

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

**DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV**

**JEAN CARLOS DIAS**

**ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jean Carlos Dias, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-071-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

## DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

---

### **Apresentação**

#### GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

O CONPEDI - CONSELHO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM DIREITO, consolidando sua atuação proativa em favor do avanço da pesquisa na área jurídica, desde à teoria do direito, aos mais inovadores ramos de estudo e aplicação jurídica, promoveu o XXXI Congresso Nacional do Conpedi – Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias. De 27 a 29 de novembro de 2024, no qual foram apresentados variados trabalhos científicos, a partir de palestras, mesas redondas, artigos científicos e painéis, que se distribuíram por dezenas de grupos de trabalho (GTs) com ampla diversidade temática. A nós, Professor-doutor Jean Carlos Dias, do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e Professor-doutor Rogério Luiz Nery da Silva, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), coube a honrosa tarefa de conduzir os trabalhos do GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV, que há anos se dedica à produção de conhecimento, desde a apresentação, análise e crítica aos temas da maior indagação na área das prestações sociais, tão necessárias à população mais carente em países de desenvolvimento em curso e, principalmente, à área das Políticas Públicas, responsável pelos instrumentos, processos, procedimentos, ritos de implementação de planos, programas e ações para a efetiva entrega das mencionadas prestações, mediante oferta de serviços públicos eficientes e benefícios sociais efetivos, conforme os trabalhos que se seguem:

Os textos colacionados ao longo do presente volume se dividem em três blocos temáticos, organizados segundo sua apresentação e debate no Encontro Nacional do Conpedi. O primeiro bloco, com trabalhos focados no DIREITO SOCIAL À SAÚDE, têm-se os seguintes trabalhos: no texto 1, Políticas Públicas de Inclusão para as Novas Deficiências Ocultas e Promoção da Igualdade – Uma Análise da Fibromialgia, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Roberta Soares Gusmão dos Santos, quanto às políticas públicas de saúde, pela categorização tradicional das deficiências de natureza oculta, em especial a fibromialgia; no texto 2, A saúde mental das mães atípicas e das crianças com deficiência em tempos de desastres: uma análise sob a ótica das políticas públicas no Rio Grande do Sul, de Joice Graciele Nielsson, Ana Luísa Dessoy Weiler e Renata Favoni Biudes, sobre o atendimento à saúde mental das crianças com deficiência e das chamadas “mães atípicas”, no contexto do desastre climático, ambiental e sanitário que assola o Rio Grande do Sul; no texto 3, O direito à saúde e as políticas públicas para pessoas com deficiência: impactos no

desenvolvimento social e educacional sob as lentes da teoria das capacidades de Nussbaum, de Priscila de Freitas e Renata Favoni Biudes, que sob prisma capacitivo nusbauniano, aponta as possíveis fragilidades nos variados níveis de atenção (saúde, educação, sociais, empregabilidade) quanto ao desenvolvimento social das pessoas com deficiência e sua inserção e permanência no mercado de trabalho; no texto 4, A utilização da mediação sanitária como uma ferramenta de resolução de conflitos de pessoas com transtornos mentais: análise sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAP), de Priscila de Freitas e Tuani Josefa Wichinheski, que a partir da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), analisaram como a mediação sanitária na solução de conflitos relacionados com o direito à saúde de pessoas com transtornos mentais; no texto 5, Reavaliação das políticas públicas e as comunidades terapêuticas: uma análise do retrocesso social nos termos da ADI 7.013/DF, de Lara Pereira da Silva, que analisa a Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei Federal 10.216/2001) como paradigma da luta antimanicomial no Brasil, com o banimento do isolamento como medida de tratamento em matéria de saúde mental e potencial conflito com a política de incentivo à Comunidades Terapêuticas na Lei de Drogas (LEI 11.343/2006). Pugna pelos argumentos científicos no policy making e pela aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social; no texto 6, Processo legislativo em reprodução assistida no Brasil: uma análise do ambiente institucional e acesso, Lara Pereira da Silva, questiona o limitado acesso às Técnicas de Reprodução Assistida (TRA) no Brasil – país líder em utilização destes manejos, mas onde o planejamento familiar (Lei 9.263/1996) não disponibiliza suficientemente esse acesso aos menos favorecidos. O estudo analisa projetos de lei em trâmite voltadas a mitigar a insegurança em matéria de reprodução assistida, pela sistematização comparativa dos PL.

No segundo Bloco, sobre o DIREITO À CIDADE, À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, DIREITOS DO IDOSO E DIREITOS DA MULHER, tem-se, os seguintes trabalhos: no texto 7, Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas), no contexto das cidades inteligentes, de Eneida Orbage de Britto Taquary , Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Alan Bresciani Colle Bettini de Albuquerque Pati Lins, em que são analisados os riscos que a inobservância de conformidade e governança, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com repasses de verbas públicas, inadequação da execução das tecnologias sociais e ineficácia das capacitações sobre consumo consciente de água, comprometendo o objetivo do programa e risco de inexecução total ou parcial do contrato na captação de água da chuva; no texto 8, Do direito à cidade e o direito à moradia: um estudo de caso com enfoque na população Beira Trilhos, de Passo Fundo, de Ana Raquel Pantaleão da Silva, Adriana Fasolo Pilati , Ana Júlia Cecconello Folle, em que a partir do conceito de cidade e dos chamados direitos urbanos (direito à cidade e à moradia), investiga-se como a urbanização desenfreada e a especulação

imobiliária contribuíram para a crise habitacional e a exclusão social no país; no texto 9, Cidades e etarismo: a inclusão social das pessoas idosas nos espaços urbanos como política de envelhecimento digno, de Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Ana Luísa Dessoey Weiler, analisa os espaços urbanos e as condições oferecidas às necessidades específicas das pessoas idosas, sem atenção à vulnerabilidade, a dificultar a mobilidade e a participação social e a implicar isolamento social - fator agravador de problemas de saúde física e mental, a elevação do custo de habitação, pelo processo de gentrificação, que pressiona essa população a deixar bairros onde viveram durante grande parte de suas vidas, rompendo redes de apoio social; no texto 10, A invisibilidade das políticas públicas na educação para a pessoa idosa e suas consequências à saúde mental e à qualidade de vida, de Adriana Fasolo Pilati, Eliana Garcia de Carvalho, que analisa a falta de visibilidade das políticas públicas voltadas à educação de idosos no Brasil e as consequências para a saúde mental e a qualidade de vida dessa população, desde a educação ao longo da vida, como um direito fundamental para a autonomia, inclusão social e bem-estar dos idosos à relação com a vulnerabilidade social, o isolamento e os riscos à saúde mental; no texto 11, Relações federativas e políticas públicas: estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, de Julia Alfradique Leite, cujo artigo propõe a análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir das competências federativas no arranjo institucional do programa, já que visa ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ao estímulo à agricultura familiar, com regulamentação e financiamento da União e tem execução variável, atribuível aos estados e municípios; e no texto 12, Violência contra a mulher no Brasil: a importância da Lei Maria da Penha e políticas públicas para o empoderamento feminino, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, a autora investiga a violência contra a mulher no Brasil, com foco na Lei Maria da Penha e em políticas públicas que promovem o empoderamento feminino. Analisa-se a eficácia da LMP e identificam-se boas práticas de políticas públicas que têm contribuído para a proteção e o empoderamento das mulheres.

No terceiro bloco, acerca da TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDIÇÕES FORMAIS E MATERIAIS E ACESSO À JUSTIÇA, foram apresentados e debatidos os trabalhos: no texto 13, Judicialização de políticas públicas e as possibilidades de soluções alternativas: estudo de caso sobre o Benefício de Prestação Continuada, de Julia Alfradique Leite, analisa-se o fenômeno da judicialização da política pública no Brasil a partir do estudo de caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os impactos dessa judicialização na política pública e as possibilidades de soluções alternativas. O controle judicial tende a desconsiderar a complexidade da política pública, resultando em sérios prejuízos à boa governança; no texto 14, A lei do superendividamento e a efetividade das políticas públicas de proteção ao consumidor bancário, de Emílio José Silva Mendes, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se discute a Lei nº 14.181/2021, (Lei do

Superendividamento), e sua eficácia na proteção ao consumidor bancário, investiga a transformação das relações de consumo em contexto de consumo exacerbado e as proteções legais conferidas ao consumidor, com especial ênfase na hipossuficiência do consumidor; no texto 15, A telepresencialidade como política pública de acesso à justiça, de Kairo Telini Carlos, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se avalia o acesso remoto e seus acessórios como política pública que contribuiu para assegurar o acesso à justiça, no contexto da pandemia de COVID-19. Investiga a evolução legal dessa prática, seus benefícios, desafios e limitações, a superar barreiras econômicas, geográficas e sociais; no texto 16, Transparência, governança, controle social e democracia deliberativa: uma análise de referentes teóricos estruturantes de um controle de contas adequado ao estado democrático de direito, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, como estudo teórico dos referenciais estruturantes dos conceitos e categorias sobre controle social e controle de contas, com destaque à reduzida articulação entre esses controles, a fim de instrumentar equipagem teórica adequada à área baseada em saberes jurídicos e extrajurídicos, como ciência política, teoria da democracia e a ciência da administração; no texto 17, Apoio ao controle social pelo controle de contas: uma revisão indicativa da literatura para entender o estado da arte no Brasil na perspectiva da democracia deliberativa, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, em que se mapeia as atuações dos Tribunais de Contas quanto ao apoio e impulsionamento ao controle social – como agenda do sistema de contas, nem sempre priorizada, mediante o estudo da atuação de órgãos e entidades de controle à participação social no controle da administração pública, confirmando que os Tribunais de Contas devem exercer um papel importante na promoção do controle social, como repositório de informações para a atuação da sociedade civil em relação ao gasto público; e, finalmente, o texto 18, Gestão pública e políticas públicas: ações, estratégias e controle, de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino e Daniel Machado Berino, em que se discute “quem decide qual é a política pública da vez?”, mediante a análise das ações governamentais e das escolhas parlamentares que direcionam a agenda, a formulação e implementação de políticas públicas, afim de melhor compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil, face às escolhas majoritárias, para o empoderamento dos cidadãos como atores e influenciadores no decision making.

Certos de buscar cumprir o papel articulador das melhores iniciativas de fomento à pesquisa jurídica, em nome do Conpedi, vimos disponibilizar por meio deste volume o acesso a esses conteúdos para sua reflexão.

Desejamos aos muito prezados pesquisadores uma excelente leitura!

Professor-Doutor JEAN CARLOS – Centro Universitário do Pará (CESUPA)

Doutor em Direitos Fundamentais e Relações Sociais (Universidade Federal do Pará - 2006), Mestre em Instituições Jurídico Políticas (Universidade Federal do Pará - 2002). Professor de Teoria do Direito, Direito Processual Civil, Teoria Geral do Processo e Direito Econômico nos Cursos de Graduação e Pós Graduação do Centro Universitário do Pará (CESUPA); Coordenador do PPGD CESUPA em Direito. Árbitro na CAMES. Vice-Presidente Regional do CONPEDI. Advogado OAB-PA.

E-mail: jean@bastosedias.com

Professor-Doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

Professor no Programa Erasmus Plus, da União Europeia (Cardinal Winzinsky University – Varsóvia – Polônia e Università di Foggia - Italia); Pós-doutorado em Direito e Ciência Política (Université de Paris X - França); Doutorado em Direito Público e Evolução Social (UNESA); doutorando em Filosofia do Direito (Universität zu Kiel – Alemanha); Mestrado em Direito e Economia (UNIG); Posgrado em Jurisdicción y Justicia Constitucional (Univ. Castilla-La Mancha – Espanha); Pós-graduação em Educação (UFRJ), Graduação em Direito (UERJ), advogado OAB-RJ.

E-mail: dr.nerydasilva@gmail.com

## **RELAÇÕES FEDERATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDO SOBRE O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS**

### **FEDERATIVE RELATIONS AND PUBLIC POLICIES: A STUDY ON THE FOOD ACQUISITION PROGRAM**

**Julia Alfradique Leite**

#### **Resumo**

A distribuição de responsabilidades entre os entes federativos tem intensa influência no desempenho de uma política pública implementada em todo o território nacional. Se, por um lado, a iniciativa centralizada na União pode contribuir para redução das desigualdades regionais, por outro, a limitada adaptabilidade dos programas às especificidades locais e as dificuldades de articulação e integração entre os entes podem impactar negativamente na sua implementação. A partir dessa ideia, o presente artigo propõe uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) a fim de identificar eventuais limitações a sua implementação, decorrentes da definição dos papéis dos entes federativos no arranjo institucional do programa. Com esse objetivo, foi realizada uma pesquisa de bibliográfica e documental sobre o tema. O PAA é um programa federal que se destina ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ao estímulo à agricultura familiar. O programa conta com regulamentação e financiamento da União e com execução variável, podendo ser atribuída a estados e municípios. Entende-se que a pesquisa se justifica pelo fato de o programa ter sido recriado em 2023 e que a compreensão das limitações do desenho do programa pode contribuir para o seu aperfeiçoamento.

**Palavras-chave:** Relações federativas, Políticas públicas, arranjos institucionais, Programa de aquisição de alimentos, Implementação

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

The distribution of responsibilities among the federative entities has an intense influence on the performance of a public policy implemented throughout the national territory. If, on the one hand, the initiative centralized in the Union can contribute to the reduction of regional inequalities, on the other hand, the limited adaptability of the programs to local specificities and the difficulties of articulation and integration between entities can negatively impact their implementation. Based on this idea, this article proposes an analysis of the Food Acquisition Program (PAA) to identify possible limitations to its implementation, resulting from the definition of the roles of the federative entities in the institutional arrangement of the program. With this objective, a bibliographic and documentary research on the subject was carried out. The PAA is a federal program that is intended to serve the population in a situation of food insecurity and to stimulate family farming. The program is regulated and financed by the Federal Government and has variable execution, can be assigned to states



and municipalities. It is understood that the research is justified by the fact that the program was recreated in 2023 and that understanding the limitations of the program's design can contribute to its improvement.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Federal relations, Public policies, institutional arrangements, Food acquisition program, Implementation

## **1. Introdução**

A partir da Constituição de 1988, houve uma reconfiguração do pacto federativo no Brasil. Em um contexto de luta pela redemocratização, e imbuído da ideia fortalecimento da participação democrática no âmbito local, ocorre uma maior descentralização territorial do poder estatal. Nesse sentido, os municípios passam a figurar como ente federado. E, junto a ampliação da autonomia política e administrativa dos municípios, os recursos financeiros e diversas competências são descentralizados (Abrucio; Franzese, 2007). De modo similar, como registram os autores, os estados também passam a receber percentual mais significativo dos tributos entre 1980 e 1990.

Nos primeiros anos após a Constituição, entretanto, as transformações foram bastante limitadas. Tendo em vista as diversas competências comuns aos entes, a descentralização das políticas públicas ocorreu de forma descoordenada e desigual, os municípios assumiram diversos encargos, as burocracias municipais estavam mal estruturadas e havia limitada cooperação entre os entes, sendo observado, inclusive, casos de competição (Abrucio; Franzese, 2007). Já a partir de 1994, o Governo Federal se comprometeu com a municipalização das políticas públicas, assumindo um papel na coordenação federativa, como o repasse de recursos financeiros vinculados e o estabelecimento de padrões de nacionais para algumas políticas públicas. Enfim, nos anos 2000, a distribuição de encargos entre os entes federativos é fortemente marcada pela centralidade do Governo Federal na coordenação das políticas públicas, executadas, essencialmente, pelos municípios, restando aos estados papel pouco definido. (Lotta; Favaretto, 2016)

Portanto, as características do federalismo brasileiro e a distribuição de encargos entre os entes é aspecto fundamental para a compreensão da política pública e as possibilidades de sucesso em seus objetivos.

Neste sentido, o presente artigo busca refletir sobre as relações federativas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). A intenção é compreender como foi definida a divisão de responsabilidades entre os entes no programa, avaliando, em especial, os aspectos da autonomia, da integração, uniformidade e diversidade.

Tendo em vista que o PAA é um programa federal que deve ser implementado em âmbito local, a pesquisa proposta pretende analisar as relações federativas inscritas no arranjo institucional do PAA e identificar eventuais limitações à sua implementação. No ponto, entende-se que a diversidade dos entes subnacionais pode reduzir a efetividade do programa, caso não estejam previstos mecanismos que possibilitem a adequação do programa às necessidades locais

e que as dificuldades locais sejam refletidas no desenho do programa. Deste modo, considera-se que a relevância está vinculada à possibilidade de a pesquisa somar-se a outros estudos sobre o tema e contribuir para o aperfeiçoamento do programa, ampliando os resultados positivos aos beneficiários.

Relativamente à problemática, pretende-se responder às seguintes questões: Quais são as relações federativas estabelecidas no arranjo institucional do programa? Quais são as atribuições e responsabilidades dos entes municipais? Quais são os mecanismos de articulação entre os entes?

A hipótese que norteia o estudo é a de que a distribuição de atribuições e responsabilidades aos entes subnacionais no arranjo institucional do PAA tem limitações nos mecanismos de integração e articulação entre os entes e à adaptabilidade da política a especificidades locais que impactam negativamente na execução da política.

O artigo tem como objetivo identificar eventuais entraves que impactem na implementação do PAA e restrinjam o cumprimento dos objetivos para o programa e que estejam relacionados às relações entre os entes federativos. Com vistas ao objetivo proposto, realiza-se uma pesquisa exploratória, com base documental de legislação e bibliográfica.

O presente artigo está dividido em seis partes. Além desta introdução, as duas sessões seguintes apresentam breves discussões teóricas a respeito das relações federativas nos programas federais e dos arranjos institucionais nas políticas públicas. No quarto tópico, realiza-se o estudo do arranjo institucional do PAA, em seguida, os resultados da análise e, enfim, passa-se às conclusões.

## **2. Coordenação Federativa e Políticas Públicas**

O federalismo apresenta características que podem influenciar diretamente nas políticas públicas, pois congrega dois ou mais níveis de governo atuando sobre um mesmo território (Muller; Friederich, 2020). Essa especificidade do federalismo pode ter resultados variáveis, a depender a configuração específica do pacto. Assim, pode resultar em omissão dos entes federados, competição, cooperação etc. Portanto, deve ser as características do federalismo devem ser estudadas, com vistas a melhor compreensão de seus impactos na formulação e implementação das políticas públicas.

Historicamente, o modo específico de distribuição do poder no federalismo se fundaria na tentativa de conciliar a diversidade da população com a unidade da nação. Neste sentido, Abrucco e Franzase (2007) destacam duas condições para a adoção do sistema federativo:

a primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), a diferenças étnicas e/ou linguísticas, a disparidades socioeconômicas, ou então a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição que leva à escolha do federalismo é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território. (2007, p. 2)

Conforme expõem Abrucio e Franzese (2007, p.1), a “Federação é organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletiva entre mais de um nível de governo”. Prosseguem os autores afirmando que se trata de um pacto, cujo “objetivo é compatibilizar o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes, resultando numa divisão de funções entre os níveis de governo” (Abrucio; Franzese, 2007, p.2). E esse pacto pode ser definido de modo variável com diversas formas de distribuição de autoridade sobre o território. Portanto, ação governamental será intensamente influenciada pela pactuação existente e, deste modo, as políticas públicas dependerão das possibilidades de controles mútuos e cooperação (Abrucio; Franzese, 2007).

No Brasil, a Constituição de 1988 é um marco relevante nas relações entre federalismo e política públicas por dois aspectos. Em primeiro lugar, a Constituição de 1988 ampliou o rol de direitos sociais, o que atribuiu ao Estado maior responsabilidade na efetivação desses direitos por meio de políticas públicas. Somado a isso, houve uma reconfiguração do federalismo brasileiro, já que os municípios adquiriram status de ente federativo e ocorreu uma significativa descentralização de competências e recursos financeiros.

Entretanto, após um movimento inicial, quando os estudos se concentravam em uma ideia de intensa descentralização e autonomia dos entes subnacionais, ocorreu uma mudança de perspectiva, a qual identificou que, apesar de a execução das políticas ter sido atribuída aos demais entes da federação, em muitos casos, cabe à União a regulação e parte do financiamento dos programas governamentais. Em pesquisa sobre o tema, Arretche (2015) concluiu que a intensa descentralização das políticas públicas no Brasil é combinada com uma forte concentração de recursos institucionais na União, o que possibilita a coordenação das ações pelo governo central (Arretche, 2015, p.22, Edição do Kindle).

Ao analisar o tema, Lotta e Favaretto (2016) expõem que:

A Constituição Federal de 1988 descentralizou a execução de uma série de políticas públicas para estados e municípios, ao mesmo tempo em que definiu regras ampliando a autoridade legislativa à União. Segundo Arretche, configurou-se uma situação de autonomia relativa em relação às políticas públicas por meio da criação de mecanismos institucionais que limitam os governos locais na tomada de decisões sobre suas atividades, a despeito da sua autonomia política, na medida em que a União exerce “poderosa influência sobre a agenda e as políticas dos governos subnacionais”. (p. 2763/2764)

Relativamente aos papéis, de fato, exercido pelos entes, é observado que, a partir de 1990, o governo federal assume um papel de coordenação em diversas políticas sociais. Neste contexto, os arranjos institucionais das políticas públicas devem ser elaborados de forma que possibilitem que essa coordenação seja efetiva.

No estudo citado acima, em que analisam alguns programas federais implementados a partir dos anos 2000, Lotta e Favaretto concluem que há uma tendência quanto aos papéis assumidos por cada ente federativo nas políticas públicas, em especial, nos programas federais. Os autores verificam que, naqueles programas, há um intenso “protagonismo do Governo Federal, papel coadjuvante atribuído à esfera estadual, e envolvimento da esfera municipal restrito à implementação de programas e investimentos federais” (Lotta; Favaretto, 2016, p.63).

E assim, concluem que

Mais do que uma dificuldade dos programas em si, esse aspecto é revelador do crescente esvaziamento do papel dos governos estaduais na articulação de políticas ou na articulação dos municípios para a execução de políticas públicas, algo já evidenciado por diversas pesquisas. Diante desse esvaziamento, o Governo Federal acaba operando diretamente com municípios, num processo que padroniza excessivamente a operacionalização das políticas, já que é impossível, desde Brasília, lidar com a heterogeneidade estrutural dos territórios, papel que só poderia ser desempenhado pelos governos estaduais ou instâncias intermunicipais (inexistentes no pacto federativo brasileiro) (Lotta; Favaretto, 2016, p.63).

Relativamente ao papel dos estados, Abrucio e Franzese (2007) chegam à conclusão semelhante sobre o enfraquecimento do seu papel nas políticas públicas. Com isso, destacam que é fundamental que os estados tenham seu papel mais bem definido e que se supere a ideia de que os municípios são os principais provedores dos serviços públicos. A esse respeito, os autores observam ainda que, muitas vezes, o papel exercido pelo estado é tão restrito que a articulação entre os municípios dentro de um mesmo estado depende da formação de consórcios intermunicipais.

Lotta e Favareto (2007) analisam o tema da relação dos entes federativos nas políticas públicas sob o conceito de coordenação vertical. Os autores consideram que a análise dessas relações deve observar as variáveis “regulamentação”, “financiamento” e “execução” da política ou programa e que essas variáveis “podem sugerir como desenhos diferentes de arranjos levam a graus de autonomia ou integração distintos no federalismo brasileiro” (Lotta; Favareto, 2016, p. 55).

Portanto, ao estudar políticas públicas que envolvam mais de um ente federativo, é fundamental considerar como o desenho da política definiu os papéis dos diferentes entes na política, assim como os mecanismos de integração e autonomia entre os entes. No mesmo

sentido, é relevante observar como é considerada a relação uniformidade (tendo em vista o caráter nacional do programa) e diversidade dos entes federativos.

### **3. Arranjos institucionais e políticas públicas**

O estudo da política pública pelo campo do direito parte, com relativa frequência, do estudo do arranjo institucional da política. Essa perspectiva entende, por um lado, que o desenho da política é influenciado pelas instituições da qual se origina e, por outro, entende as políticas públicas como “arranjos institucionais que selecionam determinados tipos de atores ao longo do tempo, alteram a estrutura do debate político futuro, criam incentivos específicos em prol de um arranjo particular”. (Salles, 2023, p. 50)

Bucci e Coutinho (2017), ao tratarem do tema, defendem que o direito tem uma função estruturante nas políticas públicas. Deste modo, o estudo dos arranjos institucionais a partir da ótica do direito permitiria observar o modo como “normas, processo e instituições jurídicas” definem as interações “de atores institucionais” que participam de determinada política pública. (2017, p. 317). O arranjo da política pública é a materialização das decisões sobre como o Estado deve atuar com o objetivo de solucionar o problema que deu origem àquela política.

Neste sentido, é possível afirmar que os arranjos institucionais “que constituem políticas públicas são vertidos em linguagem jurídica e plasmados em normas de diversas hierarquias”. (Salles, 2023). Assim, nos arranjos institucionais estão definidos prazos, atores envolvidos, objetivos, as responsabilidades de cada um dos envolvidos etc. (Bucci; Ruiz, 2019). O estudo do arranjo institucional de uma determinada política pública poderia contribuir na identificação de entraves que dificultem o atingimento de seus objetivos. Entraves que, muitas vezes, podem ser oriundos do próprio direito. Deste modo, também seria possível identificar os ajustes necessários para o aperfeiçoamento da política.

Neste sentido, Bucci e Coutinho afirmam que:

Em uma palavra, por meio da categoria analítica arranjo jurídico-institucional parte-se dos pressupostos de que o aparato jurídico pode ser entendido como uma espécie de “tecnologia” de construção institucional e, em especial, de que tal tarefa, apesar de nobre, é recorrentemente falha – o direito, não raro, é ele próprio um dos principais “gargalos” à efetividade e à potencialidade democrática das políticas públicas que estrutura. Por isso, a noção de arranjos jurídicos institucionais traz a possibilidade de discussão crítica “interna” às políticas públicas, em oposição aos juízos e interpretações “externas” usualmente feitos por jurista ao analisar a legalidade ou constitucionalidade de tais políticas (2017, p.324)

Propõe-se, deste modo, a análise do PAA sob a ótica dos arranjos institucionais com o intuito de verificar eventuais gargalos que possam ser solucionados pelo próprio direito. No

caso em análise, serão propõe-se identificar as influências das relações federativas no desenho do programa, quanto as limitações específicas identificadas na implementação do programa ocasionadas pelos papéis atribuídos a cada ente no seu arranjo institucional.

#### 4. O arranjo do PAA

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é um programa federal, criado em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero. Regulamentado, atualmente, pela Lei Federal 14.628/23, o programa tem como base o poder de compra do governo e congrega os objetivos de segurança alimentar e inclusão econômica e social com estímulo à agricultura familiar. Entre suas finalidades, constam, conforme registrado na lei em vigor: “incentivar à agricultura familiar, pesca artesanal, aquicultura” etc. - com prioridade para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza -, “contribuir para o acesso à alimentação de qualidade para pessoas em situação de insegurança alimentar”, “fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização da produção da agricultura familiar”, “promover a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivar o cooperativismo e o associativismo”, reduzir desigualdades sociais e regionais.

Embora se trate de um problema histórico no Brasil, a questão da fome se tornou central na agenda das políticas públicas a partir de 2003. Diversos programas de ação governamental foram criados e implementados com o objetivo de mitigação da fome e redução da pobreza no período. Conforme registram Sambuichi *et al.* (2023)

A convergência dessa agenda com a agenda de desenvolvimento rural contribuiu para que o Brasil adotasse uma concepção abrangente de segurança alimentar e nutricional (SAN), que não se restringiu ao acesso ao alimento, mas também à sustentabilidade do sistema agroalimentar e à transformação da matriz produtiva (Sambuichi *et al.*, 2023, p.104).

Os autores observam a relevante inovação do PAA “ao integrar, em uma só política, os objetivos de fomentar a agricultura familiar e de combater a Insan no país”, . (Sambuichi *et al.*, 2023, p.104) Assim, o PAA tem como foco dois grupos em situação de vulnerabilidade social: por um lado, a população em situação de insegurança alimentar e nutricional (Insan) e, por outro, os agricultores familiares (tendo prioridade os incluídos no CadÚnico, povos indígenas, assentados etc.) também, muitas vezes, suscetível à fome.

O PAA foi criado a partir de um enfoque das características específicas da agricultura familiar, que considera que, esse tipo de produção e comercialização, funciona melhor com a interação direta entre agricultor e mercado (Sambuichi *et al.* 2023). Nesse contexto, a ideia de desenvolvimento de mercados locais adquire centralidade e o enfoque vai para a “relação direta

entre consumidor e produtor, a adaptação às características locais de consumo e o apoio tanto de governos quanto de instituições locais para escoamento dos produtos” (Sambuichi *et al.* 2023, p. 109).

A partir da inclusão na agenda da questão das especificidades da agricultura familiar e a carência de políticas públicas voltadas a essas necessidades, o PAA foi, inicialmente, instituído pela Lei Federal 10.696/2003, artigo 19, que tratava de dívidas de crédito rural. A proposta era uma política que não se limitasse a disponibilização de crédito, mas que contribuísse para a formação de mercado, fortalecendo a agricultura familiar. Com esse objetivo, a lei criadora do programa autorizou, estabelecendo alguns requisitos, a compra, sem licitação, de produtos de agricultores familiares.

Atualmente, diversas pesquisas identificam que o PAA é um programa bem-sucedido no alcance de seus objetivos, sendo observada a redução de insegurança alimentar e nutricional entre os beneficiários, incentivo à agricultura familiar e à economia local, diversificação da produção etc. (Sambuichi *et al.*, 2020).

Relativamente ao arcabouço normativo, além da lei que criou o programa, outra lei relevante atinente ao seu arcabouço é a Lei Federal 11.326/06, cujo objeto é “o estabelecimento de diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. A lei citada estabelece quem pode ser considerado agricultor familiar e os princípios e instrumentos para as políticas de agricultura familiar (Sambuichi *et al.*, 2022). Relativamente à definição de agricultor familiar, a Lei Federal 11.326/06 dispõe que:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Desde a sua criação, em 2003, até 2014, o programa passou diversas alterações, que ampliaram os recursos e número de beneficiários. Entretanto, a partir de 2014, em meio a iniciativas de ajuste fiscal, os investimentos passam a ser gradualmente reduzidos. Em 2023, o problema da fome readquiriu espaço na agenda e o programa foi retomado por meio da lei pela Lei Federal 14.628/23.

Trata-se de um programa criado no âmbito da União, a sua regulamentação e financiamento cabem a esse ente.



Atualmente, o programa prevê cinco modalidades de execução. O artigo 3º Decreto Federal 11.802/23, define as seguintes modalidades:

- I - compra com doação simultânea - compra de gêneros alimentícios ou materiais propagativos diversos e doação simultânea às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores;
- II - PAA-Leite - compra de leite que, após ser beneficiado, será doado às unidades receptoras ou diretamente aos beneficiários consumidores;
- III - compra direta - compra de gêneros alimentícios com o objetivo de sustentar preços, formar estoques reguladores ou estratégicos, permitir intervenção em situações de emergência ou estado de calamidade pública ou atender demandas específicas de segurança alimentar e nutricional;
- IV - apoio à formação de estoques - apoio financeiro destinado à constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao Poder Público ou pagamento, por meio da entrega de produtos, para desenvolvimento de ações de segurança alimentar e nutricional; e
- V - compra institucional - compra de produtos da agricultura familiar para o atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou de materiais propagativos, por parte de órgão comprador e para doação aos beneficiários consumidores atendidos pelo órgão ou pela entidade compradora, conforme disposto no art. 8º da Lei nº 14.628, de 2023.

Entre as modalidades do PAA, a mais relevante, em termos de recursos e beneficiários é a compra para doação simultânea (Sambuichi *et al.* 2023).

Para participar do programa, o agricultor deve possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf DAP<sup>1</sup> e atender aos requisitos dos estabelecidos nos editais específicos. É possibilitada a aquisição de produtos de agricultores individuais ou cooperativados, associados ou outras formas de organização.

Relativamente às entidades que recebem os alimentos, podem ser entidades públicas ou privadas da rede socioassistencial, rede pública de saúde ou ensino, entidades filantrópicas de ensino e os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias.

A execução do programa pode ser atribuída à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) – que atende a cooperativas ou associações da agricultura familiar por meio de contratos entre as partes -; aos estados, por meio de convênios com governos estaduais; e, também, aos estados e municípios, por meio de Termos de Adesão com tais entes. O pagamento dos beneficiários fornecedores é realizado diretamente pela União.

Relativamente à execução por estados e municípios – executores que interessam ao presente artigo - o Decreto Federal 11.802/23, que regulamenta o PAA, prevê que as ações relativas à aquisição e distribuição dos alimentos são responsabilidade das unidades executoras, que devem responder: “pelo cumprimento das metas do termo de adesão”, “pela qualidade dos produtos”, “pelo registro das atividades no sistema de informação”, “pela guarda dos alimentos

---

<sup>1</sup> O DAP será substituído pelo Cadastro da Agricultura Familiar.

até a sua destinação final”, “pelo acompanhamento da destinação dos produtos às entidades participantes”, “pela fiscalização das atividades do PAA no seu âmbito de execução”.

Para aderirem ao PAA, os estados e municípios devem integrar o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Também é necessária a criação de Câmara Intergovernamental de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e, no caso dos municípios, também a adesão ao CAISAN estadual. A CAISAN deve ser formada por representantes das secretarias que participem de ações contra INSAN.

Ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome cabe a disponibilização de recursos para pagamento dos fornecedores, em conformidade com o pactuado no termo de adesão, e a fiscalização das operações.

A lei que instituiu o programa também estabeleceu a criação do Grupo Gestor do PAA, de caráter deliberativo. Instituído pelo artigo 25, do Decreto Federal 11.802/23, seu objetivo é elaborar as “normas complementares necessárias à execução do PAA”. O grupo gestor é formado por representantes do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Ministério da Fazenda e Conab. Podem ser incluídos representantes de outros órgãos ou entidades públicas federais que apóiem recursos ao PAA. Compete ao grupo gestor, entre outras atividades, estabelecer: “regras complementares de operacionalização das modalidades do PAA”; “metodologia para definição de preços, consideradas as diferenças regionais”; “as condições de venda e doação dos produtos adquiridos”; “critérios de priorização dos beneficiários e das áreas de atuação do público-alvo”; “metodologia de fiscalização e outras medidas necessárias” (Art. 26 do Decreto Federal 11.802/23).

O referido decreto também criou o Comitê de Assessoramento do Grupo Gestor do PAA composto por representantes de diversos Ministérios, da Fundação Nacional dos Povos Indígenas, Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, Conselho Nacional de Política Indigenista, Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e Conselho Nacional dos Povos de Comunidades Tradicionais. Ao Comitê de Assessoramento cabe propor “diretrizes de planejamento para a execução anual do PAA”, “propor critérios de priorização e as regras operacionais complementares à execução do PAA” (Art. 28 do Decreto Federal 11.802/23).

A fim de consolidar as informações relativas ao PAA, a seguir apresenta-se adaptação do Quadro de Referência de Política Pública, proposta por Bucci (2015).

Elemento	Descrição
----------	-----------

<b>Nome do programa de Ação</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>Gestão governamental</b>	O programa foi criado em 2003, no primeiro governo do PT, no âmbito do Programa Fome Zero. Depois de algumas oscilações ao longo do período, em 2023, a temática da fome retomou a agenda e o programa foi retomado com nova legislação e ampliação do orçamento.
<b>Base Normativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Federal 14.628/23</li> <li>• Decreto Federal 11.802/23</li> </ul>
<b>Desenho jurídico-institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• União é responsável pela regulamentação e financiamento. A fiscalização das operações é atribuída ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;</li> <li>• CONAB pode executar o programa e realizar os pagamentos;</li> <li>• Estados e municípios podem aderir ao programa, assumindo a responsabilidade pela aquisição e distribuição dos alimentos. Nestes casos, o pagamento dos beneficiários é realizado diretamente pela União por meio do Banco do Brasil.</li> </ul>
<b>Agentes governamentais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• União por meio do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. A CONAB pode executar o programa e realizar os pagamentos;</li> <li>• Estados e municípios que aderirem ao programa</li> </ul>
<b>Agentes não governamentais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fundação Nacional dos Povos Indígenas,</li> <li>• Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, Conselho Nacional de Política Indigenista,</li> <li>• Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável,</li> <li>• Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional</li> <li>• Conselho Nacional dos Povos de Comunidades Tradicionais</li> <li>• Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional</li> <li>• Associações e cooperativas da agricultores</li> </ul>
<b>Mecanismos jurídicos de articulação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os estados e municípios podem participar do programa via termo de adesão diretamente com a União;</li> <li>• Para aderir ao programa, os estados e municípios devem participar do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;</li> <li>• Também é necessária a criação de Câmara Intergovernamental de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e, no caso dos municípios, também a adesão ao CAISAN estadual.</li> </ul>
<b>Escala e público-alvo</b>	Em 2023, 81 mil agricultores familiares foram beneficiados.
<b>Dimensão econômico-financeira</b>	Houve empenho de mais de 1 bilhão no Programa em 2023.

Fonte: Elaborada pela autora a partir da documentação relativa ao programa e dados oficiais.

No que tange à participação e controle social, o Decreto Federal 11.802/23 estabelece que os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional em todos os âmbitos federativos são instâncias de controle.

## 5. Resultados

Analisando o arranjo institucional do PAA no que tange à regulamentação, financiamento e execução e os papéis atribuídos aos entes federativos, é possível concluir que o programa segue a tendência de outros programas federais, visto que a regulamentação e

financiamento estão a cargo da União. A execução é um pouco mais diversa, pois depende da adesão dos entes federativos individualmente. De todo modo, também apresenta a tendência observada em outros de relação direta entre União e municípios e a possibilidade de ausência do estado como ente capaz de realizar uma articulação e integração intermunicipal.

Relativamente a autonomia dos entes, é relevante o fato de não haver previsão de participação dos entes subnacionais no conselho deliberativo do programa. Por outro lado, observa-se o requisito de participação dos entes no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Criado por meio da Lei Federal no 11.346, o SISAN tem como proposta possibilitar a articulação entre os entes, a gestão intersetorial e a participação nas políticas de segurança alimentar e nutricional do país. Portanto, a inclusão desse requisito representa a possibilidade de maior participação dos entes subnacionais na definição das políticas.

Considerando-se algumas pesquisas cuja temática são os resultados do PAA em nível local, é possível observar algumas limitações à implementação do programa que poderiam ser mitigadas caso essa houvesse maior articulação e integração entre os entes. Essas dificuldades também refletem o dilema entre uniformidade e diversidade inerente à políticas nacionais de implementação local. Algumas dessas limitações serão brevemente apresentadas a seguir.

Uma questão identificada em algumas pesquisas, que poderia ser mitigada com a ampliação do papel de articulação da esfera estadual, é a reduzida integração ente os municípios. Em estudo realizado no Vale do Taquari, Rio Grande do Sul, sobre a percepção dos executivos municipais a respeito do programa, foi constatado que alguns dos municípios estudados tinham muitos beneficiários consumidores e poucos agricultores. Entre os gestores consultados, foi observado que a maioria não buscava agricultores fornecedores em outros municípios para atender à demanda. (Agostini; Bourscheidt, 2018).

Algumas outras dificuldades são observadas na execução do programa no nível local. Analisando diversos estudos sobre o programa, Sambuichi *et al.* (2023) identificam que são relatadas falta de assistência técnica, dificuldades de transporte e armazenamento dos produtos, pouco acesso a outras políticas, entre outras. Igualmente, em pesquisa a respeito da eficácia da focalização e cobertura do programa nas diferentes regiões brasileiras, Salgado *et al.* (2017) identificaram que algumas das regiões que, devido às características socioeconômicas deveriam ser mais contempladas pelo programa têm menor taxa de cobertura. Os autores observam que essa situação está relacionada, em parte, em decorrência de especificidades locais que não estão consideradas no desenho do programa. Assim, em suas conclusões, os autores propõem que

Há necessidade de estabelecimento de mecanismos que garantam representação regional mais equilibrada das ações do programa, levando em consideração os diferentes aspectos culturais, econômicos e sociais no processo de implementação de

políticas públicas. O monitoramento deve ser aplicado de forma mais consistente no nível micro para identificar áreas de intervenção específicas. Para lidar com as disparidades regionais no desempenho de políticas públicas de segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar, também é necessário o estabelecimento de mecanismos formais que garantam um fluxo regular de informações e ideias entre os tomadores de decisão em termos nacional, regional, estadual e municipal. O programa ainda carece de avanços em termos de marco legal e de sua institucionalidade, de modo a conferir-lhe todos os atributos de uma política pública no tocante, entre outros, às ações dos vários setores envolvidos e ao montante e regularidade na liberação de recursos (Salgado et al, 2017, p. 674).

Por fim, pesquisa realizada por Sambuichi *et al.* (2020), consolidou algumas dificuldades identificadas na execução pelos municípios. Entre as questões apontadas pelos autores, destaca-se: insuficiência de recursos humanos para “manuseio de sistemas de informação específicos para a execução da política” e “cadastramentos ou exigências burocráticas mínimas” (p.15), limitações orçamentárias dos municípios (que devem garantir as condições para a execução do programa); dificuldades de criação de ferramentas de controle social; precariedade na organização municipal.

Portanto, é possível concluir que o arranjo do programa não prevê muitas formas articulação entre os entes federativos, em especial, entre os municípios de um mesmo estado, o que resulta em limitações à sua execução, visto que algumas soluções poderiam ser encontradas no nível regional. Igualmente, os entes estaduais poderiam atuar no sentido de suprir as dificuldades municipais relacionadas às capacidades da burocracia local.

Outro fator limitante, é limitada participação dos entes subnacionais nos processos decisórios e de mecanismos que possibilitem adequações do programa às necessidades locais e regionais. No mesmo sentido, o arranjo do PAA poderia prever outros mecanismos apoio técnico para a execução do programa conforme as especificidades locais.

## **6. Considerações Finais**

A interferência do modelo federativo nas políticas públicas é amplamente discutida na literatura. No caso brasileiro, o debate é especialmente relevante tendo em vista a intensa diversidade dos municípios e as desigualdades na capacidade burocrática na execução das políticas.

As pesquisas que tratam da coordenação federativa nas políticas públicas no Brasil demonstram que, em boa parte dos programas federais, pode ser observada a centralização da regulamentação e financiamento por parte da União e a execução, primordialmente, atribuída aos municípios. O papel do estado, na maior parte dos casos, parece indefinido.

O PAA segue a mesma tendência. Destaca-se a relevância de estudos e aprimoramento do programa, visto que foi retomado recentemente, em 2023. Conforme exposto, alguns aspectos do arranjo institucional do programa trazem dificuldades para a implementação do programa. Observa-se, ainda, que algumas das dificuldades identificadas podem ser mitigadas com ajustes no arranjo institucional do programa, aprimorando as formas de articulação e integração entre os entes.

## 7. Referências

AGOSTINI, Cíntia; BOURSCHEIDT, Henrique José. A Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos nos Municípios do Vale do Taquari (RS): uma análise da percepção dos executivos municipais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 56, n. 2, p. 275-292, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/hKjbmqd4g6ttX4wGPRy7yBh/?lang=pt#>. Acesso em 18 mar. 2023.

ARRETCHE, Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2015. Versão Kindle.

BITENCOURT, Caroline Müller; FRIEDERICH, Denise Bittencourt. A dinâmica do federalismo brasileiro no tema das políticas públicas, controle social e a Covid-19. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 25, n. 3, p. 49-77, 2020. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/2058>. Acesso 26 ago. 2024.

BRASIL. Decreto Federal 11.802 de novembro de 2023. Regulamenta do Programa de Aquisição de Alimentos. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11802.htm#:~:text=D11802&text=Regulamenta%20o%20Programa%20de%20Aquisi%20a%20de%20julho%20de%202023.&text=DISPOSI%20PRELIMINARES-,Art..20%20de%20julho%20de%202023](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11802.htm#:~:text=D11802&text=Regulamenta%20o%20Programa%20de%20Aquisi%20a%20de%20julho%20de%202023.&text=DISPOSI%20PRELIMINARES-,Art..20%20de%20julho%20de%202023). Acesso 16 mar. 2024.

BRASIL. Lei Federal 10.696/03. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.696.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm). Acesso 15 out. 2023.

BRASIL. Lei Federal 11.326/06. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/572111/publicacao/34620940>. Acesso 31 set. 2024.

BRASIL. Lei Federal 14.628/23. Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2023/lei-14628-20-julho-2023>. Acesso 15 out. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica de políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book*.

BUCCI, Maria Paula Dallari; SOUZA, Matheus Silveira de. A abordagem Direito e políticas públicas: temas para uma agenda de pesquisa. **Sequência (Florianópolis)**, v. 43, n. 90, p. e85500, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85500>. Acesso em 17 mar. 2023.

BUCCI, Maria Paula Dallari et al. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. **Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais**. São Paulo: Blucher, p. 313-340, 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari; RUIZ, Isabela. Quadro de problemas de políticas públicas: uma ferramenta para análise jurídico-institucional. **R Revista de Estudos Institucionais**, vol. 5, n. 3, p. 1142–1167, 2019. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/443>. Acesso em 25 maio 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de Referência de uma Política Pública: primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/301776630\\_Quadro\\_de\\_referencia\\_de\\_uma\\_politica\\_publica](https://www.researchgate.net/publication/301776630_Quadro_de_referencia_de_uma_politica_publica). Acesso 25 de maio 2024.

DE SOUZA, Matheus Silveira; BUCCI, Maria Paula Dallari. O estado da arte da abordagem direito e políticas públicas em âmbito internacional: primeiras aproximações. **REI-Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 833-855, 2019. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.emnuvens.com.br/REI/article/view/431>. Acesso 31 ago. 2024.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas Políticas Públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de. (org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 181-200. LOTTA, G., FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Rev. Sociol. Polit.* 24 (57). Mar 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/6PNRfxxr9CBqBMBHK58b6Hx/?lang=pt#>. Acesso 31 ago. 2024.

JESUS, A. P. ., NOGUEIRA, A. ., ALMEIDA, R., & SANTOS, M. A. (2018). O programa de aquisição de alimentos (PAA): estudo de caso sobre limitações e avanços na modalidade compra institucional em Belém, estado do Pará. *Enciclopédia Biosfera*, 15(28). <http://www.conhecer.org.br/ojs/index.php/biosfera/article/view/435>. Acesso 31 ago. 2024.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GALVÃO, Maria Cristina Costa Pinto; FAVARETO, Arilson da Silva. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersetorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 21, p. 2761-2772, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/HkZrPWPNgQ8jD4zQ5T8Yqxv/>. Acesso 03 de jun. 2024.

SALES, Gabriela Azevedo Campos. Estado Social E Federalismo. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SALGADO, R.J.S.F., SILVA, E.A., FERREIRA, M.A.M., CUNHA, W.A., SANTOS, L.F. dos. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): avaliação de sua eficácia nas regiões brasileiras. RESR, Vol. 55, n4, p.661-678, out/dez 2017. Piracicaba – SP. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/resr/a/jMLHYcvdYCwk55cfmdZYSXd/?lang=pt>. Acesso 01 set. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. **Execução do Programa de Aquisição de Alimentos nos municípios brasileiros**. Texto para Discussão, 2020. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10296/1/td\\_2606.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10296/1/td_2606.pdf). Acesso 01 set. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos sobre a produção dos agricultores familiares. 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11615>. Acesso 31 ago. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa et al. **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, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9319/1/TD\\_2482.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9319/1/TD_2482.pdf). Acesso 20 mar. 2024.