As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 109, 129-160.
- Ferreira, I. F. S., & Bugarin, M. S. (2007). Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, 61(3), <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>.
- Grisa, C., & Schneider, S. (2014). 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*, 52(Supl. 1), 125-146. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>.
- Grisa, C., Kato, K. Y. M., Flexor, G. G., Zimmermann, S. A. (2017). Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Society and Culture*, 20(1)
- Grisa, C., Wesz Junior, V. J., & Buchweitz, V. D. (2014). Revisitando o Pronaf: Velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52(2), 323-346. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>.
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 20(1), 1-21. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>.
- Lima, L. L., D'Ascenzi, L., Lui, L., & de Aguiar, R. B. (2021a). Políticas públicas e desenvolvimento: uma proposta de modelo de análise. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 13, e20210048. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20210048>.
- Lima, L. L., Aguiar, R. B., & Lui, L. (2021b). Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 36, e246779. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>.

- Lui, L., & Schabbach, L. M. (2020). Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. *Ciências Sociais Unisinos*, 56(1), 13-25.
- Lui, L., Schabbach, L. M., & Nora, C. R. D. (2020). Health regionalization and federative cooperation in Brazil: The role of inter-municipal consortium. *Ciencia & Saude Coletiva*, 25, 5065-5074. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>.
- Meireles, F. (2019). Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 53(1), 173-194. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170282>.
- Menezes, D., & Pederiva, J. (2015). Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Administração Pública E Gestão Social*, 7(4), 178-186.
- Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 151-166. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612139003>.
- Pinto, É. G. (2019). Erosão orçamentário-financeira dos direitos sociais na Constituição de 1988. *Ciencia & Saude Coletiva*, 24(12), 4473-4478. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320182412.25092019>.
- Sampaio, R., & Lycarião, D. (2018). Eu quero acreditar! Da importância, formas de uso e limites dos testes de confiabilidade na Análise de Conteúdo. *Revista de Sociologia e Política*, 26, 31-47.
- Silva, M. F. G., & Teixeira, M. A. C. (2022). A política e a economia do governo Bolsonaro: uma análise sobre a captura do orçamento. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 27(86), 1-13.
- Soares, M. M., & Melo, B. G. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50, 539-562.

Recebido: Agosto 05, 2022;

Aceito: Dezembro 05, 2022.

JEL Classification: H11 e H50.