

**INTERFACES ENTRE AS CAPACIDADES ESTATAIS E A MUDANÇA INSTITUCIONAL
NA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS
(PAA)**

ANA FLÁVIA DE ALMEIDA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

REGINA HELENA ROSA SAMBUICHI

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA -IPEA

GABRIELA PERIN

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA -IPEA

Agradecimento à órgão de fomento:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) Ministério da Cidadania (MiCid)

INTERFACES ENTRE AS CAPACIDADES ESTATAIS E A MUDANÇA INSTITUCIONAL NA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA)

1- Introdução

Este artigo propõe um diálogo entre as abordagens das capacidades estatais e da mudança institucional, explorando as suas interfaces e as suas relações com a implementação de políticas públicas. De um lado, argumenta-se sobre os processos que envolvem a implementação de políticas públicas, seus efeitos e desdobramentos, que perpassam pela discussão das capacidades das estruturas do Estado (Gomide, Pereira & Machado, 2018). De outro, debate-se acerca da compreensão da implementação a partir da análise das mudanças institucionais, já que os fundamentos de uma política pública se formam por meio de instituições ou arranjos institucionais (Rocha, 2004).

A capacidade estatal aqui neste artigo é compreendida como a capacidade que o Estado tem para tomar decisões, formular e implementar políticas públicas e promover interações entre atores e instituições no contexto da produção das ações públicas (Gomide, Pereira & Machado, 2018). O estudo de capacidades vislumbra compreender como esses elementos são combinados e interrelacionados no contexto de implementação das políticas.

Ao longo dos anos, e a partir de trabalhos como o de Evans, Rueschemeyer & Skocpol (1985), o qual defende que o Estado, apesar de sofrer influências da sociedade, molda os processos sociais e políticos, a literatura internacional tem direcionado suas pesquisas acadêmicas para diversos objetos de análise, por exemplo: as interfaces entre as políticas, ações de Estado e desenvolvimento das nações (Evans, 1995); as características das principais agências econômicas estaduais de países em desenvolvimento e o quadro histórico de crescimento deles (Evans & Rauch, 1999); e a evolução histórica e uso do conceito de capacidade estatal, procurando responder como ela afeta o desenvolvimento das nações (Cigolani, 2013).

Na América Latina, a literatura sobre capacidades estatais tem tratado do papel do fortalecimento de burocracias para o desenvolvimento dos países bem como a importância da democracia para o fortalecimento das estruturas de Estado. Estudos mostram que a constante situação de crise econômica, altas taxas de desigualdades sociais, descontinuidade de políticas públicas e práticas clientelistas para escolha das burocracias são consequências da baixa capacidade estatal em países latino-americanos, o que prejudica os processos de desenvolvimento das nações (Souza & Fontanelli, 2020; Cárdenas, 2010).

Na literatura brasileira, uma grande contribuição ao tema veio com a publicação do livro “Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas” em que se aprofunda a discussão sobre a relação entre Estado - envolvendo múltiplos atores e interesses - e desenvolvimento (Gomide & Pires, 2014). No âmbito da gestão dos entes subnacionais, as pesquisas tem buscado compreender em que medida as características das burocracias e das capacidades estatais do nível local podem influenciar nos resultados de políticas públicas (Satyro, Cunha & Campos, 2016; Grin & Abrucio, 2018).

Como o processo de implementação traz consigo arranjos que podem provocar mudanças no ambiente organizacional e sendo as instituições instrumentos de mediação entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais, parece haver um valioso campo de debate para se tentar compreender sobre como os indivíduos se inserem e se estruturam no campo social para tomar decisões políticas (Rocha, 2004). Ocorre que as instituições não estão inseridas em contextos estáticos e estão sempre sendo tensionadas à transformação. Acredita-se que a mudança institucional possa ocorrer tanto por influência de elementos endógenos

quanto exógenos, e que, embora possa ocorrer por meio de rupturas, ela acontece, na maioria das vezes, de modo incremental e gradual (Mahoney & Thelen, 2010). Exemplifica-se aqui com a pandemia provocada pelo novo Coronavírus que, além de ser um desses momentos históricos de ruptura e que afetam diretamente na dinâmica das instituições, tem efeitos nocivos dos pontos de vista sanitário, econômico e social, sobretudo para países emergentes como é o caso Brasil. A Covid-19 provocou no país o agravamento da crise econômica, aumento do número de pessoas em situação de fome e miséria e da desigualdade social. Evidenciou a necessidade de se debater sobre a importância do fortalecimento de capacidades estatais para a implementação de políticas públicas não só de saúde, mas também aquelas voltadas à promoção de segurança alimentar e nutricional, apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar e desenvolvimento rural. Por este motivo, para contribuir com a discussão aqui proposta, lançou-se mão da análise da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O PAA é uma política pública do Governo Federal criada em 2003 que apresenta como objetivos centrais o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção da segurança alimentar e nutricional. Para sua implementação, o programa necessita de uma rede de diferentes atores da administração pública - nas esferas federal, estadual e municipal - e, também, da sociedade civil. O formato desta rede, as funções desempenhadas por estes atores e a maneira com eles se inter-relacionam está vinculada a arranjos institucionais constituídos para atender a este formato de política pública (Brasil, 2003a; Brasil, 2012). Neste sentido, o objetivo deste artigo é discutir como as abordagens das capacidades estatais e mudança institucional podem auxiliar na interpretação da implementação do PAA. Este trabalho se fundamenta em dois focos de discussão: no primeiro momento se discute sobre os conceitos e a relevância das capacidades estatais; em seguida, discorre-se sobre a mudança institucional; nas seções subsequentes são apresentadas as análises de como essas abordagens podem dialogar com a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e, por fim, as considerações finais do trabalho.

2- As capacidades estatais e a implementação de políticas públicas

O conceito de capacidades estatais começou a fazer parte das agendas de pesquisas de maneira mais central no final da década de 1970 e início de 1980. Sua definição é plural, ampla e incorpora múltiplas definições e dimensões de análise. Surge a partir do interesse de se investigar e analisar o papel do Estado no desenvolvimento. Um dos conceitos que ganhou notoriedade foi o de Skocpol & Finegold (1982), o qual estabelece a capacidade estatal como a habilidade do Estado de alcançar seus objetivos mesmo diante de conflitos de determinadas classes sociais e/ou grupos de interesses.

Ao longo dos anos, tem sido um tema que permeia sobretudo a sociologia política, sendo pesquisado também por especialistas do campo da economia, sociologia e história. Além disso, transformou-se em um conceito fundamental nas áreas da ciência política, relações internacionais e no campo da administração pública (Cingolani, 2013; Souza & Fontanelli, 2020).

A literatura tem abordado que a consolidação das capacidades estatais permite a construção de mecanismos capazes de proporcionar a implementação de políticas públicas com alcance de objetivos e resultados, por meio de organizações e instituições do Estado. Ao mesmo tempo, permite também que programas de governos adentrem em determinados contextos de modo a interagir com diferentes grupos sociais (Skocpol & Finegold, 1982).

Parece haver um consenso na literatura sobre capacidades estatais quanto à conveniência, e até prudência de analisá-las em uma perspectiva multidimensional (Grin et al., 2018; Grindle, 1996; Cingolani, 2013). Gomide (2016) definiu seis principais dimensões: coercitiva (que diz respeito à manutenção da ordem e defesa do território nacional); fiscal (relacionada ao potencial

do Estado de extrair recursos públicos da sociedade a fim de financiar o funcionamento da administração pública e execução das ações de interesse coletivo); administrativa (capacidade de se implementar políticas públicas com todo o aparato burocrático que a execução de uma dada ação exige); relacional (aptidão das burocracias para se relacionar com os diversos grupos sociais, bem como de mobilizar os recursos necessários a fim de alcançar melhores resultados no processo de implementação); legal (potencial para elaborar e garantir regramentos); e política (capacidade de construir agenda política e garantir suas prioridades).

Nessa mesma perspectiva, mas com uma abordagem um pouco diferente, o trabalho de Grindle (1996) intitulado *“Challenging the State crisis and innovation in Latin America and Africa”* realizou análises onde foi discutido os desafios e as necessidades acerca das dimensões administrativa, técnica, institucional e política que países da América Latina e da África demandariam para alcance do desenvolvimento econômico e governança eficaz para seus cidadãos. Entende-se aqui por capacidades administrativa e técnica aquelas consideradas centrais para a organização das estruturas de Estado, que caracterizam a burocracia e a infraestrutura, as quais viabilizam a execução de ações junto à sociedade. É o conjunto de elementos que proporcionam, por exemplo, a gestão de pessoas, arrecadação de impostos, planejamento político-administrativo e prestação de serviços à sociedade. Já as capacidades política e institucional são aquelas que proporcionam a formação de agenda e arranjos societários - a perspectiva relacional entre o Estado e os diferentes atores da sociedade (Grin et al., 2018). Essa abordagem relacional vai além das capacidades técnicas e administrativas, perpassando pela habilidade das burocracias de se relacionar, interagir e ampliar os canais de interlocução e negociação com os atores sociais (Gomide & Pires, 2014).

O que Grindle (1996) sugere é que as respostas aos desafios em momentos de crise apresentam implicações nessas dimensões da capacidade do Estado e, muitas vezes, definem as relações Estado-economia e Estado-sociedade, que por sua vez, podem ser reconfiguradas em ocasiões críticas. O contexto apresentado pelo autor (América Latina e África) é analisado por meio da conjuntura de crise nos anos das décadas de 1980 e 1990, e aponta como as decisões políticas são decisivas para o fortalecimento ou enfraquecimento das estruturas de Estado.

Fazendo um paralelo com os tempos atuais e a partir do surgimento da pandemia provocada pelo novo coronavírus em 2020, foi possível perceber que países apresentaram desempenhos diferentes na condução e controle da crise sanitária. No caso do Brasil, em primeiro momento, havia a expectativa de que o país passaria pela pandemia em posições relativamente melhores, dada as capacidades estatais instituídas, sobretudo no que se refere ao Sistema Único de Saúde (SUS). Apesar de suas deficiências, o SUS construiu uma rede de aprendizado e coordenação no controle de epidemias, como por exemplo, H1N1 e Zika Vírus, e apresenta um Plano Nacional de Imunização com instrumentos de implementação altamente capilarizados (Peci, 2020). Contudo, o que se percebeu no caso brasileiro é que o nível central de governo encaminhou poucas ações para a gestão da crise, deixando sob responsabilidade dos governos subnacionais as decisões relacionadas à pandemia. A ausência de coordenação e de uma política pública de âmbito nacional que contivesse a expansão do vírus fez com que as taxas de incidência na população, internação e mortes aumentassem, além de sérios problemas de natureza econômica e social (Peci, Avellaneda & Suzuk, 2021). De maneira diferente, a Alemanha, federação, composta por 16 Unidades Federativas e poder descentralizado, assim como o Brasil, se destacou pela forte capacidade estatal para condução da crise sanitária (Pereira, et al., 2021).

Para além de fenômenos disruptivos como os da Covid-19, a colaboração entre os diferentes atores sociais e governamentais, reduzem os problemas de implementação de políticas públicas e corroboram com o desenvolvimento dos Estados (Gomide & Pereira, 2018), talvez por isso a Alemanha tenha conseguido obter melhores resultados na implementação de suas políticas públicas econômico-sociais durante a crise sanitária.

Os casos em que as burocracias e qualificações técnicas atuam com baixas autonomia e coesão intragovernamental, ao mesmo tempo em que são precárias as relações, há um impacto negativo na eficiência e legitimidade da ação do Estado. O mesmo também ocorre com os mecanismos de coordenação intra e intergovernamental que são influenciados por arranjos institucionais indutores (ou não) de capacidades técnicas e administrativas (Pires & Gomide, 2016). Paralelamente, as capacidades de âmbito político-institucional (ou relacional) atuam para propiciar interrelações com os agentes, instâncias de poder e, no caso do Brasil, se estende às negociações entre os entes subnacionais. Essas dimensões agem de maneira indireta para estímulo à construção de instâncias de participação da sociedade civil (Grin et al., 2018).

O conjunto de todos esses instrumentos intrínsecos às dimensões das capacidades estatais é que permitem melhores resultados quanto à revisão, aprendizagem e inovação de políticas públicas. O contrário também pode ocorrer e, neste caso, as políticas públicas atuam como indutores do fortalecimento dessas capacidades, criando ambientes e instituições que intuem favorecer as possibilidades dos agentes implementadores, que podem surgir como consequência de mudanças institucionais (Favareto, 2010).

3- Instituições e a mudança institucional

A Teoria Institucional tem sido utilizada em diversas áreas de pesquisa como, por exemplo, as ciências sociais (Scott, 2004), economia institucional (North, 1990) e estudos organizacionais (DiMaggio & Powell, 1983). Estudos seminais como os de Meyer & Rowan (1977) e DiMaggio & Powell (1983) são responsáveis por ampliar o escopo da Teoria Institucional passando a contemplar vários aspectos no campo dos estudos organizacionais (Tolbert & Zucker, 1999). No amplo espectro da Teoria Institucional, destaca-se aqui o neoinstitucionalismo, perspectiva teórica cujos interesses estão relacionados ao entendimento de comportamentos, normas e regras (formais e informais), características do ambiente (Meyer & Rowan, 1977), capacidade de cooperação entre os indivíduos e as instituições, articulação em redes (Silva, Pereira & Alcântara, 2012) e mudança no contexto institucional (North, 1990; Cambell, 2004; Mahoney & Thelen, 2010).

Dentro do campo do neoinstitucionalismo, enfoca-se particularmente neste artigo acerca do debate sobre a mudança institucional, em que proporciona, entre muitos outros enfoques, a apreciação das instituições sob olhar de uma abordagem contingencial, o que implica observá-las a partir de um ambiente dinâmico onde sofrem e atuam como agentes de mudança (Silva, Pereira & Alcântara, 2012). North (1990) se propôs a analisar os fenômenos de mudança institucional utilizando os recursos das ciências econômicas, preocupando-se com a natureza das instituições, as consequências de sua existência e os processos pelos quais elas sofrem mudanças.

A mudança institucional pode ocorrer tanto em instituições formais, quanto informais sendo, em muitas das vezes, estimulada por conflitos existentes entre instituições e organizações. Desta forma, pode-se dizer que as instituições atuam como promotoras da mudança (ou da estabilidade). Isso porque o contexto institucional é composto por diferentes agentes os quais são motivados por interesses distintos e, para alcançá-los, atuam sempre em disputa no ambiente (Favareto, 2010). Assim, a mudança pode ocorrer tanto de modo incremental, quanto por crises ou transformações mais rápidas. No entanto, vale ressaltar que nem sempre as rupturas acarretarão reconfigurações radicais das instituições, é possível que a resiliência delas “amorteçam” determinados fenômenos, impedindo que alterações massivas ocorram (Mahoney & Thelen, 2010).

As mudanças institucionais podem emergir também a partir de *gaps* entre as regras formais, sua interpretação e aplicação, pois o sistema composto de diferentes atores, interesses e assimétrica distribuição de poder podem provocar efeitos não esperados e acabam formando

espaços para que as mudanças ocorram (Mahoney & Thelen, 2010). Desta forma, a mudança institucional pode ocorrer por meio de um longo processo incremental – condicionada ao sucesso das estratégias dos agentes na disputa pela imposição de seus interesses -, ou ser estimulada por transformações mais rápidas.

A mudança institucional é um aspecto fundamental para analisar as políticas públicas e os contextos em que elas são implementadas, já que as instituições exercem papel relevante na sociedade, capazes de interferir e influenciar nas políticas e nas ações dos governos. Assim, a compreensão dos mecanismos institucionais que estimulam os processos de mudanças, bem como seus efeitos, se faz necessária para se perceber quais os estágios de desenvolvimento de determinados contextos (Hall & Taylor, 2003).

Levando-se em consideração o enfoque dado pelos institucionalistas na mudança institucional e a necessidade de se compreender melhor como as normas, os valores e as estruturas cognitivas podem afetar o comportamento dessas mudanças nas instituições (Campbell, 2004), estabelece-se então um paralelo de discussão com o fortalecimento das capacidades estatais no Brasil e a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos.

4- Um diálogo entre as abordagens das capacidades estatais, mudança institucional e o Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, por meio da Lei nº 10.696, em seu artigo 19º. O objetivo central do Programa é promover o fortalecimento da agricultura familiar, o combate à fome e a redução da pobreza. Para isso, apresenta instrumentos de incentivo à comercialização, a partir da compra direta de produtos de agricultores familiares (ou de suas organizações) e de promoção da segurança alimentar e nutricional (SAN), e das doações desses alimentos a entidades e pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social e alimentar (Brasil, 2003a).

No entanto, antes de adentrar nas especificidades desta política pública e que dialogam com a discussão acerca de sua implementação, cabe apresentar o contexto institucional que permitiu a criação do PAA, uma vez que as inter-relações constituídas em torno do programa se deram no âmbito das instituições de Estado, as quais sofreram mudanças, sobretudo a partir da primeira década dos anos 1990, quando o Brasil incorporou a agricultura familiar no âmbito político e institucional, fazendo com que esta categoria fosse objeto de criação e implementação de um conjunto políticas públicas, bem como de normativos que levassem em consideração as especificidades desta categoria (Grisa et. al, 2017).

4.1- O contexto de mudança institucional, a criação do PAA e suas características

A agricultura familiar no Brasil, além de representar a maioria dos estabelecimentos rurais (77% de acordo com o levantamento mais recente do Censo Agropecuário), responde por 23% do valor da produção agropecuária (IBGE, 2017). É uma categoria estimuladora da atividade econômica de municípios brasileiros, sobretudo aqueles com até 20 mil habitantes. Os pequenos agricultores, como eram chamados até os anos 1990, se destacam ainda por se constituir como um grupo importante para o abastecimento de alimentos no nível local e geração de renda e ocupação. Apresentam características como a diversificação da produção e pluriatividade na unidade rural familiar, cuja força de trabalho é essencialmente dos integrantes da família (Sambuichi, et al. 2019).

Embora relevante para o contexto brasileiro, a agricultura familiar ficava à margem das políticas públicas nacionais e somente em 1996, e a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e de intensas mobilizações de movimentos sociais rurais, sociedade civil e pesquisadores, foi implementada a primeira política pública que contemplasse as especificidades econômicas e sociais desta categoria, o Programa de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (Pronaf), uma política de crédito subsidiado pelo Governo Federal (Silva, Del Grossi e França, 2010). Desde então, o Brasil passou por mudanças institucionais que permitiram a inserção da agricultura familiar na pauta política e na agenda e formulação de programas públicos.

Analisando aspectos retratados no livro da Gohn (2001) acerca do empoderamento social e dos cenários de participação da sociedade na gestão pública, é possível traçar um paralelo com o contexto das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil. De acordo com a autora, a década de 1990 se caracterizou pelas reformas políticas neoliberais que, somadas ao contexto de globalização econômica, acarretaram uma desconstrução de parte das estruturas estatais que permitiam o controle e a atuação do Estado em políticas públicas de regulação, meio ambiente e socioeconômicas. Esse fenômeno estimulou a organização da sociedade civil e de movimentos sociais que objetivavam tensionar as instituições públicas para atendimentos de demandas da sociedade. Os diferentes indivíduos e grupos sociais, cujos interesses eram amplos e diferentes, passaram a disputar legitimamente os espaços no âmbito da gestão pública, bem como demandar ações do ausente Estado. Paralelamente, “a participação passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de políticas públicas (...)” (Gohn, 2001, p. 57). Desta forma, tais as políticas públicas passam a ser as catalizadoras da participação da sociedade juntamente com a sociedade civil.

Assim, no âmbito da agenda política voltada à superação da pobreza rural, a partir dos anos 2000, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, um órgão do Executivo Federal que apresentava uma secretaria específica para a agricultura familiar. Foi constituído também o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (Mesa), órgão pensado para criar instrumentos de combate à fome e à miséria em âmbito rural e urbano e que no ano seguinte teria as suas atribuições assumidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os 15 anos seguintes se caracterizaram pelo desenvolvimento de burocracias profissionalizadas e capacitadas para lidar com este grupo, mesmo que com recursos humanos insuficientes do ponto de vista quantitativo. Instâncias de controle e participação social também foram formadas (ora recriadas) e cita-se aqui, dada amplitude de atuação e importância para o campo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), a Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a Câmara Interministerial de SAN (CAISAN) (Brasil, 2003b; Brasil, 2003c; Brasil, 2007).

Houve expansão dos recursos financeiros destinados aos programas voltados para o desenvolvimento rural (WWP, 2016). Foram criadas leis que reconheceram grupos de acordo com a identidade social e cultural próprias, como é, por exemplo, o caso da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabeleceu as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Brasil, 2006). Essa reestruturação criou condições institucionais para que se criasse programas públicos como PAA e outros voltados à agricultura familiar com enfoque no desenvolvimento da produção e comercialização de pequenos agricultores, bem como na melhoria nas condições de vida e segurança alimentar e nutricional nas unidades familiares (Grisa et al, 2017).

O PAA foi pensado para que atuasse também como política agrícola por meio de seus instrumentos de garantia de mercado e sustentação de preços mínimos, com ações destinadas especificamente para a agricultura familiar e adequadas à realidade da produção em pequena escala, uma característica deste público (Delgado, Conceição & Oliveira, 2005).

O programa possui dois públicos beneficiários: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os primeiros são aqueles “agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais”

que vendem seus produtos com dispensa de licitação para o Programa. Os segundos são pessoas em vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional, atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos de alimentação e nutrição, sob responsabilidade da administração pública (restaurantes populares e cozinhas comunitárias), indivíduos que estejam sob vigilância em organizações prisionais e unidades de internação do sistema socioeducativo, e pessoas que recebem assistência da rede pública de ensino e saúde (Brasil, 2012).

Os recursos que financiam do PAA são, principalmente, do Ministério da Cidadania (MiCid), podendo ser provenientes também do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Sua execução pode ser realizada por pelos estados, Distrito Federal e municípios, por meio de um documento chamado Termo de Adesão, ou ainda pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), órgão que durante muitos anos foi o seu principal executor (Brasil, 2012).

Ao longo dos anos o PAA sofreu muitas alterações em seu corpo normativo em função do amadurecimento do programa. Houve um processo de construção da política pública em que algumas modalidades originais foram extintas, outras foram modificadas e novas modalidades surgiram mais recentemente. Atualmente, o programa é implementado por meio de seis modalidades: Compra com Doação Simultânea (CDS); Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Compra Institucional; e Aquisição de Sementes. A principal delas é a modalidade CDS, que apresenta o maior volume de recursos investidos ao longo dos anos e, também, o maior número de beneficiários assistidos (Sambuichi et al., 2019).

A fiscalização da execução do programa é realizada pela Conab e pelo Ministério da Cidadania, sendo que todas as modalidades são auditadas pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Os gestores públicos, bem como os representantes da sociedade civil, os beneficiários consumidores e beneficiários fornecedores têm a atribuição de prestar contas dos recursos públicos executados e contribuir com o processo de fiscalização e auditoria.

O controle social está previsto no conjunto de normas que regem o programa e é conferido à sociedade civil, por meio de seus representantes no CONSEA, nas esferas federal, estadual e municipal, e através do comitê consultivo. Na ausência, inatividade ou ainda, de maneira complementar ao CONSEA, o controle e a participação social podem ser realizados mediante os conselhos de desenvolvimento rural e sustentável e de assistência social (Brasil, 2012).

A execução do programa, como destacado, apresenta diferentes modalidades e construiu uma cadeia de implementadores que envolve agentes públicos das três esferas da Federação brasileira, a sociedade civil e os próprios beneficiários da política. Levando em consideração o que descreve Campbell (2004) acerca das instituições, sabe-se que o conjunto de regras e sistemas de execução, monitoramento e controle definem os contextos de indivíduos e organizações e como estes interagem e se organizam entre si. Desta forma, o que se percebeu na administração pública brasileira, sobretudo nos governos progressistas, foi a mudança de um contexto institucional que permitiu o reordenamento dos órgãos de Estado, bem como a formulação de novas regras e instituições no âmbito da administração pública. Estas, que regulam as interações entre os indivíduos e as organizações, estabeleceram linhas de atuação voltadas para o campo da agricultura familiar.

O principal resultado dessas mudanças institucionais foi a formação de uma capacidade estatal reconhecida internacionalmente e de tal maneira que o PAA teve seus instrumentos de implementação exportados para países da África e América Latina e o Brasil passou a ser identificado em vários Estados do mundo como criador de políticas públicas inovadoras voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar e combate à pobreza (WWP, 2016).

4.2- Os efeitos das mudanças institucionais e da implementação do PAA na formação de capacidades estatais

A natureza intersetorial do PAA que atua como política social, agrícola e ambiental foi responsável ao longo dos anos por estimular o autoconsumo, disponibilizar alimentos às pessoas em situação de vulnerabilidade social e alimentar, proporcionar aumento da remuneração do agricultor familiar e dinamismo na economia local. É considerado também uma ferramenta importante para organização e planejamento da oferta de produtos, estimulando a qualidade e aumento da diversificação da produção (Delgado et al., 2005). Muitos estudos têm evidenciado que o PAA é um elemento que estimula a agregação e o controle social e a formação e o dinamismo de redes, formando laços de reciprocidade no contexto de implementação (Sambuichi, et al., 2019).

Arranjos institucionais mais sofisticados que compreendem transferência e distribuição de atribuições e deveres de maneira articulada para agentes estatais nas esferas subnacionais, podem corroborar para criação de novas capacidades estatais. Isso por que políticas públicas desta natureza ampliam a capilaridade das estruturas de Estado, possibilitando arranjos de direcionamento central e flexibilidade no nível local, fortalecendo as rotinas de monitoramento e controle a partir de muitos olhares (Pires & Gomide, 2018). Esse parece ser o caso do PAA, pois embora apresente critérios e normas gerais para sua implementação, permite um certo grau de flexibilidade quanto ao *modus operandi* no nível local. E, como já destacado, envolve diferentes tipos de atores tanto na implementação, quanto no monitoramento da política pública, o que colaborou para o processo de aprendizado, amadurecimento e inovação construídos de maneira coletiva (Almeida, Perin & Sambuichi, 2019).

Dada a sua natureza intersetorial e multidimensional é possível inferir que o PAA atuou (e atua) tanto na formação de capacidades administrativa e técnica quanto na político-institucional. Ao longo dos anos o programa proporcionou, em determinados contextos, um amadurecimento das estruturas administrativas e técnicas que deram mais consistência às normas formais e informais, e aos procedimentos locais de implementação (Almeida, Perin & Sambuichi, 2019).

Foi criado Grupo Gestor do PAA (GGPAA) para acompanhamento das operações do programa que ocorre por meio de um órgão colegiado com função deliberativa, o qual define as diretrizes inerentes ao PAA (Brasil, 2003). O GGPAA é composto atualmente por representantes do MiCid, Mapa, Ministério da Economia (ME) e Ministério da Educação (MEC) (Brasil, 2019), que são responsáveis por orientar e acompanhar a execução do programa por meio da formulação de normas e orientações as quais estão definidas em suas resoluções (Brasil, 2012).

A implementação do PAA corroborou para a capilarização das empresas de assistência técnica e extensão rural (Ater) e da própria Conab. Estes órgãos públicos, bem como as secretarias de agricultura e de assistência social municipal e estadual passaram por um processo de aprendizado quanto aos trâmites burocráticos de implementação do programa (Almeida, Perin & Sambuichi, 2019). Tais aperfeiçoamentos deram condições para execução de outras políticas públicas no nível local, como é o caso, por exemplo, dos programas de compras institucionais criados pelos estados e/ou municípios a partir do desenho de política pública do PAA (Martins & Lima, 2017).

As capacidades técnicas e administrativas, nos níveis municipal, estadual e federal, precisaram ainda superar parte das dificuldades de se trabalhar com agricultores familiares, sobretudo a Conab, que atuava principalmente no âmbito de uma política agrícola voltada à agricultura patronal. A mudança de atuação da Conab levou ao crescimento de sua estrutura física e recursos humanos, resultando no aperfeiçoamento na prestação de serviços públicos e em seu maior reconhecimento no meio rural (Sambuichi et al., 2014).

Outro grande êxito no âmbito técnico-administrativo se deu nos anos 2011 e 2012, quando, a fim de dar mais celeridade aos processos administrativos, avançar na implementação do PAA e fortalecer o pacto federativo, o MDS expandiu as parcerias com os estados e municípios. Para facilitar este processo, houve uma mudança no instrumento utilizado para estabelecer a parceria, a qual passou a ser realizada por Termo de Adesão. Por meio deste instrumento, órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital e municipal (ou ainda por consórcios) passaram a ser executores do programa sem a necessidade de celebração de convênios, um trâmite que envolvia um grau maior de burocracia (Brasil, 2012).

O Termo de Adesão, devido ao seu carácter menos burocrático, facilitou o acesso de municípios em todo o Brasil, tanto que foi possível perceber o aumento da participação desses entes no programa (Sambuichi et al., 2020). Com isso, observou-se uma maior pulverização de recursos, visto que se aumentou o número de municípios acessando o programa apesar da redução na execução orçamentária ocorrida nos últimos anos. A descentralização do programa via Termo de Adesão possibilitou que o nível local assumisse as responsabilidades relacionadas ao acompanhamento, à supervisão e ao monitoramento no processo logístico de aquisição e entrega de produtos, bem como os aspectos relacionados à sua qualidade (Valadares e Souza, 2015). Tudo isso representou uma evolução dos processos burocráticos e administrativos do programa visando melhorar os trâmites para reduzir as dificuldades operativas dos agentes locais.

O PAA faz parte ainda do escopo da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) por meio de seus instrumentos que apresentam interfaces com a Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional (Losan) (Lei nº 11.346/2006). No âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), o PAA constituiu um arranjo administrativo fundamental para a promoção da SAN.

Quanto às capacidades na dimensão política e institucional foi possível perceber arranjos societários em que se intensificou as relações entre o Estado e os diferentes atores da sociedade. Os arranjos institucionais constituídos para implementar o PAA oportunizaram que uma pluralidade de atores, contemplando agricultores familiares, agentes públicos e representantes da rede socioassistencial usassem seus conhecimentos, criatividade e recursos com o intuito de sugerir novas e melhores formas de se reproduzir as ações do programa (WWP, 2016).

Muitos desses agentes atuaram, e atuam, como fiscalizadores da política atestando a qualidade dos produtos, monitorando a regularidade de entregas e adequação à realidade local quanto aos trâmites burocráticos relacionados ao programa, já que foram ampliados os canais de interlocução do Estado com a sociedade (Almeida, Perin & Sambuichi, 2019). Aqui não há de se falar diretamente em controle social, mas sim das dimensões política e institucional na coordenação de ações de modo conjunto às organizações da sociedade civil ou grupos sociais, muito embora o PAA apresente as suas instâncias de controle.

Os conselhos, instrumentos de participação e controle social, foram ganhando forças no decorrer dos anos de implementação do PAA, embora estivessem ainda incipientes e necessitassem de maior amplitude de atuação, com aumento, por parte da administração pública, dos estímulos à participação social. Contudo, a recente e ainda frágil estrutura de participação social foi abalada com a mudança na linha de governo em 2016 e com a recente extinção de diversos conselhos participativos e o esvaziamento do CONSEA (IPEA, 2020). Este conselho, apesar de ainda precisar ampliar o seu escopo de atuação, era uma instância importante de monitoramento e de formulação de propostas para o aperfeiçoamento do PAA. Muitas das mudanças ocorridas no programa em seus 18 anos de existência foram influenciadas também pelo processo participativo como, por exemplo, pela atuação do CONSEA. Essas alterações foram, em grande parte, responsáveis pelo sucesso do programa e resiliência, mesmo

diante das dificuldades resultantes da perda de prioridade e corte de recursos observadas nos anos mais recentes (Sambuichi et al., 2019).

O cenário atual de políticas públicas não tem sido favorável para ampliação da participação social no Brasil. Na primeira década dos anos 2000 houve uma tentativa de se implementar o que Denhardt (2012) chamou de “o novo serviço público” em que se propunha uma administração pública que pudesse não só implementar de maneira eficiente as políticas, mas que atuasse como agente legítimo de indução de formação de capital social que, aqui neste artigo, entende-se como redes sociais as quais constroem conhecimentos e instrumentos com intuito de criar soluções ou maneiras de lidar com problemas sociais e econômicos locais (Putman, 2001).

No entanto, nos últimos cinco anos o que se percebe na administração pública brasileira é o retorno dos princípios gerencialistas os quais se propõem a uma reestruturação da gestão baseada, sobretudo, em questões administrativas, ajuste estrutural com centralização do processo decisório, deixando de lado aspectos importantes como o da gestão e participação sociais (Paula, 2005). No contexto da agricultura familiar, a extinção do MDA em 2016, passando a ser a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), resultou em queda orçamentária e restringiu o papel deste órgão no PAA, ficando responsável apenas pela execução da modalidade formação de estoque (Brasil, 2016). Em 2019, a SEAD perdeu o status de secretaria especial, passando a se chamar Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo lotada no Mapa. A extinção do MDA, e depois da SEAD, é também um reflexo da perda de prioridade da agenda voltada à agricultura familiar no âmbito do governo federal, o que resultou em um enfraquecimento das políticas públicas voltadas a este segmento em geral e todo o aparato de participação social que elas detinham, entre elas o PAA.

Após 2013, observou-se a forte atuação da dimensão técnica-administrativa das capacidades estatais em torno do PAA no âmbito do controle. Os órgãos TCU e CGU orientaram uma série de alterações, consideradas desproporcionais, nas regras formais e documentos exigidos para implementação do programa, tornando o acesso à política mais burocrático e menos conectado às peculiaridades da agricultura familiar. A atuação dos órgãos de controle foi um dos elementos que influenciou na queda orçamentária do programa, no número de beneficiários e entidades consumidoras (Grisa et al., 2017).

Desta forma, observou-se que políticas públicas como o PAA têm perdido forças nos últimos anos e, se antes seriam um instrumento para se aprofundar o caráter democrático da administração pública brasileira, permitindo um arranjo institucional mais flexível às demandas da agricultura familiar e um diálogo com os espaços sociais, agora, o que se observa é uma desestruturação das capacidades estatais que implementam políticas públicas desta natureza. Somado a isso, o período de 2013 a 2019 foi marcado, principalmente, pela tendência geral de queda nos recursos aplicados no programa, especialmente nas operações da Conab, cuja execução estimulava a organização de agricultores familiares em cooperativas e associações (Sambuichi, et al. 2019).

Em 2020, em virtude da pandemia provocada pela Covid-19 e os impactos negativos desta na SAN e na geração de renda da população em geral, o programa voltou ao centro dos debates de especialistas e organismos nacionais e internacionais que atuam na temática das políticas públicas voltadas ao rural e ao combate à fome e à miséria. Diante disto, o PAA chegou a receber aportes de recursos financeiros por meio de crédito extraordinário a fim de subsidiar agricultores familiares em meio à crise sanitária (Brasil, 2020), mas apesar da ascensão em termos de aportes financeiros, a agenda política de Estado segue voltada para priorizar a agricultura patronal em detrimento da pequena agricultura.

Destaca-se que, a despeito do programa ter quase parado as suas operações devido ao corte de recursos observado nos últimos anos, no momento em que houve um novo aporte via crédito extraordinário em 2020 devido à pandemia, as operações puderam ser retomadas,

mostrando que a capacidade estatal construída não se perdeu, o que evidencia também a importância dos aprendizados e amadurecimentos alcançados em todo o período desde a sua criação.

Por fim, foi possível identificar evidências de que o PAA é uma política pública fruto de instituições e que influenciou e alterou aspectos sociais e as linhas de ação dos agentes locais. Do ponto de vista das capacidades estatais, o programa tem atuado como um importante instrumento de criação e fortalecimento de capacidades nas dimensões técnicas-administrativas e político-institucional. Seus arranjos institucionais, o seu próprio conjunto de processos, regras e protocolos para alcançar seus objetivos e executar determinadas ações acabou por influenciar os comportamentos no nível local e é possível que tenha construído novos valores que passaram a orientar novas práticas nos contextos em que tem sido implementado.

5. Considerações finais

Este artigo argumentou que a criação do Programa de Aquisição de Alimentos só se tornou possível a partir de mudanças institucionais ocorridas no Brasil após 1990. Identificou-se que uma nova configuração política desenhada na primeira década dos anos 2000 permitiu a ampliação do Estado, seguido de uma construção de capacidades estatais, fatos que deram condições para que políticas públicas como o PAA fossem implementadas.

A implementação do programa, por reunir um conjunto de atores e instituições em seu processo de execução, envolvendo tanto agentes públicos quanto a sociedade civil organizada, pode ter estimulado o fortalecimento de capacidades estatais técnico-administrativa e político-relacional no nível local.

De um lado a abordagem da capacidade estatal auxiliou na compreensão dos elementos que possibilitam bons resultados na implementação de políticas públicas como o PAA. Corroborou também no entendimento de como essas políticas podem influenciar no fortalecimento de capacidades do Estado. De maneira complementar, o debate acerca das mudanças institucionais apontou quais os possíveis caminhos explicaram a inserção da agricultura familiar na agenda política, sendo que até meados dos anos 1990 era uma categoria marginalizada do ponto de vista da atuação do Estado.

Foi possível observar que o PAA se caracteriza como uma importante ferramenta de formação de capacidades estatais no nível local e, mais do que isso, uma política de redução das desigualdades sociais, que insere pessoas em situação de vulnerabilidade na participação da execução de ações no âmbito da administração pública.

Muitas pesquisas evidenciaram os resultados positivos deste programa, que foi pensado para funcionar por meio de capacidades estatais constituídas para implementar o seu modelo específico de política: com formação de redes, de modo integrado, colaborativo e coordenado.

Certamente, ao longo dos anos e a partir do processo de aprendizagem do programa, esses mecanismos relacionais foram acometidos de novas normas e regras (formais e informais) que alteraram aquelas pré-existentes. Desta forma, e levando-se em consideração que há diferentes tipos de atores que participam da sua implementação, e que as suas estruturas são interligadas, emergem algumas perguntas de pesquisa que ainda precisam de estudos aprofundados para serem respondidas: Como surgem as redes de instituições em torno do PAA? Como são constituídas as capacidades estatais implementadoras da política? Qual a força das instituições para formação de tais redes e capacidades no nível local? Como e por que o nível local internalizou o PAA não só legitimando o seu *modus operandi*, como construindo estruturas sociais em torno da política? Não foi objeto desse estudo o debate acerca do tipo de mudanças (endógenas ou exógenas às instituições), mas a discussão apresentada neste trabalho instiga para o debate sobre as diferentes formas de se explicar como as mudanças institucionais são produzidas e que impactam nos mecanismos de manutenção ou até mesmo interrupção de

instituições, sobretudo aquelas que interessam à agricultura familiar, o desenvolvimento rural e a segurança alimentar e nutricional.

Referências

- Almeida, A. F. C. S.; Perin, G. & Sambuichi, R. H. R. (2019). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) analisado em três dimensões: benefícios, amadurecimento e perspectivas para a política. In: Anais do 3º Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público (CIDESP). Florianópolis, SC, Brasil, p. 249-268.
- Brasil (2003a). *Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003*. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.
- Brasil. (2003b). *Decreto nº 4.582, de 30 de janeiro de 2003*. Regulamenta o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.
- Brasil. (2003c). *Decreto nº 4.854, de 8 de outubro de 2003*. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CONDRAF, e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto nº 8.735, de 2016). Diário Oficial da União, Brasília.
- Brasil. (2006). *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional — Sisan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília.
- Brasil. (2007). *Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007*. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Diário Oficial, Brasília.
- Brasil. (2012). *Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012*. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília.
- Brasil. (2016). *Decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016*. Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República. Diário Oficial, Brasília.
- Brasil. (2019). *Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial, Brasília.
- Brasil. (2020). *Medida Provisória nº 957, de 24 de abril de 2020*. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 500.000.000,00, para o fim que especifica. Diário Oficial, Brasília.
- Campbell, J. L. (2004). *Institucional charge and globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Cárdenas, M (2010). State capacity in Latin America. *Economía*, 10(2), p. 1-45.
- Denhardt. R.B. (2012). Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, p.215-302.
- Delgado, G. C.; Conceição, J. C. P. & Oliveira, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília: Ipea (Texto para Discussão, nº 1145).
- DiMaggio, P. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, p.147-160.
- Cigolani, L. (2013). *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. UNU-Merit: Maastricht. (Working Paper, n. 53).
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985). *Bringing the State Back*. United Kingdom: Cambridge University Press.

- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), p. 748-765.
- Favareto, A. (2010). A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? *Estudos avançados*. 24 (68), p. 299-319.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (2003) As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, 58, pp. 193-223.
- Gomide, A. & Pires, R. (Eds) (2014). *Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea.
- Gomide, A. A. Capacidades Estatais para Políticas Públicas em Países Emergentes: (Des)Vantagens Comparativas do Brasil. In: _____ & Boschi, R. R. *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- Gomide, A.; Pereira, A. K. & Machado, R. (2018). Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: Pires, R. et al. (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea.
- Gomide, A. A. & Pereira, A. K. (2018). Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil Contemporâneo. *Revista de Administração Pública*, 52(5), p. 935-955
- Gohn, M. G. M. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2001.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press. p. 1-46.
- Grin, E. J. et al. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), p. 312-336.
- Grisa, et al. (2017). Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. *Sociologia e Cultura*, 20(1), p. 13-38.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). *Censo Agropecuário 2017: Resultados Definitivos*. Rio de Janeiro.
- IPEA – Instituição de Pesquisa Econômica Aplicada. A extinção do CONSEA. Brasília, 2019. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/participacao/destaques/161-noticias-destaques-grande/1796-extincao-do-consea>>. Acesso em: 20 jun. 2021.
- Mahoney, J.; Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In: _____. (Eds.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-37.
- Martins, L. F. N. & Lima, S. M. V. (2017). Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Papa/DF: inovação gerencial e tecnológica em sistemas familiares, 2009-2016. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 55(3), p. 497-514.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Mitidiero Júnior, M. A.; Barbosa, H. J. N. & Sá, T. H. (2017). Quem produz comida para os brasileiros? 10 anos do Censo Agropecuário 2006. *Revista Pegada*, 18(3), p. 7-77.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. UK: Cambridge University Press.
- Paula. A.P.P. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-151.
- Peci. A. (2020). A resposta da administração pública brasileira aos desafios da Pandemia. *Revista de Administração Pública*. 54(4), p. 1-3.

- Peci, A.; Avellaneda, C. N. & Suzuki, K. (2021). Governmental responses to COVID-19 Pandemic. *Brazilian Journal of Public Administration*, 55(1), pp. 1-11.
- Pires, R. R. & Gomide, A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), p. 121-143.
- Pires, R. R. & Gomide, A. (2018). Governança e Capacidades Estatais a partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas. *Boletim de Análise Político Institucional*, (19), p. 26-32.
- Putman, R. (2001). Social capital: Measurement and consequences. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), p. 41-51.
- Rocha, R. (2004). A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. *Cadernos EBAPE*, 2(1), p. 1-12.
- Sambuichi, R. H. R. et al. (2014). Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: Sambuichi, R. H. R. et al. [Orgs]. *Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*, p. 75-104, Brasília: Ipea.
- Sambuichi, R. H. R. et al. (2019). *Programa de Aquisição de Alimentos e segurança alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da agricultura familiar*. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n. 2482).
- Sambuichi, R. H. R. et al. (2020). O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da Covid-19. *Revista de Administração Pública*, 54(4), p. 1079-1096.
- Sátyro, N. G. D.; Cunha, E. S. M. & Campos, J. (2016). Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, 22, p. 286-317.
- Silva, J. G.; Del Grossi, M. E. & França, C. G. (2010). *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília: MDA.
- Silva, E. A.; Pereira, J. R. & Alcântara, V. C. (2012). Interfaces epistemológicas sobre administração pública, institucionalismo e capital social. *Cadernos EBAPE*, 10(1), p. 20-39.
- Skocpol, T. & Finegold, K. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Academy of Political Science*, 97(2), p. 255-278.
- Souza, C. & Fontanelli, F. (2020). Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: Mello, J. et. al. (Orgs). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília: Ipea.
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). The institutionalization of institutional theory. In: *Studying Organization. Theory and Method*, p. 169-184.
- Valadares, A. A.; Souza, M. G. P. (2015). A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa. Brasília: Ipea. (Nota Técnica, n. 21).
- WWP. World Without Poverty. (2016). Histórico do PAA brasileiro.
- WWP. World Without Poverty. (2016). PAA: arranjo institucional e atores envolvidos.