

# Políticas para agricultura na Amazônia: análise dos convênios celebrados entre a União e os entes subnacionais

## *Policies for agriculture in the Legal Amazon: analysis of agreements signed between the Union and subnational entities*

Lizandro Lui<sup>1</sup> , Bruno Catini<sup>2</sup> , Wanessa Miquelino<sup>2,3</sup> 

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

<sup>2</sup>Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Governo, Fundação Getulio Vargas (FGV), Brasília (DF), Brasil. E-mails: bcatini@uol.com.br; wanessamiquelino@gmail.com

<sup>3</sup>Coordenação de Gestão de Contratos, Ministério da Agricultura e Pecuária, Brasília (DF), Brasil.

**Como citar:** Lui, L., Catini, B., & Miquelino, W. (2024). Políticas para agricultura na Amazônia: análise dos convênios celebrados entre a União e os entes subnacionais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 62(2), e273800. <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.273800>

**Resumo:** O artigo analisa as transferências voluntárias de recursos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para entidades situadas na região da Amazônia Legal, entre 2008 e 2022. Os dados utilizados foram obtidos da plataforma Transferegov do Governo Federal e foram aplicadas técnicas de análise de conteúdo. O estudo considerou teorias sobre transferências voluntárias de recursos, instrumentos de políticas públicas e mudanças governamentais. Os resultados revelam que, durante o período analisado, o Congresso Nacional se tornou o principal financiador dos convênios direcionados à Amazônia Legal, enquanto o Poder Executivo reduziu sua participação. Além disso, observou-se mudanças significativas nos objetivos dos investimentos. Por um lado, houve uma diminuição nos recursos destinados à capacitação de agricultores, políticas para mulheres e quilombolas e, por outro, houve um aumento no direcionamento de investimentos em maquinários agrícolas. A pesquisa conclui que o arranjo institucional brasileiro permite que convênios sejam utilizados como forma de alocar recursos de acordo com interesses políticos. O estudo defende um papel mais ativo do Poder Executivo Federal como coordenador do processo de distribuição de recursos.

**Palavras-chave:** transferências de recursos, convênios, políticas públicas, agricultura e pecuária, emendas parlamentares.

**Abstract:** The article analyzes the voluntary transfers of resources of the Ministry of Agriculture, Livestock and food supply (MAPA), between 2008 and 2022, through agreements with subnational entities in Amazon Region. The data used were obtained from the Federal Government's Transferegov platform and content analysis techniques were applied. The study considered theories on voluntary resource transfers, public policy instruments, and governmental changes. The results reveal that, during the period analyzed, the National Congress became the main funder of agreements directed to the Legal Amazon, while the Executive Branch reduced its participation. Furthermore, significant changes were observed in the objectives of the investments. On one hand, there was a decrease in resources destined to the training of farmers, policies for women and quilombolas, and on the other hand, there was an increase in the direction of investments in agricultural machinery. The research concludes that the Brazilian institutional arrangement allows agreements to be used as a way to allocate resources according to political interests. The study advocates a more active role for the Executive as coordinator of the resource distribution process.

**Keywords:** resource transfers, covenants, public policy, agriculture and livestock, parliamentary amendments.



## Introdução

O campo de estudos voltado às políticas públicas de agricultura na Região Norte e, particularmente, nos municípios que compõem a chamada Amazônia Legal, é bastante vasto no Brasil (Lobão & Staduto, 2020; Rego & Kato, 2018). A região enfrenta desafios significativos, como o avanço do desmatamento, conflitos fundiários e a falta de infraestrutura adequada e essas questões têm despertado um notório interesse internacional devido à importância global da floresta amazônica, sua imensa biodiversidade e seu papel crucial na regulação do clima (Lovejoy & Nobre, 2019). Nos últimos anos, os estudos de políticas públicas focados nas atividades agrícolas da região têm enfatizado temáticas como produção de grãos, sustentabilidade e bem-viver dos agricultores, ecoeficiência na produção agropecuária (Chelala & Chelala, 2022; Gervazio et al., 2023; Silva et al., 2022), entre outras.

Contudo, uma dimensão importante desse universo ainda não foi explorada de forma aprofundada, qual seja: os incentivos oriundos do governo federal, na forma de convênios celebrados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) com os entes subnacionais instalados na Amazônia Legal. Considera-se que o referido Ministério é um importante agente no processo de financiamento e desenvolvimento de políticas públicas de agricultura e pecuária do Brasil. Como efeito, esses convênios podem ser entendidos como a instrumentalização dos interesses governamentais em políticas públicas.

A realização de estudos sobre a celebração de convênios é de grande importância para compreender como as políticas públicas têm sido direcionadas à região. A presente análise permite elucidar as estratégias governamentais, a alocação de recursos financeiros e fomentar a discussão sobre os impactos socioambientais dessas políticas, fornecendo embasamento acadêmico para propor ajustes que contribuam para o desenvolvimento sustentável e a conservação desse importante ecossistema. Além disso, a compreensão do perfil dos convênios celebrados na Amazônia contribui para o debate sobre os objetivos de política externa do Brasil, dentre os quais figuram as metas ambientais e climáticas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (Pessina et al., 2022).

Por sua vez, os convênios são uma forma de cooperação interfederativa em que a União, mediante a apresentação de projetos ou atividades a serem financiados, repassa recursos financeiros aos entes subnacionais, especialmente Estados, Municípios ou o Distrito Federal (Baião et al., 2019; Vieira & Lima, 2022; Meireles, 2024). Além dos entes estatais, associações e organizações da sociedade civil também podem celebrar convênios. No caso em tela, os recursos podem ser oriundos do próprio Poder Executivo ou de emendas parlamentares, que são endereçadas aos entes subnacionais por intermediação do MAPA. Como se trata de convênios voluntários, não há qualquer tipo de regramento que limite ou obrigue a transferência de recursos, o que os sujeita principalmente à negociação política.

Segundo Abreu & Câmara (2015), o orçamento público e os mecanismos de distribuição de recursos constituem importantes instrumentos de políticas públicas, dado o seu viés alocativo e discricionário de recursos. Por via de regra, ministérios manifestam os interesses políticos do governo federal, que representa a União e do qual é, constitucionalmente, um braço executivo. Por sua vez, as emendas parlamentares refletem os mais variados interesses de agentes políticos multipartidários (Capella & Brasil, 2022) com representação no Congresso Nacional, seja da base do governo da ocasião, seja até mesmo da oposição, sobretudo a partir de 2016, quando se aprovou o chamado orçamento impositivo<sup>1</sup> (Silva & Teixeira, 2022).

<sup>1</sup> Em 2016, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que determinou que uma parte do orçamento federal seria de execução obrigatória, impedindo o governo de contingenciar ou cancelar esses recursos sem autorização congressual. Essa medida fortaleceu o papel do Poder Legislativo na alocação de recursos, permitindo aos parlamentares direcionar verbas para suas bases eleitorais e influenciar mais diretamente a execução do orçamento.

Entende-se que, por se tratar de envios de recursos da União aos entes subnacionais, os convênios representam uma importante dimensão para se pensar nas políticas de agricultura, principalmente enquanto instrumentos de políticas públicas (Lascoumes & Le Galés, 2007, 2012; Halpern et al., 2021; Lima et al., 2021). Conforme indicam Direito & Koga (2020), os instrumentos ilustram a conexão entre como o Estado interfere na sociedade e quais são seus objetivos. Nesse sentido, estudá-los é compreender como o governo faz com que os atores sociais ajam da maneira desejada, dado que instrumentos de políticas públicas são iniciativas governamentais que buscam normatizar, incentivar ou coibir determinados comportamentos sociais. A concepção das autoras é alinhada à concepção clássica de Lascoumes & Le Galés (2007), que afirmam que 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, visto que eles produzem efeitos específicos, independentemente do objetivo formalmente perseguido. Portanto, argumenta-se que os convênios celebrados pelo governo federal com os entes situados na região da Amazônia Legal são uma importante dimensão de análise. Trata-se, então, de uma tentativa de compreender de que forma o Estado brasileiro age na sociedade com vistas à promoção da mudança social.

Dessa forma, questiona-se qual é o perfil dos convênios celebrados entre o MAPA e os entes subnacionais situados na região da Amazônia Legal (2008-2022); de que forma as mudanças governamentais alteraram o uso desse instrumento de política pública; e como a mudança governamental alterou o conteúdo das políticas financiadas. O texto que segue está dividido em três partes, para além da introdução e a conclusão. Na primeira, serão apresentadas as teorias que versam sobre instrumentos de políticas públicas, vinculando-as ao debate sobre a celebração de convênios e a temática da coordenação de políticas públicas. Na segunda parte será apresentada a metodologia do estudo; por fim, a análise e a discussão dos dados a partir das categorias selecionadas.

### **Fundamentação teórica**

Há várias formas de transferência voluntária de recursos financeiros entre níveis de governo no Brasil, tais como contratos de repasse, termos de fomento, termos de colaboração ou termos de colaboração, por exemplo (Baião et al., 2019; Vieira & Lima, 2022; Meireles, 2024). Em especial, os convênios são instrumentos de transferência de recursos federais que visam à execução de programas, projetos ou atividades de interesse recíproco entre a União e os entes subnacionais, fundamentados, sobretudo, pela necessidade de cooperação, auxílio ou assistência financeira (Lui et al., 2020; Lui & Sales, 2023). Por intermédio dos convênios são estabelecidos acordos entre, principalmente, entidades da administração pública federal (ministérios, por exemplo) e os demais entes da Federação (ONGs, consórcios, sindicatos, estados, municípios, etc.).

No campo das políticas públicas, convênios e outras formas de transferência de recursos têm sido objetos de linhas de pesquisa na última década. No cerne dos debates, constata-se o aumento da influência da dinâmica política sobre esses mecanismos de transferência, o que pode acarretar variadas consequências para o financiamento de políticas públicas no Brasil. Meireles (2024) indica que os partidos políticos, uma vez no comando de um ministério, “passam a exercer influência e adquirir expertise sobre os investimentos geridos por suas pastas, o que, por sua vez, incentiva seus correligionários locais a pedir, e também receber, mais recursos destas” (Meireles, 2024, p. 1). Em especial, o autor aponta que convênios apresentam um caráter alocativo e discricionário em relação à temática de investimentos, de modo que podem ser compreendidos como instrumentos capazes de direcionar recursos para áreas consideradas prioritárias pelos agentes políticos que ocupam os espaços de poder.

A discricionariedade dos convênios significa, em outras palavras, que seus recursos não são legalmente vinculados a quaisquer áreas de atuação ou destinação. Por isso, trata-se de um instrumento de materialização dos interesses dispostos na agenda governamental (Capella & Brasil, 2022), entendida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento. Dado esse caráter, pode-se considerar os convênios como instrumentos de políticas públicas (Direito & Koga, 2020; Lima et al., 2021), uma vez que os mesmos são usados como ferramentas para a concretização dos interesses de atores políticos em um determinado contexto. Consoante ao que indica Lascoumes & Le Galés (2007), os instrumentos não são dispositivos neutros, dado que eles podem ser utilizados e produzir efeitos diferentes dos que foram originalmente pensados. No caso daqueles celebrados entre o MAPA e os entes situados na região da Amazônia Legal, entretanto, considerando a lógica eminentemente política de como são celebrados e distribuídos, corre-se o risco de se ter uma deterioração na qualidade de investimentos, com sobreposição de recursos de um lado e vazios assistenciais de outro.

De acordo com Bichir (2020), a União assumiu o papel de coordenação das políticas públicas no Brasil de modo a concretizar os direitos inscritos na Constituição Federal de 1988. Portanto, esse papel de coordenação pelo governo federal dialoga com a ideia de equidade na entrega de políticas públicas por parte do Estado Democrático de Direito aos cidadãos. Nesse sentido, o MAPA, que orienta, disciplina e financia essas atividades distributivas, deveria, sob o ponto de vista defendido por Bichir (2020), criar esforços no sentido de alocar os recursos de maneira a diminuir as desigualdades regionais e promover a sustentabilidade e o bem-estar coletivo. Como apontam Grisa & Schneider (2014), após o arranjo político institucional conferido pela CF 88, os municípios passaram a ser importantes entes no que tange à implementação das políticas de agricultura e interação com o público-alvo, embora a União nunca tenha perdido o papel de formulador, financiador e coordenador das políticas.

Conforme indicam Rosa & Lima (2022, p. 1), “mudanças em políticas públicas são acontecimentos que geram conflitos em virtude da alteração do *status quo* e da disputa pela alocação de recursos”. Nesse caso, o presente artigo pretende identificar a evolução do uso dos convênios no que tange ao financiamento de políticas para os entes situados na região da Amazônia Legal, principalmente observando se e como as mudanças de governo alteraram essa dinâmica. Do ponto de vista analítico, alguns acontecimentos políticos merecem destaque para a compreensão do fenômeno da celebração dos convênios. O primeiro é a eleição do ex-deputado federal Eduardo Cunha para Presidente da Câmara dos Deputados, em 2015, que mobilizou e promoveu uma agenda de avanço congressual sobre o controle do orçamento federal, e a subsequente promulgação da Emenda Constitucional nº 86 de 2015 (“Orçamento Impositivo”), que conferiu maior poder de atuação ao Congresso Nacional na distribuição de recursos da União aos entes subnacionais.

Nesse contexto, merece destaque o processo que culminou na destituição da ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016. Conforme apontam Grisa et al. (2017), na esteira dessas mudanças políticas ocorreu a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), promovido pelo governo de Michel Temer (2016-2018). No caso, a pasta foi incorporada à estrutura do MAPA. Os autores apontam que, dada a reconfiguração na estrutura de poder, interesses das elites econômicas do agronegócio e o desinteresse nas áreas de desenvolvimento rural e agricultura familiar passaram a compor a agenda governamental. Além disso, identifica-se que a agenda de desenvolvimento de políticas relativas a minorias sociais, mulheres e agricultura familiar perderam espaço para áreas voltadas ao agronegócio (Cohn, 2020; Grisa et al., 2017; Lotta et al., 2023; Gomide et al. 2023; Lui & Miquelino, 2023).

Por fim, a partir de 2019, o governo de Jair Bolsonaro (2019–2022) assistiu o aprofundamento da apropriação do orçamento federal pelo Poder Legislativo (Ribeiro, 2022). Ao mesmo tempo, identificou-se uma falta de esforços por parte do Poder Executivo no sentido de promover maior coordenação de políticas públicas (Silva & Teixeira, 2022). Nesse sentido, considerando o contexto de avanço congressual sobre o controle orçamentário da União, cabe a indagação a respeito da participação do Congresso Nacional, através das emendas parlamentares, no processo de celebração de convênios e transferência de recursos financeiros, especialmente com os entes situados na Amazônia Legal.

## Metodologia

A base de dados utilizada na pesquisa consistiu em todos os 4.310 acordos de transferência voluntária de recursos financeiros do MAPA para entidades situadas na Amazônia Legal (entes municipais, estaduais, associações civis, universidades e sindicatos) no período entre 2008 e 2022. A rigor, as transferências podem ser discriminadas em 1.080 convênios, 3.211 contratos de repasse e 19 termos de fomento, mas essas classes jurídicas serão, para os fins a que se propõe este estudo, reunidas na nomenclatura de “convênios” ou simplesmente “transferências”. O recurso desses convênios pode ser proveniente do próprio MAPA ou do Poder Legislativo, através das emendas parlamentares. Em ambos os casos, o registro e o repasse aos entes subnacionais cabem ao MAPA.

Em todas as regiões do Brasil, nesse intervalo temporal, o MAPA celebrou 34.286 convênios, ou seja, os acordos destinados somente à Amazônia Legal abrangem 12,5% do total. Para fins de comparação com outras pastas ministeriais, apenas 59 dos 493 convênios (12%) celebrados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) foram destinados à Amazônia Legal no mesmo período; no Ministério de Integração e do Desenvolvimento Regional (MDR) identificou-se apenas 5.925 (12,6%) convênios celebrados com a referida região, de um total de 46.811.

Optou-se, nesse estudo, por privilegiar a análise dos convênios celebrados pelo MAPA e tomá-los enquanto uma dimensão das políticas de agricultura desenvolvidas no Brasil. Não se buscou olhar para as políticas públicas ou mesmo os convênios endereçados por outros ministérios e órgãos da administração pública federal à Amazônia Legal ou a Região Norte como um todo. A presente pesquisa busca contribuir com os estudos do campo dos estudos sobre políticas públicas de agricultura (Grisa & Schneider, 2014; Grisa et al., 2017).

O recorte geográfico da pesquisa delimitou as transferências realizadas para entes situados em municípios brasileiros que integram a Amazônia Legal. Trata-se de uma divisão geográfica criada pela Lei nº 5.173, de 1966<sup>2</sup>, com o propósito de planejar o desenvolvimento econômico e social da região amazônica, a última a ser colonizada e explorada no Brasil (Mello & Artaxo, 2017). Abrangendo cerca de 60% do território nacional e abrigando aproximadamente 12% da atual população brasileira, a Amazônia Legal engloba todos os sete estados da Região Norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), mais o Mato Grosso e parte do Maranhão (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2021).

<sup>2</sup> A principal legislação que criou a Amazônia Legal é a Lei nº 5.173, de 1966, que estabeleceu os limites geográficos da região e a definiu como uma unidade de desenvolvimento com o objetivo de promover políticas públicas voltadas para a proteção e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. A referida Lei também instituiu incentivos fiscais e financeiros com o propósito de atrair investimentos e impulsionar o crescimento econômico da região. Além disso, ela estabeleceu diretrizes para a preservação ambiental e a utilização sustentável dos recursos naturais.

A escolha metodológica por esse recorte geográfico se justifica, em primeiro lugar, pelo fato de que a Amazônia Legal contempla inteiramente a Amazônia Brasileira. Identificada pela abundância de vegetações, recursos naturais e sua rica biodiversidade, a região engloba todo o bioma amazônico em território nacional e partes do Cerrado (Tocantins e Maranhão) e do Pantanal (Mato Grosso). Além dos elementos ecológicos, a região também destoa do restante do país por sua baixa densidade populacional em contraste com sua diversidade étnico-cultural, composta por diversas comunidades tradicionais, como povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e outros. Todas essas especificidades (ambientais, demográficas, culturais, dentre outras) sustentam o argumento por uma agenda específica de políticas públicas mais compatível com desafios e problemas regionais.

Além disso, a Amazônia Legal tem sido historicamente o escopo de diversas iniciativas governamentais, desde concessões de benefícios fiscais até grandes projetos de infraestrutura (Carvalho & Domingues, 2016). Ao longo da história, diversas autarquias (ou instituições similares) foram criadas para administrar o desenvolvimento e a integração da região à economia nacional. Destaca-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que já foi substituída, recriada e reformada várias vezes ao longo de décadas (Gumiero, 2023). Alguns dos principais objetivos da SUDAM são a alocação direcionada de recursos e a implementação de políticas públicas específicas. Em última análise, o recorte amazônico se fundamenta, sobretudo, pela relevância multidimensional da Amazônia para o mundo, tendo em vista a crescente preocupação global com o aumento do desmatamento no Brasil, sua conexão com o avanço da agropecuária nas florestas e outros desafios de ordem social, econômica e política na região (Lovejoy & Nobre, 2019).

Os dados foram coletados a partir da plataforma Transferegov do Governo Federal (Brasil, 2022), que integra o Portal da Transparência de Recursos Federais da União. Em fevereiro de 2023 foram acessados os convênios celebrados entre o MAPA e entes subnacionais. Por sua vez, o recorte temporal compreende o período entre 2008, ano em que o governo federal instituiu normas relativas a transferências de recursos da União, até 31 de dezembro de 2022. 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 temática de atuação do projeto e a unidade federativa a que se destinou os recursos. Trata-se, portanto, de uma pesquisa qualitativa, descritiva e documental cujas fontes estão disponíveis em acervos públicos (Sampaio & Lycarião, 2018). Essa metodologia tem o objetivo de apreender as informações contidas nos documentos por meio de procedimentos que buscam sistematizar e categorizar as informações.

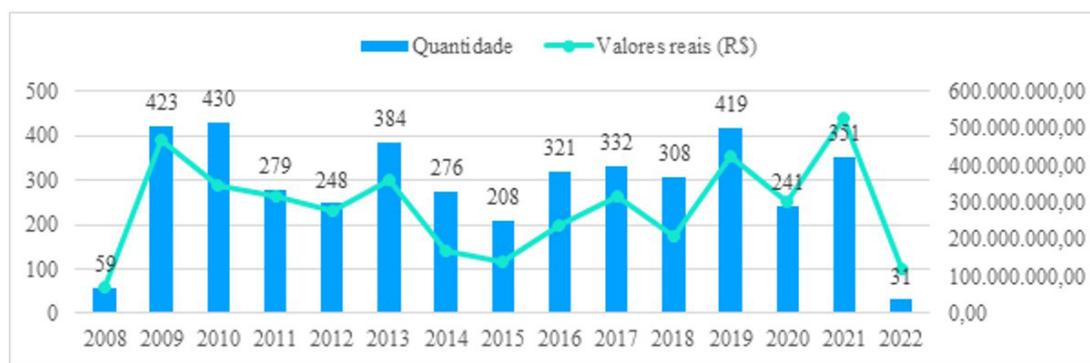
As áreas temáticas de atuação dos convênios selecionadas para análise neste artigo foram: pavimentação; patrulha mecanizada; estradas vicinais; políticas para mulheres; políticas para comunidades indígenas e quilombolas; defesa agropecuária; exposição, feiras e eventos; capacitação de agricultores; equipamentos e maquinários; insumos e sementes; assistência técnica e extensão rural (ATER); fomento à pesquisa; obras; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); reforma agrária; o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e outros. A classificação adotada foi oriunda do próprio MAPA.

Por fim, cumpre observar que os valores nominais dos recursos transferidos foram atualizados e corrigidos pela inflação por meio da "Calculadora do IPCA" do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que permite atualizar o valor monetário dos repasses a partir da variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre datas selecionadas. Todos os valores apresentados no artigo foram atualizados para valores reais.

## Resultados e discussão

### Evolução temporal e por governos:

Identifica-se que, entre 2008 e 2022, foram celebrados 4.310 acordos de transferência voluntária de recursos financeiros do MAPA para entidades situadas na Amazônia Legal (entes municipais ou estaduais, associações civis, universidades e sindicatos), seja a partir de convênios celebrados diretamente pelo Ministério, seja por intermédio de emendas parlamentares. O montante total desses recursos, atualizado pela inflação a valores correntes (2023), corresponde a mais de 4,2 bilhões de reais (R\$ 4.287.392.378,42). A Figura 1 ilustra a evolução da quantidade de convênios celebrados e do montante (em valores reais) dos recursos transferidos nesse período.

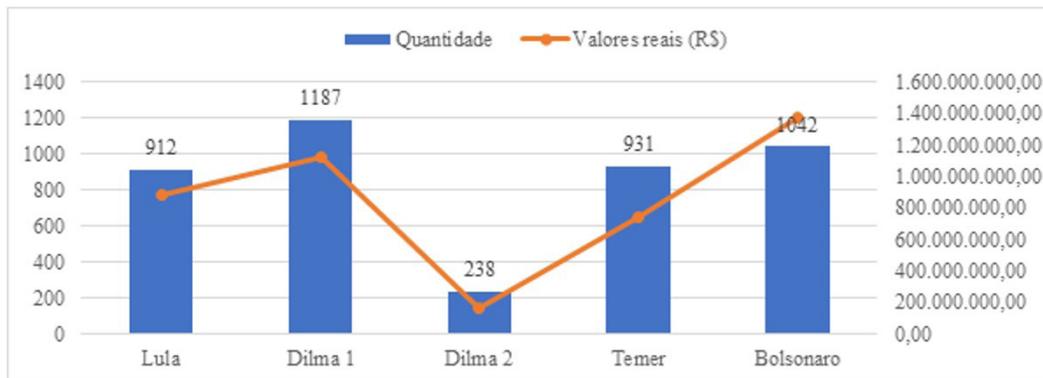


**Figura 1.** Evolução das transferências de recursos do MAPA para a Amazônia Legal, em quantidade de convênios celebrados (colunas, eixo à esquerda) e em valores reais de recursos transferidos (linha, eixo à direita), entre 2008 e 2022.

Fonte: Brasil (2023).

Discriminando os dados por mandatos presidenciais, foram identificados 912 convênios (21,1% do total) celebrados no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010); 1.425 nos dois governos de Dilma Rousseff (2011-2016), sendo 1.187 (27,5%) no primeiro mandato e 238 (5,5%) no segundo; 931 (21,6%) na gestão de Michel Temer (2016-2018); e 1.042 (24,1%) no governo de Jair Bolsonaro (2019-2022). Ressalta-se que a base de dados inicia no final de 2008, o segundo ano do segundo mandato de Lula, o que pode limitar uma análise completa sobre seus dois primeiros governos. Além disso, considerando o impedimento que destituiu Dilma Rousseff, o presente estudo delimita seu segundo mandato até o dia 12 de maio de 2016, data em que o Senado Federal decidiu por seu afastamento e quando o presidente subsequente Michel Temer reorganizou a estrutura dos ministérios.

A Figura 2 discrimina os dados (quantidade de convênios e valores reais transferidos) pelo mandato político de cada Presidente da República que chefiou o governo federal durante o período analisado. A análise por mandato presidencial se justifica pelo fato de a literatura constatar uma significativa mudança no espectro ideológico do governo brasileiro ao longo da última década, principalmente após a saída do Partido dos Trabalhadores da gestão do governo federal (Cohn, 2020; Grisa et al., 2017; Lotta et al., 2023; Gomide et al., 2023). Isso reflete, conforme apontam os estudos de agenda (Capella & Brasil, 2022), uma mudança das prioridades governamentais e dos temas que recebem mais atenção e financiamento. Dessa forma, entende-se como relevante discriminar a distribuição temporal por mandato presidencial.

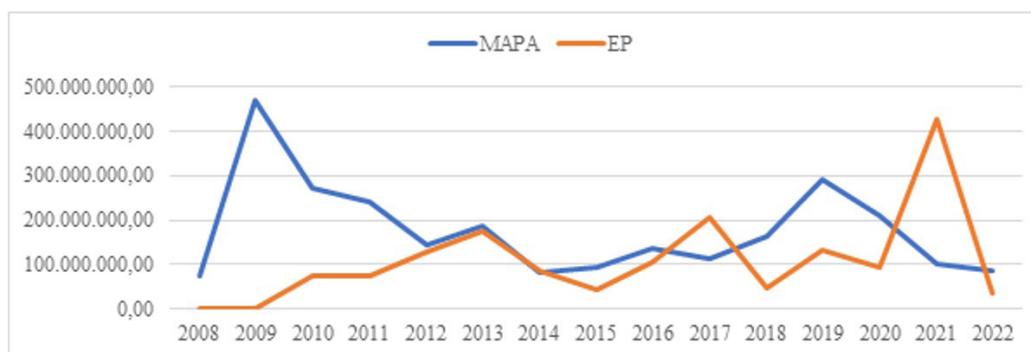


**Figura 2.** Evolução das transferências de recursos do MAPA para a Amazônia Legal, em quantidade de convênios celebrados (colunas, eixo à esquerda) e em valores de recursos transferidos (linha, eixo à direita), por mandato presidencial (2008-2022).

**Fonte:** Brasil (2023).

**Por fonte de origem:**

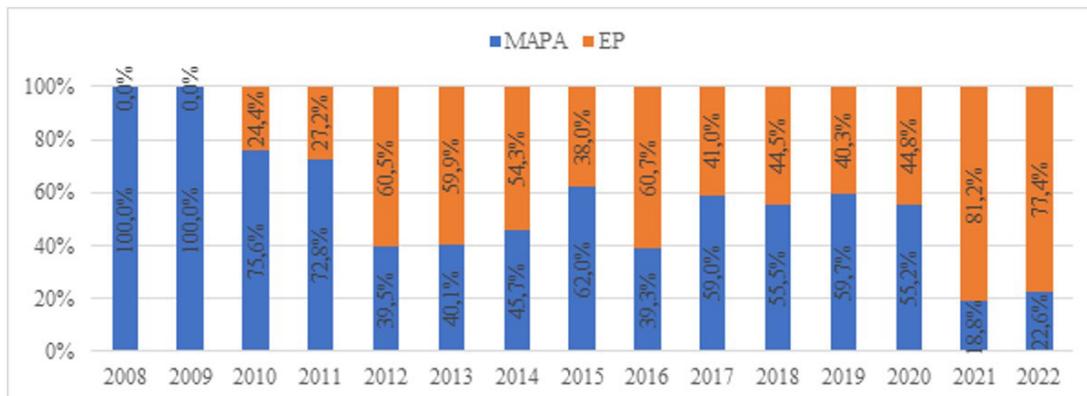
No que tange à análise das transferências segundo a fonte de origem dos recursos, identifica-se que, ao longo dos anos, o Congresso Nacional ganhou poder político em relação ao MAPA, sobretudo a partir da Emenda Constitucional nº 86, de 2016, que estabeleceu o chamado Orçamento Impositivo. Conforme indicam Silva & Teixeira (2022), a aprovação da referida emenda reorganizou o jogo de forças no âmbito da União, conferindo maior poder de agenda para o Poder Legislativo em detrimento do Executivo. Esse poder se reflete, como se observa, nos dados apresentados na Figura 3.



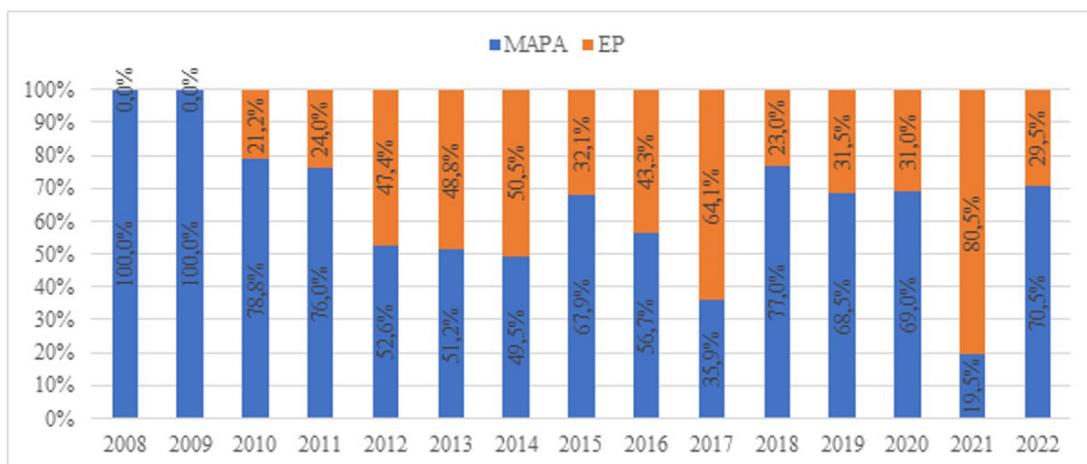
**Figura 3.** Evolução dos recursos (em valores reais) transferidos do MAPA para a Amazônia Legal, discriminados por fonte de origem, seja diretamente pelo Ministério, seja por emendas parlamentares.

**Fonte:** Brasil (2023).

Em todo o período analisado, 2.466 convênios (57,2% do total) foram celebrados diretamente pelo MAPA e outros 1.844 (42,8%) por verbas de emendas parlamentares. No entanto, percebe-se que, nos dois primeiros anos (2008–2009), os convênios foram celebrados exclusivamente pelo Ministério e, a partir de 2010, essa proporção passou a variar significativamente. As Figuras a seguir ilustram essa variação na proporção das fontes de origem em relação ao total de convênios celebrados (Figura 4) e aos valores reais transferidos (Figura 5) ao longo dos anos. Observa-se que o Ministério respondia por cerca de três quartos dos convênios realizados em 2010 (75,6%). Uma década depois, a proporção se inverteu e as emendas parlamentares é que passaram a predominar muito além de três quartos (81,2% em 2021 e 77,4% em 2022).



**Figura 4.** Variação na proporção das fontes de origem dos recursos, discriminadas entre MAPA e emendas parlamentares, em relação à quantidade total de convênios celebrados a cada ano (2008–2022).  
**Fonte:** Brasil (2023).

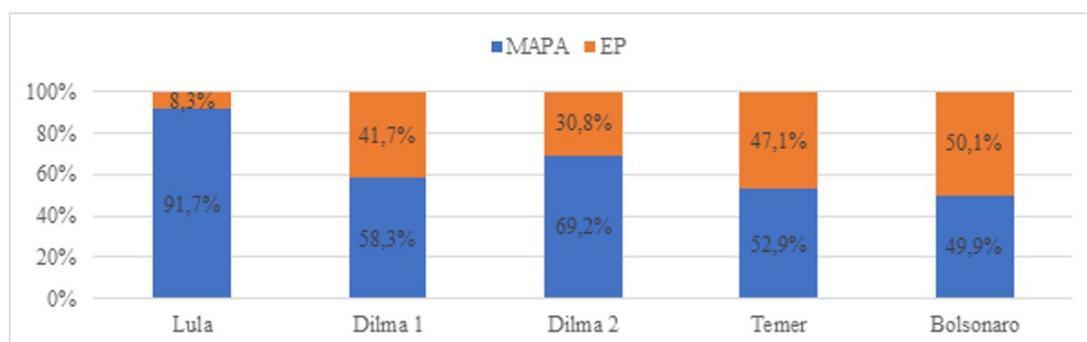


**Figura 5.** Variação na proporção das fontes de origem dos recursos, discriminadas entre MAPA e emendas parlamentares, em relação aos valores reais transferidos a cada ano (2008–2022).  
**Fonte:** Brasil (2023).

Observa-se que não há uma correlação necessária entre a quantidade de convênios celebrados e os valores reais transferidos por eles, o que é evidenciado nos dados de 2022, quando 22,6% dos convênios celebrados representaram 70,5% dos valores reais transferidos. Ainda assim, essas proporções podem coincidir ou se aproximar, como nos dados de 2021, por exemplo.

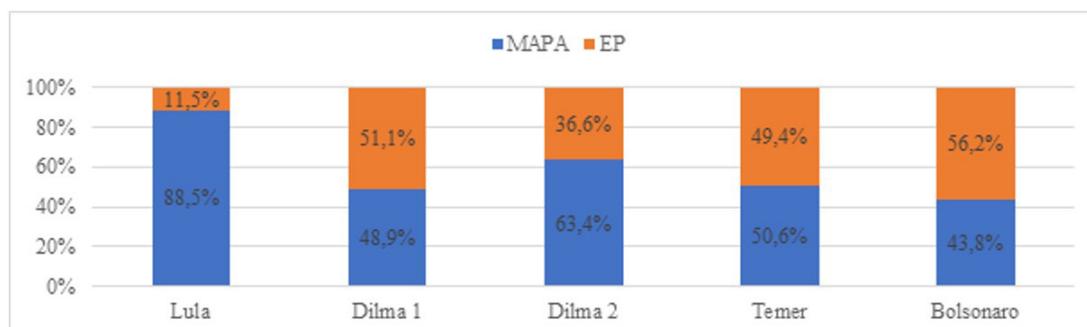
A Figura 6 e a Figura 7 discriminam esses dados por mandatos presidenciais, respectivamente em relação à quantidade de convênios celebrados e aos valores reais transferidos no período. Com isso, observa-se que, no governo Lula, os convênios celebrados diretamente pelo Ministério responderam por uma ampla maioria dos recursos transferidos (91,7%), enquanto as emendas parlamentares respondiam por menos de um décimo do montante (8,3%). No decorrer dos governos de Dilma e Temer, essa proporção se alterou quase sempre no sentido de maior empoderamento congressional. Seguindo essa tendência, o governo Bolsonaro alcançou a proporção mais equilibrada (logo, mais favorável ao Congresso Nacional) dentre todas as gestões analisadas: sob sua gestão, o MAPA representou 49,9% dos convênios e as emendas parlamentares, 50,1%.

Conforme indicado, o empoderamento congressional se deu principalmente pelo enfraquecimento político da ex-presidenta Dilma, especialmente após as jornadas de junho de 2013, estendendo-se até 2016 (Carvalho et al., 2019). Associado a isso, o orçamento impositivo conferiu ao Congresso Nacional um poder imenso de barganha política e de distribuição de recursos às suas bases eleitorais (Silva & Teixeira, 2022).



**Figura 6.** Variação na proporção das fontes de origem dos recursos, discriminadas entre MAPA e emendas parlamentares, em relação à quantidade total de convênios celebrados por mandato presidencial (2008-2022).

Fonte: Brasil (2023).



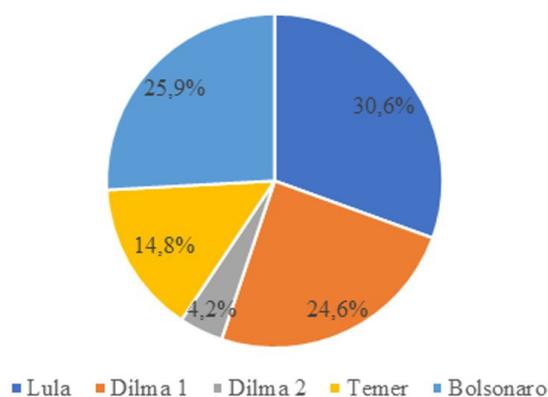
**Figura 7.** Variação na proporção das fontes de origem dos recursos, discriminadas entre MAPA e emendas parlamentares, em relação aos valores reais transferidos por mandato presidencial (2008-2022).

Fonte: Brasil (2023).

Observa-se que, embora a Figura 6 (quantidade de convênios) apresente dados diferentes em relação a Figura 7 (valores reais), ambos apresentam as mesmas tendências de variação entre os mandatos presidenciais. Em especial, a proporção bastante favorável à atuação do Ministério observada durante o governo Lula (em ambos os gráficos) foi influenciada, como já tratado, pela ausência de quaisquer transferências por emendas parlamentares no biênio 2008-2009. Por conta disso, uma outra maneira de constatar a perda de poder político do MAPA ao longo dos governos é pela análise da distribuição do total de recursos transferidos pela pasta durante cada administração federal.

O Figura 8 discrimina o montante total de valores reais transferidos diretamente pelo MAPA, em todo o período analisado, por mandatos presidenciais. Nesse sentido, o final do governo Lula (25 meses abarcados) e os dois mandatos de Dilma (65 meses) concentraram, respectivamente, 30,6% e 28,8% dos recursos transferidos. Já as gestões mais recentes de Temer (32 meses) e Bolsonaro (48 meses) foram responsáveis, respectivamente, por 14,8% e 25,9% do total.

Ou seja, a maioria (59,4%) de todos os recursos transferidos pelo MAPA desde o começo da série histórica ocorreu nos 90 meses somados de governos petistas, enquanto dois quintos (40,6%) se deu nos 80 meses dos governos conservadores subsequentes. Essa tendência de queda, verificada com base nos valores reais, ilustra o aumento do desinteresse ministerial pelo financiamento de políticas na Amazônia Legal ao longo das mudanças de governo.



**Figura 8.** Distribuição do montante total de valores reais transferidos diretamente pelo MAPA, em todo o período analisado (2008-2022), por mandato presidencial.

**Fonte:** Brasil (2023).

A esse fenômeno, oferece-se duas explicações. A primeira é, conforme indicado por Grisa et al. (2017), a desestruturação do MDA e a prevalência dos interesses ligados às elites do agronegócio no MAPA. Nesse sentido, identifica-se que questões envolvendo a Amazônia Legal não têm conseguido catalisar força na agenda política (Capella & Brasil, 2022). Além disso, observa-se que a atenção dos atores políticos vinculados ao referido campo de política pública está voltada para outras temáticas e regiões. Conforme indicam Lui & Miquelino (2023), as regiões Sul e Sudeste tornaram-se as mais beneficiadas pelos investimentos do MAPA no período analisado. Dado que esse processo é marcado por interesses partidários e intensa barganha política (Meireles, 2024), é possível supor que os agentes políticos vinculados à região da Amazônia Legal foram menos hábeis (se comparados aos provenientes de outras regiões) em articular e negociar recursos federais. Afinal, as bancadas parlamentares dos nove Estados que integram total ou parcialmente a Amazônia Legal, além de contar com o presumível apoio de seus respectivos governadores, somam 91 deputados federais (17% da Câmara dos Deputados) e 27 senadores (um terço do Senado Federal). Ou seja, há um significativo potencial de articulação parlamentar sub-aproveitado para essa área específica de política pública.

### Análise por proponentes

A análise dos proponentes, ou seja, dos entes que receberam recursos no período estudado, revela um perfil de investimento predominantemente centrado no Estado em detrimento de organizações da sociedade civil ou do terceiro setor. Os dois principais grupos de proponentes foram entes de governos municipais (3.563 convênios, isto é, 82,7% do total) e de governos estaduais (578 convênios: 13,4%), o que abrange secretarias e outros órgãos administrativos, conforme apresentado na Tabela 1. Vale apontar que, além de nove estados amazônicos, há 772 municípios que integram total ou parcialmente a Amazônia Legal. Por fim, além dos entes municipais ou estaduais, outros 143 convênios foram celebrados com associações civis, 16 com sindicatos e apenas uma dezena com universidades.

**Tabela 1.** Grupos de entes situados na Amazônia Legal que receberam recursos oriundos do MAPA, por quantidade de convênios e valores reais aportados (2008 –2022).

| Proponentes              | Quantidade de convênios | %      | Valores reais (em R\$) | %      |
|--------------------------|-------------------------|--------|------------------------|--------|
| <b>Entes municipais</b>  | 3563                    | 82,7%  | 2.556.550.498,31       | 59,6%  |
| <b>Entes estaduais</b>   | 578                     | 13,4%  | 1.543.713.021,95       | 36,0%  |
| <b>Associações civis</b> | 143                     | 3,3%   | 153.747.133,60         | 3,6%   |
| <b>Sindicatos</b>        | 16                      | 0,4%   | 4.455.678,72           | 0,1%   |
| <b>Universidades</b>     | 10                      | 0,2%   | 28.926.045,84          | 0,7%   |
| <b>Total</b>             | 4310                    | 100,0% | 4.287.392.378,42       | 100,0% |

Fonte: Brasil (2023).

Relacionando os valores monetários aos mandatos políticos do período, observa-se, na Tabela 2, que os entes municipais e estaduais foram, respectivamente, o primeiro e o segundo principal grupo proponente de convênios em todos os governos analisados. Em especial, o valor dos repasses para municípios superou 60% dos recursos totais em quase todas as gestões, desde Dilma até Bolsonaro, com a única exceção do governo Lula. Por outro lado, todos os demais grupos proponentes tiveram maior participação durante o governo Lula, com destaque para associações civis (12,3%, isto é, mais que três vezes a média geral de 3,6% observada na Tabela 1) e universidades (2,8%, isto é, quatro vezes a média geral de 0,7%).

**Tabela 2.** Percentual de recursos aportados pelos convênios celebrados pelo MAPA com entes situados na Amazônia Legal, por mandato presidencial (2008–2022).

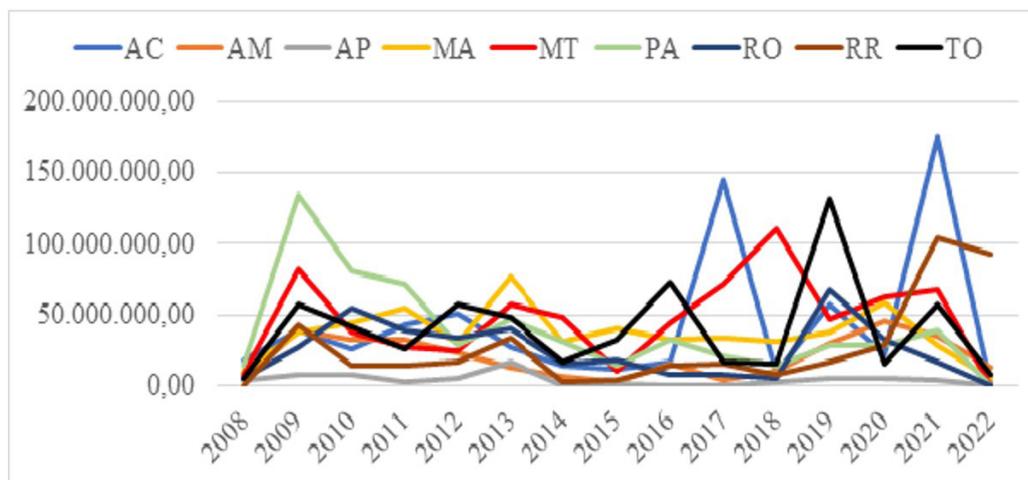
|                          | Lula   | Dilma 1 | Dilma 2 | Temer  | Bolsonaro |
|--------------------------|--------|---------|---------|--------|-----------|
| <b>Entes municipais</b>  | 43,6%  | 60,6%   | 69,6%   | 62,7%  | 66,3%     |
| <b>Entes estaduais</b>   | 41,0%  | 36,7%   | 27,0%   | 37,1%  | 32,7%     |
| <b>Associações civis</b> | 12,3%  | 2,3%    | 3,4%    | 0,1%   | 0,9%      |
| <b>Universidades</b>     | 2,8%   | 0,4%    | 0,0%    | 0,0%   | 0,0%      |
| <b>Sindicatos</b>        | 0,2%   | 0,1%    | 0,0%    | 0,1%   | 0,1%      |
| <b>Total</b>             | 100,0% | 100,0%  | 100,0%  | 100,0% | 100,0%    |

Fonte: Brasil (2023).

Esses dados dialogam com os estudos que apontam a importância que entes estaduais e municipais desempenham no papel de implementação de políticas públicas no Brasil (Lui et al., 2022), em especial no campo das políticas de agricultura (Grisa & Schneider, 2014). A partir dos dados analisados, identifica-se, também, que a política se tornou mais “estadocêntrica” ao longo do tempo, ou seja, os investimentos voltados à sociedade civil diminuíram de forma substancial ao longo dos mandatos presidenciais. Esse tipo de mudança na política pública (Rosa & Lima, 2022) revela, por exemplo, quais atores ganharam mais espaço político na referida arena de política pública e aqueles que perderam.

A análise da distribuição de convênios por unidades federativas pertencentes à Amazônia Legal indica uma distribuição relativamente homogênea dos recursos federais ao longo do tempo. A Figura 9 ilustra a flutuação na destinação desses recursos entre os estados amazônicos no período analisado. É preciso considerar que a análise levou em conta apenas os entes total ou parcialmente integrantes da Amazônia Legal. No caso do estado do Maranhão, por exemplo, levou-se em consideração apenas os municípios vinculados à região<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> O Maranhão é o único estado parcialmente integrante da Amazônia Legal. De seus 217 municípios, 181 (83,4%) estão total ou parcialmente inseridos na região, o que abrange uma área de 261.276,61 km<sup>2</sup> (94,5% do território total maranhense).



**Figura 9.** Montantes totais, em valores reais (R\$), transferidos por convênios entre o MAPA e entes situados na Amazônia Legal, por unidade federativa (2008–2022).

**Fonte:** Brasil (2023).

Identifica-se que, entre 2008 e 2011, o Pará era o estado que mais recebia os recursos federais, mas essa tendência não se manteve ao longo do tempo. Identifica-se que o Tocantins foi o principal beneficiado nos anos de 2012, 2016 e 2019, mas essa posição foi ocupada pelo Acre em 2017 e 2021. Além disso, já lideraram a destinação de recursos os dois únicos estados amazônicos que não estão na Região Norte, isto é, o Maranhão (em 2013 e 2015) e o Mato Grosso (em 2014, 2018 e 2020). De um modo geral, não se observa grandes disparidades entre as unidades da Federação no recebimento de recursos, o que indica uma habilidade relativamente homogênea dos atores políticos da região em pleitearem convênios.

### Por área temática

No que tange às áreas de políticas públicas com maior número de convênios ao longo do período estudado, identifica-se que as temáticas ligadas à Infraestrutura (tal como aquisição de máquinas e equipamentos, construção de estradas vicinais e patrulha agrícola) são amplamente valorizadas, marcado pelos períodos presidenciais na Tabela 3. Contudo, temáticas como capacitação de agricultores, políticas para mulheres, comunidades indígenas e quilombolas, fomento à pesquisa e exposições, feiras e eventos apresentam uma queda no número de convênios.

É interessante observar que os investimentos voltados às áreas de capacitação e recursos humanos e para temáticas consideradas de “minorias sociais” diminuíram muito após a transição política-ideológica da política brasileira gerada a partir do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Conforme indicam Cohn (2020) e Grisa et al. (2017), a transição dos governos acarretou uma mudança dos atores que ocupavam os cargos de decisão na esfera federal e disputavam recursos. No caso específico, os atores políticos vinculados aos espectros de centro-direita tiveram pouco interesse em investimento em áreas sociais na região da Amazônia Legal.

No que tange à discussão sobre mudança e continuidade nas políticas públicas (Rosa & Lima, 2022), observou-se, na Tabela 3, que alguns tipos de investimentos constantes ao longo do tempo. Identifica-se que os convênios voltados às estradas vicinais, infraestrutura e pavimentação cumprem o papel importante de integração regional, escoamento da produção e fluxo de diversos produtos e pessoas, e que estes convênios estiveram em alta em todos os períodos analisados.

No que tange à preferência pela compra de maquinários agrícolas e equipamentos de infraestrutura, ressaltamos que a literatura já vem registrando a existência dessa preocupação de investimento na área dos estudos do campo da agricultura (Camara et al., 2020; Lomba et al., 2021).

**Tabela 3.** Quantidade de convênios celebrados, discriminados por mandato presidencial e temática de investimento (2008–2022).

| Tipologia                                     | Lula | Dilma 1 | Dilma 2 | Temer | Bolsonaro | Total |
|---|------|---------|---------|-------|-----------|-------|
| Assistência técnica e extensão rural (ATER)   | 40   | 13      | 11      | 7     | 11        | 82    |
| Capacitação de agricultores                   | 63   | 33      | 5       | 7     | 14        | 122   |
| Defesa agropecuária                           | 7    | 19      | 3       | 4     | 6         | 39    |
| Equipamentos e maquinários                    | 11   | 21      | 5       | 20    | 40        | 97    |
| Estradas vicinais                             | 56   | 148     | 40      | 158   | 229       | 631   |
| Exposições, feiras e eventos                  | 14   | 29      | 8       | 12    | 8         | 71    |
| Fomento à pesquisa                            | 41   | 8       | 4       | 1     | 1         | 55    |
| Insumos e sementes                            | 23   | 7       | 4       | 14    | 9         | 57    |
| Política para mulheres                        | 15   | 7       | 0       | 2     | 0         | 24    |
| Obras   | 165  | 172     | 35      | 97    | 128       | 597   |
| Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)   | 2    | 0       | 0       | 0     | 0         | 2     |
| Patrulha mecanizada                           | 453  | 717     | 118     | 599   | 573       | 2460  |
| Pavimentação                                  | 0    | 6       | 2       | 6     | 19        | 33    |
| Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) | 2    | 1       | 1       | 3     | 0         | 7     |
| Quilombolas e indígenas                       | 8    | 3       | 1       |       | 1         | 13    |
| Reforma agrária                               | 0    | 2       | 0       | 0     | 0         | 2     |
| Regulação fundiária                           | 0    | 1       | 1       | 0     | 0         | 2     |
| Outros  | 12   | 0       | 0       | 1     | 3         | 16    |

**Fonte:** Brasil (2023).

A análise da tipologia dos convênios demonstra que há uma clara preferência por investimentos em infraestrutura e compra de maquinários agrícolas ao longo do tempo. Contudo, outras temáticas, também consideradas importantes, não ocuparam um lugar de relevância, tais como regularização fundiária, política para mulheres, quilombolas e indígenas e capacitação de agricultores, por exemplo. Chelala & Chelala (2022) identificaram que, no estado do Amapá e no que tange aos desafios para a produção de grãos, há um amplo conjunto de conflitos fundiários que não estão sendo sanados pelos agentes estatais. Outros estudos, também realizados na região, indicam processos semelhantes de conflitos voltados à temática fundiária (Benatti & Silva, 2022; Galuch & Menezes, 2020; Menezes, 2015; Peggion, 2022). Além disso, conforme constatam Diesel et al. (2021), na Região Norte do país há uma considerável demanda por capacitação de agricultores e assistência técnica e extensão rural, mas que não encontra correspondência quando se observam os convênios celebrados.

Por outro lado, conforme indicam os estudos especializados, nos últimos anos houve um exponencial crescimento no uso da terra daquela região para a agricultura, sobretudo para criação de gado e plantação de grãos (Galuch & Menezes, 2020; Rego & Kato, 2018; Silva et al., 2022). Observa-se, nesse caso, que os convênios, entendidos como instrumentos de políticas públicas, estão mais alinhados aos interesses de aumento da produtividade agropecuária na região, por melhorias de infraestrutura e implementação de obras. Soares-Filho et al. (2005) identificam uma relação entre a construção de vias com o fenômeno do desmatamento. Contudo, futuros estudos poderão se aprofundar mais nessa dimensão de análise e averiguar como o padrão de distribuição de recursos pelo governo federal contribui para agravar esse problema socioambiental.

A Tabela 4 apresenta um dado que corrobora com a discussão inaugurada por Bichir (2020) a respeito da importância de o governo federal assumir papel na coordenação de políticas públicas – no caso em tela, na distribuição dos convênios para determinadas áreas temáticas. Identifica-se que áreas de políticas públicas como defesa agropecuária, assistência técnica e extensão rural (ATER), capacitação de agricultores, fomento à pesquisa, política para mulheres, quilombolas e indígenas, reforma agrária e regularização fundiária não foram objetos de grande interesse dos parlamentares ao destinarem suas emendas.

De acordo com Lima et al. (2021), um instrumento de política pública é uma ferramenta que combina aspectos técnicos e sociais, organizando relações específicas entre o Estado e seus beneficiários, de acordo com as representações e significados que carrega. Direito & Koga (2020) destacam que os instrumentos ilustram a conexão entre a interferência do Estado na sociedade e seus objetivos. São iniciativas governamentais que buscam organizar, padronizar, incentivar ou restringir certos comportamentos sociais. Portanto, estudá-los significa compreender como o governo influencia os atores sociais a agirem de acordo com suas intenções. No entanto, as autoras enfatizam que os instrumentos não são dispositivos neutros, pois têm efeitos independentemente dos objetivos formalmente estabelecidos pela política. No caso específico dos convênios, como não há regras que orientem sua distribuição, seja por parte do Executivo ou do Legislativo, eles dependem de alianças políticas e partidárias, o que pode levar à concentração de recursos em certos estados e regiões, resultando em vazios assistenciais em outras áreas. O conceito de vazio assistencial na assistência é derivado da literatura sobre saúde pública (Tesser & Poli Neto, 2017) e refere-se à falta de recursos e serviços adequados para atender à demanda em uma determinada região. Corrigir essas lacunas, identificadas a partir da investigação sobre o perfil de distribuição de recursos, é uma dimensão importante para alcançar a equidade dentro de um campo de política pública. Isso significa que o Poder Executivo deve usar sua capacidade de coordenação para não deixar que essas temáticas de políticas públicas fiquem descobertas de investimentos.

**Tabela 4.** Quantidade de convênios celebrados, discriminados por origem da fonte do recurso e por temática de investimento (2008-2022).

| Tipologia                                     | Emendas | MAPA |
|---|---------|------|
| Assistência técnica e extensão rural (ATER)   | 12      | 70   |
| Capacitação de agricultores                   | 18      | 104  |
| Defesa agropecuária                           | 1       | 38   |
| Equipamentos e maquinários                    | 58      | 39   |
| Estradas vicinais                             | 303     | 328  |
| Exposições, feiras e eventos                  | 28      | 43   |
| Pesquisa                                      | 2       | 53   |
| Insumos e sementes                            | 28      | 29   |
| Política para mulheres                        | 0       | 24   |
| Obras   | 256     | 341  |
| Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)   | 0       | 2    |
| Patrulha mecanizada                           | 1121    | 1339 |
| Pavimentação                                  | 12      | 21   |
| Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) | 0       | 7    |
| Quilombolas e indígenas                       | 1       | 12   |
| Reforma agrária                               | 0       | 2    |
| Regulação fundiária                           | 0       | 2    |
| Outros  | 4       | 12   |

Fonte: Brasil (2023).

Mesmo que perfeitamente legítimas, do ponto de vista institucional, as emendas parlamentares, cuja lógica obedece ao interesse atomizado de cada parlamentar, têm o potencial de, mesmo que não intencionalmente, provocar uma sobreposição de recursos em determinados territórios ou em determinadas áreas de política pública. Por isso, argumenta-se que é essencial que o MAPA crie uma estrutura de coordenação, nos termos postos por Bichir (2020), a fim de promover políticas que vão além da compra de maquinários agrícolas pelos entes locais. Gervazio et al. (2023) apontam a importância de se investir nos assentamentos rurais na região amazônica, dado que os mesmos possuem características de agricultura familiar e realizam práticas de sustentabilidade. Além disso, demandas voltadas às mudanças climáticas e regularização fundiária figuram como temas de interesse.

Conforme argumentam Rosa & Lima (2022) e Capella & Brasil (2022), mudanças governamentais significam a entrada de novos atores nos espaços de decisão de políticas públicas. Contudo, um tipo de instrumento governamental foi presente em todas as gestões: a possibilidade de celebração de convênios como forma de fomentar temas de interesse dos atores políticos, dada a sua esfera discricionária. Argumentou-se que as mudanças observadas se refletiram fortemente na evolução dos convênios celebrados pelo MAPA com os entes subnacionais situados na região da Amazônia Legal. Assim, mesmo que o instrumento de política pública tenha permanecido o mesmo, neste caso, o convênio enquanto forma de transferência de recurso, houve mudanças na forma com que foi operacionalizada (relação Executivo-Legislativo) e no conteúdo das políticas (maior atenção à compra de maquinários e equipamentos e uma diminuição de investimentos voltados ao campo das políticas sociais). Portanto, defendemos a importância de se observar de a forma com que os instrumentos de políticas públicas (Direito & Koga, 2020; Lima et al., 2021) são operacionalizados ao longo do tempo.

## Conclusão

A análise realizada no presente artigo compreendeu um período de intensa mudança governamental no Brasil. Verificou-se que o Congresso Nacional tem se tornado um importante agente no que tange à proposição de projetos e envio de recursos. Em sentido contrário, identificou-se que o Poder Executivo diminuiu fortemente sua atuação enquanto indutor e propositor de convênios.

O estudo argumentou que, por mais que os convênios sejam frutos de intensa negociação política e permeados de interesses partidários (Meireles, 2024), é necessário criar um sistema coordenado pelo MAPA que busque a distribuição equitativa de recursos pelo território. Caso contrário, corre-se o risco de existir sobreposição de recursos e vazios assistenciais em áreas ou regiões carentes de investimentos. Reforçamos que cabe ao Poder Executivo, no caso, o MAPA, o papel de construir uma agenda de trabalho de modo a coordenar a distribuição de recursos pelo território. Esse argumento é reforçado quando se constatam as demandas de políticas públicas identificadas pela literatura na região (tal como regulação fundiária e capacitação de agricultores) e a não correspondência dos investimentos realizados.

Em relação ao conteúdo das políticas, identificou-se um movimento de continuidade e um de mudança. O primeiro movimento é representado pelo constante interesse de investimentos em infraestrutura, compra de maquinários e equipamentos voltados às estradas vicinais e patrulha agrícola. Em seguida, verificou-se que houve uma grande mudança de investimentos após a saída do Partido dos Trabalhadores do poder, em 2016. Áreas como política para mulheres, capacitação de agricultores, entre outros, tiveram um importante decréscimo após a reconfiguração do poder político ocorrido em 2016. Os dados encontrados dialogam com o que foi identificado pela literatura (Cohn, 2020; Grisa et al., 2017; Lotta et al., 2023) no que tange à falta de atenção a uma vasta dimensão das políticas sociais nos anos recentes.

O presente artigo apresenta algumas limitações e sugestões para futuras pesquisas. O estudo não busca oferecer explicações a respeito do impacto dos investimentos em âmbito local. A agenda de estudos sobre desenvolvimento social, econômico e agrícola dos municípios que compõem a Amazônia Legal é bastante profícua, mas o artigo não se deteve em relacionar os investimentos realizados pelo MAPA a essa agenda de pesquisa, deixando margem para outros estudos. Futuras pesquisas poderão investigar dimensões como eficiência, eficácia e efetividade desses investimentos nos territórios em que são alocados e relacioná-los com as demandas da região. Particularmente, em relação ao desmatamento na Amazônia, o cruzamento entre os dados coletados nesta pesquisa e os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) pode contribuir para estudos de impacto e revelar novos conhecimentos a respeito da relação dessas duas dimensões.

Além disso, futuros estudos poderão explorar questões envolvendo a autoria das emendas propostas, tais: se ou quanto dos recursos transferidos por verbas parlamentares são viabilizados por políticos ou bancadas provenientes da região amazônica. Ademais, subsequentes investigações poderão examinar a possível influência de outros órgãos, programas e iniciativas que podem impactar os investimentos gerais na Amazônia Legal, como ações de outros ministérios de temáticas ambiental e rural (MMA, MIDR etc.), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e a criação do Fundo Amazônia (2008). Sobre a relação dos ODS, Agenda 2030 e similares, a estrutura analítica e metodológica proposta por Pessina et al. (2022) poderá servir de guia inicial para que novas questões de pesquisa possam ser formuladas relacionando a agenda internacional de desenvolvimento sustentável e as políticas desenvolvidas na região da Amazônia.

## 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>
- Baião, A. L., Couto, C. G., & Oliveira, V. E. (2019). Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em saúde no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, 27(71), e004. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987319277104>
- Benatti, J. H., & Silva, A. F. C. (2022). Os direitos territoriais das comunidades tradicionais e a lei de regularização fundiária: impactos do Programa Titula Brasil na Amazônia brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, (50), 78. <http://dx.doi.org/10.22456/0104-6594.124873>
- Bichir, R. (2020). Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 35, 23. <http://dx.doi.org/10.1590/3510207/2020>
- Brasil. (2022). *Plataforma +Brasil*. Recuperado em 10 de abril de 2023, de <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/acesso-a-sistemas/acesso-livre>
- Brasil. (2023). *Transferegov*. Recuperado em 10 de abril de 2023, de <https://www.gov.br/transferegov/pt-br>
- Camara, S. B., Martins, S. P., Silva, A. C. L., Andreatta, T., & Azevedo, J. (2020). Contribuições do Pronaf Mais Alimentos. *Revista de Política Agrícola*, 29(1)
- 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. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-98732230e017>

- Carvalho, T. S., & Domingues, E. P. (2016). Projeção de um cenário econômico e de desmatamento para a Amazônia Legal brasileira entre 2006 e 2030. *Nova Economia*, 26(2), 585-621. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/2665>
- Carvalho, V. R., Viana, J. P., & Carlogmano, M. (2019). Presidencialismo de coalizão em tempos de crise institucional: relação Executivo-Legislativo nos governos Dilma (2015-2016) e Temer (2016-2018). *Revista Política Hoje*, 28, 59-78. Recuperado em 10 de abril de 2023, de <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicoahoje/article/view/244088/36699>
- Chelala, C., & Chelala, C. (2022). Os obstáculos para a produção de grãos na Amazônia: O caso do estado do Amapá. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 60(2), e249653. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2021.249653>
- Cohn, A. (2020). As políticas de abate social no Brasil contemporâneo. *Lua Nova*, 109(109), 129-160. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-129160/109>
- Diesel, V., Neumann, P. S., Dias, M. M., & Froehlich, J. M. (2021). Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento? *Estudos Sociedade e Agricultura*, 29(3), <http://dx.doi.org/10.36920/esa-v29n3-5>
- Direito, D. C., & Koga, N. M. (2020). Instrumentos e integração de políticas públicas: a rede do Cadastro Único. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1286-1306. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190092>
- Galuch, M. V., & Menezes, T. C. C. (2020). Da reforma agrária ao agronegócio: Notas sobre dinâmicas territoriais na fronteira agropecuária amazônica a partir do município de Apuí (sul do Amazonas). *Estudos Sociedade e Agricultura*, 28(2), 388. <http://dx.doi.org/10.36920/esa-v28n2-6>
- Gervazio, W., Bergamasco, S. M. P. P., Moreno-Calles, A. I., Yamashita, O. M., & da Rocha, A. M. (2023). Sustentabilidade e bem viver segundo os agricultores familiares do Projeto de Desenvolvimento Sustentável São Paulo, na Amazônia norte mato-grossense, Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 61(2), e255979. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2022.255979>
- Gomide, A. D. A., Silva, M. M. D. S., & Leopoldi, M. A. E. (2023). Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022). Brasília: IPEA; INCT/PPED.
- 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(Suppl. 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), <http://dx.doi.org/10.5216/sec.v20i1.50853>
- Gumiero, R. G. (2023). Momentos da trajetória do Estado na Amazônia: Preâmbulo entre o modelo de integração econômica e os investimentos setoriais do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte e do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia em Carajás, Pará. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 24(1), e202245. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202245pt>
- Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. 2021. As abordagens a partir dos Instrumentos da ação pública. In: *Sociologia política da ação pública: teorias, abordagens e conceitos*. ed. O. P. Oliveira & P. Hassenteufel., 31-59. Brasília: ENAP
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2021). *IBGE atualiza limites de municípios no mapa da Amazônia Legal*. Recuperado em 10 de abril de 2023, de <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30958-ibge-atualiza-limites-de-municipios-no-mapa-da-amazonia-legal>

- Lascoumes, P., & Le Galés, 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>
- Lascoumes, P., & Le Galés, P. (2012) *Sociologia da ação pública*. Maceió: Editora da Ufal.
- Lima, L. L., Aguiar, R. B., & Lui, L. (2021). Conectando problemas, soluções e expectativas: Mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 36(36), e246779. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>
- Lobão, M. S. P., & Staduto, J. A. R. (2020). Modernização agrícola na Amazônia brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 58(2), e188276. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2020.182276>
- Lomba, R. M., Silva, I. C., & Filocreão, A. S. M. (2021). Políticas de desenvolvimento territorial no sul do Amapá. *Acta Geográfica*, 15(37), 124. <http://dx.doi.org/10.18227/2177-4307.acta.v15i37.5195>
- Lotta, G. S., Lima, I. A., Fernandez, M., Silveira, M. C., Pedote, J., & Guaranha, O. L. C. (2023). 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*, 40(40), e266094. <http://dx.doi.org/10.1590/0103-3352.2023.40.266094>
- Lovejoy, T. E., & Nobre, C. (2019). Amazon tipping point: Last chance for action. *Science Advances*, 5(12), eaba2949. <http://dx.doi.org/10.1126/sciadv.aba2949>
- 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. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2022.266689>
- Lui, L., & Sales, E. R. D. (2023). Perfil dos convênios celebrados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública com entes subnacionais no Brasil (2008-2022). *Revista de Administração Pública*, 57(3), e2022-e0415. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220415>
- Lui, L., Lima, L. L., & de Aguiar, R. B. (2022). Avanços e desafios na cooperação interfederativa: Uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Rio Grande do Sul. *Novos Estudos CEBRAP*, 41(1), 145. <http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202200010007>
- Lui, L., Schabbach, L. M., & Nora, C. R. D. (2020). Health regionalization and federative cooperation in Brazil: the role of inter-municipal consortium. *Ciência & Saude Coletiva*, 25, 5065-5074. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>
- Meireles, F. (2024). Política distributiva em coalizão. *Dados*, 67(1), e20210135. <http://dx.doi.org/10.1590/dados.2024.67.1.308>
- Mello, N. G. R., & Artaxo, P. (2017). Evolução do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia legal. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, 66(66), 108. <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-901x.v0i66p108-129>
- Menezes, T. C. C. (2015). A regularização fundiária e as novas formas de expropriação rural na Amazônia. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 23(1), 110-130. Recuperado em 10 de abril de 2023, de <https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/583>
- Peggion, E. A. (2022). Regularização fundiária e regimes de conhecimento: Notas sobre o sul do estado do Amazonas (Brasil). *Revista de Antropologia*, 65(1), e192794. <http://dx.doi.org/10.11606/1678-9857.ra.2022.192794>
- Pessina, M. E. H., Coelho, A. P. B., Fadul, E. M. C., & Monteiro, A. O. (2022). Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020. *Revista de Administração Pública*, 56(2), 248-274. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220210294x>

- Rego, A. K. C., & Kato, O. R. (2018). Agricultura de corte e queima e alternativas agroecológicas na Amazônia. *Novos Cadernos NAEA*, 20(3), <http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v20i3.3482>
- Ribeiro, A. C. C. L. (2022). O orçamento republicano e as emendas parlamentares. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, 150, 57-78.
- Rosa, J. G. L., & Lima, L. L. (2022). Muda o governo, mudam as políticas? O caso da política nacional de educação especial. *Revista Brasileira de Educação*, 27, e270026. <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782022270026>
- 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(66), 31-47. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-987318266602>
- Silva, J. V. B., Rosano-Peña, C., Martins, M. M. V., Tavares, R. C., & Silva, P. H. B. (2022). Ecoeficiência da produção agropecuária na Amazônia brasileira: fatores determinantes e dependência espacial. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 60(spe), e250907. <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2021.250907>
- 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. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v27n86.85574>
- Soares-Filho, B. S., Nepstad, D. C., Curran, L., Cerqueira, G. C., Garcia, R. A., Ramos, C. A., Voll, E., McDonald, A., Lefebvre, P., Schlesinger, P., & McGrath, D. (2005). Cenários de desmatamento para a Amazônia. *Estudos Avançados*, 19(54), 137-152. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142005000200008>
- Tesser, C. D., & Poli Neto, P. (2017). Atenção especializada ambulatorial no Sistema Único de Saúde: para superar um vazio. *Ciencia & Saúde Coletiva*, 22(3), 941-951. <http://dx.doi.org/10.1590/1413-81232017223.18842016>
- Vieira, F. S., & Lima, L. D. (2022). Distorções das emendas parlamentares à alocação equitativa de recursos federais ao PAB. *Revista de Saúde Pública*, 56, 123. <http://dx.doi.org/10.11606/s1518-8787.2022056004465>

**Recebido:** Abril 10, 2023.

**Aceito:** Julho 17, 2023.

**JEL Classification:** H11 e H50.