

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA): ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DO FEDERALISMO

Intergovernmental relations in the Food Acquisition Program (PAA): analysis from the perspective of federalism

Relaciones intergubernamentales en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA): análisis desde la perspectiva del federalismo

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar formas de relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no período 2012-2019, tomando como lente teórica formulações de Wright (1998) e Pierson (1995). A análise documental, ancorada em pesquisa bibliográfica complementar, evidencia caráter multifacetado do federalismo brasileiro uma vez que, dentro do PAA, a depender da modalidade, ora há interdependência ora se conserva a autoridade da União. Embora o programa tenha avançado nos últimos anos em direção à descentralização e à municipalização, existem lacunas na coordenação federativa notadamente por falta de regularidade na execução financeira e inexistência de órgão colegiado com a representação dos entes subnacionais.

Palavras-chave: relações intergovernamentais, federalismo, coordenação intergovernamental, política social, programa de aquisição de alimentos.

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado¹

rafa.salgad@gmail.com

ORCID: 0000-0003-2388-0605

Washington José de Souza¹

wsufrn@gmail.com

ORCID: 0000-0001-6295-2806

Hironobu Sano¹

hiro.sano@gmail.com

ORCID: 0000-0002-4955-8895

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte

ARTIGOS

Submetido 22-08-2019. Aprovado 26-10-2020

Avaliado pelo processo de *double blind review*

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v26n85.80027>

ABSTRACT

This article aims to analyze forms of intergovernmental relations in the Food Acquisition Program (PAA) in the period 2012-2019, using Wright (1998) and Pierson (1995) formulations as theoretical lens. The documentary analysis, anchored in complementary bibliographic research, shows a multifaceted character of Brazilian federalism since, within the PAA, depending on the modality, sometimes there is interdependence and sometimes the Union's authority is maintained. Although the Program has advanced in recent years towards decentralization and municipalization, there are gaps in federative coordination, notably due to the lack of regularity in financial execution and lack of a collegiate body with the representation of subnational entities.

Keywords: *Intergovernmental relations, Federalism, Intergovernmental Coordination, Social Policy, Food Acquisition Program.*

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar formas de relaciones intergubernamentales en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el período 2012-2019, utilizando las formulaciones de Wright (1998) y Pierson (1995) como lente teórica. El análisis documental, anclado en la investigación bibliográfica complementaria, muestra un carácter multifacético del federalismo brasileño ya que, dentro del PAA, según la modalidad, existe interdependencia y, a veces, se preserva la autoridad de la Unión. Aunque el Programa ha avanzado en los últimos años en hacia la descentralización y la municipalización, hay lagunas en la coordinación federativa, en particular debido a la falta de regularidad en la ejecución financiera y la falta de un órgano colegiado con la representación de las entidades subnacionales.

Palabras clave: *Relaciones intergubernamentales, federalismo, Coordinación Intergubernamental, Política Social, Programa de Adquisición de Alimentos.*

INTRODUÇÃO

No arranjo federativo brasileiro, a implementação de políticas públicas sociais demanda a integração de ações dos níveis de governo federal, estadual e municipal. Isso decorre do fato de a Constituição de 1998, mesmo tendo previsto forte descentralização política e fiscal, não ter determinado, de forma explícita, responsabilidades e atribuições dos entes federados na formulação e implementação de políticas sociais. Não foram criados incentivos e regras de articulação, cooperação e coordenação entre União, Estados e municípios no campo de intervenção governamental, nem foram concebidos mecanismos financiadores (Licio, Mesquita, & Currallero, 2011).

Por outro lado, o contexto federativo garante autonomia aos entes subnacionais que podem optar por aderir ou não às políticas

elaboradas pelo governo federal. Assim, a implementação de políticas sociais, com a anuência de Estados e municípios, implica a necessidade de barganhas federativas constantes e “relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência” (Abrucio, 2005, p. 43). Esse equilíbrio não é simples, pois tanto a autonomia quanto a interdependência ocorrem em graus variados numa federação (Abrucio & Franzese, 2007), fazendo com que o jogo federativo se desdobre em arranjos e movimentos cooperativos. Segundo Franzese (2010, p. 14), essa autonomia, “sem nenhuma exigência quanto a um padrão nacional de políticas sociais” resulta na “municipalização com ritmos e prioridades diferentes”, ou seja, provoca a fragmentação das políticas públicas, a depender das prioridades do gestor municipal (Oliveira, 2017).

Levando-se em consideração a alta desigualdade entre as unidades federativas, me-

canismos de coordenação federativa entre os entes podem contribuir para o estabelecimento de padrões de implementação nas diversas políticas públicas nacionais. No Brasil, as instâncias mais abrangentes de governo – estaduais e, principalmente, federal – têm adotado estratégias de indução e descentralização com a criação de estruturas de incentivos (Costa & Palotti, 2011) aos gestores municipais para aderirem às diretrizes nacionais na implementação das políticas sociais. Tal indução, sem reduzir a autonomia dos entes subnacionais, promove processo de coordenação federativa (Abrucio, 2005, p. 53) e tem ocorrido, principalmente, em áreas como saúde, educação, renda e combate à desigualdade, pobreza e fome (Leite & Fonseca, 2011), com a oferta de recursos financeiros, produtos e serviços para aqueles municípios que aderem à política nacional.

Entre as políticas sociais do governo federal, está o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído em 2003, que inova ao unificar elementos da política agrícola e da política de segurança alimentar e nutricional com o objetivo de minimizar a fome e a pobreza e, ao mesmo tempo, fomentar inclusão produtiva do campo. Além de sua importância no combate à pobreza, o PAA constitui-se em política pública cuja dinâmica de implementação se faz pela atuação conjunta entre União, Estado e município, exigindo coordenação entre os entes federados.

Partindo do pressuposto de que a descentralização político-administrativa-orçamentária tem provocado novos arranjos federativos, configurando diferentes níveis de coordenação federativa e reforçando a relevância acadêmica e política do tema (Leite &

Fonseca, 2011), este artigo objetiva analisar formas de relações intergovernamentais no PAA, no período 2012-2019, tomando como lente teórica formulações de Wright (1998) e Pierson (1995). O programa passou por modificações ocorridas a partir de 2012, especificamente com a criação da modalidade Compra Institucional (CI) e execução por meio do Termo de Adesão, que ampliaram “a possibilidade de atuação em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, sem a necessidade de celebração de convênios” (MDS, 2014, p. 12). A nova modalidade e forma de execução expandiram as possibilidades de atuação dos Estados e municípios, desburocratizando e descentralizando o programa (Valadares & Souza, 2015). Esse processo, todavia, requer maior coordenação para articular a execução no âmbito dessas esferas de governo.

Para analisar como as recentes modificações afetam as formas de relações intergovernamentais no programa, o artigo adota como base teórica os aspectos institucionais de Pierson (1995) e as variações nos mecanismos hierárquicos de exercício de autoridade de Wright (1988). Pesquisas nacionais sobre dinâmicas federativas de políticas sociais específicas são então incorporados para aproximar modelos internacionais à realidade nacional.

Em termos metodológicos, a leitura ancora-se em material bibliográfico e documental. Para obter dados, legislação, marco legal, informações e documentos do PAA foram acessadas, preliminarmente, as páginas digitais PAA Data (MC, 2020a), Ministério da Cidadania (MC, 2020b) e Companhia Nacional de Abastecimento (Conab, 2020). Após levantamento de informações oficiais, foi re-

alizada pesquisa bibliográfica exploratória na base de dados da *Scientific Electronic Libray Online* (SciELO), usando o descritor “Programa de Aquisição de Alimentos” e a respectiva sigla (PAA). Não foi encontrado nenhum artigo que analisa as relações intergovernamentais e esse fato denota a relevância do tema aqui abordado ao preencher lacuna na agenda nacional de avaliação e análise de políticas sociais.

A seção seguinte discute modelos de análise de relações intergovernamentais e a necessidade de coordenação intergovernamental. Em seguida, são apreciadas relações intergovernamentais no PAA, em suas diferentes modalidades, e respectivas implicações na coordenação federativa. O tópico final traz uma síntese dos achados e indica pesquisas futuras no tema, inclusive no aprofundamento do que aqui é abordado.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E FEDERALISMO

As relações intergovernamentais (RIG) constituem um conjunto de atividades ou interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro de dado sistema federal (Wright, 1988). Por meio da abordagem das RIG é possível analisar a formulação e a implementação de políticas públicas, abordando conteúdos como processos, estratégias e resultados (Wright, 1988). O’Toole Jr. (2010) trata das RIG de forma expandida por meio do termo relações interorganizacionais, ao evidenciar a necessidade de cooperação e coordenação quando programas públicos são executados por meio de ações envolvendo tanto autoridades nacionais e subnacionais, quanto dois ou mais ministérios de

um único governo.

Wright (1988) utiliza duas categorias básicas para análise das relações intergovernamentais, atinentes à divisão de autoridade numa federação: as unidades governamentais e os critérios de financiamento das políticas públicas. A partir desse entendimento, o autor desenvolve classes para representar a distribuição de poder nos sistemas federativos e analisar a relação entre os governos. Assim, sintetiza que as formas de interação podem ocorrer, em um sistema federativo, a partir de três classes: autoridade independente, autoridade inclusiva e autoridade interdependente (Quadro 1).

O modelo de Wright (1988) foi elaborado a partir da realidade estadunidense e, portanto, sua adoção como ferramenta analítica foi adaptada para considerar características do federalismo brasileiro, principalmente a existência dos municípios como unidade autônoma de governo. Abrucio & Sano (2013) argumentam que esses três modelos de autoridade estão presentes nas relações intergovernamentais, porém advertem que, com o aumento da sobreposição entre políticas públicas e governos nas federações contemporâneas, cresce a necessidade de maior coordenação das ações, algo mais próximo do modelo de autoridade interdependente. Para o Brasil, em virtude do elevado grau de assimetria entre as unidades da Federação, um grau de autoridade inclusiva é considerado positivo, desde “que seja mantida certa autonomia e, sobretudo, que seja garantida a autonomia futura, ou seja, que sejam criadas condições para a superação da assimetria entre as unidades federativas” (Abrucio & Sano, 2013, p. 24).

Quadro 1. Tipos de relações de autoridade entre entes federativos

Modelo	Característica
Autoridade independente	Os governos manteriam um relacionamento de total independência ou autonomia, o que seria possível em situações nas quais existe completa clareza dos papéis de cada ente governamental.
Autoridade inclusiva	O escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional. Neste sentido, Estados e municípios configuram-se como meras unidades administrativas e o governo nacional centraliza todas as decisões, estabelecendo uma relação hierárquica.
Autoridade interdependente	Este modelo apresenta três características principais: a) duas ou três esferas de governos podem atuar simultaneamente numa mesma demanda, gerando sobreposição ou ausência de ações; b) as áreas de autonomia exclusiva de ação ou de jurisdição única são reduzidas e seriam espaços de ação similares ao modelo de autoridade independente; e c) o poder e a influência disponíveis a qualquer ente governamental são limitados, criando um padrão de autoridade em que prevalece a barganha, entendida como a necessidade de acordos ou trocas.

Mesmo com a natureza operacional, Wright (1988) não conseguiu desenvolver um modelo analítico que identificasse as variáveis que mais afetam a produção de determinados arranjos federativos, lacuna preenchida por Paul Pierson (Abrucio & Sano, 2013). Pierson (1995) observou a presença de um conjunto de atores institucionalmente poderosos – as unidades constituintes – que podem definir políticas próprias e influenciar a qualidade das ações da autoridade central. Em virtude de tal força, as unidades federativas passam a ser dotadas de poder para influenciar o processo de tomada de decisão do governo central por meio de quatro aspectos institucionais, que devem ser considerados no processo de gestão e análise de políticas públicas: reserva de poderes específicos para as unidades federativas, que, dessa forma, podem desenvolver políticas próprias; representação dos interesses das partes no centro por meio da qual po-

dem influenciar as ações nacionais; grau de comprometimento da equalização fiscal entre as unidades constituintes e respectivas capacidades administrativas; dilemas do *shared-decision making*, assunto referente à necessidade de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os vários níveis de governo.

As propostas de Pierson (1995) são aqui utilizadas com a devida adaptação para a realidade brasileira, principalmente por se tratar de uma federação com três unidades e que, portanto, tornam complexas as RIG. Considera-se, ainda, a trajetória do Brasil e as especificidades que ganham as políticas públicas com as alternâncias de poder.

No Brasil, o debate sobre as RIG intensificou-se após a redemocratização, centrado na descentralização de políticas públicas para os governos subnacionais e também

de movimentos de recentralização por parte do governo federal, embora com diferenças significativas em função de políticas específicas (Arretche, 2000; Kugelmas & Sola, 1999; Machado & Palotti, 2015; Sano, 2008). Para Abrucio (2005), as esferas superiores de poder podem estabelecer relações hierárquicas frente às demais, seja em termos legais, seja em virtude do auxílio e do financiamento a outras unidades governamentais. Para o autor, numa federação, o governo central tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e os governos estaduais, por sua vez, detêm forte grau de autoridade sobre os municípios.

Outro vetor analítico importante é a coordenação intergovernamental, ou seja, as formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta (Abrucio, 2005). Para Sano (2008), superar a carência de coordenação efetiva é uma das metas primordiais em sistemas federativos, principalmente com o incremento das áreas de intersecção entre os níveis de governo. A coordenação intergovernamental precisa, todavia, preservar a interdependência federativa, que não pode ser alcançada pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central (Abrucio, 2005). Essa coordenação é tanto mais difícil quanto menor for a cultura política e depende de capacidades dos Estados e municípios na operacionalização das políticas e do volume e da estabilidade do financiamento (Ouverney & Fleury, 2017). Assim, a transição de uma situação mais inclusiva, em que a coordenação ocorre por meio da relação hierárquica somente, para uma de maior autonomia e maior entrelaçamento de ações, torna complexa a coordenação federativa.

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

As ações do Estado voltadas para mitigar gargalos de produção e comercialização na agricultura familiar acentuaram-se ao longo dos anos 1990, encadeadas pela valorização crescente do espaço rural, pela persistência da pobreza no campo e pelo reconhecimento da importância sociocultural dos agricultores tradicionais e familiares brasileiros. Até meados dos anos 1990, não se percebia a existência de políticas públicas, de abrangência nacional, voltadas ao desenvolvimento rural com base na agricultura familiar (Mattei, 2007). Mesmo com os avanços no ambiente institucional, acadêmico e ideológico no período – demarcados pela função social da terra na Constituição de 1988, pela criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e por políticas socioassistenciais, como o Programa Bolsa Escola em 2001 –, as demandas de garantia de renda, acesso a mercados e garantia de preço para a produção familiar só seriam garantidas, a partir de 2003, com a criação do PAA, pelo Art. 19 da Lei nº 10.696, no âmbito do programa Fome Zero no governo Lula.

O PAA insere-se em um escopo mais amplo de mudança das políticas de assistência e de enfrentamento da pobreza e da desigualdade, marcado pela criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Costa & Palotti, 2011). É iniciativa inovadora em termos de objetivos, forma de implantação, modelo de gestão e marco legal, notadamente ao substituir a Lei de Licitações e Contratos para a Administração Pública (Lei nº 8.666/1993), nas com-

pras governamentais, pela chamada pública na agricultura familiar.

A lei de criação do programa foi alterada pela Lei nº 12.512/2011, regulamentada por diversos decretos e hoje tem execução amparada no Decreto nº 7.775/2012. Ao definir as “instâncias de coordenação e execução do PAA” tal decreto estabeleceu o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), atual Ministério da Cidadania (MC), e o então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – extinto no governo Temer – como unidades gestoras. A partir de 2019, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) assumiu as funções do MDA, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. De uma estrutura ministerial exclusiva para a agricultura familiar, passa-se para uma Secretaria do Mapa, com poder político e institucional da agricultura familiar reduzido (Grisa, 2018) e levando a expressiva restrição orçamentária do programa que era oriundo do MDA (Sambuichi et al., 2019).

Desde sua criação, a implementação é orientada e acompanhada pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), que normatiza o programa por meio de resoluções. Atualmente é composto pelos ministérios da Cidadania (coordenador), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Economia e da Educação. O grupo pode contar com comitê consultivo formado por representantes governamentais dos diferentes entes federativos e da sociedade civil (Art. 22 do Decreto 7.775/2012), porém uma auditoria do Tribunal de Contas da União (2016) identificou que este não tem papéis e funções definidos formalmente, acarretando fragmentação da missão e sobreposição de programas entre

os ministérios integrantes do grupo, limitando as relações interorganizacionais (O’Toole Jr., 2010). Obrigatória até 2018, sua criação passou a ser facultativa, conforme Decreto nº 10.150/2019, limitando a possibilidade de participação dos Estados e municípios na gestão do programa.

O governo federal, por meio do GGPAA, assume decisões estruturantes de normatização e coordenação das ações nacionais. A gestão interministerial traz desafios à implementação, pois: abarca múltiplos atores que atuam na política agrícola e na política de segurança alimentar e nutricional; e adota múltiplas modalidades de compras e formas de participação dos entes (Quadro 2), fatores esses que tornam os arranjos institucionais – e o processo de implementação – mais complicados. Desse modo, a implementação demanda maior capacidade de cooperação e coordenação entre os diferentes atores interorganizacionais, que são tanto os ministérios quanto os Estados e municípios (O’Toole Jr., 2010). O caráter intersetorial e a gestão intergovernamental tornam-se, assim, necessidade e desafio à administração pública em contexto federativo complexo de políticas públicas.

A Conab, subordinada ao Mapa, é a principal operacionalizadora do programa, porém outros órgãos e outras entidades da administração pública federal, estadual e municipal, direta e indireta, e consórcios públicos, podem atuar como unidades executoras (Art. 27 do Decreto nº 7.775/2012). No âmbito estadual, organizações de assistência técnica e extensão rural (ATER) são responsáveis por emitir a Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar (DAP), instrumento de identificação do agricultor familiar para

acessar políticas públicas. São tidos como beneficiários tanto os fornecedores (agricultores familiares) quanto os consumidores dos alimentos adquiridos pelos órgãos governamentais.

A descentralização de recursos às unidades executoras pode ser realizada por Termo de Execução Descentralizada (TED), convênio ou termo de adesão. O TED é utilizado quando envolve a descentralização de recursos entre órgãos da União. No PAA, é firmado TED entre a Conab e o MC. Convênios disciplinam as transferências de recursos financeiros do orçamento federal entre a União e entes da Federação, além das organizações não-governamentais, e, sobre eles, recaem controles da execução físico-financeira, das contrapartidas previstas e do cronograma de desembolso e prestação de contas (Valadares & Souza, 2015). A execução por termo de adesão, implementada em 2011, dispensa a celebração de convênio e não envolve repasse de recursos financeiros, mas apenas vinculação dos órgãos ou entidades da administração pública a dada política governamental (Dallaverde, 2016).

De acordo com Porto et al. (2014), o termo de adesão, que veio para substituir os convênios, objetivou, principalmente, agilizar os procedimentos administrativos e avançar na execução do PAA com os entes federados. O termo reduziu significativamente os trâmites burocráticos e possibilitou a ampliação do programa, considerando que a obrigação de celebrar e gerir convênios com cada unidade executora estabelecia teto à expansão dados os limites da estrutura operacional e administrativa do MC (Valadares & Souza, 2015). Ademais, segundo Carvalho & Pedroso Neto (2016), permitiu a execução sem a

necessidade de contrapartida de recursos financeiros, obrigatória quando por meio de convênio.

A legislação do PAA não prevê o envolvimento de Estados e municípios nas decisões relativas à política, aspecto relevante na coordenação federativa (Franzese, 2010; Sano, 2008). Esse fato é agravado pela ausência de um fórum bipartite ou tripartite em clara contraposição ao que ocorre, por exemplo, no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Nesse sentido, o PAA “limita a representação de interesses dos entes federativos no centro” (Pierson, 1995) e “a tomada de decisões em conjunto entre as esferas governamentais” (Pierson, 1995), comprometendo a autonomia das unidades subnacionais. Tal situação cria barreiras, tanto à negociação e à barganha, no atendimento a especificidades locais, quanto à coordenação federativa, inibindo a constituição de uma arena para operacionalizar e institucionalizar a pactuação e a integração entre as três esferas de governo.

O Decreto nº 7.775/2012 prevê a participação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) como instância de controle social do PAA, mas este foi extinto pela Lei nº 13.844/2019, no governo Bolsonaro. Apesar de não prever a participação de representantes de Estados e municípios em sua composição, a extinção do Consea representou inflexão nos esforços de controle social e coordenação federativa pelo protagonismo que exercia na construção, no monitoramento e no aperfeiçoamento do PAA, com pressão para ampliação dos recursos financeiros e do número de agricultores beneficiários (Grisa & Zimmermann, 2015).

A coordenação intergovernamental é igualmente prejudicada pela contínua redução no orçamento federal do programa (Tabela 1). Os valores do PAA entre 2012 e 2017 ilustram inflexões recentes no financiamento e na descentralização de recursos. Apesar de o recuo ter origem no governo Dilma, acentua-se nos governos Temer e Bolsonaro, de modo que, em 2018, foram executados R\$ 253 milhões, “valor comparativamente menor que o aplicado no primeiro ano do programa considerando-se a correção monetária” (Sambuichi et al, 2019, p.40). Em 2019, o Ministério da Cidadania executou R\$ 188 milhões com previsão, para 2020, na Lei Orçamentária Anual, de R\$ 101 milhões.

Os dados da Tabela 1 indicam aumento da participação de Estados e municípios na execução do PAA, mas insuficientes para contrabalançar a redução por parte da Conab. Esse cenário indica mudança importante na estratégia de atuação dos atores governamentais, mas a redução substancial no volume de recursos investidos na política pela Conab e o fato de a execução depender de decisão orçamentária da União resultam em oscilações no financiamento que podem dificultar a coordenação intergovernamental, uma vez que reduzem o comprometimento da União “na equalização fiscal entre as unidades federativas e no fortalecimento das capacidades administrativas” (Pierson, 1995).

Tabela 1. Total de recursos investidos no PAA, 2012-2017

Executor	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União – Conab	586.567.130	224.517.124	338.004.942	287.515.216	197.576.718	124.708.502
Estado - CDS	55.318.656	71.476.940	64.430.648	74.503.563	56.173.569	79.576.815
Município - CDS	59.627.492	40.146.870	64.044.285	90.039.700	78.860.958	75.739.634
Estado - PAA Leite	137.704.717	107.044.299	117.358.969	103.371.369	85.755.128	66.426.848
Total	839.217.996	443.185.235	583.838.846	554.873.899	418.366.375	346.451.800

Fonte: PAA Data (2020)

No âmbito federal, a gestão intersetorial impõe desafios operacionais quanto à execução físico-financeira e ao fluxo de informações. A fragmentação das ações e a instabilidade na estrutura de gestão do programa, derivadas de constantes reformas, acentuadas a partir de 2016, alteraram, por exemplo, a composição e o funcionamento do grupo gestor e do conselho consultivo, além da definição de fontes de financiamento. Tais mudanças, somadas à redução no volume de recursos, representaram retrocessos no âmbito da reforma agrária e do

fortalecimento da agricultura familiar. Tais mudanças preocupam, pois o Brasil ainda possui população em estado de fome em torno de 5 milhões e não registra avanços significativos nesse quesito desde 2010 (FAO, 2020), indicando que a redução no investimento em políticas sociais, somada à crise econômica, tem potencial para agravar a situação.

O Quadro 2 apresenta as modalidades do PAA e suas características principais, além de evidenciar a diversidade em fontes de

recursos e órgãos executores, reforçando o entendimento de arranjo institucional complexo. As políticas para a agricultura familiar não são uma área de atuação exclusiva de nenhum ente federativo, o que poderia gerar sobreposição ou ausência de ações. Quan-

do analisada à luz das três classes de autoridade de Wright (1988) e dos aspectos institucionais de Pierson (1995), a complexidade fica ainda mais evidente notadamente quanto ao exercício de coordenação federativa.

Quadro 2. Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Modalidade	Características	Fonte de Recursos	Órgão Executor	Instrumento legal
Formação de estoque pela Agricultura Familiar (FEAF)	Formação de estoque de produtos para serem comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar.	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Conab	Termo de Descentralização de Recursos (TED)
Aquisição de Sementes(AS)	Compra sementes de organizações da agricultura familiar e as destina a agricultores familiares.			
Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF)	Aquisição de produtos específicos para distribuição/formação de estoques públicos destinados a ações de abastecimento social ou venda.	Ministério da Cidadania	Conab	
Compra com Doação Simultânea (CDS)	Compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social.	Ministério da Cidadania	Conab	
			Estados, municípios, consórcios públicos	
Incentivo à produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite)	Adquire leite de famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e os doa a entidades em risco de insegurança alimentar.	Ministério da Cidadania	Estados das regiões Norte e Nordeste e Minas Gerais	Convênio
Compra Institucional (CI)	Adquire alimentos da agricultura familiar para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos de entidades públicas, com dispensa de licitação.	União, Estados e municípios		Chamada pública com dispensa de licitação

A coordenação federativa é facilitada quando a responsabilidade de cada ente está apropriadamente definida (Oliveira, 2017). Assim, a análise de uma política pública, com arranjo institucional tão amplo, requer observância das diferentes funções e atribuições de cada órgão – tanto no âmbito federal quanto nas unidades subnacionais – já que o programa pode ser executado direta e indiretamente por diferentes atores e níveis administrativos, com arranjos e instrumentos particulares, a depender da modalidade. Essa não é tarefa simples, ainda mais quando se consideram as frequentes mudanças na estrutura da administração pública federal. Por essa razão, em geral, estudos sobre a gestão do PAA optam por um executor e/ou modalidade (Salgado, Souza, Ferreira, & Santos, 2020). Todavia, a seguir este artigo avança na análise expandida de todas as modalidades.

Modalidades operacionalizadas pela Conab

Nas modalidades Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (FEAF), Aquisição de Sementes (AS), Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e Compra com Doação Simultânea (CDS) a execução ocorre pelo ente federal por intermédio da Conab, que adquire produtos diretamente da agricultura familiar para diferentes propósitos. A execução ocorre por meio de Termo de Execução Descentralizada (TED) a partir do qual o MC transfere recursos para a Conab. As organizações de ATER, nos Estados, são responsáveis por emitir a DAP. A Portaria nº 523, de 24 de agosto de 2018, prevê uma rede pública emissora de DAP (Art. 10º) estratificada em grupos e tipologia (principal, acessória, individual, jurídica), o que trouxe

novo elemento à complexidade do PAA, sem possibilidade de participação do município.

Agricultores, associações e cooperativas são responsáveis por enviar as propostas à Conab. Entretanto, frente a dificuldades dos produtores locais na elaboração do projeto e na obtenção de informações sobre o programa (Salgado, Dias, & Souza, 2020; Silva, Ferreira, & Amodeo, 2014), na prática, o agente de ATER dos governos estaduais termina por assumir a redação das propostas de venda e assessorar os agricultores desde o atendimento aos critérios de capacidade produtiva até a comercialização e prestação de contas, cumprindo, assim, funções de executor da política pública distintas daquelas de sua competência, de desenvolvimento rural (Castro & Pereira, 2017; Silva et al., 2014). Portanto, cada ente age com autonomia, embora não necessariamente a partir da clara definição de papéis. O papel da União está claro na operacionalização do programa e os Estados atuam no fornecimento de ATER ao agricultor e às associações e cooperativas, restando a necessidade de interlocução. Prevalece, aqui, a “autoridade independente” de Wright (1998), conforme caracterizada no Quadro 1.

Modalidades executadas por meio da descentralização de recursos a Estados e municípios

A execução do PAA Leite e CDS tem início com a manifestação formal do ente público interessado. Na sequência, é assinado o instrumento legal entre o governo federal e o proponente. Esse processo estrutura as relações intergovernamentais de maneira semelhante a uma relação de agência (Machado & Palotti, 2015), uma vez que a concepção

e o desenho são da União, enquanto os mecanismos de seleção dos beneficiários e a fiscalização são dos governos subnacionais. Na modalidade PAA-Leite, a execução ocorre pela celebração de convênio com a União e o recurso é repassado pela União para os Estados conveniados das Regiões Norte, Nordeste e Minas Gerais. O Estado é quem contrata os agricultores familiares ou suas organizações, que são os responsáveis pelo fornecimento do leite pasteurizado, preferencialmente por meio de chamamento público. O GGPA elabora a metodologia de cálculo e os preços de referência do leite.

A Compra com Doação Simultânea (CDS), além de executada pela Conab, também pode ocorrer por meio de descentralização de recursos da União a partir da celebração de convênios ou termo de adesão com entes subnacionais ou consórcios públicos – autorizada pela Lei nº 12.512/2011 e regulamentada pelo Decreto nº 7.775/2012.

A modalidade CDS prevê a participação dos Estados como executores diretos e prioriza “a adesão dos municípios com a participação do seu respectivo estado” (MDS, 2014, p. 25). Os Estados, além de atuar no fornecimento de assistência técnica aos agricultores e na emissão da DAP, podem auxiliar no planejamento integrado do PAA nos municípios (MDS, 2014). Sua participação no auxílio à implementação nos municípios e no papel de coordenação e indução é mecanismo importante de coordenação federativa e de sucesso na política (Leite & Fonseca, 2011; Menicucci & Marques, 2016; Sano, 2008). Entretanto, a CDS permite relação direta entre a União e as instâncias municipais no modelo de “Adesão Municipal Pura” (MDS, 2014). Ao optar por estabelecer relação di-

reta com os municípios, desconsiderando o papel dos governos estaduais, a União pode dificultar a coordenação federativa.

Cabe à União disponibilizar recursos diretamente aos agricultores familiares por intermédio de instituição financeira federal (Decreto 7.775/2012). Os potenciais beneficiários-consumidores e fornecedores das modalidades CDS e PAA-Leite localizam-se em regiões de baixa dinamicidade econômica, como o Norte e Nordeste, onde os entes subnacionais possuem baixas capacidades arrecadatória e técnica, dependendo, assim, tanto de assistência técnica quando de repasse financeiro para acessar o programa e cumprir as funções esperadas (Salgado et al., 2017). Embora previsto originalmente no Decreto 7.775/2012, o apoio financeiro da União para cobrir despesas dos executores na operacionalização foi revogado pelo Decreto nº 9.214/2017.

O financiamento e sua estabilidade são mecanismos importantes de indução e de tomada de decisão (Ouverney & Fleury, 2017), uma vez que a desigualdade e assimetria de condições econômicas e administrativas entre os entes federados (Costa & Palotti, 2011) conduzem a recorrentes solicitações de apoios financeiros (Abrucio & Sano, 2013). Portanto, ao extinguir mecanismo de transferência de recursos para apoiar os municípios e Estados na operacionalização, o governo federal fragiliza a coordenação federativa, o que implica diferentes capacidades para assumir a gestão do programa, comprometendo a “equalização fiscal e a busca pelo fortalecimento das capacidades administrativas das unidades da federação” (Pierson, 1995).

A adesão dos entes subnacionais é feita

após cálculo estratégico que contrapõe custos – de natureza política, econômica e de gestão – à transferência de recursos financeiros e à provisão de bens e serviços aos cidadãos em troca de apoio político (Costa & Palotti, 2011). Nas modalidades CDS e PAA-Leite, como não há transferência de recursos financeiros, a União adota a estratégia de conceder gêneros alimentícios aos Estados e municípios que aderirem para que possam abastecer com alimentos da agricultura familiar a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e a rede socioassistencial e, ainda, complementar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que abastece a rede pública de ensino (Oliveira, 2017). Segundo Dallaverde (2016), este é um claro exemplo de atuação cooperada entre os entes federados objetivando um fim comum.

Apesar de a União centralizar a concepção, a implementação do PAA em parceria com Estados e municípios contribui para ordenar o processo de descentralização e coordenação federativa, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução, mas também o planejamento e a fiscalização. Ao condicionar a transferência de alimentos à adesão dos entes subnacionais, o governo federal buscou induzir a implementação em consonância com as prioridades do programa (Machado & Palotti, 2015), demonstrando processo de coordenação federativa. A indução na descentralização de políticas sociais locais no Brasil (Arretche, 2000) é considerada iniciativa positiva, já que a maioria dos municípios e Estados não tem “capacidade administrativa” (Ouverney & Fleury, 2017; Pierson, 1995) para planejar e executar ações de combate à insegurança alimentar

e ao fortalecimento da agricultura familiar. Essa relação da União com os entes subnacionais no PAA-Leite e CDS assemelha-se ao modelo de “autoridade inclusiva” de Wright (1988), em que a União detém poder para definir incentivos capazes de induzir as ações dos entes subnacionais de forma a promover os objetivos do governo central. Esse entendimento já foi dado por Oliveira (2017) ao analisar as relações intergovernamentais da modalidade CDS no contexto local de Maringá.

A indução é necessária no Brasil em virtude da heterogeneidade entre os entes subnacionais. Por isso, as ações de indução da União aos demais níveis de governo não se restringem ao PAA, conforme demonstram estudos nas áreas de saúde (Levcovitz, Lima, & Machado, 2001), educação (Terto, Castro, & Sano, 2017) e assistência social (Costa & Palotti, 2011), nas quais a União aplica recursos financeiros e poder normativo, potencializada por também possuir burocracia especializada e recursos informacionais particulares (Machado & Palotti, 2015).

Mesmo com a adesão voluntária, nas modalidades CDS e PAA-Leite a União concentra recursos financeiros e informações definindo, portanto, políticas públicas no centro, sem fórum de discussões com os entes subnacionais, reforçando a dependência de municípios e Estados e fragilizando a coordenação federativa (Neto, Castro, & Barbalho, 2014). Mesmo com avanços na descentralização, a execução do PAA Leite e CDS permaneceu insuficientemente consolidada para garantir regularidade e institucionalização, conforme evidencia a Tabela 1. De qualquer forma, se a articulação da União com Estados e municípios estivesse

pautada em “relação de interdependência” (Wright, 1988), tenderia a se observar maior coordenação federativa por parte do governo federal que, por sua vez, contribuiria na consolidação de um dos principais objetivos do programa, qual seja, a inserção socioeconômica de agricultores isolados, e não associados, de municípios pequenos afastados dos grandes centros consumidores.

Compra Institucional

Na modalidade Compra Institucional (CI), criada pelo Decreto nº 7.775/2012, o governo federal expandiu as possibilidades de execução do PAA ao permitir a Estados, municípios e órgãos federais adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, sem a necessidade de licitação, com recursos próprios, antes restrito à execução pela Conab ou por meio de descentralização de recursos da União a Estados e municípios. A CI flexibiliza ainda mais a Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e garante autonomia aos governos estaduais e municipais. O governo central apenas orienta o processo de compra e fornece documentos de referência, preservando a autonomia dos entes subnacionais nas decisões relativas à implementação, nos critérios de priorização de produtos, na logística de entrega e nos demais requisitos.

A CI diversifica as possibilidades de implementação, permitindo novos arranjos institucionais e modos de execução. Amplia, ainda, o sistema de compra de alimentos caracterizado pelo atendimento a necessidades locais, à municipalização, com significativa autonomia e protagonismo dos órgãos em diferentes instâncias federativas. Além de descentralizar a execução e expandir o es-

copo de atuação e de fontes de financiamento, a modalidade ganha relevância no contexto local e regional por mitigar, ao menos em parte, os recuos da União no financiamento de outras modalidades.

Apesar de não prever fóruns de discussão e/ou deliberação conjunta, a CI aproxima-se da “autoridade interdependente” de Wright (1988), uma vez que as três esferas de governo atuam sob pauta comum, qual seja o fortalecimento da agricultura familiar, todavia, com áreas de autonomia de ação ampliadas. A CI permite operacionalização por diversos órgãos públicos e aumenta a autonomia dos entes subnacionais, estimulando a cooperação entre órgãos, o que, de outro modo, não seria alcançado por ações isoladas (Pierson, 1995).

Ao “reservar poderes específicos para as unidades federativas” (Pierson, 1995), induzindo políticas próprias de compra da agricultura familiar a partir de uma base legal comum no nível federal, a modalidade CI exige elevado grau de coordenação, especificamente para evitar sobreposição ou ausência de ações em determinado território. A sobreposição ou ausência pode levar à competição entre as esferas de governo na definição de quem se responsabiliza pela oferta em dada localidade. Requer, assim, definição do papel de cada ente executor, mediante detalhamento de áreas de atuação reservadas a cada um e protagonismo do governo federal. Não é conveniente relegar a segundo plano o papel dos Estados no fornecimento de assessoria, de suporte e orientação tecnológicos e de indução, especialmente naqueles mais dependentes da política e com fragilidades na capacidade administrativa e financeira.

As ações nas compras públicas da agricultura familiar foram fortalecidas pela vinculação orçamentária estabelecida pelo Decreto nº 8.473/2015, no âmbito da modalidade CI, que determinou a todos os órgãos da União, que recebam recursos para compra de alimentos, a aplicação de, no mínimo, 30% em aquisições da agricultura familiar a partir de 1º de janeiro de 2016. Apesar de não se estender aos Estados e municípios, iniciativas similares foram tomadas e aprimoradas em unidades subnacionais, como nos casos de Minas Gerais, por meio do Decreto nº 46.712/2015, e, do Rio Grande do Norte, pela Lei 10.536/2019, que criaram políticas de compra direta e indireta de alimentos da agricultura familiar com critérios similares, indicando que as ações federais têm potencial de indução.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar as formas de relações intergovernamentais no PAA no período 2012-2019, este artigo demonstrou que o programa foi concebido pelo governo central, sem participação dos demais entes da federação, e evidencia complexas relações intergovernamentais. Ainda que centralizado na concepção, o programa projetou instrumentos de descentralização de autoridade e de desconcentração na execução financeira estabelecendo cooperações entre as esferas de poder e cumprindo relevantes funções sociais, não apenas no fortalecimento da agricultura familiar, mas, também, na segurança alimentar e nutricional de populações em situação de vulnerabilidade. Além disso, inovou na gestão pública brasileira ao propiciar, a partir de uma base legal comum, um conjunto de instrumentos e estratégias de relações intergovernamentais com alcances

e propósitos diversos.

Mesmo com os avanços observados, há impasses no PAA em virtude de tensões nos modelos de RIG presentes nas diferentes modalidades, que ora proporcionam interdependência ora conservam a autoridade da União. Se, por um lado, a União cumpre função redistributiva e supletiva, financiando a compra de alimentos da agricultura familiar, por outro, detém poder discricionário para determinar o destino do programa pela inexistência de fonte financiadora pré-determinada. Assim, a institucionalização de estratégias de descentralização perpassa pelo fortalecimento da coordenação federativa da União, pela regularidade na execução financeira e pelo fortalecimento da capacidade institucional dos Estados e municípios (Ouverney & Fleury, 2017).

De outro modo, a ausência de representação dos entes subnacionais no GGPA, hoje ocupado exclusivamente por técnicos da União, prejudica a coordenação nacional e, nesse sentido, torna-se nítida a necessidade de reativação dos comitês consultivos. Outra medida necessária é o fortalecimento de espaços coletivos de tomada de decisão por conselhos e fóruns, em todos os níveis da Federação, envolvendo os diferentes segmentos da sociedade. Tais medidas, aliadas à fixação de fonte e valores – no modo como ocorre no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, fortaleceriam a coordenação federativa e a institucionalização da política.

Infere-se, assim, que avançando no protagonismo e na autonomia de Estados e municípios, tal como ocorre com o segmento da

agricultura familiar na execução do PNAE, o PAA ganharia capacidade indutora de inovação, em termos de arranjo federativo, induzindo fluxo estável de recursos e padrão de autonomia de execução nas unidades subnacionais. O PNAE imprime regularidade no financiamento e na execução por Estados e municípios (Bastos, Emmendoerfer, Bifano, & Loreto, 2019), servindo de contraponto à análise aqui procedida.

Outro elemento a ser considerado é o fornecimento de assessoria e acompanhamento por parte da União e pelos Estados. Além de contribuir para o processo de execução, a existência de contatos e de trocas contínuas entre os funcionários dos diferentes entes federativos fortaleceria o federalismo cooperativo. É recorrente a atuação de técnicos da Conab na prestação de assessoria e de aporte na gestão de sistemas de informações a agricultores familiares (Silva et al., 2014). Todavia, tal serviço não tem regulamentação e esforços dessa natureza ilustram colaborações voluntárias.

Fica evidente, a partir do PAA, que as relações intergovernamentais no Brasil devem ser compreendidas por meio de diferentes matizes. A análise de efeitos das medidas recentes, como a execução por meio do termo de adesão, junto a Estados e municípios, e a criação da modalidade Compra Institucional, é demandada para que se possa compreender processos locais de gestão e controle social e efeitos nos níveis de cobertura nas localidades mais necessitadas. Tal iniciativa tem potencial para esclarecer alcances do PAA na redução das desigualdades entre as unidades subnacionais.

A brusca redução nos valores de execução,

a partir de 2014, denuncia recuos e, no limite, possibilidade de extinção do PAA. Cortes orçamentários e extinção de órgãos como o MDA e o Consea denunciam o esvaziamento da agenda federal para a agricultura familiar e nas políticas de combate à fome e à pobreza, impactando na coordenação federativa e na capacidade de implementação do programa e de cooperação entre os entes subnacionais. Os achados são, assim, indícios de interrupção no ciclo de construção da cidadania social (Fagnani, 2017), e, desse modo, atentam para a necessidade de análises expandidas nos instrumentos que regulamentam as políticas sociais, na estrutura administrativa federal e, no caso do PAA, nas fontes de recursos financeiros disponibilizados e executados no conjunto das modalidades.

REFERÊNCIAS

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, (24). doi: 10.1590/S0104-44782005000100005

Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Em M. F. I. Araújo & L. Beira (Eds.), *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos* (Vol. 1). São Paulo: Edições FUNDAP.

Abrucio, F. L., & Sano, H. (2013). Associativismo intergovernamental: Experiências brasileiras. Em L. de O. Garcia, N. P. de Oliveira, & S. A. Antero (Eds.), *Inovação na Gestão Pública: Cooperação Brasil-Espanha*. Brasília: Editora IABS.

- Arretche, M. (2000). Estado Federativo e Políticas Sociais. Rio de Janeiro: Revan.
- Bastos, R. C., Emmendoerfer, M. L., Bifano, A. C. S., & Loreto, M. das D. S. (2019). Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto do federalismo: Sob a ótica do gestor educacional. *Education Policy Analysis Archives*, 27(77). doi: 10.14507/epaa.27.4214
- Carvalho, G. S., & Pedroso Neto, A. J. (2016). O Programa de Aquisição de Alimentos no Tocantins: As condições sociais de realização de mercados com práticas de acesso individuais e coletivas. *Redes*, 21(3). doi: 10.17058/redes.v21i3.7622
- Castro, C. N. de, & Pereira, C. N. (2017). *Agricultura Familiar, Assistência Técnica e Extensão Rural e a Política Nacional de ATER*. IPEA -Texto para discussão, 1(1).
- Costa, B. L. D., & Palotti, P. L. de M. (2011). Relações intergovernamentais e descentralização: Uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, 19(39). doi: 10.1590/S0104-44782011000200015
- Dallaverde, A. K. (2016). *As transferências voluntárias no modelo constitucional brasileiro*. São Paulo: Blucher.
- Fagnani, E. (2017). *O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)*. Instituto de Economia - Texto de Discussão, (308).
- FAO, O. das N. U. para a A. e a A. (2020). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020*. Roma: FAO.
- Franzese, C. (2010). *Federalismo cooperativo no Brasil: Da construção de 1988 aos sistemas de políticas públicas* 210f. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getulio Vargas, São Paulo).
- Grisa, C. (2018). Mudanças nas Políticas Públicas para a agricultura familiar no Brasil: Novos mediadores para velhos referenciais. *Raízes*, 38(1). doi: 10.37370/raizes.2018.v38.37
- Grisa, C., & Zimmermann, S. A. (2015). Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional no Brasil: A construção do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA). *Agroalimentaria*, 21(41).
- Kugelmas, E., & Sola, L. (1999). Recentralização/descentralização: Dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, 11(2). doi: 10.1590/S0103-20701999000200005
- Leite, C. K. da S., & Fonseca, F. (2011). Federalismo e política sociais no Brasil: Impasses da descentralização pós-1988. *Organizações & Sociedade*, 18(56). doi: 10.1590/S1984-92302011000100005
- Levcovitz, E., Lima, L. D. de, & Machado, C. V. (2001). Política de saúde nos anos 90: Relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. *Ciência & Saúde Coletiva*, 6(2). doi: 10.1590/S1413-81232001000200002
- Licio, E. C., Mesquita, C. S., & Currello, C. R. B. (2011). Desafios para a coordenação

nação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *Revista de Administração de Empresas*, 51(5). doi: 10.1590/S0034-75902011000500004

Machado, J. A., & Palotti, P. L. de M. (2015). Entre cooperação e centralização federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30(88). doi: 10.17666/308861-82/2015

Mattei, L. (2007). Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) - Antecedentes, Concepção e Composição Geral do Programa. *Cadernos do CEAM*, 7.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social. (2014). *Modalidade Compra com Doação Simultânea – Operação por Meio de Termo de Adesão*. Brasília: MDS.

Menicucci, T., & Marques, A. M. de F. (2016). Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. *Dados*, 59(3). doi: 10.1590/00115258201693

Neto, A. C., Castro, A. M. D. A., & Barbalho, M. G. C. (2014). Federalismo e educação no Brasil: subsídios para debate. *Revista Educação em Questão*, 50(36). doi: 10.21680/1981-1802.2014v50n36ID7077

O'Toole Jr., L. J. (2010). Relações interorganizacionais no processo de implementação. Em B. Guy Peters & J. Pierre (Eds.), *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Unesp.

Oliveira, N. C. de. (2017). *Coordenação intergovernamental em políticas públicas: Programa de Aquisição de Alimentos .157f. 2017*. (Tese de Doutorado em Administração

Pública e Governo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo).

Ouverney, A. M., & Fleury, S. (2017). Polarização federativa do SUS nos anos 1990: Uma interpretação histórico-institucionalista. *Revista de Administração Pública*, 51(6). doi: 10.1590/0034-7612162798

Pierson, P. (1995). Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. *Governance*, 8(4). doi: 10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x

Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.

Porto, S. I., Soares, E. S., Soares, J. F., Cruz, K. C. M. S., Viegas, G. L., & Viana, C. (2014). Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. Em M. E. Del Grossi & D. R. Kroeff (Eds.), *PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos* (p. 280). Brasília, DF: MDS.

Salgado, R. J. dos S. F., Dias, M. M., & Souza, W. J. de. (2020). Agricultura Familiar, Extensão Rural e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional: Delimitando categorias analíticas à luz da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Brasil. *Mundo Agrario*, 21(46), e137. doi: 10.24215/15155994e137

Salgado, R. J. dos S. F., Silva, E. A., Ferreira, M. A. M., Cunha, W. A. & Santos, L. F. dos. (2017). Focalização e Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(4). doi: 10.1590/1234-56781806-94790550403

- Salgado, R. J. dos S. F., Souza, W. J. de, Ferreira, M. A. M., & Santos, L. F. dos. (2020). A natureza teórico-epistemológica das publicações brasileiras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Brazilian Journal of Development*, 6(3). doi: 10.34117/bjd-v6n3-033
- Sambuichi, R. H. R., Kaminsk, R., Perin, G., Moura, I. F. de, Januário, E. S., Mendonça, D. B., & Almeida, A. F. C. de. (2019). *Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: Modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar*. Texto para Discussão. Brasília, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea.
- Sano, H. (2008). *Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro: Os Conselhos de Secretários Estaduais* 308 f. (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo. Fundação Getulio Vargas, São Paulo).
- Silva, T. C., Ferreira, P. R., & Amodeo, N. B. P. (2014). A Importância do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) nos territórios da cidadania dos Estados de Minas Gerais e da Bahia : Criação de novos mercados a partir da visão dos Agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). *Mundo Agrario*, 15(29).
- Terto, D. C., Castro, A. M. D. A., & Sano, H. (2017). O Plano de Ações Articuladas no contexto do federalismo brasileiro: Instrumento de colaboração intergovernamental? *Educação*, 40. doi: 10.15448/1981-2582.2017.3.23593
- Valadares, A. A., & Souza, M. G. P. de. (2015). *A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): Uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa*. IPEA - Nota Técnica, 21.
- Wright, D. S. (1988). *Undertanding intergovernmental relations* (3.a ed.). Californi: Books/Cole PUBLISHING Company.