



## GT2 – Governança e Cooperação no Setor Público

### Relações intergovernamentais no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): análise na perspectiva do federalismo

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado <sup>1</sup>

Washington José de Souza <sup>2</sup>

Hinorobu Sano <sup>3</sup>

**Resumo:** O artigo aborda relações intergovernamentais (RIG) no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Busca qualificar o debate de Relações Intergovernamentais (RIG) nas políticas públicas sociais brasileiras por meio da análise de modelos elaborados por D. Wright e Paul Pierson no âmbito das seis modalidades de execução do Programa. O estudo foi desenvolvido com base em procedimento metodológico qualitativo e análise documental. A análise deixa clara a dificuldade de rotular uma política pública, tão ampla e ambiciosa como é o caso do PAA, à luz de relacionamentos entre os entes federativos, considerando que, no interior de uma política pública com tal abrangência, convivem ações e mecanismos hierárquicos de exercício de autoridade inclusivos, independentes e independentes. O resultado indica caráter multifacetado do federalismo brasileiro, manifesto em diferentes matizes, outro componente que surge da análise. São verificadas, a partir da análise aqui desenvolvida, carências de canais de diálogo eficientes entre os diferentes interessados dos segmentos governamentais e não-governamentais e entre as três esferas político-administrativas. Como indicação para estudos futuros, fica a sugestão de que pesquisas na política pública do PAA possam explorar, para além das relações intergovernamentais, a governança entre os entes subnacionais e a sociedade civil.

**Palavras-chave:** Relações intergovernamentais. Federalismo. Coordenação Intergovernamental. Política Social. Programa de Aquisição de Alimentos.

#### 1. Introdução

Partindo do pressuposto de que a descentralização político-administrativa-orçamentária tem alterado relações intergovernamentais (RIG) e tem relevância acadêmica e política (LEITE; FONSECA, 2011), este artigo analisa implicações de relações intergovernamentais em políticas públicas. Assume a premissa de que permanece insuficiente a inserção do tema na agenda de pesquisa do campo de análise de políticas públicas. Assim, buscamos aqui construir um referencial para identificar e analisar constructos das RIG nas diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos utilizando, como perspectiva teórica, aspectos da corrente federalista. A implementação do

<sup>1</sup>Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: rafa.salgad@gmail.com

<sup>2</sup>Doutor em Educação e Professor Titular na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: wsufrn@gmail.com

<sup>3</sup>Doutor em Administração Pública e Governo e Professor Adjunto na Universidade Federal do Rio Grande do Norte. E-mail: hiro.sano@gmail.com



PAA vem evidenciando várias especificidades e a emergência de diversas inovações no campo de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar. Nesse aspecto, sobressai o modelo de gestão do Programa, que depende fundamentalmente de uma forte coordenação federativa entre unidades subnacionais, interministerial e intersetorial.

Compreendemos que os regimes políticos federativos introduzem o elemento de autonomia dos entes federados, o que significa dizer que programas de transferência de novas competências, na gestão de políticas sociais, devem contar com a anuência de estados e municípios, o que implica a necessidade de barganhas federativas constantes, que deve resultar em uma “relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência” (ABRUCIO, 2005, p. 43). 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 e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais, como o Programa de Aquisição de Alimentos, fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas.

Apesar de prever forte descentralização na implementação, a Constituição de 1988 não determinou, de forma explícita, responsabilidades e atribuições dos entes federados na formulação de políticas sociais. Desse modo, não foram criados incentivos e regras destinados a induzirem ou obrigarem articulações e cooperações entre União, estados e municípios no campo de intervenção governamental, nem foram concebidos mecanismos financiadores (LICIO; MESQUISTA; CURRALERO, 2011). A descentralização de políticas sociais, portanto, não decorre necessariamente da descentralização fiscal e da democratização provenientes da Constituição de 1988, mas, sim, varia tanto no interior das próprias políticas, quanto entre as unidades federadas (ALMEIDA, 1995).

A partir de contingências políticas em que o Executivo Federal exerce supremacia no processo de formulação e implementação das políticas públicas, principalmente na área da saúde, educação, distribuição de renda e combate à desigualdade, pobreza e fome (LEITE; FONSECA, 2011), torna-se pertinente indagar: como se caracteriza, à luz do federalismo, o processo de implementação de uma política pública de combate à desigualdade, pobreza, fome e distribuição de renda a exemplo do PAA? Com base nesse



questionamento, é objetivo deste artigo analisar sistemáticas de coordenação federativa, no interior do Programa de Aquisição de Alimentos, pontuando efeitos nas relações intergovernamentais e na própria política. Arretche (2004, p. 17) defende que “a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental”. Neste artigo, portanto, pontuaremos esse viés, buscando evidenciar variações na concentração de autoridade política e de coordenação na execução do PAA.

## 2. Relações Intergovernamentais e Federalismo

Cresce a importância de se considerar as relações intergovernamentais como escopo de análise na implementação de políticas públicas. Relações intergovernamentais se referem a “um conjunto de atividades ou interações que ocorrem entre unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal” (WRIGHT, 1988). Por meio da abordagem das RIG é possível explicar a formulação e a implementação das políticas públicas, abordando questões relacionadas aos conteúdos, processos, estratégias e resultados (WRIGHT, 1988).

Wright (1988) utiliza duas categorias básicas para análise das relações intergovernamentais, atinentes à divisão de autoridade numa federação: unidades governamentais (ou governos subnacionais) e critérios de financiamento das políticas públicas. A partir dessas categorias, 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).

Apesar de a teoria apresentar três modelos bem definidos, na prática dificilmente encontraremos um governo ou política pública que se enquadre exclusivamente dentro de um ou outro modelo. Na realidade, supõe-se haver sobreposição de modelos no processo de desenvolvimento das políticas públicas, e, assim, em determinado momento, ou política, o relacionamento entre os entes federativos pode assumir uma perspectiva de



relacionamento independente, e, em outro momento, assumir um relacionado hierárquico, por exemplo.

Quadro 1: Tipos de relações de autoridade entre entes federativos

Modelo	Característica
Autoridade independente ou autoridade dual	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, não havendo necessidade de maior interlocução entre os atores (ABRÚCIO; SANO, 2013). Este modelo é considerado obsoleto, tendo em vista o aumento da complexidade das relações entre unidades de governo trazida pela sociedade industrial moderna (WRIGHT, 1988; LICIO; MESQUISTA; CURRALERO, 2011).
Autoridade inclusiva-hierárquica-centralizada	O escopo de atuação dos governos subnacionais depende totalmente das decisões tomadas pelo governo nacional. Neste sentido, estados e municípios acabam por se configurar como unidades administrativas e o governo nacional centraliza todas as decisões, estabelecendo uma relação hierárquica (ABRÚCIO; SANO, 2013).
Autoridade interdependente ou sobreposta	Este modelo apresenta três características principais: a) duas ou três esferas de governos podem atuar simultaneamente numa mesma questão; 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 (ABRÚCIO; SANO, 2013). Segundo Sano (2008), este tipo de “barganha” chama a atenção para o tema da assimetria de poder entre as diferentes unidades da federação. Embora constitutivamente autônomas e soberanas, governos federal, estaduais e municipais apresentam diferentes capacidades arrecadatória, administrativa, regulatória, etc., e esta diferença pode ser significativa e deslocar o equilíbrio de poder para um ou outro lado.

Fonte: Elaboração própria com base em Wright (1988).

Abrúcio e 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).

Pierson (1995) observou a presença de um conjunto de atores institucionalmente poderosos – as unidades constituintes – que podem definir suas próprias políticas e influenciar a qualidade das ações da autoridade central. Em virtude dessa força, as unidades federativas ficam dotadas de poder para influenciar o processo de tomada de decisão do governo central. Tratam-se de quatro importantes aspectos institucionais que devem ser considerados no processo de gestão e análise de políticas públicas:

- i) a reserva de poderes específicos para as unidades federativas e que, dessa forma, podem desenvolver políticas próprias;
- ii) a representação dos interesses das partes no centro, por meio da qual podem influenciar as ações nacionais;
- iii) o grau de comprometimento da equalização fiscal entre as unidades constituintes e sua capacidade administrativa;
- iv) os dilemas do *shared-decision making*, assunto referente à necessidade de coordenar tarefas e poderes compartilhados entre os níveis de governo.

Outro vetor analítico importante e pouco explorado no Brasil é a análise do problema da coordenação intergovernamental, ou seja, das formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta (ABRÚCIO, 2005). Segundo Sano (2008), superar a carência de coordenação efetiva é uma das metas primordiais em sistemas federativos, principalmente com o aumento das áreas de intersecção entre os níveis de governo. A coordenação intergovernamental envolve a interdependência federativa, que não pode ser alcançada pela mera ação impositiva e piramidal de um governo central (ABRÚCIO, 2005). Essa coordenação é tanto mais difícil quanto menor for a cultura política. Assim, a transição de uma situação mais inclusiva, em que a coordenação ocorre por meio da relação hierárquica somente, para uma de maior autonomia dos atores e maior entrelaçamento de ações, torna mais complexo o desenvolvimento de um processo de coordenação participativo.

É relevante considerar o envolvimento dos diferentes níveis de governo nas decisões relativas às políticas (SANO, 2008). Para Abrúcio (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. O governo central tem prerrogativas específicas para manter o equilíbrio federativo e, os governos intermediários, igualmente detêm forte grau de autoridade sobre as instâncias locais.

### **3. O Programa de Aquisição de Alimentos sob a ótica das relações intergovernamentais**

A institucionalização do PAA é recente, tendo sido instituído pelo Art. 19 da Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003, com a finalidade de apoiar agricultores familiares por meio da aquisição de alimentos de sua produção com dispensa de licitação (BRASIL, 2016). O objetivo principal centra-se em uma concepção de desenvolvimento rural que tem, como público, trabalhadores da agricultura familiar, e, como escopo, a superação de gargalos de acesso a mercados garantindo, ao segmento, fluxo de produção, comercialização e rendimentos.

Coube à União o papel de financiamento e formulação da política nacional de compra institucional da agricultura familiar, bem como, a coordenação das ações intergovernamentais. Com relação ao desenho institucional originalmente concebido, a execução, gestão e coordenação é feita de modo compartilhado por um comitê gestor (GGPAA) composto, por Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAF), Fazenda, Planejamento, Agricultura – por meio da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) – e, posteriormente, pelo Ministério da Educação. O Comitê conta, ainda, com um grupo consultivo, formado por representantes governamentais e da sociedade civil.

O Governo Federal, por meio do Grupo Gestor, tem autoridade para tomar as decisões mais importantes do Programa. A edição de resoluções tem sido o principal instrumento de normatização e coordenação das ações nacionais do PAA, com forte poder de indução. Por envolver aspectos transversais a relevantes temas sociais, como pobreza e fome, ações como o PAA têm demandado respostas nos níveis intra e intergovernamental (MORENO, 2007). O caráter intersetorial do PAA e a gestão intergovernamental são, portanto, modalidades de respostas cada vez mais frequentes da administração pública a um entorno complexo, ao tempo que tornam manifestações complexas da gestão de



políticas sociais em contextos federativos contemporâneos. A intersectorialidade pode provocar modificações no arranjo institucional das políticas públicas, de modo a afetar o respectivo arranjo federativo de implementação, além de demandar maior capacidade de coordenação (LICIO; MESQUISTA; CURRALERO, 2011).

A Conab é a principal operacionalizadora do Programa, porém, outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal, direta e indireta, e consórcios públicos, atuam como unidades executoras, conforme previsto no Art. 27 do Decreto Nº 7.775, de 4 de julho de 2012. No âmbito dos estados, as organizações de assistência técnica e extensão rural figuram como unidade executora indireta, uma vez que são responsáveis pela emissão, para os agricultores interessados, da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), pré-requisito de acesso ao Programa. São tidos como beneficiários tanto os fornecedores quanto os consumidores dos alimentos. O mecanismo de controle e participação social é exercido pelo Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nos níveis federal, estadual e municipal. O Quadro 2 sumariza o PAA por modalidade, fonte de recursos e órgão executor.

A diversidade na fonte dos recursos e de órgãos executores imprimem ao PAA um complexo arranjo institucional quando analisado à luz das três classes de autoridade de Wright (1988). A análise empreendida, à luz de Wright (1998), tende a evidenciar que, no contexto federativo, se manifestam diferentes tipos de relações de autoridade tanto na gestão da política pública quanto entre órgãos e esferas governamentais. Assim, nas modalidades Compra Direta, Formação de Estoque e Aquisição de Sementes, o Governo Federal, por meio da Conab, compra produtos da agricultura familiar com os objetivos, respectivamente, de abastecimento social, sustentar os preços dos produtos agrícolas e comprar e distribuir sementes convencionais ou crioulas. O MDS e a SEAF são corresponsáveis por transferir recursos para a Conab, único executor dessas modalidades. No âmbito estadual, as organizações de assistência técnica e extensão rural (ATER), conforme anunciado anteriormente, são responsáveis por emitir a Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar (DAP) aos potenciais fornecedores que se enquadrem nas normas do PAA e, majoritariamente, são responsáveis por redigir as propostas de venda e



assessorar os agricultores em todo o processo, desde a orientação no atendimento aos critérios e capacitação produtiva até a comercialização e prestação de contas.

A execução ocorre por meio de termo de execução descentralizada (TED) quando se refere à transferência de recursos entre órgãos do Governo Federal (a exemplo das transferências dos ministérios para a Conab). O agente de ATER assume a interlocução entre produtor, sua organização coletiva (cooperativa ou associação) e a organização compradora ou consumidora, cumprindo, assim, funções de executor da política pública, distintas daquelas convencionais de promoção de desenvolvimento rural (SILVA, FERREIRA, AMADEO, 2014). Nesse sentido, os papéis aparecem bem definidos e cada ente age com autonomia, restando a necessidade de interlocução entre eles. Prevalece, aqui, a *autoridade independente* de Wright (1998) conforme caracterizada no Quadro 1.

Nas modalidades Compra com Doação Simultânea e Incentivo à Produção e Consumo de Leite, uma das possibilidades de execução ocorre por meio da celebração de convênio ou termo de adesão junto a órgão ou entidade da Administração Pública estadual, distrital ou municipal e consórcios públicos, mediante descentralização dos recursos pelo MDS. A execução dessas modalidades se inicia com a manifestação formal do ente público interessado junto ao MDS. Na sequência, é assinado documento de compromissos entre o MDS e o proponente. Não há pactuação de valores e metas, mas, sim, de compromissos. Conforme Decreto Nº 7.775, de 4 de julho de 2012.

Os recursos são disponibilizados diretamente aos beneficiários-fornecedores por meio de instituição financeira oficial. Convém ressaltar que o termo de adesão assinado com o MDS não exige que estados e municípios apresentem contrapartidas formais. Embora exista previsão de a União conceder apoio financeiro aos executores, para cobrir despesas de operacionalização, tal procedimento não tem ocorrido. A implementação do PAA pelos governos estaduais e municipais, por meio do termo de adesão, aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução da política, mas, também, o planejamento e a fiscalização.





**Quadro 2** – Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Modalidades		Fonte de Recursos	Órgão Executor
Compra Direta da Agricultura Familiar	Aquisição de produtos específicos para distribuição/formação de estoques públicos destinados a ações de abastecimento social ou venda.	MDS MDA	Conab
Formação de estoque pela Agricultura Familiar	Formação de estoque de produtos para serem comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar.	MDS MDA	Conab
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social.	MDS	Conab, estados, municípios, consórcios públicos
Incentivo à produção e ao Consumo de Leite	Adquire leite de famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e os doa a entidades em risco de insegurança alimentar.	MDS	Estados das regiões Norte e Nordeste e Norte de Minas Gerais
Compra Institucional	Adquire alimentos da agricultura familiar para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos de entidades públicas, com dispensa de licitação.	Governo Federal, estados, municípios	Governo Federal, estados, municípios
Aquisição de Sementes	Compra sementes de organizações da agricultura familiar e as destina a agricultores familiares	MDA	Conab

Fonte: Adaptado de BRASIL/MDS, 2016.



Ao MDS cabe, essencialmente, enviar ordem bancária para que a instituição financeira efetue o pagamento diretamente a cada agricultor, desde que as informações alimentadas no sistema pela unidade executora estejam em conformidade com valores e metas definidos nos Planos Operacionais Anuais (VALADARES; SOUZA, 2015). Valadares e Souza (2015) atentam para a dificuldade de os municípios mais pobres acessarem o Programa e cumprirem todas as funções esperadas a contento. Nesse quesito, cabe questionar: em que medida está o PAA cumprindo seu propósito de superação da fome e da pobreza na medida que os municípios mais necessitados têm dificuldades quanto ao acesso e à execução da ação?

As relações intergovernamentais nas modalidades executadas por estados e municípios se enquadram no modelo de *autoridade interdependente*, pois, tais entes federativos são considerados “parceiros” (PORTO, 2014, p. 111) na execução do Programa. Em consonância com Wright (1998), o Governo Federal prevê apoio às administrações estaduais e municipais em troca da concordância na implementação do Programa. Arretche (2000) afirma que este tipo de ação é mecanismo de indução e sua importância foi identificada em processos de descentralização de políticas sociais no Brasil.

Com mudanças implementadas a partir de 2013, as consequências na execução do PAA não estão suficientemente sedimentadas para embasar um prognóstico acerca do futuro do Programa. Entretanto, pode-se afirmar que a inserção e a articulação da União com estados e municípios pautadas em relações interdependentes tende a contribuir para mitigar umas das principais limitações da política: a inserção de agricultores isolados e não cooperativos de municípios pequenos e afastadas das capitais. Dessa forma, tende a ser potencializada a capilaridade do Programa.

Na modalidade Compra Institucional estados, municípios e órgãos federais podem comprar alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com recursos financeiros próprios, sem necessidade de procedimento licitatório. O Governo Federal, por meio da Resolução GGPA N° 50 /2012 da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, estabeleceu essa modalidade e a forma de funcionamento.



Quadro 3 – Síntese dos tipos de relação de autoridade na execução do PAA por modalidade e instrumento legal

Tipo de autoridade	Modalidade do PAA	Modo de operacionalização	Instrumento legal
Autoridade independente	Compra Direta, Formação de Estoque e Aquisição de Sementes	MDS e SEAF são corresponsáveis pela transferência de recursos à Conab, que implementa. Cabe à organização de assistência técnica e extensão rural (ATER) estadual o fornecimento da Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar (DAP) aos potenciais fornecedores. Os papéis do Governo Federal (implementação) e dos estados (suporte) estão bem definidos e cada ente age com autonomia na sua esfera de atuação.	Termo de Execução Descentralizada (TED)
Autoridade interdependente	Compra com Doação Simultânea e Incentivo à Produção de Consumo de Leite	A execução pode ocorrer por meio da celebração de convênio com o MDS/SEAF, tanto pela Conab quanto pelos governos estaduais municípios. Cabe aos entes subnacionais acompanhar, apoiar, supervisionar e fiscalizar a aquisição dos produtos, qualidade, guarda e destinação. Cabe aos governos locais executar a política formulada pelo GGPAA, mediante dependência das transferências federais e das regras por ele definidas. Estados e municípios são unidades administrativas executoras da política e, o Governo Federal, centraliza todas as decisões (a partir do GGPAA).	Convênio ou termo de adesão
Autoridade interdependente	Compra Institucional	O Governo Federal tem o papel de orientar genericamente como deve ocorrer o processo de compra da agricultura familiar. Órgãos federais, de estados e municípios podem comprar alimentos de acordo com preferências próprias e disponibilidades locais. As três esferas atuam norteadas pelo interesse comum de fortalecer a agricultura familiar nas localidades e entorno dos órgãos interessados na compra.	Chamada pública com dispensa de licitação

Fonte: Elaboração própria, 2017.



O governo central tem o papel de orientar genericamente como deve ocorrer o processo de compra da agricultura familiar. Cabe ao ente estadual fornecer a DAP, por meio de organizações de assistência técnica, aos agricultores que podem comercializar para o Programa. À luz dos tipos de autoridade (WRIGHT, 1988), o Quadro 3, acima, sumariza o modo como se realiza cada modalidade e o instrumento legal por meio do qual ocorrem as operações.

Os órgãos municipais, estaduais e federais podem comprar alimentos da agricultura familiar de acordo com preferências e disponibilidade de recursos próprios. Uma das características marcantes da operacionalização dessa modalidade é o fato de que a autonomia na compra amplia a diversidade de aplicações, imprimindo, ao processo de implementação, arranjos institucionais e modos de execução heterogêneos. Tal modalidade institui um sistema de compra de alimentos caracterizado pelo atendimento a necessidades locais, à municipalização, com significativa autonomia dos órgãos em diferentes instâncias federativas. Trata-se, portanto, de *autoridade interdependente* (WRIGHT, 1988), uma vez que as três esferas de governo podem atuar sob uma pauta comum, qual seja, o fortalecimento da agricultura familiar.

O que se depreende da análise, até aqui efetivada, é que a autonomia federativa está intrinsecamente vinculada à fonte governamental de financiamento. Aquelas modalidades que dependem de repasse de recursos federais são menos autônomas e apenas programam descentralização de recursos. Trata-se de relevante mecanismo de indução (ARRETCHE, 1996) a processos de descentralização de políticas sociais. No caso da modalidade Compra Institucional, que não prevê transferência de recursos, mas, sim, execução de recursos financeiro-orçamentários próprios, o ente público possui ampla autonomia na operacionalização.

O PAA-Compra Institucional permite operacionalização pelos diversos órgãos públicos alterando, fortemente, a relação de autoridade. A partir de Pierson (1995), pode-se inferir que tal situação tende a ocasionar a ausência de ações governamentais ou, o contrário, a sobreposição de iniciativas de diferentes níveis de governo, podendo gerar competição entre entes e projetos independentes cujos propósitos podem se contrapor. Em uma perspectiva positiva, poderá advir cooperação entre órgãos para atingir finalidades



comuns que, de outro modo, não poderiam ser alcançadas por meio de ações isoladas (PIERSON, 1995).

Dada a abrangência, o PAA exige elevado grau de coordenação por parte do Governo Federal, especificamente para evitar competição ou sobreposição na implementação por parte dos vários atores governamentais (União, estado, municípios e repartições públicas) e não-governamentais. Demanda, assim, um esforço de definição precisa do papel de cada ente executor, mediante detalhamento de áreas de atuação e fases reservadas a cada um. Por essa razão, o Governo Federal busca equacionar a implementação das várias modalidades com recursos da União, mesmo que mediante execução por municípios e estados (além dos próprios órgãos da sua estrutura). Ao considerarmos os estados e municípios como atores importantes no processo de implementação, é pertinente observar os quatro aspectos institucionais considerados por Pierson (1995) na classificação de políticas públicas, quando se trata dos sistemas atinentes ao Programa (conforme sumariza o Quadro 4),

**Quadro 4 - Características institucionais relevantes do PAA**

<b>Abordagem institucional (PIERSON, 1995)</b>	<b>Institucionalização do PAA</b>
Reserva de poderes específicos para as unidades federativas	O Governo Federal induz e coordena a implementação das modalidades executadas com recursos federais de forma descentralizada, entretanto, constata-se que pode haver sobreposição e competição da política em âmbito local, uma vez que a modalidade Compra Institucional pode ser executada pelo governo federal, estadual e municipal concomitantemente às demais modalidades.
Representação dos interesses das partes no centro	Apesar de existir um órgão colegiado composto por representantes de diferentes ministérios, esta instância de decisão não possui representantes dos diferentes entes federativos.
Grau de comprometimento da equalização fiscal e sua capacidade administrativa	As políticas de compra institucional são formuladas e financiadas pelo Governo Federal e em determinadas modalidades podem ser implementadas em parceria com Estados e Municípios. Não há vinculação constitucional de recursos ao PAA. A execução depende da dotação orçamentária do Governo Federal, que tem se mostrado instável (GRISA et al. 2017), dificultando o processo de coordenação federativa.
Dilemas do <i>shared-decision making</i>	Apesar de não existir uma arena decisória que permita a decisão em conjunto, a análise do PAA mostra a importância do governo central enquanto ator coordenador e indutor de políticas de caráter social. O governo criou a possibilidade da compra da agricultura familiar e estabeleceu as normas para que este processo ocorresse. Como esta política se insere num contexto



federativo, os entes estaduais e municipais podem ou não aceitar a oferta do governo federal, mas, por já haver desenvolvido um histórico de cooperação com os municípios e estados na implementação de outras políticas sociais como o Bolsa Família e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), esse processo de adesão tem ocorrido de forma harmoniosa, garantindo legitimidade às ações do programa.

Fonte: Elaboração própria, 2017.

#### 4. Considerações Finais

A análise aqui realizada deixa claro o desafio de especificação de uma política pública, tão ampla e ambiciosa como é o caso do PAA, à luz dos relacionamentos entre os entes federativos, considerando que, no interior de uma política pública com tão amplo leque de modalidades, convivem ações e mecanismos hierárquicos de exercício de autoridade inclusivos, independentes e interdependentes. No caso do PAA, os modelos de relação intergovernamental são distintos à medida que se analisa cada modalidade separadamente.

Outras análises podem ser considerar estágios ou etapas de implementação do PAA para, por exemplo, evidenciar as diversas modificações e arranjos ocorridos nas relações entre os entes governamentais e não-governamentais à medida que a política foi sendo implantada ao longo dos anos. Nesse sentido, é válido registrar que o PAA sofreu consideráveis mudanças no seu escopo, desde a concepção original em 2003, com acréscimos gradativos de modalidades que trouxeram novos atores e procedimentos.

O caráter multifacetado do federalismo brasileiro, indicando que as relações intergovernamentais devem ser compreendidas por meio de diferentes matizes, é o outro componente que surge da análise. O PAA tem passado por um processo de municipalização na execução, com fortalecimento da participação dos entes federativos no Programa, exigindo elevado grau de coordenação por parte do Governo Federal. É no plano municipal que os cidadãos têm as melhores e mais próximas oportunidades de controle social e cogestão, o que serve para qualificar o processo de execução, avaliação de resultados e retroalimentação.

A análise indica carências de canais de diálogo eficientes entre os diferentes interessados dos segmentos governamentais e não-governamentais e entre as três esferas político-administrativas. Apesar de mudanças recentes assegurarem maior capacidade de



controle nas operações do Programa, deve-se atentar para o fato de que a descentralização pode provocar fisiologismo e clientelismo. Nesse sentido, devem ser definidos critérios estatísticos e qualitativos objetivos que possam mitigar tal possibilidade, inerente a processos de transferência de funções e recursos financeiros para os municípios.

## Referências

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- \_\_\_\_\_; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v.1. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.
- \_\_\_\_\_; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013.
- ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 11, n. 31, 1996.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ALMEIDA, M. H. T. **Federalismo y Políticas Sociales**. CEPAL, LC/L. 1-38, 1995.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de alimentos**. Disponível em: <<https://goo.gl/6dvLpL>>. Acesso em 11 de ago. 2016.
- ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University Of Alabama Press, 1987.
- FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (doutorado em administração pública e governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2010.
- GRISA, C.; KATO, K. Y. M.; FLEXOR, G. G.; ZIMMERMANN, S. A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, 2017.
- LEITE, C. K. S.; FONSECA, F. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade**, v. 18, n. 56, 2011.
- LICIO; E. C.; MESQUISTA, C. S.; CURRALERO, C. R. C. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, 2011.
- MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual Operativo**: Modalidade Compra com Doação Simultânea – Operação por Meio de Termo de Adesão. v. 1.0, fev. 2014.
- MORENO, O M. C. Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. In: Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, 20, 2001, Caracas. **¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?** Caracas: CLAD, 2007.



NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

PIERSON, P. Politics in time: history, institutions, and social analysis. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

SANO, H. **Articulação Horizontal no Federalismo Brasileiro**: Os Conselhos de Secretários Estaduais. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). 2008. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, p.20-45, 2006.

WRIGHT, D. S. **Para entender las Relaciones intergubernamentales**. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

WRIGHT, D. S. **Undertanding intergovernmental relations**. 3ª ed. California: Books/Cole Publishing Company, 1988.