REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PAA EM PARINTINS-AM: PROCESSOS, ESTRATÉGIAS E RESULTADOS EM CONTEXTO AMAZÔNICO

STAGES OF IMPLEMENTATION OF THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA) IN PARINTINS-AM: PROCESSES, STRATEGIES, AND OUTCOMES IN AN AMAZONIAN CONTEXT

ETAPAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA) EN PARINTINS-AM: PROCESOS, ESTRATEGIAS Y RESULTADOS EN EL CONTEXTO AMAZÓNICO

Ligiane de Almeida Gaspar
Mestranda em Ciência e Tecnologia para Recursos Amazônicos
Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Brasil
E-mail: admligianegaspar@gmail.com

Marília Gabriela Gondim Rezende
Doutora em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia
Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Brasil
E-mail: mariliageoufam@gmail.com

Francisco Alcicley Vasconcelos Andrade
Doutor em Ambiente e Sociedade
Universidade Estadual de Campinas, Brasil
E-mail: fandrade@ufam.edu.br

Eliakim Marques Serrão
Mestre em Ciência e Tecnologia para Recursos Amazônicos
Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Brasil
E-mail: eliakim.serrao@ufam.edu.br

Resumo

O presente estudo analisa a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Parintins-AM, com foco nos arranjos de governança pública local, nas capacidades estatais situadas e nas dinâmicas de operacionalização da política em contexto amazônico. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza documental e exploratória, baseada na análise de documentos institucionais e na realização de entrevistas semiestruturadas com gestores públicos diretamente envolvidos na execução do programa. Os resultados evidenciam que a efetividade do PAA não decorre exclusivamente de seu desenho normativo, mas da interação entre capacidades

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

administrativas locais, arranjos institucionais e condições logísticas territoriais. Observa-se a predominância de um modelo híbrido de implementação, combinando diretrizes top-down com adaptações bottom-up, além de um arranjo de governança centralizado, com baixa participação social e limitada institucionalização de organizações coletivas. A dependência de recursos federais e a fragilidade dos mecanismos de coordenação e avaliação indicam desafios estruturais à sustentabilidade da política no município. O estudo contribui ao demonstrar que, em contextos amazônicos, a implementação de políticas descentralizadas depende fortemente de capacidades estatais situadas e da construção de arranjos institucionais adaptativos, reforçando a importância do fortalecimento da governança local e da participação social para a consolidação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar.

Palavras-chave: Políticas públicas; Agricultura familiar; Governança territorial; Capacidades estatais; Programa de Aquisição de Alimentos.

Abstract

This study analyzes the implementation of the Food Acquisition Program (PAA) in the municipality of Parintins, Amazonas, Brazil, focusing on local public governance arrangements, situated state capacities, and the operational dynamics of the policy in an Amazonian context. The research adopts a qualitative approach of a documentary and exploratory nature, based on the analysis of institutional documents and semi-structured interviews with public managers directly involved in program implementation. The findings indicate that the effectiveness of the PAA does not result solely from its normative design, but from the interaction between local administrative capacities, institutional arrangements, and territorial logistical conditions. A hybrid implementation model is observed, combining top-down directives with bottom-up adaptations, alongside a centralized governance arrangement characterized by low social participation and limited institutionalization of collective organizations. The dependence on federal resources and the fragility of coordination and evaluation mechanisms reveal structural challenges to the sustainability of the policy at the municipal level. The study contributes by demonstrating that, in Amazonian contexts, the implementation of decentralized policies strongly depends on situated state capacities and the construction of adaptive institutional arrangements, reinforcing the importance of strengthening local governance and social participation for the consolidation of public policies aimed at family farming.

Keywords: Public policies; Family farming; Territorial governance; State capacities; Food Acquisition Program.

Resumen

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

El presente estudio analiza la implementación del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el municipio de Parintins, Amazonas, Brasil, con énfasis en los arreglos de gobernanza pública local, las capacidades estatales situadas y las dinámicas de operacionalización de la política en el contexto amazónico. La investigación adopta un enfoque cualitativo de carácter documental y exploratorio, basado en el análisis de documentos institucionales y en la realización de entrevistas semiestructuradas con gestores públicos directamente involucrados en la ejecución del programa. Los resultados evidencian que la efectividad del PAA no depende exclusivamente de su diseño normativo, sino de la interacción entre las capacidades administrativas locales, los arreglos institucionales y las condiciones logísticas territoriales. Se observa la predominancia de un modelo híbrido de implementación, que combina directrices top-down con adaptaciones bottom-up, además de un arreglo de gobernanza centralizado, con baja participación social y limitada institucionalización de organizaciones colectivas. La dependencia de recursos federales y la fragilidad de los mecanismos de coordinación y evaluación indican desafíos estructurales para la sostenibilidad de la política en el municipio. El estudio contribuye al demostrar que, en contextos amazónicos, la implementación de políticas descentralizadas depende en gran medida de capacidades estatales situadas y de la construcción de arreglos institucionales adaptativos, reforzando la importancia de fortalecer la gobernanza local y la participación social para la consolidación de políticas públicas orientadas a la agricultura familiar.

Palabras clave: Políticas públicas; Agricultura familiar; Gobernanza territorial; Capacidades estatales; Programa de Adquisición de Alimentos.

1. Introdução

A agricultura familiar tem sido amplamente reconhecida na literatura internacional como componente estratégico para a promoção da segurança alimentar, da sustentabilidade territorial e da dinamização de economias locais, especialmente em contextos marcados por desigualdades estruturais e restrições de acesso a mercados. Nesse cenário, políticas públicas de compras institucionais têm sido interpretadas como instrumentos capazes de fortalecer sistemas produtivos territorializados e ampliar as capacidades socioeconômicas de pequenos produtores rurais, ao integrar produção local e políticas de abastecimento alimentar (Schneider; Escher, 2014; Wittman; Blesh, 2017).

No Brasil, a institucionalização da agricultura familiar como categoria de ação estatal consolidou-se por meio de programas voltados à inclusão produtiva e à

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

articulação entre produção rural e segurança alimentar. Entre esses instrumentos, o Programa de Aquisição de Alimentos destaca-se por estruturar mercados institucionais mediados pelo Estado e por integrar objetivos de desenvolvimento rural, combate à pobreza e fortalecimento da agricultura familiar (Delgado; Conceição; Oliveira, 2005; Grisa; Schneider, 2014).

A literatura sobre políticas públicas evidencia que a implementação constitui dimensão analítica central para a compreensão dos resultados das ações governamentais, uma vez que envolve processos de adaptação institucional, negociação entre atores e reinterpretação de normas em contextos territoriais específicos. Estudos clássicos demonstram que a distância entre o desenho normativo e a prática administrativa pode produzir variações significativas nos resultados, especialmente em programas descentralizados dependentes da capacidade operacional dos governos locais (Pressman; Wildavsky, 1984; Hill; Hupe, 2014).

Sob essa perspectiva, abordagens institucionais contemporâneas indicam que a efetividade das políticas públicas depende da articulação entre níveis de governo, da disponibilidade de recursos organizacionais e da construção de mecanismos de governança capazes de assegurar coordenação e continuidade administrativa. Em sistemas federativos, como o brasileiro, a implementação territorial de programas sociais está diretamente associada às capacidades estatais situadas e às estratégias institucionais adaptadas às condições socioespaciais dos municípios (Peters, 2019; Pires; Gomide, 2016).

No âmbito dos mercados institucionais de alimentos, estudos recentes indicam que programas de compras públicas podem reorganizar as relações entre produção local, segurança alimentar e desenvolvimento territorial ao promover circuitos curtos de comercialização e fortalecer redes socioprodutivas. Contudo, a efetividade dessas políticas depende da existência de arranjos institucionais capazes de integrar dimensões produtivas, logísticas e administrativas, especialmente em territórios com limitações estruturais e dispersão espacial (Sonnino; Marsden, 2006; Sambuichi *et al*., 2024).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

Em contextos amazônicos, caracterizados por heterogeneidade territorial, fragilidades institucionais e desafios logísticos, a implementação de políticas públicas assume dinâmicas que desafiam modelos tradicionais de coordenação administrativa. Nessas realidades, a execução de programas federais depende de adaptações organizacionais e da construção de estratégias de governança capazes de articular atores locais, recursos técnicos e mecanismos de gestão territorial (Oliveira Neto *et al*., 2023; Abreu; Watanabe, 2016).

Apesar dos avanços na literatura sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, ainda são limitadas as análises que exploram empiricamente os mecanismos de implementação em contextos amazônicos, especialmente no que se refere à relação entre governança local e capacidades estatais situadas. Essa lacuna revela a necessidade de compreender como diferentes arranjos institucionais condicionam a operacionalização do programa e influenciam seus resultados em territórios marcados por restrições logísticas e institucionais.

Diante desse quadro, o presente estudo posiciona-se no campo analítico da implementação de políticas públicas e da governança territorial, buscando compreender como os arranjos institucionais locais mediam a tradução de diretrizes federais em práticas administrativas concretas. Assim, o objetivo do artigo é analisar como os arranjos de governança pública local influenciam as etapas de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Parintins-AM, identificando processos administrativos, estratégias institucionais e resultados associados à execução da política em nível municipal.

2. Referencial Teórico

A agricultura familiar constitui elemento central nos debates contemporâneos sobre desenvolvimento rural, segurança alimentar e sustentabilidade socioeconômica, sendo reconhecida como segmento estratégico para a organização de sistemas produtivos territorializados e resilientes. Sua inserção em políticas públicas de compras institucionais tem sido interpretada como mecanismo

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

de fortalecimento de economias locais e ampliação das capacidades produtivas, especialmente em contextos marcados por restrições estruturais e desigualdades territoriais (Schneider; Escher, 2014; Wittman; Blesh, 2017).

No caso brasileiro, a institucionalização da agricultura familiar consolidou-se por meio da criação de instrumentos normativos e programas governamentais voltados à inclusão produtiva e à segurança alimentar. Entre esses instrumentos, o Programa de Aquisição de Alimentos destaca-se por estruturar mercados institucionais e articular objetivos de desenvolvimento rural, redução da pobreza e fortalecimento da agricultura familiar (Delgado; Conceição; Oliveira, 2005; Grisa; Schneider, 2015).

Sob a perspectiva analítica das políticas públicas, a implementação constitui dimensão central para a compreensão dos resultados efetivos das ações governamentais, pois envolve processos de mediação institucional, interpretação normativa e adaptação às condições locais. Estudos clássicos indicam que a tradução de diretrizes formais em práticas administrativas ocorre por meio de interações entre atores, recursos organizacionais e contextos territoriais, podendo assumir dinâmicas top-down, orientadas por diretrizes centrais, ou bottom-up, baseadas na atuação dos implementadores locais (Pressman; Wildavsky, 1984; Hill; Hupe, 2014).

A distinção entre modelos top-down e bottom-up permite compreender a implementação como processo híbrido, no qual diretrizes federais são reinterpretadas e ajustadas conforme as condições institucionais e territoriais. Essa abordagem possibilita analisar como diferentes configurações institucionais influenciam os resultados das políticas, especialmente em contextos descentralizados e marcados por desigualdades regionais (Sabatier; Weible, 2014).

Nesse sentido, a governança pública pode ser compreendida como um arranjo relacional que envolve coordenação entre níveis de governo, participação de atores sociais e construção de mecanismos institucionais capazes de assegurar continuidade administrativa. Essa perspectiva desloca o foco do desenho normativo para os processos concretos de articulação institucional, evidenciando que a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

efetividade das políticas depende da capacidade de coordenação e da qualidade das interações entre os atores envolvidos (Rhodes, 2012; Peters, 2019).

A análise da governança em políticas públicas descentralizadas exige considerar a articulação entre diferentes dimensões institucionais, incluindo coordenação interorganizacional, participação social e mecanismos de monitoramento. Em sistemas federativos como o brasileiro, essas dimensões tornam-se particularmente relevantes, uma vez que a execução de programas federais depende da capacidade dos governos locais em adaptar diretrizes gerais às especificidades territoriais (Pires; Gomide, 2016).

No âmbito dos mercados institucionais, programas de compras públicas têm sido analisados como instrumentos de reconfiguração das relações entre Estado, produção local e segurança alimentar, ao promover circuitos curtos de comercialização e fortalecer redes socioprodutivas territoriais. Contudo, sua efetividade está condicionada à existência de arranjos institucionais capazes de integrar dimensões produtivas, logísticas e administrativas, especialmente em territórios com limitações estruturais (Sonnino; Marsden, 2006; Sambuichi *et al*., 2020).

Em contextos amazônicos, caracterizados por dispersão territorial, limitações de infraestrutura e desigualdades institucionais, a implementação de políticas públicas assume dinâmicas específicas que desafiam modelos tradicionais de coordenação administrativa. Nessas condições, a execução de programas depende da construção de arranjos institucionais adaptativos capazes de articular logística territorial, assistência técnica e estratégias locais de gestão pública (Oliveira Neto *et al*., 2023; Abreu; Watanabe, 2016).

A literatura sobre capacidades estatais destaca que a implementação eficaz de políticas descentralizadas depende da combinação entre recursos técnicos, capacidade administrativa e mecanismos de coordenação intersetorial. Em contextos locais, essas capacidades são situadas e variam conforme as condições institucionais, influenciando diretamente a operacionalização e os resultados das políticas públicas (Pires; Gomide, 2016; Sambuichi *et al*., 2024).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

Dessa forma, o presente estudo adota um modelo analítico baseado em três dimensões centrais: governança pública, capacidades estatais e dinâmicas de implementação, considerando a interação entre abordagens top-down e bottom-up. Essas dimensões permitem analisar como os arranjos institucionais locais condicionam a execução do Programa de Aquisição de Alimentos em Parintins-AM e influenciam seus resultados operacionais.

Com base nesse referencial teórico, a análise empírica orienta-se por um conjunto de categorias operacionais que permitem compreender de forma sistemática a implementação da política no contexto estudado. Nesse sentido, são consideradas as dimensões de coordenação institucional, capacidade administrativa, participação social e adequação logística territorial, as quais estruturam a interpretação dos dados e possibilitam analisar como as normas federais são reinterpretadas e operacionalizadas em realidades amazônicas específicas.

3. Metodologia

A pesquisa caracteriza-se como estudo qualitativo de natureza documental e exploratória, orientado pela análise das etapas de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Parintins-AM. O artigo constitui um recorte de investigação mais ampla sobre governança e execução de políticas públicas voltadas à agricultura familiar em contextos territoriais amazônicos (Sambuichi *et al*., 2020; Salgado *et al*., 2023).

A estratégia metodológica combinou análise documental e entrevistas semiestruturadas, permitindo compreender tanto a dimensão normativa do programa quanto os processos administrativos e práticas de governança que orientam sua implementação no território. Essa abordagem qualitativa é adequada para captar dinâmicas institucionais e interpretações dos atores envolvidos na execução de políticas públicas descentralizadas (Creswell, 2014).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

O estudo foi desenvolvido no município de Parintins, no estado do Amazonas, cuja configuração geográfica e logística influencia diretamente a operacionalização de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Essas especificidades territoriais tornam o contexto local relevante para analisar como arranjos institucionais e condições estruturais condicionam a implementação do programa.

Participaram da pesquisa dois gestores institucionais diretamente envolvidos na condução administrativa do PAA, selecionados de forma intencional com base em sua atuação estratégica nos processos de planejamento e execução do programa. Foram incluídos o secretário municipal responsável pela área e a coordenação municipal do PAA, sendo suas falas identificadas como G1 e G2 para garantir o anonimato dos participantes.

A escolha dos gestores como informantes-chave justifica-se pela centralidade desses atores nos processos decisórios e operacionais do programa, especialmente em contextos onde a implementação depende fortemente da capacidade administrativa local. Entretanto, a ausência de agricultores familiares na amostra limita a incorporação de perspectivas diretamente relacionadas à experiência dos beneficiários, restringindo a análise à dimensão institucional da política.

A pesquisa apresenta limitação relevante quanto à composição da amostra, uma vez que se baseia exclusivamente em dois gestores públicos, o que pode introduzir viés institucional e restringir a diversidade de perspectivas sobre a implementação do programa. Dessa forma, os resultados devem ser interpretados como representações institucionais da implementação, e não como reflexo integral da experiência dos beneficiários.

A definição do número de participantes seguiu o critério de relevância estratégica dos informantes, e não o princípio de saturação teórica, o que reforça o caráter exploratório do estudo. Assim, reconhece-se que a ausência de saturação limita a generalização dos achados, sendo os resultados interpretados como evidências situadas e contextualmente delimitadas (Minayo, 2014).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

A coleta de dados ocorreu entre março de 2024 e janeiro de 2025, incluindo levantamento de legislação, literatura científica e documentos institucionais relacionados à execução do programa em nível nacional e municipal. Foram analisados instrumentos normativos como a Lei nº 11.326/2006, além de documentos vinculados ao PAA, PRONAF e PNAE, que subsidiaram a compreensão estrutural e operacional da política.

No âmbito municipal, buscou-se acesso a relatórios técnicos e registros administrativos referentes à execução do programa nos anos de 2023 e 2024, embora tenha sido identificada a ausência de registros formais sistematizados de decisões administrativas na gestão anterior. Como alternativa, foram utilizados materiais complementares, como registros fotográficos institucionais, documentos de prestação de contas, notas fiscais emitidas pelos agricultores e termos de recebimento das entidades beneficiárias.

As entrevistas foram conduzidas com base em roteiro semiestruturado composto por dez questões abertas, elaborado para captar dimensões administrativas, operacionais e institucionais da implementação do programa. O instrumento contemplou aspectos relacionados à adesão municipal, etapas de execução, parcerias institucionais, dificuldades enfrentadas e estratégias de gestão adotadas no contexto local.

Os dados foram analisados por meio de análise temática de conteúdo, estruturada em categorias definidas a partir do referencial teórico e refinadas durante a leitura do material empírico. Essas categorias incluíram governança, capacidades estatais e dinâmicas de implementação, permitindo interpretar os dados à luz de um modelo analítico orientado por dimensões institucionais e territoriais (Bardin, 2011).

A triangulação entre documentos, entrevistas e literatura científica possibilitou integrar diferentes fontes de evidência, aumentando a consistência analítica dos resultados. Esse procedimento contribuiu para identificar lacunas institucionais, estratégias operacionais e práticas de coordenação que condicionam a implementação do PAA no município de Parintins.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

A pesquisa observou os princípios éticos aplicáveis a estudos com participantes humanos, garantindo participação voluntária mediante consentimento livre e esclarecido e assegurando o sigilo das informações coletadas. A interpretação dos dados permitiu relacionar o desenho normativo do programa às práticas institucionais concretas, evidenciando como arranjos de governança e capacidades estatais situadas influenciam a implementação da política em contexto amazônico.

4. Resultados e Discussão

A análise da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Parintins evidencia variações associadas à capacidade administrativa local, à organização institucional e às condições logísticas do território. Esses achados indicam que os resultados do programa não decorrem apenas de seu desenho normativo, mas da interação entre capacidades estatais situadas e arranjos institucionais locais, o que reforça a literatura de implementação ao evidenciar a centralidade dos contextos territoriais (Pires; Gomide, 2016).

Estudos de Sambuichi *et al*. (2020) demonstram que a execução do PAA apresenta variações territoriais conforme a presença de organizações coletivas e a estrutura administrativa municipal. No caso de Parintins, observa-se convergência quanto à dependência da gestão local, mas divergência quanto ao nível de institucionalização, que se mostra mais limitado, indicando menor densidade institucional. Esse padrão sugere que o município se aproxima de contextos com baixa presença de organizações coletivas, diferindo de experiências mais institucionalizadas, o que reforça seu caráter como caso dependente da coordenação estatal local.

A literatura sobre mercados institucionais aponta que a integração entre atores públicos e organizações sociais fortalece a estabilidade da política e amplia sua capacidade de geração de renda (Grisa; Schneider, 2015). No entanto, no contexto analisado, essa articulação mostra-se reduzida, implicando maior dependência da gestão municipal e menor capacidade de coordenação interinstitucional.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

A análise empírica foi organizada em três eixos interdependentes, permitindo articular evidências empíricas com categorias analíticas da literatura sobre implementação e governança pública. Essa estrutura possibilita compreender como o desenho institucional do programa é reinterpretado na prática administrativa local e quais implicações isso gera para sua efetividade.

Eixo I – Estrutura normativa e institucional

O PAA apresenta estrutura normativa consolidada em nível federal, sendo executado de forma descentralizada por meio da gestão municipal. No município de Parintins, a adesão ao programa ocorreu por decisão política local, evidenciando que a implementação depende da capacidade institucional da gestão em mobilizar recursos e estruturar a execução.

Conforme destacado por G1, “a execução depende diretamente da organização da secretaria”, indicando que a operacionalização do programa está condicionada à capacidade administrativa local. Essa evidência empírica demonstra que a implementação é fortemente centralizada na estrutura institucional, reforçando a literatura sobre capacidades estatais situadas (Pires; Gomide, 2016).

A estrutura institucional do programa encontra-se concentrada na Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento, responsável pelo cadastro, logística e articulação com entidades beneficiárias. Essa centralização indica predominância de um modelo de governança verticalizado, no qual a coordenação institucional se sobrepõe à participação social (Rhodes, 2012).

Esse arranjo institucional revela uma assimetria de poder entre gestão pública e agricultores, uma vez que os processos decisórios permanecem concentrados na esfera administrativa municipal. Essa configuração limita a autonomia dos beneficiários e reduz sua capacidade de influenciar regras operacionais, o que pode comprometer a legitimidade e a sustentabilidade da política no longo prazo (Peters, 2019).

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

A ausência de registros formais sistematizados, como relatórios técnicos e atas de reuniões, evidencia fragilidades na institucionalização da política. Essa condição indica baixa capacidade de aprendizagem organizacional e reduz a previsibilidade administrativa, podendo comprometer a continuidade da política em contextos de alternância de gestão (Pires; Gomide, 2016).

No âmbito do controle social, o Conselho Municipal de Assistência Social atua principalmente em funções cadastrais, com limitada participação deliberativa. Essa limitação indica baixa densidade participativa e reduzida capacidade de accountability, o que enfraquece a legitimidade institucional da política no território.

Eixo II – Etapas de implementação

A implementação do PAA no contexto analisado pode ser compreendida como um processo sequencial estruturado em quatro etapas interdependentes, envolvendo decisão política, cadastro de beneficiários, execução logística e monitoramento das ações. Essa organização evidencia que a efetividade da política depende da articulação entre dimensões normativas e práticas administrativas, configurando predominância de um modelo top-down combinado com adaptações locais típicas de dinâmicas bottom-up, resultando em um modelo híbrido de implementação (Hill; Hupe, 2014; Salgado *et al*., 2020).

A fase inicial correspondeu à decisão política de adesão ao programa e à elaboração da proposta técnica municipal, definindo a modalidade operacional e os critérios de execução. Conforme relatado por G2, “sem a decisão da gestão o programa não teria sido implantado”, evidenciando que a implementação depende diretamente da liderança institucional local e da capacidade decisória da gestão municipal (Sabatier; Weible, 2014).

Na etapa de cadastro e seleção de beneficiários, a atuação da gestão municipal concentrou-se na identificação de agricultores com documentação regular e na realização de reuniões de orientação. Essa estratégia confirma a literatura que destaca a importância da mediação institucional e da assistência técnica para

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

reduzir barreiras burocráticas e ampliar a inclusão produtiva dos agricultores familiares (Souza-Esquerdo; Bergamasco, 2014).

No período analisado, foram cadastrados 122 agricultores familiares distribuídos em 35 comunidades e habilitadas 18 entidades socioassistenciais, evidenciando elevada capilaridade territorial da política pública. Essa dispersão amplia a complexidade logística e reforça a necessidade de capacidades estatais locais robustas para coordenação operacional, conforme discutido por Sambuichi *et al*. (2024), implicando maior dependência da gestão municipal.

A Tabela 1 evidencia a dispersão territorial dos agricultores, com distribuição em múltiplas comunidades, indicando elevada capilaridade da política pública. Essa configuração amplia a complexidade logística e reforça a necessidade de capacidades estatais locais robustas para coordenação operacional, além de indicar maior dependência da gestão municipal na articulação das ações. Além disso, a distribuição dos agricultores revela aderência aos critérios sociais do programa, sugerindo potencial de inclusão produtiva, embora condicionada às limitações institucionais locais.

Tabela 1. Comunidades de Origem dos agricultores familiares participantes do PAA em Parintins/AM, 2025-2026.

Comunidade/Localização	Agricultores Homens	Agricultoras Mulheres	Total
Comunidade São Sebastião do Boto	8	3	11
Comunidade Nossa Senhora do Perpétuo Socorro – Paraná de Parintins	1	-	1
Comunidade Menino Deus – Paraná do Espírito Santo	2	1	3
Agrovila São Sebastião do Caburí	2	3	5
Comunidade Santa Terezinha do Caburí	3	2	5
Comunidade Nova Olinda PA Vila Amazônia	3	3	6
Comunidade Santo Antônio do Murituba	9	7	16
Comunidade Independência PA Vila Amazônia	2	3	5
Comunidade São José – Paraná de Cima	4	4	8
Comunidade São Benedito	-	1	1
Comunidade do Macurany	-	1	1
Comunidade do Parananema	2	1	3
Comunidade do Laguinho	5	4	9
Comunidade Toledo Piza	-	1	1
Comunidade Flor de Maio	-	2	2
Comunidade São Jorge do Mauarí	-	1	1
Comunidade do Aninga	1	-	1
Comunidade Costa da Aguia	1	1	2

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

Comunidade do Quebra	5	4	9
Comunidade Divino Espírito Santo do Meio	1	1	2
Comunidade São Pedro do Marajó	1	1	2
Comunidade São Sebastião do Jará	-	1	1
Comunidade São Francisco – paraná do Espírito Santo de Baixo	-	2	2
Comunidade São João do Mato Grosso	1	-	1
Comunidade São Marcos	1	-	1
Comunidade São Sebastião da Brasília	-	1	1
Comunidade São Mateus	-	1	1
Comunidade Simeão – Ponta Alta	-	1	1
Comunidade Nossa Senhora da Conceição	1	-	1
Comunidade Santa Fé do Zé Açú	-	1	1
Comunidade Nova Esperança do Zé Açú	1	-	1
Comunidade Sagrada Família	-	1	1
Comunidade Santa Rita do Boto	-	1	1
Comunidade Nossa Senhora de Fátima	1	-	1
Área Urbana (Sede do Município de Parintins)	12	2	14
Total	**67**	**55**	**122**

Fonte: Elaboração própria, com base em dados administrativos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Parintins (2026).

A execução operacional concentrou-se na modalidade compra com doação simultânea, com aquisição e distribuição de alimentos conforme valores definidos nos editais. A execução financeira de aproximadamente R$ 2,74 milhões demonstra a relevância econômica do programa no município, porém a ausência de contrapartida municipal indica dependência estrutural de recursos federais, sugerindo baixa autonomia fiscal e potencial vulnerabilidade da política (Grisa; Schneider, 2015).

Essa dependência financeira evidencia limitação na capacidade de sustentação local da política, especialmente em contextos de instabilidade nos repasses federais. Como implicação, a continuidade do programa torna-se condicionada a decisões externas ao município, reduzindo a autonomia da gestão local e aumentando a incerteza institucional.

A logística de escoamento articulou transporte fluvial e terrestre, permitindo o recebimento dos produtos e sua distribuição imediata às entidades beneficiárias. Essa estratégia evidencia adaptação às condições amazônicas, mas a ausência de infraestrutura de armazenamento indica limitações estruturais que restringem a eficiência operacional, conforme apontado por Wittman & Blesh (2017), implicando maior vulnerabilidade na execução.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

O monitoramento das ações foi realizado por meio de registros operacionais e sistemas informatizados federais, com apoio institucional local. Entretanto, a ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação limita a capacidade de retroalimentação da política, reduzindo seu potencial de aprimoramento contínuo (Peters, 2019).

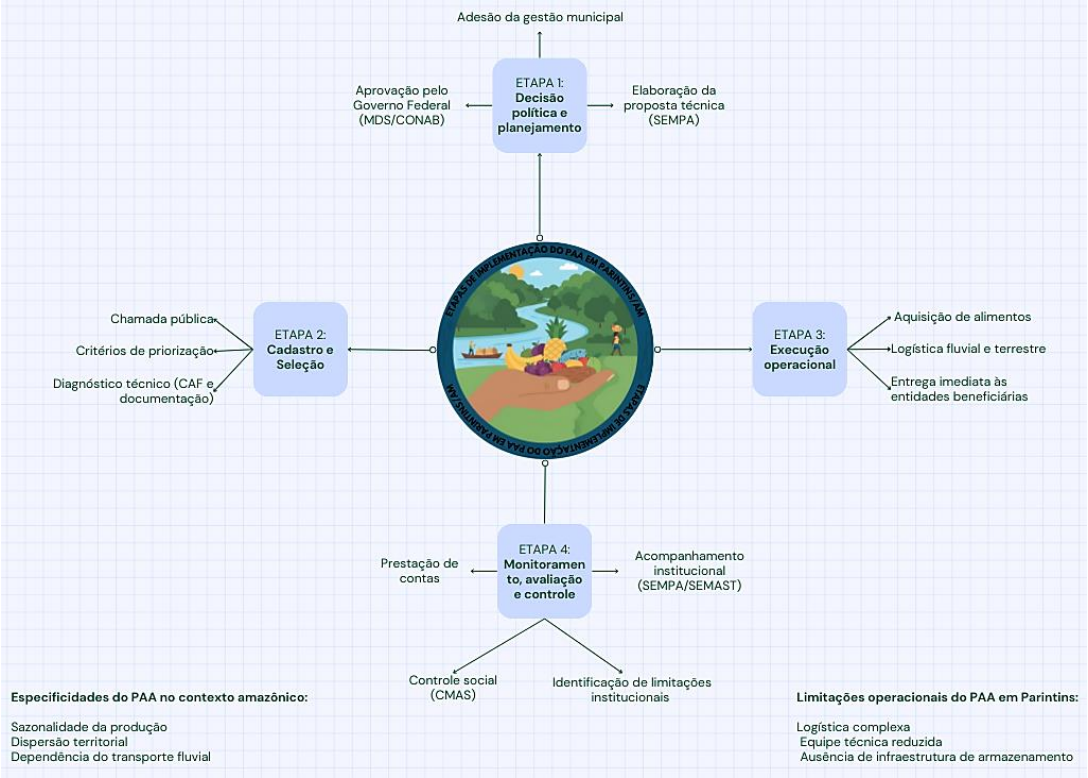
Dessa forma, a análise das etapas, processos e estratégias de implementação do PAA no município de Parintins permite compreender os resultados alcançados no âmbito da política pública. Essa articulação evidencia que a efetividade do programa está condicionada a fatores institucionais e logísticos específicos do contexto amazônico.

A sistematização dessas etapas pode ser visualizada na Figura 1, que representa o fluxo decisório e operacional do programa no município. A figura evidencia que a territorialização do PAA depende da interação entre decisões políticas, procedimentos administrativos e estratégias logísticas adaptadas às condições socioespaciais locais, reforçando o caráter híbrido da implementação.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

Figura 1. Fluxograma das Etapas de Implementação do PAA em Parintins/AM, 2025-2026.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados empíricos da pesquisa (2026).

Eixo III – Governança e arranjos institucionais

A governança do PAA no município de Parintins caracteriza-se por arranjo institucional centralizado, coordenado pela Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento, em articulação com a Secretaria Municipal de Assistência Social, o Conselho Municipal de Assistência Social e os agricultores familiares cadastrados. Essa configuração evidencia modelo de governança verticalizado, no qual a gestão municipal atua como principal mediadora entre os diferentes níveis institucionais, concentrando a capacidade decisória na estrutura administrativa local.

Esses arranjos de governança condicionam diretamente a forma como as etapas de implementação são conduzidas no território, evidenciando que a coordenação institucional é elemento estruturante da execução da política. Nesse

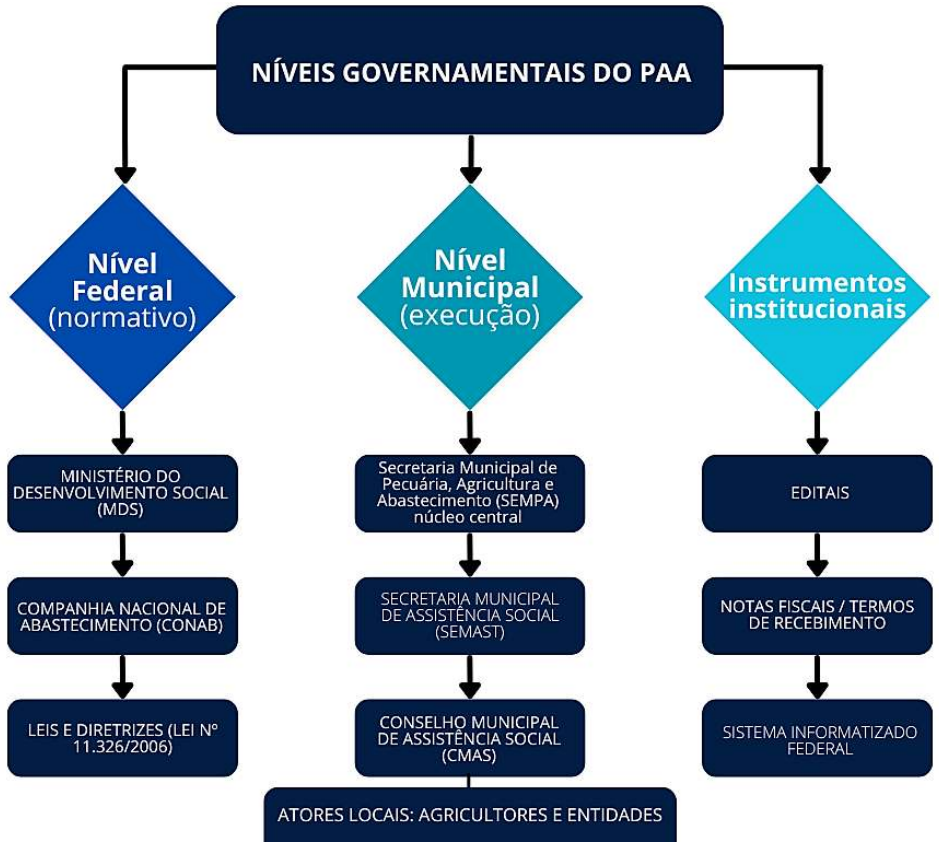
REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

sentido, a centralização decisória reforça a dependência da capacidade organizacional da gestão municipal, conforme apontado pela literatura sobre implementação em contextos de baixa institucionalização socioprodutiva.

A análise da Figura 2 permite visualizar os níveis governamentais e a estrutura de coordenação do PAA no município, evidenciando a centralidade da gestão municipal na articulação entre governo federal, agricultores e entidades beneficiárias. Essa configuração indica predominância de governança verticalizada, na qual o fluxo decisório se organiza de forma hierárquica, limitando a participação direta dos agricultores nos processos deliberativos e reforçando a dependência institucional local.

Figura 2. Níveis governamentais do PAA no município de Parintins/AM, 2025-2026.



Fonte: Elaboração própria, com base em dados empíricos da pesquisa (2026).

No que se refere à participação social, observa-se ausência de associações ou cooperativas atuando diretamente na operacionalização do programa, sendo a

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

execução realizada predominantemente por agricultores cadastrados individualmente. Essa configuração limita a construção de redes socioprodutivas e reduz a capacidade de negociação coletiva dos agricultores, corroborando estudos que destacam a importância da organização social para o fortalecimento de políticas de compras públicas (Grisa; Schneider, 2015).

Esse arranjo institucional revela assimetria de poder entre Estado e agricultores, uma vez que os processos decisórios permanecem concentrados na esfera administrativa municipal. Conforme indicado por G1, a execução do programa depende diretamente da organização interna da secretaria, evidenciando que a participação dos agricultores ocorre de forma mediada e limitada, o que reforça a baixa densidade participativa e a centralização da governança (Rhodes, 2012).

Apesar dessas limitações, os agricultores demonstram capacidade adaptativa ao ajustar sua produção às demandas estabelecidas nos editais e às condições logísticas locais. Essa dinâmica evidencia formas de agência produtiva que contribuem para a continuidade da política, ainda que em contexto institucional restritivo, conforme discutido por Wittman e Blesh (2017).

A análise dos resultados indica que a governança do PAA em Parintins estrutura-se a partir de articulação intersetorial entre órgãos municipais, ainda que com mecanismos limitados de participação social e coordenação coletiva. Essa configuração confirma que a efetividade da política depende fortemente da capacidade de coordenação local e da consolidação de práticas institucionais capazes de garantir continuidade administrativa.

Em comparação com contextos analisados por Sambuichi *et al*. (2020), observa-se que Parintins apresenta menor grau de institucionalização e maior dependência da gestão municipal na condução do programa. Enquanto outros contextos apresentam maior presença de organizações coletivas e redes de governança mais consolidadas, o caso analisado revela fragilidade na governança colaborativa, indicando necessidade de fortalecimento institucional. Nesse sentido,

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

o caso de Parintins configura-se como exemplo de baixa institucionalização em contextos amazônicos.

Esse quadro revela convergências com evidências internacionais sobre a implementação de políticas de compras institucionais voltadas ao fortalecimento de sistemas alimentares territoriais. Estudos de Sonnino e Marsden (2006) e Wittman e Blesh (2017) indicam que a sustentabilidade dessas políticas depende da consolidação de redes institucionais estáveis e de mecanismos formais de coordenação, dimensões que ainda se apresentam de forma parcial no contexto analisado.

De forma geral, os resultados indicam que a implementação do PAA em Parintins é operacionalmente efetiva no atendimento aos objetivos distributivos da política, mas apresenta fragilidades institucionais relevantes. A dependência de capacidades estatais situadas, associada à baixa participação social e à limitada formalização administrativa, evidencia desafios estruturais que podem comprometer a sustentabilidade da política em contextos amazônicos.

5. Considerações Finais

O presente estudo analisou a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Parintins-AM, evidenciando que sua operacionalização está diretamente condicionada à capacidade administrativa local, à organização institucional e às condições logísticas do território. Os resultados indicam que a efetividade do programa não decorre apenas de seu desenho normativo, mas da interação entre arranjos institucionais e capacidades estatais situadas, conforme destacado na literatura de implementação de políticas públicas.

No plano teórico, o estudo contribui ao evidenciar que, em contextos amazônicos, a implementação de políticas descentralizadas tende a assumir configurações híbridas, combinando elementos de coordenação top-down e adaptações bottom-up. Essa constatação amplia o debate sobre governança territorial ao demonstrar que a tradução de diretrizes federais em práticas locais

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

depende da capacidade de adaptação institucional às especificidades socioespaciais.

No que se refere à governança, os resultados apontam predominância de arranjo institucional centralizado, com baixa participação de organizações coletivas e limitada densidade deliberativa. Essa configuração evidencia assimetrias de poder entre gestão pública e agricultores, indicando a necessidade de fortalecimento de mecanismos participativos e de estruturas de governança colaborativa.

A análise também evidenciou que a dependência integral de recursos federais constitui fator crítico para a sustentabilidade da política no município, indicando baixa autonomia fiscal local. Do ponto de vista empírico, embora o PAA seja operacionalmente efetivo na promoção do acesso a mercados institucionais, apresenta fragilidades relacionadas à baixa formalização administrativa, ausência de mecanismos sistemáticos de avaliação e limitações na coordenação interinstitucional.

Como limitação metodológica, destaca-se que a pesquisa baseou-se exclusivamente em entrevistas com gestores públicos, o que pode introduzir viés institucional e restringir a diversidade de perspectivas sobre a implementação do programa. Nesse sentido, recomenda-se que estudos futuros ampliem a abordagem empírica com a inclusão de agricultores, organizações coletivas e outros atores territoriais, além de desenvolver análises comparativas entre municípios amazônicos.

Por fim, conclui-se que o fortalecimento da governança local, da capacidade administrativa municipal e da participação social constitui elemento central para ampliar a efetividade e a sustentabilidade do Programa de Aquisição de Alimentos em Parintins-AM. O aprimoramento institucional e a construção de arranjos colaborativos configuram-se como caminhos estratégicos para consolidar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar na Amazônia.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

Referências

ABREU, S. L.; WATANABE, M. Governança territorial e políticas públicas na Amazônia brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 987–1008, 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220150256.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

CRESWELL, John W. *Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

DELGADO, Guilherme C.; CONCEIÇÃO, Júnia C.; OLIVEIRA, José J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar. Brasília: IPEA, 2005.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. S125–S146, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007.

HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy: an introduction to the study of operational governance*. 3. ed. London: Sage, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

OLIVEIRA NETO, José *et al.* Implementação de políticas públicas na Amazônia: desafios institucionais e territoriais. 2023.

PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 4. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2019. DOI: https://doi.org/10.4337/9781784716878.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/1678-987316245806.

REMUNOM
ISSN 2178-6925

Received: 13/01/2026 - **Accepted:** 30/03/2026
Vol: 13.04
DOI: 10.66104/14cepr11
Pages: 1-23

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1984.

RHODES, R. A. W. *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press, 2012.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. *Theories of the policy process*. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2014.

SALGADO, Rodrigo *et al.* Implementação de políticas públicas e arranjos institucionais no Brasil. 2023.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: avanços e desafios recentes. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos: análise da execução e impactos. Brasília: IPEA, 2020.

SCHNEIDER, Sergio; ESCHER, Fabio. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil. 2014.

SONNINO, Roberta; MARSDEN, Terry. Beyond the divide: rethinking relationships between alternative and conventional food networks. *Journal of Economic Geography*, v. 6, n. 2, p. 181–199, 2006. DOI: https://doi.org/10.1093/jeg/lbi006.

SOUZA-ESQUERDO, Vanessa F.; BERGAMASCO, Sonia M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 205–222, 2014. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600011.

WITTMAN, Hannah; BLESH, Jennifer. Food sovereignty and Fome Zero: connecting public food procurement programmes to sustainable rural development in Brazil. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, n. 1, p. 81–105, 2017. DOI: https://doi.org/10.1111/joac.12131.