



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

FÚLVIA LETICIA PEREGO

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA MANUTENÇÃO DA
AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE TACIBA-SP**

Presidente Prudente – SP
2024



**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM MEIO AMBIENTE E
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

FÚLVIA LETICIA PEREGO

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA MANUTENÇÃO DA
AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE TACIBA-SP**

Tese apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Área de concentração: Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientadora:
Profa. Dra. Alba Regina Azevedo Arana

Coorientadores:
Prof. Dr. Silas Silva Santos
Prof. Dra. Maíra Rodrigues Uliana

320.8
P435p

Perego, Fúlvia Leticia.

O papel do poder público municipal na manutenção da agricultura familiar: um estudo no município de Taciba- SP. / Fúlvia Leticia Perego. – Presidente Prudente, 2024.

240 f.: il.

Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional) - Universidade do Oeste Paulista – Unoeste, Presidente Prudente, SP, 2024.
Bibliografia.

Orientador: Dra Alba Regina Azevedo Arana

1. Estado. 2. Desenvolvimento rural. 3. Governança pública. 4. Participação social. I. Título.

Catálogo na Fonte: Maria Leticia Silva Vila Real – CRB 8/10699

FÚLVIA LETICIA PEREGO

**O PAPEL DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA MANUTENÇÃO DA
AGRICULTURA FAMILIAR: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE TACIBA-SP**

Tese apresentada à Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade do Oeste Paulista, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Área de concentração: Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Presidente Prudente, 30 de abril de 2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Orientadora Alba Regina Azevedo Arana
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente - SP

Profa. Dra. Maira Rodrigues Uliana
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente - SP

Prof. Dr. Sérgio Marques Costa
Universidade do Oeste Paulista – Unoeste
Presidente Prudente - SP

Profa. Dra. Maria Eulaidia de Araújo
Universidade de Fortaleza – UNIFOR
Fortaleza - CE

Profa. Dra. Ricélia Maria Marinho Sales
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG
Campina Grande - RN

DEDICATÓRIA

Ao término desta pesquisa, tenho a imensa satisfação de dedicar este trabalho àquelas pessoas que, embora tão próximas de mim, compreenderam minhas ausências em suas vidas nos últimos cinco anos.

Aos meus pais, Pierro e Cilene, exemplos de vida e sinônimos de amor e dedicação à família, apoio e compreensão.

Aos meus lindos e amados filhos, Marcelinho e Leticia, que me tornaram uma pessoa melhor e muito me ensinam a cada etapa de suas vidas. Obrigada por vocês existirem em minha vida e por todo amor que me inspiram.

À família do meu filho Marcelinho que, no dia 10 de dezembro de 2022, celebramos o seu casamento com a minha amada e linda nora Rafaela. Dessa união nasceu a princesa da família, minha neta Marina, que se tornou a mais nova dona do meu coração. Como eu amo.

À família da minha filha Leticia que, no dia 16 de dezembro de 2023, celebramos o seu casamento com o meu lindo e amado genro Danton.

Aos meus irmãos Pierro, Paulo e Patrícia, cunhados Carlos, Dilcilene e Cássia, aos meus sobrinhos Caio, Pietro e Enzo, juntamente com as namoradas dos primeiros, Juliana e Carol, que acreditam no meu trabalho, rezam e torcem por mim.

Aos meus amigos e amigas de fé da Pastoral da Sobriedade, que me fortaleceram ainda mais em suas orações e me ajudaram a me tornar uma pessoa melhor, como integrante de uma comunidade católica.

Às minhas amigas que trago no coração, que vibram com minhas conquistas.

Amo cada um de vocês de uma forma especial!

AGRADECIMENTOS

Dedicar-se a um trabalho científico requer seriedade, compromisso, dedicação e superação de desafios.

Muitas renúncias e dificuldades se impuseram no período de desenvolvimento desta pesquisa, no curso de Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional – PPGMADRE – da Universidade do Oeste Paulista (Unoeste). Nessa caminhada algumas pessoas foram fundamentais.

Antes de tudo, agradeço a Deus, por minha vida e pelos dons gratuitos que me fortalecem ante as adversidades e conflitos diários. Agradeço à Mãe Celestial, Nossa Senhora, de quem sou devota, que esteve intimamente comigo nos momentos de incertezas, angústias e aflições.

Agradeço muito à minha orientadora, Professora Doutora Alba Regina Azevedo Arana, que a partir de março de 2019 iniciou comigo um planejamento de atividades que nos trouxe até aqui. Suas reflexões e ensinamentos nas horas e horas de conversas que tivemos são a base deste estudo. Além disso, por sua compreensão e paciência diante dos obstáculos que tive durante todo esse período, minha gratidão.

Aos Professores e Doutores coorientadores desta pesquisa, Maira Rodrigues Uliana e Silas Silva Santos, por toda a experiência partilhada em sala de aula e pelos incentivos para continuar na caminhada, minha sincera gratidão.

De modo especial, aos responsáveis pelo Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), ao apoio recebido da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - código de financiamento 001 - pela concessão de bolsa. E à funcionária Keid Ribeiro Kruger, pela sempre carinhosa atenção dispensada na secretaria do PPGMADRE.

A toda equipe da Prefeitura Municipal de Taciba-SP, em especial, ao setor da Contabilidade Pública, aos contadores Douglas de Faria Correia e Leandro José Vieira; ao chefe de Tributação e Renda, Sandoval Alves de Lima; ao secretário municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, Guilherme Batistela; ao diretor de Agricultura, Everton Missiato Resende; ao diretor do Meio Ambiente, José Nildo de

França; ao agrônomo João Jorge Catalan Neto; ao veterinário José Geraldo de Lima Souza; ao auxiliar de inseminação artificial Cleber Luciano Evaristo Moura; à secretária de Educação, Maria Silvia de Assis Manganaro; à assessora técnica pedagógica, Luciana Sobral Correa Prado; à diretora de Recursos Humanos da Educação, Bruna Damasceno Rezende Vieira; e ao secretário de Obras, Geraldo Aparecido Pazotti, minha gratidão.

Sou grata, ainda, ao Josias Felix de Campos, prestador de serviços da Prefeitura Municipal de Taciba; ao Ailton Giglio, presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; à Silmara Correa de Oliveira Marinho, servidora pública da Câmara Municipal de Taciba; ao Norival dos Santos, do Escritório de Contabilidade “23 de maio”; e à Gabrielle Gomes dos Santos Ribeiro, estatística e professora universitária da Unoeste.

Agradeço, enfim, às amigadas conquistadas ao longo do curso, que somadas às já aninhadas em meu coração, me ajudaram a chegar até aqui.

*“Não sei...
se a vida é curta
ou longa demais para nós.
Mas sei que nada do que vivemos
tem sentido,
se não tocarmos o coração das pessoas.*

*Muitas vezes basta ser:
colo que acolhe,
braço que envolve,
palavra que conforta,
silêncio que respeita,
alegria que contagia,
lágrima que corre,
olhar que sacia,
amor que promove.*

***E isso não é coisa de outro mundo:
é o que dá sentido à vida.***

*É o que faz com que ela
não seja nem curta,
nem longa demais,
mas que seja intensa,
verdadeira e pura...
enquanto durar”.*

Cora Coralina

RESUMO

O papel do poder público municipal na manutenção da agricultura familiar: um estudo no Município de Taciba - SP

A agricultura familiar se fortaleceu com a descentralização e democratização da administração pública que se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que os movimentos sociais ligados aos agricultores familiares lutaram e conseguiram espaço nas decisões políticas e na implementação de políticas públicas para o desenvolvimento do setor agrícola familiar. Paralelamente, surge o movimento chamado governança pública, em todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), mudando a relação entre o Estado e a sociedade, na qual o poder público municipal passa a ter um papel fundamental no reconhecimento, na manutenção e na consolidação da agricultura familiar como fonte produtora de alimentos e de sustento, prática geradora de renda para as populações rurais. Dessa forma, a presente pesquisa se propõe a apresentar e analisar o papel do poder público municipal na manutenção da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, em razão do período pandêmico vivenciado em 2020. Para obtenção dos resultados almejados, bem como alcançar a originalidade e o ineditismo, a metodologia está alicerçada em uma pesquisa básica bibliográfica, documental, um estudo descritivo e analítico, caracterizando-se como um estudo de caso exploratório, descritivo-interpretativista, predominantemente de abordagem qualitativa, com método dedutivo e foi guiada pelo pressuposto de que a implementação de políticas públicas entre o poder público local do Município de Taciba-SP e o agricultor familiar, a partir de 2017 até o ano de 2020 (início da pandemia), se desenvolve por meio do novo papel que o Estado deve adotar na sua relação com a sociedade, ou seja, por meio do movimento chamado governança pública, possibilitando, dessa forma, a manutenção do agricultor no campo, atendendo ao referencial teórico de que o desenvolvimento deve se pautar no paradigma paraeconômico. Sendo assim, é possível apontar que o poder público municipal de Taciba-SP obteve uma governança pública forte – descentralização e participação da sociedade – na medida em que se aproximou dos agricultores familiares, por meio do Conselho de Desenvolvimento Rural e da Associação de Produtores Rurais (ASPRUT), no desenvolvimento de diversas políticas e ações públicas que atendesse aos anseios e às necessidades desse setor produtivo familiar,

destacando-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Projeto Municipal “*A Agricultura Familiar não pode parar na pandemia*”; a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); o programa patrulha municipal agrícola; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP/BANAGRO); o programa Melhor Caminho; o programa de Apoio ao produtor rural nos cadastros rurais e na Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA). Portanto, a administração pública local se utilizou de um modelo de gestão descentralizada e participativa, permeada pela gênese da governança pública em relação ao desenvolvimento, fortalecimento e à manutenção da agricultura familiar tacibense.

Palavras-chave: Estado; Desenvolvimento rural; Governança pública; Participação social.

ABSTRACT

The role of the municipal public authority in the maintenance of family farming: a study in the Municipality of Taciba - SP

Family farming was strengthened with the decentralization and democratization of public administration following the promulgation of the 1988 Federal Constitution, a time when social movements connected with family farming fought for and gained space in political decision-making and in the implementation of public policies aimed at fostering the development of the family agriculture sector. At the same time, a movement called public governance emerged across all levels of the government (federal, state and municipal), changing the relationship between the State and society, in which municipal public authorities came to play a fundamental role in the recognition, maintenance and consolidation of family farming as a food-producing source and means of sustenance, an income-generating practice for rural populations. Thus, this research aims to present and analyze the role of the municipal public authority in the maintenance and support of family farming in the municipality of Taciba-SP, with regard to the pandemic period of 2020. In order to achieve the desired results, as well as attain originality and novelty, the methodology is based on basic bibliographic and documentary research, a descriptive and analytical study, characterized as an exploratory case study with a descriptive-interpretivist nature, predominantly qualitative in approach, and employing a deductive method. It was guided by the assumption that the implementation of public policies between the local public authority of the municipality of Taciba-SP and family farmers, from 2017 to 2020 (the onset of the pandemic), evolves through the new role that the state should adopt in its relationship with society. In other words, it stems from a movement called public governance, thereby enabling the maintenance of the farmers in the field, in line with the theoretical framework that development should be based on the para-economic paradigm. Therefore, it is possible to highlight that the municipal public authorities of Taciba-SP achieved strong public governance – decentralization and societal participation – by engaging with family farmers through the Rural Development Council and the Association of Rural Producers (ASPRUT), in the development of various public policies and actions that addressed the needs and aspirations of this family-based productive sector, with highlights including: the National School Feeding

Program (PNAE); the Municipal Project “*Familiar Farming Cannot Stop During the Pandemic*”; Technical Assistance and Rural Extension (ATER); the Municipal Agricultural Patrol Program; the National Program for Strengthening Family Farming (PRONAF); the São Paulo Agribusiness Expansion Fund (FAEP/BANARGO); the Better Path Program; and the Rural Producer Support Program for Rural Registrations and the Declaration of Compliance for Agricultural Activities (DCAA). Therefore, the local public administration utilized a decentralized and participatory management model, permeated by the genesis of public governance in relation to the development, strengthening, and maintenance of family farming in Taciba.

Keywords: State; Rural development; Public governance; Social participation.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ABAG | — Associação Brasileira do Agronegócio |
| ANATER | — Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| APTA | — Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios |
| ASA | — Articulação Semiárido Brasileiro |
| ASPLAD | — Associação de Piscicultores Laranja Doce |
| ASPRUT | — Associação de Produtores Rurais |
| ATER | — Assistência Técnica e Extensão Rural |
| BNDES | — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CAE | — Conselho Municipal de Alimentação Escolar |
| CAF | — Cadastro Nacional da Agricultura Familiar |
| CAPES | — Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| CAR | — Cadastro Ambiental Rural |
| CAS | — Conselho de Assistência Social |
| CATI | — Coordenadoria de Assistência Técnica Integral |
| CDA | — Coordenadoria de Defesa Agropecuária |
| CDRS | — Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CDRS | — Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CEBRAP | — Centro Brasileiro de Análise e Planejamento |
| CIOP | — Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista |
| CMDR | — Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural |
| CMDR | — Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural |
| CME | — Campanha de Merenda Escolar |
| CNA | — Confederação Nacional da Agricultura |
| CNPA | — Conselho Nacional de Política Agrícola |
| CNPI | — Conselho Nacional de Política Indigenista |
| CNPTC | — Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais |
| COCAL | — Usina de Açúcar e Álcool |
| CODETER | — Colegiado de Desenvolvimento Territorial |
| CONAB | — Companhia Nacional de Abastecimento |

| | |
|--------------|---|
| CONAFER | — Confederação Nacional de Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais |
| CONAMA | — Conselho Nacional de Meio Ambiente |
| CONDRAF | — Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável |
| CONSAGRO | — Conselho Nacional do Agronegócio |
| CONSEA | — Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional |
| CONTAG | — Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| COVID-19 | — Doença por Coronavírus 2019 |
| CPT | — Comissão Pastoral da Terra |
| CRDR | — Conselho Regional de Desenvolvimento Rural |
| DAF | — Declaração de Aptidão ao FEAP |
| DAP | — Declaração de Aptidão ao PRONAF |
| DCAA | — Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária |
| DCONP | — Declaração de Conformidade ao PPAIS |
| DHAA | — Direito Humano à Aquisição de Alimentos |
| DIEESE | — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos |
| DNTR/CUT | — Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores |
| EAN | — Educação Alimentar e Nutricional |
| EDR | — Escritório de Desenvolvimento Rural |
| EMBRAPA | — Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária |
| FAO | — <i>Food Agency Organization</i> |
| FAO | — Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação |
| FBSSAN | — Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional |
| FEAP/BANAGRO | — Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista |
| FNDE | — Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FPM | — Fundo de Participação dos Municípios |
| GTA | — Guia de Transporte Animal |
| IAN | — Insegurança Alimentar e Nutricional |
| IBGE | — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDH | — Índice de Desenvolvimento Humano |
| IDHM | — Índice de Desenvolvimento Humano Municipal |

| | |
|--------------|--|
| ILP | — Integração Lavoura-Pecuária |
| INCRA | — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| INF | — Intervenções Não Farmacológicas |
| INPEV | — Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias |
| IPCA | — Índice de Preços ao Consumidor Ampliado |
| IPCL | — Incentivo à Produção e Consumo do Leite |
| IPEA | — Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| IPRS | — Índice Paulista de Responsabilidade Social |
| ITESP | — Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo |
| ITR | — Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural |
| LDO | — Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | — Lei Orçamentária Anual |
| LUPA | — Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo |
| MAB | — Movimento dos Atingidos por Barragens |
| MAPA | — Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| MCMV-Rural | — Programa Minha Casa, Minha Vida – Rural |
| MCT | — Ministério da Ciência e Tecnologia |
| MDA | — Ministério de Desenvolvimento Agrário |
| MDS | — Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MEC | — Ministério da Educação |
| MESA | — Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome |
| MME | — Ministério de Minas e Energia |
| MPA | — Movimento dos Pequenos Agricultores |
| MPO | — Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MST | — Movimento dos Trabalhadores Sem Terra |
| OCV | — Organização das Cooperativas Brasileiras |
| OMS | — Organização Mundial da Saúde |
| ONU | — Organização das Nações Unidas |
| PAA | — Programa Nacional de Aquisição de Alimentos |
| PADES-PONTAL | — Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema |
| PDRAE | — Plano Diretor da Reforma do Estado |

| | |
|--------------|--|
| PGPM- Bio | — Produtos da Sociobiodiversidade |
| PGPM | — Política de Garantia de Preços Mínimos |
| PGR | — Procuradoria Geral da República |
| PIB | — Produto Interno Bruto |
| PMA | — Programa Mundial de Alimentos |
| PNAE | — Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PNATER | — Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| PNB | — Produto Nacional Bruto |
| PNPB | — Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel |
| PNPS | — Política Nacional de Participação Social |
| PNRA | — Programa Nacional de Reforma Agrária |
| PNSAN | — Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional |
| PNUD | — Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| POF | — Pesquisa de Orçamentos Familiares |
| PPA | — Plano Plurianual |
| PPAIS | — Programa Paulista de Interesse Social |
| PPR | — Pequenos Produtores Rurais |
| PROINF | — Programa de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais |
| PRONAF | — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PRONAT | — Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais |
| PROVAP | — Programa de Valorização da Pequena Produção Rural |
| PT | — Partido dos Trabalhadores |
| PTC | — Programa Territórios da Cidadania |
| PTDRS | — Plano Territorial para o Desenvolvimento Rural Sustentável |
| RBE | — Renda Básica Emergencial |
| REDE PENSSAN | — Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional |
| SAA | — Secretaria de Agricultura e Abastecimento |
| SAN | — Segurança Alimentar e Nutricional |
| SciELO | — <i>Scientific Electronic Library Online</i> |
| SDR | — Subsecretaria de Desenvolvimento Rural |
| SDT | — Secretaria de Desenvolvimento Territorial |
| SEAD | — Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário |

| | |
|--------|--|
| SEADE | — Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados |
| SEBRAE | — Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SENAR | — Serviço Nacional de Aprendizagem Rural |
| SNPS | — Sistema Nacional de Participação Social |
| SRB | — Sociedade Rural Brasileira |
| STF | — Supremo Tribunal Federal |
| TCU | — Tribunal de Contas da União |
| UFPA | — Unidade Familiar de Produção Agrária |
| UNICEF | — Fundo das Nações Unidas para a Infância |
| UPA | — Unidade de Produção Agropecuária |
| USAID | — Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento |

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-------------------|---|-----|
| Figura 1— | Variação do Índice Paulista de Responsabilidade Social no Pontal do Paranapanema | 59 |
| Figura 2— | Linha do Tempo retratando os marcos institucionais e mudanças de pensamento para a emergência da Governança Pública | 63 |
| Figura 3— | Resumo das ideias que sustentam a concepção de Governança Pública desenvolvida nesta tese | 67 |
| Figura 4 — | Municípios integrantes do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema | 99 |
| Figura 5— | Localização do Município de Taciba-SP, no Estado de São Paulo | 141 |
| Figura 6— | Organograma da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente do Município de Taciba-SP | 157 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Gráfico 1— | Evolução do orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil – 2003 a 2021 (em milhões de reais) | 110 |
| Gráfico 2— | Variação entre 2006 e 2017 da quantidade de estabelecimentos da Agricultura Familiar e não Familiar | 128 |
| Gráfico 3— | População do Município de Taciba-SP – 1980-2010-2018 | 147 |
| Gráfico 4— | População (em %) do Município de Taciba-SP – 1980-2010-2018 | 148 |
| Gráfico 5— | Crescimento das Unidades de Produção Agropecuária no Município de Taciba-SP (de 2007 a 2017) | 149 |
| Gráfico 6— | Agricultura familiar e não familiar no Município de Taciba-SP, na proporção do número das Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) e das áreas produtivas (ha) | 162 |
| Gráfico 7— | Proporção das áreas e dos números de estabelecimentos ligados à agricultura familiar e não familiar | 163 |
| Gráfico 8— | Estatísticas Agrícolas, Município de Taciba-SP, Lupa 2007/2008 | 165 |
| Gráfico 9— | Estatísticas Agrícolas, Município de Taciba-SP, Lupa 2016/2017 | 165 |
| Gráfico 10— | Percentual do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) <i>per capita</i> média e do setor agropecuário do Município de Taciba-SP entre 2010 e 2020 | 172 |
| Gráfico 11— | Percentual de crescimento do Produto Interno Bruto <i>per capita</i> no setor agropecuário, entre 2017 e 2020 | 173 |
| Gráfico 12— | Composição do PIB <i>per capita</i> (em porcentagem) no Município de Taciba-SP, ano de 2020 | 174 |
| Gráfico 13— | <i>Ranking</i> do Município de Taciba-SP, no estado de São Paulo e no Brasil, quanto ao PIB <i>per capita</i> média geral e no setor agropecuário, nos anos de 2017 e 2020 | 175 |
| Gráfico 14— | <i>Ranking</i> comparativo do Município de Taciba-SP, com os 8 Municípios da região do Pontal do Paranapanema que mais se destacaram quanto ao PIB, no setor de atividade econômica da agropecuária, no ano de 2017 | 176 |

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Gráfico 15— | <i>Ranking</i> comparativo do Município de Taciba-SP, com os 5 Municípios da região do Pontal do Paranapanema que mais se destacaram quanto ao PIB, no setor de atividade econômica da agropecuária, no ano de 2020 | 177 |
| Gráfico 16— | Aumento da arrecadação do ITR no Município de Taciba-SP (2017 a 2020)..... | 178 |
| Gráfico 17— | Aumento da arrecadação do ITR em hectare no Município de Taciba-SP (2017 a 2020)..... | 179 |
| Gráfico 18— | A posição do Município de Taciba-SP no <i>ranking</i> do estado de São Paulo (2017 a 2020)..... | 179 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|------------------|---|-----|
| Tabela 1— | Recursos aplicados e número de contratos efetivados para custeio do PRONAF no Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015, nas regiões brasileiras..... | 95 |
| Tabela 2— | Os valores totais operacionalizados pelo PAA por ano, de 2011 a 2018 | 134 |
| Tabela 3— | Resumo das UPAs no Município de Taciba-SP - Lupa 2007/2008 e 2016/2017 | 161 |
| Tabela 4— | Estatísticas Agrícolas, Município de Taciba-SP, Lupa 2007/2008 e 2016/2017 | 164 |
| Tabela 5— | Comparativo entre os anos 2007/2008 e 2016/2017 (LUPA) do número de UPAs e área cultivada das principais culturas (ha), Município de Taciba-SP | 166 |
| Tabela 6— | Exploração Animal, Município de Taciba-SP - 2007/2008 e 2016/2017, segundo dados do LUPA..... | 170 |
| Tabela 7— | Percentual da população nas condições de Segurança Alimentar e de Insegurança Alimentar leve, moderada e grave, segundo levantamentos da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, POF e VIGISAN (em %) 2004 a 2020 | 205 |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|----|
| | PRÓLOGO | 23 |
| 1 | INTRODUÇÃO | 25 |
| 1.1 | Problema de pesquisa e hipótese | 29 |
| 1.2 | Objetivos | 30 |
| 1.2.1 | Objetivo geral..... | 30 |
| 1.2.2 | Objetivos específicos..... | 30 |
| 1.3 | Metodologia | 31 |
| 1.3.1 | Metodologia da pesquisa | 31 |
| 1.3.2 | Procedimentos metodológicos | 31 |
| 1.4 | Estrutura do trabalho | 33 |
| 2 | A GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE | 35 |
| 2.1 | Conceito de governança pública | 36 |
| 2.1.1 | Governança Pública sob a perspectiva de estrutura..... | 40 |
| 2.1.2 | Governança Pública sob a perspectiva de processo cooperativo e da coordenação Estatal | 44 |
| 2.1.3 | A ideia de complementariedade na Governança Pública associada à democracia | 46 |
| 2.2 | Governança, poder público municipal e o desenvolvimento para além da economia | 51 |
| 2.2.1 | O sentido de desenvolvimento..... | 53 |
| 2.2.2 | A governança pública no Brasil: descentralização e democratização | 61 |
| 2.2.2.1 | O sentido da descentralização..... | 67 |
| 2.2.2.2 | As novas funções do governo local na perspectiva da democracia..... | 71 |
| 3 | AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E A GOVERNANÇA PÚBLICA: AVANÇOS E RETROCESSOS | 76 |
| 3.1 | Conceito e importância da agricultura familiar | 77 |
| 3.2 | Papel das políticas públicas para o desenvolvimento rural brasileiro | 85 |

| | | |
|------------|---|-----|
| 3.3 | Políticas públicas no Brasil rural: um novo olhar do poder público para a agricultura familiar | 89 |
| 3.3.1 | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)..... | 92 |
| 3.3.1.1 | Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)..... | 96 |
| 3.3.2 | Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)..... | 104 |
| 3.3.2.1 | Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) | 111 |
| 3.3.3 | Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)..... | 112 |
| 3.3.3.1 | Demais políticas públicas para a agricultura familiar | 117 |
| 3.4 | Retrocesso das políticas públicas para a agricultura familiar: alterações na relação entre Estado e sociedade nas mudanças de governo | 119 |
| 3.4.1 | Extinção das institucionalidades participativas | 122 |
| 3.4.2 | Mudanças na concepção da categoria da agricultura familiar | 126 |
| 3.4.3 | Mudanças institucionais, normativas e orçamentárias nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar | 130 |
| 4 | O PODER PÚBLICO MUNICIPAL COMO COORDENADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE TACIBA-SP | 140 |
| 4.1 | Caracterização do Município de Taciba-SP | 141 |
| 4.1.1 | Histórico | 144 |
| 4.1.2 | População rural..... | 146 |
| 4.2 | O poder público municipal de Taciba como instrumento da governança na esfera local: descentralização e participação da sociedade | 150 |
| 4.2.1 | Descentralização no Município de Taciba-SP..... | 152 |
| 4.2.1.1 | Orçamentos públicos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)..... | 154 |
| 4.2.1.2 | Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.... | 156 |
| 4.2.1.3 | Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) e do levantamento da produção agropecuária do Município de Taciba-SP | 160 |
| 4.2.1.4 | Dados do IBGE – Produto Interno Bruto (PIB) per capita | 171 |
| 4.2.1.5 | Dados do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)..... | 177 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 4.2.2 | Participação da sociedade civil no Município de Taciba-SP | 180 |
| 4.2.2.1 | Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)..... | 181 |
| 4.2.2.2 | Conselho de Alimentação Escolar (CAE)..... | 182 |
| 4.2.2.3 | Associações de Produtores Rurais de Taciba (ASPRUT) e dos Piscicultores Laranja Doce (ASPLAD)..... | 183 |
| 4.3 | A experiência do poder público municipal de Taciba no desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar | 185 |
| 4.3.1 | Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)..... | 186 |
| 4.3.1.1 | Programa de melhoramento do rebanho leiteiro..... | 188 |
| 4.3.1.2 | Continuidade do programa de apoio à cultura da goiaba..... | 189 |
| 4.3.1.3 | Convênio com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) | 190 |
| 4.3.1.4 | Convênio com o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV)..... | 191 |
| 4.3.2 | Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)..... | 191 |
| 4.3.3 | Programa Melhor Caminho..... | 194 |
| 4.3.4 | Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP/BANAGRO) | 195 |
| 4.3.5 | Programa de apoio ao produtor rural nos cadastros rurais e na Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA) | 197 |
| 4.3.6 | Programa Patrulha Municipal Agrícola..... | 199 |
| 4.3.6.1 | Projeto Municipal <i>“A agricultura familiar não pode parar na pandemia”</i> | 200 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 209 |
| | REFERÊNCIAS | 213 |

PRÓLOGO

Início minha trajetória fazendo um resumo da minha vida profissional e acadêmica: sou advogada; professora convidada para ministrar aulas no Curso de Pós-graduação em Gerenciamento Ambiental na Universidade do Oeste Paulista (Unoeste), campus de Presidente Prudente-SP; professora no curso de Direito da Faculdade UNIBRAS (polo Presidente Prudente), ministrando aulas de Direito Penal e Prática Processual Penal (2024); Doutoranda em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, Unoeste/SP (2019); Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, Unoeste/SP (2014/2016); Especialista em Direito Civil e Direito Processual Civil, ESA/Presidente Prudente-SP (2011); Formação Pedagógica de Docentes para a Educação Profissional de Nível Médio (2016); Graduação em Direito, pela Instituição Toledo de Ensino de Presidente Prudente-SP (1997).

Além disso, tenho uma trajetória na política do Município de Taciba-SP, conforme se pode verificar a seguir: vice-prefeita de Taciba-SP (2021/2024) vereadora do Município de Taciba-SP, mandatos nas gestões de 2009/2012 e 2013/2016; Presidente do Fundo Social de Solidariedade de Taciba-SP (jan./1997 a dez./2000); Presidente da Associação das Mulheres Organizadas do Pontal (AMOPONTAL), em 2000 e biênio 2009/2010, com atuação nos 32 municípios do Pontal do Paranapanema, especificamente por meio das Secretarias Municipais de Assistência e Desenvolvimento Social e dos Fundos Sociais de Solidariedade.

Minha trajetória na Universidade do Oeste Paulista (Unoeste) se iniciou com o Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional, de 2014 a 2016, o qual me proporcionou muito aprendizado e também me levou a buscar mais conhecimento. Dessa forma, assim que abriram as inscrições para a primeira turma do curso de Doutorado, também em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional (PPGMADRE) me inscrevi e passei no processo seletivo, tendo iniciado em março de 2019.

Porém, importante mencionar que a pesquisa que estou concluindo, quando ainda era um projeto, foi o terceiro a ser aprovado. Já havia perdido as minhas esperanças, pois o primeiro, muito teórico, denso e totalmente jurídico, foi reprovado no meio da campanha eleitoral (em setembro de 2020), quando eu estava disputando a eleição municipal para o cargo de vice-prefeita do meu Município de Taciba-SP, tendo a chapa sido eleita em 15 de novembro de 2020. Uma campanha eleitoral difícil e atípica pelo momento que estávamos vivendo: a pandemia do COVID-19. Após a

eleição, submeti outro projeto que também foi reprovado, até que, juntamente com a professora e doutora Alba, foi construído um projeto que tanto ela pudesse orientar, como geógrafa, e eu pudesse desenvolver dentro da minha área de conhecimento – o Direito.

Foi a partir de então que fomos amadurecendo a ideia da presente pesquisa. O meu foco principal era sobre as ações integradas entre o público e o privado. A professora Alba sugeriu adicionar a agricultura familiar. E aí foi o “pulo do gato” para podermos chegar na ideia central do projeto de pesquisa que consistiu em apresentar e analisar o papel do poder público municipal na manutenção da agricultura familiar, na qual afirmei como hipótese que as ações integradas entre o poder público municipal de Taciba-SP e o agricultor familiar, a partir de 2017 e durante a pandemia do COVID-19, possibilitaram a manutenção do agricultor no campo, tendo concluído em 29 de julho de 2021.

No dia 16 de agosto de 2021 recebi o parecer APROVADO do meu projeto de doutorado, até criei um novo arquivo no meu computador com os dizeres “Minha tese agora vai”, começando a partir de então uma nova fase, que teve muitos obstáculos, desafios, momentos de angústia, de vontade de desistir, mas, enfim, hoje estou aqui escrevendo essas linhas com lágrimas nos meus olhos, porque afinal valeu a pena pelo aprendizado e conhecimento sobre a administração pública, especialmente do meu Município de Taciba-SP, sobretudo neste ano, que tenho mais um grande desafio pela frente, ser candidata a prefeita do meu Município.

Destaco, ainda, que minha função como agente política requer muito da minha dedicação. Então, me dividi muito entre estar na política e desenvolver minha pesquisa. Foram noites e noites mal dormidas. Confesso que não sei o que é dormir até esse momento de forma tranquila e com um sono reparador. Deito todas as noites com dor na consciência de que tinha que ter me dedicado um pouco mais ou ter escrito pelo menos uma página da minha pesquisa. Mas, enfim, feliz estou hoje e sei da importância do doutorado para a minha vida profissional, acadêmica e também como agente política.

Concluo minhas palavras com a certeza de que nenhuma tempestade dura para sempre e a partir de agora começo a visualizar um lindo nascer e pôr do sol. Acreditando sempre que a vida somente faz sentido se tocarmos o coração das pessoas.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, nas últimas décadas, houve a urgente necessidade do reconhecimento, da consolidação e do desenvolvimento da agricultura familiar, como fonte principal de diversidade de alimentos, indispensável opção de vida, oportunidades, geração de trabalho e renda. Há um importante contingente populacional composto por núcleos familiares dependentes da produção agrícola desse setor familiar e de suma importância social para atender à demanda de alimentos em todo o país.

Por meio das políticas públicas implementadas em todo o território nacional a partir de 1990, a agricultura familiar ganhou notoriedade em diversos aspectos, apesar das inúmeras dificuldades, como acesso ao crédito e à inovação tecnológica. A seriedade no reconhecimento deste importante setor produtivo no campo promove o desenvolvimento local e se constitui uma frente dinâmica para enfrentar a atual crise ambiental, como também a sanitária provocada pelo coronavírus.

Paralelamente à implementação de políticas públicas voltadas ao produtor familiar, emerge um novo movimento da administração pública, chamado Governança Pública, no qual o papel do Estado sugere uma nova forma de se relacionar com a sociedade, sendo, dessa forma, o coordenador das relações entre si, o mercado e a sociedade civil, em que a administração pública não se submeta inteiramente ao interesse econômico, mas que se conceba entendendo que o desenvolvimento vai além da economia. É preciso pensar que esse é um processo que atinge regiões e seus indivíduos de maneira diferente, com suas peculiaridades, prioridades e especificidades, devendo atender à multidimensionalidade social.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 foi fundamental para institucionalizar no país um novo modelo de Estado, atento às demandas de uma sociedade complexa, sendo possível reconhecer novas relações de poder entre o Estado e a sociedade pautadas na construção de relações paritárias entre os cidadãos e o poder público, em que as diversas esferas almejam por um planejamento que seja voltado ao desenvolvimento permeado pelos valores essenciais à vida e, ainda, pelos resultados efetivamente desejados por todos, com o propósito de superar a hegemonia do interesse econômico.

Neste contexto, partindo dessa abertura política institucional de descentralização e da luta pelos movimentos sociais do meio rural, especificamente

do agricultor familiar, adveio a implementação das políticas públicas para o setor da agricultura familiar, nas três esferas de poder político (federal, estadual e municipal), nas quais o movimento da governança pública pode ser forte ou fraco, dependendo do grau de aproximação entre o que é almejado pela sociedade civil, ou seja, pelo agricultor familiar, e as decisões políticas por parte do Estado.

Sendo assim, a implementação de uma política pública federal para a agricultura familiar não terá o mesmo resultado em todas as localidades, pois dependerá da relação existente entre o poder público municipal e o produtor familiar para a obtenção de resultados que sejam os almejados pelos seus atores, ou seja, para o agricultor familiar. Dessa forma, quanto mais próxima for essa relação, mais possibilidades haverá de uma governança pública que seja forte no sentido de atender às necessidades e demandas desse segmento social.

Em razão de toda a emblemática socioeconômica, ambiental e sanitária, torna-se cada vez mais evidente o papel do poder público municipal para se efetivar políticas públicas que promovam o desenvolvimento rural, que diminuam as desigualdades sociais e garantam a manutenção do agricultor familiar no campo, em nível local, que atenda às necessidades e demandas dessa comunidade, mediante ações conjuntas que sejam fruto da relação entre o Estado e a sociedade.

De acordo com o censo agropecuário de 2017 (IBGE, 2019), 77% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil são classificados como de agricultura familiar, os quais concentram 67% do pessoal no setor e, embora detenham apenas 23% das terras, são responsáveis por 23% do valor total da produção dos estabelecimentos.

O Município de Taciba-SP, localizado no interior do estado de São Paulo, na região do Pontal do Paranapanema¹, possui uma população atual de 6.260 pessoas (IBGE, 2023), e reflete a realidade brasileira, na qual a agricultura familiar é o maior contingente produtivo. Do total de 513 Unidades de Produção Agropecuária (UPAs), 406 pertencem à agricultura familiar, ou seja, 79% são do setor agrícola familiar e 107

¹ O Pontal do Paranapanema é uma região que se localiza no extremo oeste do estado de São Paulo, na região sudeste do Brasil, em uma posição estratégica considerando tanto sua proximidade com os estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, abrange uma área de aproximadamente 18.441 km², composto por 32 municípios: Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Iepê, Indiana, João Ramalho, Marabá Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narendiba, Piquerobi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Rancharia, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio (Brasil, 2015c).

pertencem às médias e grandes propriedade rurais, o que equivale a 21% apenas (São Paulo, 2019).

Com características eminentemente agrícola familiar, o Município de Taciba-SP tem se destacado por seu desenvolvimento rural na última década. Um exemplo é o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* média de Taciba, que cresceu 201,5%, passando de R\$ 10.000,00 em 2010 para R\$ 18.542,92 em 2015 e R\$ 30.157,56 em 2020 (ano pandêmico). Observando-se as atividades econômicas por setor, é possível verificar que no setor agropecuário houve maior desenvolvimento, cujo aumento totalizou 277,5%, no mesmo período (IBGE, 2023).

O município também teve um expressivo aumento na arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), em razão do aumento da produção agrícola, fato constatado no Plano de Ações para o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema (São Paulo, 2022c), em que Taciba se destaca pelo alto valor da participação do setor agropecuário, ou seja, existe diversidade de produção agrícola em termos de área cultivada.

Além disso, o último Censo Agropecuário do estado de São Paulo (IBGE, 2019), quanto à exploração animal, indica que a equinocultura, a bovinocultura de corte, mista e leiteira estão presente em maior parcela das UPAs no Município de Taciba-SP, seguidos em menor quantidade pela ovinocultura e avicultura para corte e para ovos.

Ainda, o referido Município está classificado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com a obtenção de um alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), 0,723 (IBGE, 2023), o que sugere uma forte governança pública por meio de uma gestão integrada, entre o poder público municipal de Taciba (Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente) e o agricultor familiar. Atuando desde 2017 até o ano pandêmico de 2020, mudando a realidade local do agricultor familiar por meio de políticas públicas baseadas neste novo papel do Estado, que vai além da dimensão econômica.

Neste contexto, o poder público local de Taciba, utilizando-se da governança pública – descentralização e participação da sociedade –, viabilizou o desenvolvimento de políticas públicas com a participação do agricultor familiar, representado por meio dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) e de Alimentação Escolar (CAE), como também da Associação de Produtores Rurais (ASPRUT), tais como: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Projeto Municipal “A

Agricultura Familiar não pode parar na pandemia”; a assistência técnica e extensão rural por meio da parceria entre Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente com a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, presente no Município de Taciba-SP, na Casa da Agricultura; a patrulha municipal agrícola; o Programa Melhor Caminho; o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP/BANAGRO); o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); a Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA); o Cadastro Ambiental Rural (CAR); e o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu a antiga Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

Neste cenário, a ideia da presente pesquisa, com o tema “O papel do poder público municipal na manutenção da agricultura familiar: um estudo no Município de Taciba-SP”, é contribuir com o debate sobre as relações entre o Estado e a sociedade civil, demonstrando o novo papel que deve assumir o poder público frente à complexidade social para um projeto de desenvolvimento que ultrapasse os fins econômicos, mas que consiga diminuir a dicotomia entre o público e o privado, na consecução do interesse comum. E também, não menos importante, trazer a experiência tacibense de governança pública para a manutenção do pequeno produtor no campo, servindo, ainda, de modelo a ser seguido por outras municipalidades, além de poder contribuir com futuras pesquisas empíricas.

O presente trabalho amolda-se à linha de pesquisa 2 – Planejamento Ambiental e Desenvolvimento Regional –, do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente de Desenvolvimento Regional da Unoeste, uma vez que envolve a temática do desenvolvimento rural e manutenção do agricultor familiar no campo por meio de implantação de ações integradas entre o poder público municipal de Taciba-SP e o agricultor familiar, dentro da concepção teórica de um novo papel que o Estado deve adotar.

Nesse sentido, este trabalho de pesquisa está atrelado ao Projeto Interdisciplinar denominado “PROINTER SuSA: Sustentabilidade e segurança alimentar no Pontal do Paranapanema”, pois trata-se de um estudo sobre a governança pública municipal e as políticas públicas desenvolvidas para a agricultura familiar no Município de Taciba-SP, que faz parte do Pontal do Paranapanema, possibilitando um modelo de gestão descentralizada e participativa em relação ao desenvolvimento, ao fortalecimento e à manutenção da agricultura familiar, não só

para os agricultores de Taciba-SP, mas também servindo de referência para a região do Pontal do Paranapanema.

Além disso, a pesquisa aqui estudada é fundamentalmente justificada pela Agenda 2030 das Nações Unidas, que entre os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, se encontra o Objetivo 2, cuja finalidade é “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável” (ONU, 2015). Dessa forma, é necessário promover práticas agrícolas sustentáveis, por meio do apoio e fortalecimento da agricultura familiar, do acesso equitativo à terra, à tecnologia e ao mercado.

1.1 Problema de pesquisa e hipótese

A problemática se apresenta nos seguintes questionamentos: Quais as bases teóricas que permeiam o novo papel do Estado com a sociedade? Qual o papel do poder público municipal na manutenção da agricultura familiar? Em que medida o papel do poder público municipal de Taciba-SP possibilitou a manutenção do agricultor familiar no campo no período da pandemia?

A hipótese adotada para guiar a pesquisa parte da seguinte ideia: o poder público municipal tem um papel fundamental na manutenção da agricultura familiar, sendo possível afirmar que as ações integradas entre o poder público municipal de Taciba-SP e o agricultor familiar, a partir do ano de 2017 até o ano de 2020 (início da pandemia do COVID-19), possibilitaram a manutenção do agricultor no campo.

Justifica-se a presente pesquisa pela necessidade do amadurecimento de debates acerca dos novos paradigmas que tanto o Estado como a sociedade civil devem ter em prol de um desenvolvimento de ações conjuntas, pois deve ser enfatizado, por um lado, uma administração pública que seja mais eficaz, responsiva e, por outro, da possibilidade de novas formas de participação e exercício de cidadania, tornando mais democráticos os processos de decisão sobre as questões sociais consideradas prioritárias.

A ideia da presente pesquisa é contribuir com uma reflexão sobre as relações entre o Estado (representado pelo poder público municipal de Taciba-SP) e a sociedade civil (o agricultor familiar), e os papéis assumidos por cada um desses agentes, bem como a implementação de políticas públicas para fortalecimento e manutenção do agricultor no campo, dentro da concepção que o Estado atual deve

adotar. Neste sentido, trata-se de uma pesquisa pioneira na região do Pontal do Paranapanema-SP, onde se encontra inserido o Município de Taciba-SP, portanto poderá trazer importantes contribuições para o poder público de outras municipalidades e, a partir daí, podem ser realizadas novas pesquisas empíricas, bem como produções teóricas pautadas no presente trabalho.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

O **objetivo geral** deste estudo consiste em:

- Apresentar e analisar o papel do poder público municipal na manutenção da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, em razão do período pandêmico vivenciado em 2020.

1.2.2 Objetivos específicos

Já os **objetivos específicos** da presente pesquisa são:

- Apresentar as bases da concepção teórica contemporânea que permeia o novo papel do Estado e sua relação com a sociedade civil.
- Analisar a evolução histórica, os instrumentos normativos e as políticas públicas da agricultura familiar no Brasil (PRONAF, PAA e PNAE).
- Relacionar a realidade das ações existentes entre o poder público municipal e o agricultor familiar considerando a concepção teórica do novo papel do Estado com a sociedade.
- Identificar as políticas públicas adotadas pelo poder público municipal de Taciba-SP, em prol da agricultura familiar, a partir do ano de 2017 até o ano de 2020 (início da pandemia).

1.3 Metodologia

1.3.1 Metodologia da pesquisa

Utilizou-se, como **metodologia**, a pesquisa básica bibliográfica, documental, um estudo descritivo e analítico, caracterizando-se como estudo de caso exploratório, descritivo-interpretativista, com o método dedutivo. Pautada no desenvolvimento de uma concepção teórica, constituindo-se predominantemente de uma abordagem qualitativa, e guiada pelo pressuposto de que a implementação de ações integradas entre o poder público local (Município de Taciba-SP) e o agricultor familiar, a partir de 2017 até o ano de 2020 (início da pandemia), a pesquisa se desenvolve considerando o novo papel que o Estado deve adotar na sua relação com a sociedade, pelo movimento chamado governança pública.

1.3.2 Procedimentos metodológicos

A pesquisa bibliográfica foi realizada com base em livros, artigos de revistas científicas da área de interesse e levantamento de dados nas seguintes plataformas e portais: *Google*, *Google Acadêmico*, *SciELO (Scientific Electronic Library Online)*, Periódicos CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), *Science.gov* e *Science Research.com*.

Com relação à pesquisa empírica, foi utilizado como objeto de estudo o Município de Taciba-SP, a partir da pesquisa documental e utilizada como técnica a observação assistemática. As informações foram extraídas, em especial, por meio de banco de dados de órgãos oficiais, tais como: IBGE (Censo Demográfico 2010 e 2022; Censo Agropecuário 2006 e 2017), Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA), Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e ainda as Legislações Municipal, Estadual e Federal.

Na Prefeitura Municipal de Taciba-SP, as informações foram obtidas por meio dos seguintes órgãos: a) Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, onde foi verificado o Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de 2009 e sua revisão em 2018, bem como as ações do Conselho Municipal de Desenvolvimento

Rural (CMDR), a estrutura e as funções da equipe de trabalho da referida secretaria; b) Secretaria Municipal da Educação, sendo verificadas as ações do Conselho de Alimentação Escolar (CAE); e c) Secretaria Municipal de Administração e Finanças, onde foram obtidas as informações sobre as receitas municipais destinadas ao setor agropecuário e ao imposto territorial rural.

A pesquisa foi baseada no método dedutivo, pois, mediante levantamento das informações, estabeleceu-se uma relação de causa e efeito. Realizou-se, ainda, uma comparação da produção agrícola e pecuária em bases de dados oficiais. Foram analisadas, em especial, as informações contidas nos Censos Agropecuários de 2006 e 2017 do IBGE e do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA), ocorridas em 2007/2008 e 2016/2017, desenvolvido pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento (CDR/SAA), buscando apresentar a diversidade de informações existentes e sugerir a amplitude da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, ocorrida em uma década (de 2007 a 2017).

Há diferenças conceituais importantes entre esses levantamentos. A unidade de análise utilizada pelo Censo é o “estabelecimento agrícola” e corresponde a “toda unidade de produção dedicada, total ou parcialmente, à exploração agropecuária, florestal ou aquícola, independente do seu tamanho, de sua forma jurídica [...], de sua localização [...], tendo como objetivo a produção...” (IBGE, 2019, p. 14). No LUPA, a Unidade de Produção Agropecuária (UPA) é definida como “conjunto de propriedades agrícolas contíguas e pertencentes ao mesmo proprietário; localizada dentro de um mesmo município; com área igual ou superior a 0,1 ha; e não destinada exclusivamente para lazer” (São Paulo, 2009, p. 2). Dessa forma, para o LUPA, uma área de produção de um mesmo proprietário desmembrada em diferentes lotes para mais de um agricultor é considerada como uma unidade de produção agropecuária.

Essa coleta de dados secundários, iniciada no primeiro semestre de 2023, concentrou-se em documentos institucionais que apresentavam e discutiam a experiência tacibense. A análise dos dados foi realizada com o intuito de organizar as informações e contextualizá-las. A análise de conteúdo foi realizada com base no método de interpretação das informações selecionadas.

1.4 Estrutura do trabalho

O trabalho está estruturado em cinco seções. A seção 1 traz a Introdução, de abordagem geral. A seção 2 apresenta as bases da concepção teórica contemporânea que permeia o novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, apontando o movimento chamado Governança Pública, por sua importância no processo de democratização na construção de soluções conjuntas para as questões sociais, numa visão multidimensional e paraeconômica. Além disso, aponta o papel do poder público municipal como coordenador das políticas públicas para a agricultura familiar, na perspectiva da descentralização e democratização e, ainda, dentro desse cenário como ocorrem as relações entre o Estado e os diversos atores sociais, podendo se dar uma governança pública forte ou fraca, dependendo da proximidade dessa relação.

A seção 3 apresenta as políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil e sua importância para o desenvolvimento rural, em especial o PRONAF, PAA e PNAE. Dentro desse cenário, demonstra-se que, embora a agricultura familiar tenha se fortalecido com diversos avanços, sofreu retrocessos das políticas públicas em andamento, dependendo do respectivo governo em exercício no poder político, alterando, dessa forma, a relação entre o Estado e a sociedade civil.

A seção 4 aborda o poder público municipal de Taciba-SP como coordenador no desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar, trazendo a caracterização do Município objeto de estudo, a experiência municipal e as políticas públicas para o setor agrícola familiar, como também a relação da administração pública municipal com o agricultor familiar tacibense, utilizando-se do movimento da governança pública (descentralização e democratização) para o desenvolvimento local.

Encerrando a presente pesquisa, a seção 5 lança as considerações finais e apresenta as reflexões das principais ideias, reconhecendo a necessidade de mais debates acerca da concepção desenvolvida para Governança Pública, porém, fica evidenciada, mesmo diante das limitações existentes, a emergência de um novo papel do Estado, tendo em vista que desenvolvimento econômico por si só não basta, mas deve ser fruto de uma visão multidimensional da sociedade.

Sendo assim, o Estado passa a ser o coordenador de políticas públicas voltadas para atender às peculiaridades e prioridades locais, como ocorreu no desenvolvimento de políticas públicas para a manutenção da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, cuja relação entre o poder público municipal e o agricultor familiar tacibense foram essenciais para o desenvolvimento de uma governança pública forte, atendendo às necessidades e demandas do setor familiar agrícola, alcançando melhores índices de bem-estar social.

2 A GOVERNANÇA PÚBLICA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE

A presente seção visa apontar as bases da concepção teórica contemporânea que permeia o novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, apontando o movimento chamado Governança Pública, por sua importância no processo de democratização na construção de soluções conjuntas para as questões sociais, numa visão multidimensional e paraeconômica. Além disso, apresenta o papel do poder público municipal como coordenador das políticas públicas para a agricultura familiar, na perspectiva da descentralização e democratização e, ainda, dentro desse cenário como se dá as relações entre o Estado e os diversos atores sociais, podendo ocorrer uma governança pública forte ou fraca, dependendo da proximidade dessa relação.

O reconhecimento e a valorização da agricultura familiar no Brasil convergem com a mudança na relação entre o Estado e a sociedade civil, por meio do movimento chamado governança pública. Nesse sentido, não é possível discorrer sobre a implementação de políticas públicas para o setor familiar agrícola, nas esferas federal e municipal, especificamente no Município de Taciba-SP, sem abordar em contrapartida, as bases da concepção teórica contemporânea que permeia o novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, no processo de democratização e na construção de soluções conjuntas para as questões sociais no meio rural.

O desenvolvimento de uma sociedade é fruto de suas atividades produtivas, porém, a predominância da lógica do capitalismo, de que o mercado é o único responsável para o desenvolvimento de uma sociedade, sem considerar as demais dimensões que a cercam, acaba por negar necessidades humanas básicas e universais; além disso, reduz o processo de produção criativo, promove uma fragmentação emocional e social, provoca o consumismo, agride o meio ambiente, impõe barreiras ao desenvolvimento pleno do ser humano (Polanyi, 1980).

Diante da complexidade dos seres e das coisas que coexistem numa sociedade e os desafios existentes, é preciso repensar o papel do Estado, tanto em sua relação com a sociedade, como na forma como participa do seu desenvolvimento, partindo do pressuposto de que as relações econômicas permeiam o sistema social e são dimensões fundamentais, no entanto, não lhes cabe a lógica de direcionar e ditar as regras do desenvolvimento de forma unidimensional.

Sendo assim, a partir da Constituição Federal de 1988, com o aprofundamento da descentralização federativa e a abertura de espaços para a participação de diversos atores sociais, o papel do poder público municipal ganhou poder e autonomia na gestão de problemas socioeconômicos e ambientais, bem como na definição e implementação de políticas públicas, em especial para o setor agrícola familiar, pois estas se fazem mais completas nas escalas locais do que nas estruturas de um Estado central, em prol do desenvolvimento localizado.

Paralelamente, tanto no meio acadêmico como no político-institucional começou a ganhar espaço o conceito de governança pública, descentralização, democratização, poder público municipal. E, por consequência, com base na apropriação de um novo entendimento das dimensões dos novos conceitos, resultaram no surgimento de diversas políticas públicas nos últimos anos, nas mais diferentes estruturas de governo, alterando a relação entre Estado e sociedade.

Assim, para que projetos, ações ou políticas públicas promovam o desenvolvimento localizado de forma mais efetiva, é indispensável que a prática da governança pública, na esfera municipal, esteja em consonância com a dinâmica e a realidade local sobre os quais elas incidem, exigindo que a relação entre Estado, agentes de mercado e atores sociais seja de cooperação e atuação conjunta, superando, dessa forma, a hegemonia do interesse econômico, numa visão multidimensional.

Diante disso, é necessário o amadurecimento no debate acerca de que qualquer ação pública de desenvolvimento deve respeitar as particularidades locais, ou seja, a multidimensionalidade, que inclui as dimensões social, cultural, econômica e ambiental, para que as desigualdades sociais não sejam agravadas e se obtenha melhoria na qualidade de vida. Assim, a governança pública possui as dimensões necessárias, utilizando-se do poder público municipal para promover o desenvolvimento na esfera local de forma coproduzida entre Estado, mercado e sociedade, notadamente no que diz respeito ao setor agrícola familiar.

2.1 Conceito de governança pública

Inicialmente, cabe esclarecer, que a palavra *governança* pode ser utilizada em diversos assuntos e sentidos, pois se verifica a utilização desse termo em diversas perspectivas e abordagens em razão das várias ambiguidades geradas nas diversas

áreas de conhecimento, indicando, até mesmo, a existência de muita confusão na literatura (Frey, 2004; Bovaird, 2005; Secchi, 2009; Rhodes, 2010; Raquel; Bellen, 2012; Denhardt, 2012; Peters, 2013; Mandeli, 2016; Castro; Silva, 2017).

A expressão governança surgiu primeiramente nas organizações privadas, chamada por alguns estudiosos de governança corporativa, sendo importante abordar a sua origem para que não seja empregada de forma distorcida. Benedicto *et al.* (2013, p. 287) demonstram que “[...] o termo governança corporativa existe há muito tempo [...]”, tendo ganhado força na década de 1980 nos EUA e Europa. Dessa forma, há uma abordagem que entende que a governança corporativa surgiu em virtude do dinamismo de mercado e da expansão das transações financeiras. Portanto, embasada em uma vertente financeira (Fontes Filho; Picolin, 2008).

Nesse sentido, são comuns as expressões: governança empresarial, organizacional, corporativa, interativa, em rede, global, local, territorial, pública, democrática, boa governança, entre outras (Frey, 2004; Secchi, 2009; Denhardt, 2012; Raquel; Bellen, 2012). Conforme demonstram Souza e Siqueira (2007), é possível observar que alguns autores utilizam *New Public Management* e governança pública como sinônimos. E ainda sobre isso, “governança é um tema abrangente e multidimensional, que tem sido pronunciado sem o devido rigor nos discursos políticos e empresariais” (Santos; Pinheiro; Queiroz, 2014, p. 2).

Embora se verifique a existência de uma diversidade na utilização do termo governança, tanto no âmbito privado como no público, é preciso contextualizar e delimitar alguns conceitos de governança pública, pois essa diversidade de conceitos e concepções pode levar a armadilhas teóricas (Raquel; Bellen, 2012).

Nesse sentido, no âmbito das relações entre Estado, sociedade e mercado, com ênfase no público, o uso da expressão *governance* surgiu em diversas abordagens e vertentes, mas há um elemento em comum: a ideia de que os diversos atores sociais sejam envolvidos no processo político-administrativo, ou seja, a participação dos atores sociais para um projeto de desenvolvimento que reflita os interesses de uma sociedade multicêntrica. Assim, Santos (1997) destaca que governança não é somente a capacidade de governar, mas envolve também articular os diversos atores sociais.

É neste contexto que emerge o movimento da administração pública, conhecido como governança pública (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008; Bevir, 2011), que vem sendo debatido em abordagem multidisciplinar, buscando a participação de

outros atores na articulação de políticas públicas, no intuito de propiciar o fortalecimento da democracia e não somente de melhorias de resultados. Ou seja, esse movimento possibilita a participação dos vários atores sociais para se promover o desenvolvimento que vai além da economia.

O movimento governança pública abre a possibilidade de uma nova relação entre Estado, mercado e sociedade, pois se incorporam nele novas características às formas de gestão do Estado, como ser mais democrática, descentralizada, participativa e transparente na relação com o mercado e a sociedade, numa proposta de melhorar a democratização dos processos de implementação de políticas públicas para atingir resultados mais responsivos numa sociedade multidimensional e, por fim, a utilização de mecanismos inovadores que facilitem a cooperação entre o mercado e a sociedade.

Para Raquel e Bellen (2012), diante das diferentes contribuições de estudos acerca do entendimento sobre o conceito de governança pública, elaboraram um resumo com o propósito de demonstrar a ideia de que a governança pública busca a articulação em rede de diversos atores sociais públicos, privados e não governamentais, enfim, relacionados ao Estado, ao mercado e à sociedade civil com o fim de gerenciar conflitos e interesses no alcance de objetivos comuns.

A governança pública, segundo Kettl (2002), implica responsabilização e compartilhamento de diversos atores na busca por satisfazer as necessidades públicas, envolvendo, além do Estado (e governo), as organizações sem fins lucrativos, o setor empresarial e a sociedade.

Entendem Alcântara, Pereira e Silva (2015), que o conceito de governança pública ressalta a busca pela cooperação, ação conjunta, entre os diversos atores, na qual o papel do Estado sugere uma nova forma de se relacionar com a sociedade na implementação de políticas públicas, sendo, dessa forma, o coordenador das relações entre si, o mercado e a sociedade civil, a fim de superar a hegemonia do interesse econômico (Dias; Cario, 2014). Sendo ainda compreendida como “[...] um mecanismo de fortalecimento das relações entre governo e comunidades locais motivadas por processos de cooperação” (Pardini; Gonçalves; Camargos, 2013, p. 41), ou ainda, “[...] a capacidade de ação estatal na formulação e implementação das políticas, tendo em vista a consecução de metas coletivas” (Diniz, 1998, p. 42).

Dessa forma, a governança refere-se a “[...] padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e

regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (Santos, 1997, p. 342), incluindo-se aí

[...] não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos (Santos, 1997, p. 342).

A governança opera num plano mais amplo, englobando a sociedade como um todo.

No entendimento de Bresser-Pereira (2001, p. 8), a “Governança Pública é um processo dinâmico pelo qual se dá o desenvolvimento político e através do qual a sociedade civil, o Estado e o governo organizam e gerem a vida pública”. E, em outro momento, ao discutir as reformas do Estado, afirma que “[...] é um modelo de gerência que é também um modelo de ‘governança’ por que envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar” (Bresser-Pereira, 2008, p. 394). Porém, assevera que, na governança, o Estado é protagonista das relações (Bresser-Pereira, 2008), mesmo buscando a cooperação com a sociedade e com o mercado. Para Paes de Paula (2005) o pensamento de Bresser-Pereira sobre o modelo estrutural de governança pública é pautado numa lógica gerencialista.

Alguns autores afirmam que a governança leva à diminuição do protagonismo estatal, porém, isso não é consenso; para outros, “[...] o Estado, no entanto, não perde importância, mas sim desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle” (Secchi, 2009, p. 360). No mesmo sentido, porém de forma mais abrangente, alguns estudiosos entendem que não há um declínio da força do Estado, o que de fato ocorre na governança pública é uma transformação no seu papel em relação à sociedade (Evans, 1996; Jessop, 2004). Dito de outro modo, a descentralização do poder estatal constitui-se estratégia do Estado, agindo de forma consciente, podendo a qualquer momento ser suspenso por ele, permitindo-o retomar o poder estatal quando houver necessidade (Pierre; Peters, 2000).

A governança pública constitui um movimento que emerge a partir das últimas décadas do século XX, apontando para uma mudança do padrão de gestão centralizado, em direção a outro que elege a participação da sociedade na elaboração das políticas, na realização de tarefas, no acompanhamento de resultados, na

melhoria dos serviços públicos e atos que expressam maior relação integradora, Estado e sociedade (Dias; Cario, 2017).

Até aqui se verifica que o movimento de governança pública seria uma superação do modelo de administração pública gerencial. Para outros é um movimento paralelo ou ainda sinônimo do próprio modelo gerencial. Porém, Secchi (2009) alerta que, no mundo empírico, a linha entre o movimento de governança pública e o modelo gerencialista é tênue.

Com base no que foi apresentado, constata-se que a governança pública é também um conceito e uma prática em construção, sendo recente sua construção de conhecimento nas ciências sociais, não podendo ainda considerar-se totalmente delimitada em termos de definição. Dessa forma, opta-se por utilizar o termo 'movimento' no lugar de 'modelo', por entender que para ser considerado um novo modelo de reforma da administração pública, é necessário ter claramente definido e delimitado o seu conceito, sugerindo semelhança com algo já passível de implantação. Como movimento, sugere que seus pressupostos ainda estão sendo amadurecidos, evitando-se que a adoção simplesmente de um modelo seja apenas no aspecto teórico e estético, o que se rejeita de plano.

Embora a literatura (Kooiman, 2003; Pierre; Peters, 2000; Rhodes, 2010; Peters, 2013) demonstre que há diferentes caminhos apontados para o debate do movimento Governança Pública, duas perspectivas são mais enfatizadas e merecem ser aqui mencionadas: uma, com enfoque na estrutura; e a outra, no processo dinâmico de cooperação.

2.1.1 Governança Pública sob a perspectiva de estrutura

Nesta perspectiva estruturalista, a ênfase, de modo geral, se concentra no impacto que as estruturas e as instituições possuem na sua dinâmica, mais destacadamente no deslocamento do poder estatal nas diferentes direções, na formação de redes sociopolíticas e na hierarquização, conforme a concepção weberiana.

Os estudos sobre Governança Pública demonstram que ela se manifesta de forma diferente nos níveis nacional, regional e local, da mesma maneira ocorre com as instituições políticas que também exercem papéis diferentes em cada um desses níveis.

Quanto ao deslocamento do poder estatal, a literatura identifica três direções que essa realocação pode ocorrer, de uma maneira geral: i) um deslocamento do poder do sistema político central para sistemas regionais e locais (*downward*), por exemplo, a descentralização político-administrativa que cria outro órgão dentro da mesma estrutura de governo; ii) um deslocamento do poder para cima, no sentido de organizações transnacionais, como no caso da União Europeia e da Organização Mundial do Comércio (OMC) – (*upward*); e iii) um deslocamento do controle para instituições externas com devido poder discricionário, que atuam como extensão da competência do Estado (*outward*), como ocorre com as privatizações, parcerias público-privado, convênios, terceirizações (Pierre; Peters, 2000).

Quanto às redes políticas, a ideia que vem se formando no movimento de governança pública é de que os cidadãos podem e devem ser envolvidos na construção e implementação de políticas públicas, ou seja, a inclusão da sociedade civil e das comunidades locais na busca de melhores soluções na tomada de decisão, fortalecendo, assim, a democracia, pois questões sociais são mais adequadamente resolvidas no nível da comunidade quando se pode contar com a especialização que as organizações da sociedade civil acabam desenvolvendo.

O surgimento das novas demandas sociais, no final do século passado, promovidas pelo processo da globalização, acabou desafiando a administração pública para uma mudança do modo de governar que ultrapasse os padrões tradicionais. Foi nesse sentido que permearam os debates das ciências sociais na última década, de que a sociedade civil organizada e as comunidades têm um papel fundamental na busca de melhores soluções para as questões sociais das quais fazem parte, quando podem ser discutidas e resolvidas em nível local.

O Estado tem o papel de estreitar as relações entre os diversos atores, ou seja, mercado e sociedade civil, para que se possa facilitar as coesões e a busca de soluções para questões mais específicas. Dessa forma, pode ser confirmado o desenvolvimento de redes políticas pelas interferências da sociedade e do mercado, considerando que essas redes conciliam e coordenam os esforços dos atores na tomada de decisão e na implementação de políticas públicas.

Diante disso, tem-se a perspectiva de que a influência dos cidadãos deve ser mais direta quando se trata de uma democracia e daí emerge uma ideia nova para a coordenação exercida por parte da Administração Pública, baseada na conjugação do uso de grupos representativos, pertencentes a elos das redes ou outras estruturas

sociais intermediárias, desde que caracterizados como mecanismos para a busca de interesses coletivos (Pierre; Peters, 2000).

As redes são entendidas essencialmente como estruturas de autorregulação dentro de seu setor de atividades (Dias, 2012) e pressupõe-se que elas se auto-organizem. Para Rhodes (2010), as *policy networks* podem ser usadas para explorar uma nova forma de governar, como o emergente movimento de governança pública, que visa, por consequência, um novo modelo de relação entre Estado e sociedade. Esse mesmo autor afirma, ainda, que as redes políticas facilitam a coordenação dos interesses públicos e privados, contribuindo para aumentar a eficiência na execução de políticas públicas (Rhodes, 1997).

Aponta Bobbio (2005) a noção recente de governança que incide sobre novas formas de articulação entre setores público e privado, maior integração entre Estado e sociedade; estímulo a novas práticas participativas e novas formas institucionalizadas de gestão de políticas e serviços descentralizados. Segundo o autor, pela ótica da governança a formulação e implementação das políticas públicas advêm de uma pluralidade de atores com diferentes naturezas organizacionais e de diferentes escalas territoriais, estando baseada em acordos e contratos negociados por meio de redes políticas.

Nesse sentido, é preciso entender a governança pública como “[...] a prática de uma gestão compartilhada de processos decisórios que conduz, a partir do consenso, as deliberações de uma dada rede, objetivando articular e facilitar ações do projeto de desenvolvimento traçado pelos próprios participantes [...]” (Villela; Pinto, 2009, p. 1075). Ainda, Bevir, Rhodes e Weller (2003) e Rhodes (1997) destacam a governança pública como um caminho para formas não hierárquicas e a prática de redes. Para eles, essa perspectiva se afasta do ideal neoliberal e se refere à vertente da governança como redes.

Por fim, quanto à hierarquização, última perspectiva estruturalista da governança pública, há uma crítica na maior parte da literatura que, para se dar um novo modelo de Administração Pública, é preciso romper com a concepção weberiana, no sentido da hierarquia verticalizada. Segundo Pierre e Peters (2000), os críticos entendem que a hierarquia verticalizada foi importante para um momento histórico, ou seja, para romper com o modelo de estado patrimonialista, como também foi adequado para a época da economia fordista quando o serviço público era muito

padronizado, havia um controle interno do mercado e o Estado atuava como agente de força.

Mas, como houve uma alteração profunda na realidade desde a implantação do modelo burocrático, o argumento em defesa desse modo de governar foi entrando em declínio. O enfoque passa a ser o compartilhamento de poder entre Estado, sociedade e mercado, reduzindo as fronteiras entre as esferas e os diversos atores, as estruturas devem ser de menor escala, diversificadas e flexíveis, deve ocorrer a troca do controle formal por uma relação informal, descentralização do poder central, enfatizando uma estrutura de forma horizontal.

Advertem Kooiman (2003), Pierre e Peters (2000) que pode não ser uma escolha mais adequada desconsiderar a importância das estruturas hierárquicas em um sistema de governança, pois ainda continuará a ser um importante meio para se governar a sociedade. Entretanto, a hierarquia da forma concebida na governança se torna flexível, podendo ocorrer pelo poder central a delegação de seu poder para organizações não estatais de forma estratégica e retirando esse poder quando for necessário.

Dessa forma, é possível conceber Governança Pública com alguns elementos do ideal burocrático, pois há ainda uma forte incidência desses elementos presentes na organização política e institucional, mesmo nas democracias mais avançadas, causando um significativo impacto nas relações hierárquicas entre as instituições e os atores sociais. Ademais, em paralelo, está sendo fortalecida aos poucos a horizontalização da sociedade por meio das redes, podendo ambas as estruturas hierárquicas – horizontal e vertical, esta flexibilizada – caminharem juntas.

Nesse sentido, por Governança Pública, entende-se a rede de relações horizontais entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas, sem nenhum ator soberano (Secchi, 2009). Por outro lado, fica evidenciado que é fundamental considerar elementos do ideal weberiano na concepção de governança (Pierre; Peters, 2000; Kooiman, 2003; Rhodes, 2010).

Sendo assim, é preciso repensar as formas tradicionais de governar. A emergência do novo papel do Estado no movimento governança pública, numa abordagem estruturalista, deve considerar a descentralização do poder estatal para as três direções, a formação de redes, ou seja, diversidade de atores sociais e, a hierarquização, de forma horizontal ou na vertical, mas flexível, para dar conta do

desenvolvimento almejado, numa perspectiva paraeconômica, no contexto complexo de uma sociedade multidimensional.

2.1.2 Governança Pública sob a perspectiva de processo cooperativo e da coordenação Estatal

Além da perspectiva estruturalista já apontada, se faz necessário discutir a governança pública pela perspectiva de processo dinâmico de cooperação e, ainda, como se dá a ação de coordenação estatal dentro do processo cooperativo, observando que, quanto à segunda perspectiva – governança como processo –, é bem recente na literatura e pesquisas empíricas nesta perspectiva ainda são raras.

Quanto ao processo dinâmico na governança pública, Kooiman (2003) entende que as questões sociais em determinada sociedade têm suas soluções construídas com base em processos interativos e, dessa forma, são colocadas num contexto que contém três características que estão presentes na sociedade moderna: diversidade, complexidade e dinâmica. Para esse autor, essas características influenciam significativamente a capacidade de governar uma sociedade na atualidade, influenciando não apenas quem está sendo governado, mas também quem governa. Assim, essas características sofrem variações conforme são tratadas, podendo se transformar em pontos fortes ou fracos dentro de um sistema de governo, pois se sugerem como inerentes à capacidade de desenvolvimento de uma sociedade.

A dinâmica, neste contexto, é potencial de mudança e transformação social, mas pode também provocar consequências desinteressantes se seu processo não for coordenado dentro de uma perspectiva de um equilíbrio dinâmico. Diante disso, pensar governança pública como processo dinâmico sugere a necessidade de um modelo de administração pública em que as atividades de um governo e as demandas sociais possam ser pensadas e realizadas com responsabilidade conjunta entre os vários atores, entre eles, o Estado, o mercado e a sociedade civil (Kooiman, 2003).

Partindo dessa percepção de processo dinâmico, que envolve atores sociais e políticos, é necessário avançar para se concentrar na coordenação dessa dinâmica, ou seja, a concepção de governança pública, que leva a outro debate sobre as ações do Estado e de um governo na coordenação desse processo cooperativo, as interações.

Embora haja um entendimento dominante, dado pelo neoliberalismo, de que o papel do Estado esteja diminuindo, Pierre e Peters (2000) discordam e defendem a ideia de que este agente está em transformação. No entendimento de Kooiman (2003), o Estado continua sendo o agente coordenador do processo de desenvolvimento, sendo pauta central nas teorias de governança, corroborando o mesmo pensamento Pierre e Peters (2000) e Rhodes (2010).

Assim, o Estado deve ser responsável pela coordenação do processo social, na consecução dos objetivos coletivos, ainda que sua autoridade atualmente não esteja tão associada à força legal, mas sim à sua capacidade em sua função de mecanismos de cooperação. Para Rhodes (1997), um Estado forte passa a ser aquele capaz de estabelecer e coordenar as prioridades dos diversos atores, preconizando um Estado menos interventor, mais regulador e mediador. Passa-se a um Estado que tem a função de ativador e coordenador das relações e agente cooperativo na sociedade, em vez de um Estado dirigente (Kissler; Heidemann, 2006).

Kooiman (2003), ao classificar os tipos de ação num processo de governança, distingue colaboração e cooperação e, após, fala da coordenação. Para esse autor, os agentes de um projeto de desenvolvimento buscam a cooperação quando há entre eles interesse mútuo e também preocupação comum em relação ao futuro (tem por base o princípio da reciprocidade). A colaboração, porém, ocorre independentemente do interesse mútuo, tendo esta ação um grau mais leve de formalidade. Na ação de coordenação, o Estado é capaz de promover intervenções nas questões sociais, sendo esta ação um dos principais mecanismos de atenuação da complexidade social.

No mesmo sentido, entende Diniz (1997) que a capacidade de coordenação do Estado, está relacionada entre diferentes áreas do governo. Além de se preocupar em obter coerência e consistência das políticas do governo, a coordenação implica também administrar conflitos de interesses de tal modo que os compatibiliza com a racionalidade governativa, baseado em função de um projeto coletivo, ou seja, do interesse público, decorrente do esforço de compatibilizar as diversas e contraditórias demandas sociais. Ao Estado é necessário saber lidar com o dissenso e o conflito, por meio de negociação e do compromisso.

Importante compreender que, embora os atores sociais tenham interesses distintos, mostram-se dependentes uns dos outros para o alcance de resultados, pois quanto mais houver a interação desses atores, maior será a efetividade do processo,

seja nas relações entre regiões, entre diferentes esferas sociais, entre o governo local e o governo central e, até mesmo, nas relações de nível internacional. Ainda se vale do conceito de capital social, focando sua análise nos resultados que as pessoas podem obter por meio de sua participação em determinada comunidade (Portes, 2000; Costa, 2010). Para Kooiman (2003), a interdependência demanda o uso racional da coordenação como um processo de reintegração e, esta interdependência, pode variar de acordo com o tipo de coordenação demandada.

O Estado, como agente, pode ser interpretado tanto como uma variável dependente quanto independente, ou seja, pode estar na posição de coordenador-chave ou simplesmente ser um dos atores do processo coordenado, dependendo do contexto e da situação que envolve a referida questão social que está sendo tratada. Segundo Pierre e Peters (2000), ambas as variáveis devem ser incorporadas pelo Estado, o que corrobora a concepção de governança pública como um processo dinâmico, pois ora demanda uma atuação mais forte, ora uma atuação mais sutil.

2.1.3 A ideia de complementariedade na Governança Pública associada à democracia

O debate teórico (Pierre; Peters, 2000; Denhardt; Denhardt, 2003; Kooiman, 2003; Bevir, 2011) demonstra que a Governança Pública é um movimento híbrido, pois se desenvolve numa abordagem de complementariedade de características referentes a outros modelos de administração pública – burocrática e gerencial – associando, ainda, mecanismos de democracia representativa e direta, como meio de atingir resultados mais responsivos numa visão multidimensional de sociedade, além de buscar a reintegração da dicotomia entre política e administração.

Assim, o movimento da governança pública fomenta a ideia de complementariedade no sentido de convivência de algumas características das diferentes abordagens, tanto da proposta weberiana e do gerencialismo, para buscar o desenho e a implementação de políticas públicas, com o envolvimento dos diversos atores sociais.

Dias (2012) apresenta uma sumarização das principais características dos movimentos da administração pública burocrática, gerencialista e de governança pública com 06 (seis) variáveis: o objetivo central de cada movimento; o valor buscado como prioridade no referido movimento; a relação que o movimento propõe entre

sistema político e a sociedade; como se apresenta o poder nesse sistema político em termos estruturais; como se dá a elaboração das políticas públicas; e qual ou quais as funções administrativas enfatizadas em cada movimento.

Dessa forma, é possível verificar que em todas as variáveis existe, em algum momento, a continuidade de características de um para com o outro movimento. Assim, a eficiência e a eficácia, objetivos idealizados pela abordagem burocrática e gerencialista, respectivamente, são também objetivos centrais do movimento da governança pública. Quanto à relação do sistema político com a sociedade, a governança pública busca a ideia do modelo gerencialista de relação aberta, que, por sua vez, ultrapassou os limites da relação fechada da burocracia, porém, nesse novo movimento, o sistema político deve considerar a relação com os diversos atores sociais (mercado e sociedade civil).

Na administração pública burocrática busca-se o valor da igualdade, ao passo que a administração pública gerencialista busca a equidade. O movimento de governança pública herda do segundo a equidade, porém, adiciona a responsividade. O poder do Estado era rigidamente centralizado na administração pública burocrática. A descentralização do estado foi idealizada pela administração pública gerencialista no sentido *downward*. No movimento de governança pública, a descentralização de poder no sentido *downward* vai além, pois adota também o deslocamento em outras duas direções, *upward* e *outward*, caracterizando a propagação de redes sociopolíticas (Dias, 2012).

Quanto ao processo de *policy making*, a dicotomia entre política e administração, característica presente na administração pública burocrática, sofre uma atenuação com a reforma gerencialista, contudo, essa separação não é superada. Com o movimento da governança pública passa a ter uma insistência na necessidade de fazer o processo de *policy making* confirmar a reintegração entre política e administração, adotando mecanismos de democracia de forma associada (Dias, 2012).

Por fim, quanto às funções administrativas, tanto na administração pública burocrática, como na gerencialista, se tem a função 'controle'. Já a função 'planejamento' aparece com ênfase a partir da administração pública gerencialista, sendo ambas funções mantidas na governança pública. Entretanto, ainda em relação à função administrativa, no movimento governança pública a participação de outros autores é refinada na garantia de eficácia e melhores resultados, ou seja, a

participação de outros autores revela a valorização do interesse público, garantindo que os resultados não sejam apenas melhores, mas sim responsivos (Dias, 2012).

Nesse sentido, um novo modelo não rompe com as características do modelo anterior, pelo contrário, há uma continuidade em relação a algumas características e de descontinuidade em relação a outras, evidenciando que o envolvimento da sociedade civil e do mercado na construção e implementação de políticas públicas, associando elementos dos tradicionais modelos burocráticos e gerencialistas, com elementos alternativos de base democrática são características do atual movimento de governança pública.

Diante disso, é possível afirmar que um sistema político democrático deve ser capaz de associar as demandas e os interesses dos atores sociais diretamente à atuação política. Nesta perspectiva, num projeto de governança pública, dois elementos alternativos, na ideia de melhorar a democracia, podem ser considerados: a democracia deliberativa e a democracia direta (Pierre; Peters, 2000).

Para os teóricos da democracia deliberativa, a ênfase está nas discussões elaboradas para deliberar, ou seja, o processo de deliberar acaba localizando a vontade das pessoas quando elas argumentam e contra-argumentam informações, dados e interesses, expressando aspectos na busca de soluções para os problemas (Habermas, 1997; Manin, 1987). Na democracia deliberativa ocorre um processo de escolha, tanto individual, quanto coletiva, na qual uma das vantagens é que a fonte de legitimidade é o próprio processo deliberativo. Habermas (1997) afirma que democracia e discurso são faces da mesma moeda e seus fundamentos provêm da mesma fonte: o poder comunicativo do cidadão.

Na democracia direta, pressupõe que o envolvimento dos cidadãos pode se dar pelo simples voto, tais como os referendos e os plebiscitos. Nesse sentido, é uma alternativa que suplanta a existência de instituições representativas, pois os cidadãos agem diretamente sobre a agenda do governo, cabendo a este decidir sobre quais questões serão mais ou menos consideradas por ele (Dias, 2012).

Firma-se, portanto, uma nova forma de administração pública que, em última instância, significa uma nova relação Estado e sociedade. O Estado, por meio de sua forma de gestão, torna-se mais democrático, mais transparente, mais participativo e mais político em seus vínculos com a administração; ao passo que a sociedade, por intermédio de seus membros, tem função de participar na busca de solução de

problemas e de elaborar propostas de desenvolvimento que atendam aos seus interesses.

De acordo com Pierre e Peters (2000), os dois elementos alternativos da base democrática podem contribuir para a concretização do processo democratizante e do fortalecimento regional. Tanto a democracia deliberativa quanto a democracia direta apresentam aspectos úteis e importantes que podem complementar um sistema de governo, que até então estava pautado apenas em elementos tradicionais. Os referidos autores advertem que nenhum dos dois elementos democráticos, por si só, é capaz de suportar um projeto de governança pública de forma coerente e integrada. O que se propõe é a adoção de forma associada de elementos dos movimentos burocrático e gerencialista, com os dois elementos alternativos de base democrático-representativa, tendo estes últimos o enfoque no desenvolvimento regional ou local, aderindo-se ao contexto específico.

Há, no entanto, uma crítica de estudiosos (Rhodes, 1997; Rhodes, 2010; Pierre; Peters, 2000; Kooiman, 2003; Bevir, 2011) acerca da efetividade das estruturas representativas que deveriam mediar a relação entre o Estado e as diversas esferas sociais, por constatarem uma dificuldade de garantir que a coordenação do debate leve a decisões que de fato representem os interesses dos atores. Para os autores supracitados, um caminho seria a adoção associada, ou seja, a democracia direta como forma de confirmar decisões tomadas a partir do processo deliberativo ou para se propor a questões que devem ser deliberadas.

Nessa perspectiva, nas democracias, é preciso que haja a concorrência do Estado e da sociedade civil “para construir consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo” (Tomassini, 2001, p. 45). A governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência. Ao contrário, o conceito de governança pública compreende a ação conjunta de Estado e sociedade, na busca de soluções e resultados para problemas comuns.

Sugere Bevir (2011) a necessidade de uma renovação democrática por meio da participação pública e considera que a governança busca uma cidadania pluralista, uma democracia participativa e a elaboração de políticas públicas de forma dialógica.

Verifica-se que uma grande parte de autores, superando uma concepção inicial de governança, aborda uma vertente mais democrática da governança pública,

como entendida por Diniz (1998), Diniz (2013), Frey (2004), Pierre e Peters (2000), Kooiman (2003), Bevir (2011). Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) entendem governança pública como um conceito essencialmente democrático.

Nesse sentido, há várias adjetivações e importantes conceitos de governança democrática (Ballesteros, 2012; Silva; Lasmar; Pereira, 2013), governança democrática em rede (Denhardt, 2012), governança pública democrática (Scolforo, 2013), governança participativa (Cançado; Sausen; Villela, 2013), ou a governança deliberativa (Pierre; Peters, 2000; Freitas; Freitas; Dias, 2012).

Por ter em pauta o desenvolvimento de forma coproduzida entre atores de racionalidades e interesses distintos (Kissler; Heidemann, 2006), a governança pública emerge de uma proposta multidisciplinar, cujos debates são construídos dentro da Ciência Política, Ciência Econômica e da Administração Pública, especificamente e, apesar de uma tradição nacional desde a década de 1990 (Diniz, 1998), os debates no Brasil ganharam a pauta mais recentemente (Secchi, 2009; Raquel; Bellen, 2012), mas ainda são incipientes se comparado a países da Europa (em especial, Reino Unido, Holanda e Alemanha) e Estados Unidos.

O delineamento do movimento da governança precisa ser amadurecido, não estando ainda muito claro nas discussões teóricas, pois ora os autores caminham para uma definição pautada na dimensão da participação e da cooperação (um modelo de governança pública que pode ser adjetivado como democrático), e, ora pautada no gerencialismo, na eficiência e no desempenho. Frisa-se que ambas as dimensões são necessárias e a questão é que elas não podem ser separadas, como na clássica dicotomia entre administração e política de Wilson (1887). Por fim, constata-se que a governança pública é também um conceito e práticas em construção, sobretudo no Brasil.

A governança pública apresenta-se, assim, como alternativa que transforma a forma de entender a relação entre Estado e sociedade, tornando-se esta última a ser parceira fundamental para o planejamento e a execução de políticas públicas, dando mais sentido à experiência e ao conhecimento das instituições que as representam. Pierre e Peters (2000) ressaltam a importância desse novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, pois, além de fomentar a participação dessa última e incluir a comunidade nas decisões, também acaba por desenvolver um senso de responsabilidade coletiva, reforçando a ideia de fortalecimento da democracia.

De maneira geral, a ênfase do movimento governança pública concentra-se no impacto que as estruturas e as instituições têm na dinâmica, perpassa pelo deslocamento do poder nas diferentes direções, na formação de redes sociopolíticas e na necessidade de coordenação do processo cooperativo, pois há, ainda, a interatividade que se dá entre os diversos atores sociopolíticos para que ocorra um desenvolvimento para além da economia, sendo fruto do interesse coletivo.

Entende-se, neste movimento, que a intervenção estatal é de suma importância para o desenvolvimento, pois este deve ser resultado de um Estado que desempenhe o papel de coordenador das relações entre si mesmo, o mercado e a sociedade na perspectiva paraeconômica de desenvolvimento (Ramos, 1989), tendo os diversos atores sociais como o norteador primeiro para o estabelecimento de políticas públicas que contenham o interesse coletivo, uma vez que a literatura demonstra que elas parecem permear a gênese do movimento da administração pública, que emerge na busca por viabilizar esse novo papel do Estado na relação com a sociedade do século XXI.

Nessa linha de pensamento, o movimento governança pública que se dá pelo deslocamento do seu poder e do envolvimento de outras esferas do governo, tende a contribuir para que o Estado se transforme em agente cooperativo, coordenador e ativador das relações que se dão por meio das redes sociopolíticas e garantidor da produção do bem público. Enfim, que o Estado se transforme em agente estratégico, utilizando-se da reintegração entre as esferas política, econômica e social na busca do atendimento às demandas sociais que devem ser priorizadas de forma coletiva.

No entanto, esse movimento que surge para se sustentar como proposta que instrumentaliza o Estado no desenvolvimento e na implantação de um sistema de governo que regule essa nova relação entre Estado, mercado e sociedade, para que o desenvolvimento seja realmente fruto da ação coletiva e represente o interesse de uma coesão, para que os interesses sejam permeados por uma perspectiva para além da econômica, se faz necessário sair do campo teórico e trazer para a prática exemplos de como essa relação – Estado e sociedade – se apresenta.

2.2 Governança, poder público municipal e o desenvolvimento para além da economia

Inicialmente, é preciso entender que a história das administrações públicas demonstra que o Estado passou a ser um organismo de capitalização do excedente econômico potencial e, por meio de uma realidade institucional por ele coordenada, assumiu o papel de estimulador, dinamizador e controlador das forças produtivas. O modelo de produção capitalista se apropria dos recursos jurídicos e políticos, de diferentes formas e lugares e ultrapassa todas as barreiras que lhe são impostas, e até se adapta e se transforma, cooptando o Estado para impor sua expansão (Arrighi, 2009).

Estudiosos nacionais (Ramos, 1989; Bresser-Pereira, 1998; Bresser-Pereira, 2001; Bresser-Pereira, 2008; Bresser-Pereira, 2009; Diniz, 2007; Diniz, 2013; Dias, 2012; Dias; Cario, 2014) provocaram algumas reflexões acerca do novo papel do Estado, pois a hegemonia do econômico, a predominância de uma ciência social que concebe a sociedade e seus respectivos sistemas sociais como ordenados pela ação racional-intencional e, conseqüentemente, pelo interesse unidimensional, já não tem espaço no desenvolvimento da sociedade do século XXI, que demanda uma visão para além da econômica.

Para tanto, Ramos (1989), por exemplo, desenvolveu um arcabouço conceitual com a sua “Teoria das Delimitações Sociais”, acerca do que ele propôs como um horizonte de possibilidades para a transformação de indivíduos e de uma sociedade mais justa, pois a ênfase no mercado causou diversos sintomas indesejáveis. Dentre as suas constatações, esse sociólogo brasileiro alerta acerca dos pontos cegos existentes nas teorias contidas na ciência social formal que concebem a sociedade e seus respectivos sistemas sociais como ordenados pela ação-intencional e, conseqüentemente, pelo interesse unidimensional.

O desenvolvimento econômico por si só não garante o desenvolvimento de outras dimensões, por exemplo, a diminuição das desigualdades sociais (Dias; Cario, 2014), especialmente do setor produtivo familiar no meio rural, tornando necessária, a partir da década de 1980, a discussão da relação entre Estado e desenvolvimento, seja pelos efeitos da globalização, seja pela necessidade de se repensar o papel do Estado frente à complexidade das relações existentes.

Nesse sentido, novas políticas de desenvolvimento objetivavam ajustar o sistema produtivo brasileiro a partir da segunda metade da década de 1980, o que possibilitou a abertura de caminhos para proposições de crescimento socioeconômico, com viés descentralizador e com espaço de participação de diversos atores sociais.

Na mesma linha, com o objetivo de influenciar os processos de crescimento das economias intrarregionais, a política de desenvolvimento local ganhou força como um modelo desenvolvimentista responsável por buscar a superação dos desequilíbrios econômicos, fomentando espaços com potencialidades de desenvolvimento competitivo e com capacidade de tirar proveito do potencial existente.

Neste contexto, considerando que a governança pública pode se tornar viabilizadora de desenvolvimento local, se utilizando do território como *locus* espacial e socioeconômico privilegiado para implementações de políticas públicas resultantes do processo relacional do Estado, mercado e sociedade civil, se faz necessária a compreensão do conceito de desenvolvimento. E, ainda, como se deu a emergência da governança pública no Brasil, em especial do poder público municipal, perpassando pelos temas do federalismo, descentralização e democracia, como processos fundamentais para o entendimento da reforma do Estado no Brasil.

2.2.1 O sentido de desenvolvimento

O termo desenvolvimento tem provocado diversos debates, suscitando controvérsias e ganhado importância nos últimos anos, sendo utilizado em companhia de expressões como local, territorial, sustentável, rural, humano, social, democrático, participativo integrado, entre outros (Martins; Vaz; Caldas, 2010; Martins, 2002), expressando necessidade de esse processo se realizar de forma mais “amigável”, sendo geográfica, social e culturalmente referenciado (Knopp, 2011).

A primeira concepção de desenvolvimento está atrelada à ideia de crescimento econômico, que foi instituída e amplamente difundida até o início dos anos 60, associando, por exemplo, com as riquezas geradas por um país. Embora isso faça parte dos fatores que podem contribuir para o desenvolvimento, não é o suficiente, pois o crescimento econômico e as altas gerações de riquezas podem estar inseridos em contextos de grandes concentrações de renda, de pobreza, desigualdade social, e com modelos de produção que geram grandes impactos ambientais (Antunes Junior, 2020).

Nesse sentido, estudiosos do desenvolvimento demonstram que não basta o crescimento econômico para que uma localidade seja desenvolvida, mas que este crescimento seja compartilhado com todos, reduzindo as desigualdades sociais e superando os entraves que impedem a obtenção de melhorias na qualidade de vida

para o conjunto da população, alcançando um desenvolvimento que seja multidimensional, ou seja, que irradie por toda a comunidade nas dimensões social, sustentável e também econômica.

É preciso ter uma compreensão ampliada de que desenvolvimento não é o mesmo que crescimento econômico e este não garante aquele, mas consiste na melhoria das condições de vida de uma dada sociedade e no enriquecimento de seu capital social, humano e cultural. E, ainda, de que projetos de desenvolvimento devem estar assentados nas especificidades econômicas, socioculturais, estruturais e físico-naturais dos territórios (Knopp, 2011).

A questão central do desenvolvimento não deve se pautar no funcionamento da economia apenas, mas também na dinâmica da sociedade com a qual se interage por diversas relações, tais como, as sociais, políticas e democráticas, tão e igualmente importantes quanto a economia, que é uma das regulações emanadas da sociedade, que os humanos estabelecem entre si em virtude dos recursos, porém, não se deve tomá-la como fator exclusivo e preponderante (Franco, 2002).

Entretanto, por muito tempo, o desenvolvimento de uma sociedade se utilizou apenas das atividades centradas na sistemática do mercado como forma de medida, ou seja, o desenvolvimento era baseado nos recursos e na produção, esses entendidos apenas como insumos e produtos de atividades de natureza econômica, excluindo as atividades associativas de todo tipo, pautadas em engajamento voluntário ou militante, dos frutos das participações em organizações tipo igreja, família, comunidade, trabalho em agricultura familiar (onde se consome o que produz) e grande parte da atividade dita camponesa (Dias, 2012; França Filho, 2010).

Nesse sentido, medir o desenvolvimento sob a ótica do modelo unidimensional, entre outras consequências, pode levar ao negligenciamento da capacidade produtiva de um país ou região e, sendo assim, à não exploração desta. Ou dito de outra forma, o fato de o produto do trabalho não ser diretamente transferível para o mercado, o leva a ser ignorado pelo sistema oficial de estatística, pois apenas é levado em conta o que é vendido ou comprado, gerando o entendimento convencional de que “os critérios para avaliação do desenvolvimento de uma nação são essencialmente os mesmos que dizem respeito às atividades que constituem a dinâmica do mercado” (Ramos, 1989, p. 181). Tal situação leva a uma identificação simplista entre desenvolvimento e Produto Interno Bruto (PIB).

No modelo de desenvolvimento multicêntrico ou multidimensional, ideias como limites ao crescimento, estratégia de crescimento zero, recursos finitos, avaliação do desenvolvimento de um país com base em indicadores como PIB, Produto Nacional Bruto (PNB), nível de emprego, nível de renda, entre outros, são demonstrações da incapacidade do Estado para desenvolver políticas públicas que superem o círculo vicioso de mercado.

Numa crítica à perspectiva unidimensional de desenvolvimento, bem como à lógica do mercado que sempre predominou, Ramos (1989) tratou do paradigma paraeconômico como sendo o conjunto de pressupostos com o propósito de buscar uma visão multidimensional da sociedade e a subida aos degraus de desenvolvimento, de um nível a outro, entendendo ser uma conquista possível para todos e se comprometendo com a diminuição das desigualdades sociais. Em outras palavras, defende o desenvolvimento no paradigma paraeconômico como alternativa teórica para delimitação dos sistemas sociais, em que o Estado tem o papel de garantidor do desenvolvimento pautado na perspectiva para além da economia e no multacentrismo da sociedade.

Os indivíduos, no modelo unidimensional, absorvem a lógica do mercado como uma segunda natureza e esta inibe ou até mesmo invalida, por exemplo, a sua ação efetiva numa categoria do tipo isonomia. No entanto, numa abordagem multicêntrica, um sistema social tem visão ampla para além da dimensão econômica, pois é pensado de maneira a proporcionar condições adequadas aos seus interesses específicos e dominantes e um plano de desenvolvimento no seu sentido amplo, ou seja, na perspectiva do coletivo (Dias, 2012).

A sociedade vista na perspectiva multidimensional ou multicêntrica, a relação entre mercado e Estado deve ser plena, ou seja, deve ser uma relação que considere a sociedade civil, o mercado e o Estado. Para tanto, deve envolver planejamento e implementação de um novo tipo de Estado, que tenha o papel de formular e executar cenários sociais adequados ao desenvolvimento humano, à convivência e às atividades comunitárias dos seus cidadãos, e não apenas objetivos voltados para o mercado.

Desse modo, o desenvolvimento almejado para a sociedade atual demanda uma perspectiva para além da economia, por entender que desenvolvimento é mais do que acumulação de capital e é mais do que atendimento a interesses individuais. Desenvolvimento, na perspectiva paraeconômica, é um processo induzido pelo Estado,

fruto da coesão entre os interesses das diversas esferas que compõem uma sociedade e reflexo da subida constante dos degraus que levam de um nível para o outro (Ramos, 1989; Dias; Cario, 2014).

Por meio de um processo coproduzido de desenvolvimento, o Estado deve dirigir um sistema de governo descentralizado, capaz de implementar políticas públicas considerando a multidimensionalidade social, conjugando interesses dos diversos atores e concebê-los capazes de projetar e atingir, de forma cooperada, melhores resultados para todos.

Assim, é necessária uma mudança da ideia de governo e também de sua estrutura, um governo que reflita um Estado estratégico para um desenvolvimento local, ou seja, um Estado, como definiram Kissler e Heidemann (2006), quando destacaram que este transforma seu papel em três dimensões: (a) de um Estado de serviço e produtor do bem público, para um Estado que serve de garantia à produção do bem público; (b) de um Estado ativo e provedor solitário, para um Estado ativador e coordenador das relações dos atores para que produzam com ele; e (c) de um Estado dirigente ou gestor, para um Estado cooperativo, em que o bem público é produzido em conjunto.

Diante disso, o Estado deve conter uma estrutura em que se possa atender e garantir a expressão dos valores de uma sociedade, objetivando a construção de políticas públicas que garanta o desenvolvimento local, de acordo com as necessidades e demandas locais. Para isso, é preciso permitir a abertura de novos caminhos para a administração pública, num projeto de Estado descentralizado que desempenhe um papel coordenador e estratégico para o desenvolvimento na perspectiva paraeconômica (Ramos, 1989), considerando no processo as dimensões social, econômica, política e ambiental.

Na abordagem paraeconômica, a concepção de produção e consumo considera, de maneira formal, tanto as atividades remuneradas quanto as não remuneradas. Além disso, a tese, por exemplo, dos limites de crescimento, pode revelar uma gama de oportunidades, tanto no que concerne à produção quanto ao consumo. Mas, para isso, os indivíduos, as instituições e o governo devem conjugar não apenas as perspectivas da lógica de mercado, mas também a lógica de não mercado, ou seja, que também representem melhoria do bem-estar, distribuição de renda e melhores índices de desenvolvimento no seu sentido além do econômico (Ramos, 1989).

Até meados de 1970, o conceito de desenvolvimento era identificado com o progresso material, ou seja, o crescimento econômico era tido como sinônimo de desenvolvimento. Porém, países como o Brasil, que teve a onda de explosão de desenvolvimento e industrialismo marcado pelo crescimento econômico, não se traduziu no acesso das populações mais pobres aos bens materiais e culturais como ocorrera nos países desenvolvidos (Diniz, 2013).

No Brasil, cresceu o enfoque no desenvolvimento local, após a redemocratização na década de 1980, ou seja, passou-se a valorizar a participação de diversos atores locais na construção de desenvolvimento conjunto (Martinelli; Joyal, 2004), na qual o fator econômico passa a ser considerado em parceria com outras dimensões de desenvolvimento (Santos *et al.*, 2017).

Com o surgimento do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano, em 1990, o crescimento da economia passa a ser entendido de outra forma, pois os resultados apresentados não se traduziam em benefícios para a maioria da população (Veiga, 2008). Além disso, o processo de desenvolvimento baseado na industrialização e no consumo de recursos naturais de forma desregrada, como se fossem inesgotáveis, dá início a vários debates, gerando reflexões sobre as políticas públicas e as formas de avaliações de desenvolvimento que deveriam ser estruturadas com base em outros valores, para além da economia.

Dessa forma, a observação de que o crescimento econômico não exatamente provocava uma melhoria na qualidade de vida das pessoas, levou estudiosos e cientistas a procurarem um índice que fosse capaz de refletir a real qualidade de vida da população de uma nação, surgindo, neste contexto, os denominados indicadores de segunda geração, como o Índice de Desenvolvimento Humano, o mais popular de todos (Guimarães; Jannuzzi, 2004).

Ressalta-se que, já em 1954, um grupo de cientistas ligados à Organização das Nações Unidas (ONU) e preocupados em melhorar a definição de desenvolvimento buscou a necessidade de atrelar ao PIB alguns indicadores de outras áreas de conhecimento como educação, saúde e habitação (Siedenberg, 2003). Sendo assim, na década de 1970, a discussão em torno dos indicadores de desenvolvimento socioeconômico ganhou força no meio dos cientistas, os quais sugeriram a utilização de mais indicadores sociais a fim de analisar o desenvolvimento de uma nação.

Além disso, com a Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a descentralização político-administrativa dos entes federados, houve um crescimento

na busca de dados sociais e demográficos para fins de planejamento e formulação de políticas públicas em âmbito local. Nesse sentido, iniciou-se uma demanda por indicadores às diversas instituições pelas municipalidades, como forma de subsidiar a elaboração de planos de planejamento público locais como os urbanos, rurais, plurianuais, ambientais em busca de repasses federais e para a implementação de políticas e programas sociais, seja por exigência de norma legal, seja por meio de cobrança da própria sociedade (Garcia; Alves; Portugal Júnior, 2021).

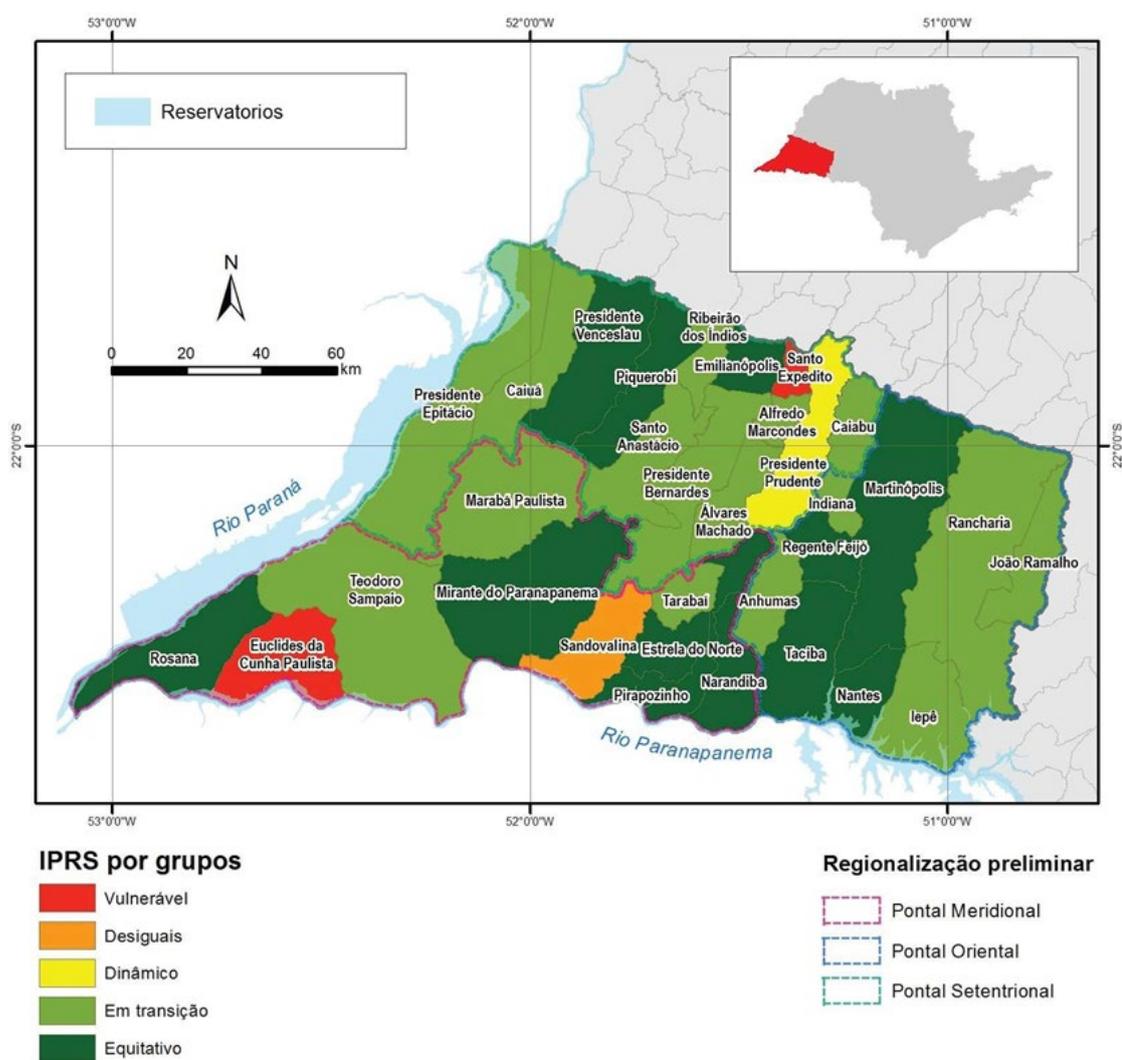
Importante mencionar o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), formulado pela Assembleia Legislativa e a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE, 2018), que é um indicador síntese que se apoia em dimensões ligadas a riqueza, escolaridade e longevidade para classificar os municípios e, assim, orientar os gestores na formulação de políticas públicas. Uma grande vantagem de sua análise é que os últimos dados são de 2018, refletindo uma realidade mais próxima e podem ser comparados com os levantamentos anteriores (São Paulo, 2018).

De acordo com seu desempenho em cada um dos componentes, os municípios são classificados nos cinco grupos descritos a seguir: 1) “Dinâmicos”, que combinam riqueza considerada alta com escolaridade e longevidade médias/altas; 2) “Desiguais”, que reúnem alta riqueza com baixa escolaridade e longevidade média/alta, ou alta riqueza com escolaridade média/alta e baixa longevidade; 3) “Equitativos”, que apresentam baixa riqueza com escolaridade e longevidade média/alta; 4) “Em transição”, que possuem baixa riqueza com baixa longevidade e média/alta escolaridade ou baixa riqueza com média/alta longevidade e baixa escolaridade; e, por fim, 5) “Vulneráveis”, com baixos níveis de riqueza aliados a baixos níveis de escolaridade e longevidade, configurando o grupo de maior fragilidade social do conjunto (São Paulo, 2022c).

O Plano de Ações para o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema (PADES-PONTAL) revela que a região do Pontal do Paranapanema é dominada por duas tonalidades, conforme mostra a Figura 1, que representa os dois grupos nos quais se encaixam a maior quantidade de municípios: 16 encontram-se no grupo “Em Transição”; 12 no “Equitativos”; 2 no “Vulneráveis”; 1 no “Desiguais” e 1 no “Dinâmicos”. Ou seja, apenas um deles – Presidente Prudente – apresenta alta riqueza combinada com alta/média de longevidade e escolaridade; e outro – Sandovalina –, registra alta renda com baixa escolaridade ou longevidade; todo o restante possui renda baixa, ou atrelada a índices mais positivos de

longevidade e escolaridade (Equitativos), como é o caso de Taciba-SP, ou a níveis baixos ou médios nesses dois pontos (Em Transição). Ainda sobram dois municípios – Euclides da Cunha Paulista e Santo Expedito – que, a despeito dos avanços das demais localidades, ainda não saíram do grupo de “Vulneráveis”. O fator “renda” emerge como variável que desloca os resultados da região para baixo (São Paulo, 2022c).

Figura 1— Variação do Índice Paulista de Responsabilidade Social no Pontal do Paranapanema



Fonte: SEADE (2018).

Para além das classificações em grupos, o IPRS também elabora um *ranking* entre os 645 municípios paulistas. Na edição de 2018, o município mais bem colocado do território é Sandovalina, em 48º; seguido por Presidente Prudente, em 114º, e Narandiba, em 207º. No outro extremo estão as piores colocações: Euclides da Cunha

Paulista, em 630º; Santo Expedito, em 622º e Ribeirão dos Índios, em 621º. Observa-se, ainda, que apenas quatro municípios estão na metade superior do *ranking* – ou seja, da posição 322º para cima. O Município de Taciba-SP se encontra na 332º posição; o restante encontra-se distribuído na metade inferior, e 12 estão entre 500º e 630º (São Paulo, 2022c).

Assim, o termo desenvolvimento passa a ter um olhar mais humanizado, tomando como base a ideia da ampliação das possibilidades humanas (Furtado, 2019), tratando das estratégias que procuram elevar o padrão de vida (bem-estar), sendo o fio condutor da orientação das atividades locais e regionais, da qual derivará a necessidade de formular políticas públicas e elaborar planos para implementá-las (Rezende, 2006), mostrando que a expansão da liberdade é vista como o principal fim e o principal meio para o desenvolvimento (Sen, 2000) e, ainda, destaca-se a preservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral, e a solidariedade com as gerações futuras (Sachs, 2012).

Dessa forma, com as novas concepções de desenvolvimento, estruturados em outros valores e não só o econômico, tais como, a melhoria da qualidade de vida das pessoas, educação, saúde, passaram a fazer parte das discussões e decisões sobre as políticas de desenvolvimento, pois, conforme demonstra Sen (2000), o desenvolvimento pleno requer a eliminação das principais fontes de privação da liberdade humana, que são a pobreza, a tirania, a negligência dos serviços públicos, além da carência de oportunidades econômicas e destituição social. Além disso, completa Saquet (2015, p. 25) que o “desenvolvimento é resultado de um processo histórico e relacional, de múltiplas determinações econômicas, políticas, culturais e naturais”.

No desenvolvimento local, a comunidade se empodera na busca por um desenvolvimento de forma holística, focando dimensões e potencialidades econômicas, ambientais, político-institucionais e sociais de maneira integrada (Nel, 2001; Borges, 2007), ou seja, um desenvolvimento pensado para além da economia, pautado na perspectiva multicêntrica, na qual o Estado deve dirigir um sistema de governo capaz de fazer a administração de políticas públicas que deve conjugar interesses dos diversos atores e concebê-los capazes de projetar e atingir, de maneira cooperada e em consenso, melhores resultados para todos (Ramos, 1989).

O conceito de local não deve ser entendido a partir de um recorte administrativo, nem como um espaço micro, podendo abarcar uma região inteira,

apenas um bairro, um município ou grupo de municípios (Vainer, 2001). O local não se refere ao tamanho, mas abarca o conjunto de relações naquele território considerando as heterogeneidades e especificidades, seja um conjunto de municípios, bairros, uma microrregião ou cidade (Martins; Vaz; Caldas, 2010). Consideram-se também os atores sociais e a institucionalidade da localidade, com suas diversidades e potencialidades socioeconômicas, ambientais e as diferentes alternativas de atuação para a transformação e o desenvolvimento do local (Santos; Rodrigues-Garavito, 2006).

Portanto, o desenvolvimento local se refere às mudanças empreendidas pela sociedade local na elaboração de estruturas capazes de otimizar o emprego dos recursos presentes no território, de modo a contribuir para a produção de riqueza e sua conversão em bem-estar e qualidade de vida para a população (Dallabrida, 2015), ou ainda, é entendido como o processo de mudança, de articulação, coordenação e inserção dos empreendimentos empresariais, associativos e individuais, comunitários, urbanos e rurais, que leva ao dinamismo socioeconômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos.

O estudo realizado por Sant'Anna, Queiroz Neto e Marchi (2020) demonstrou que é possível estabelecer uma conexão entre participação social e governança pública como indutora de desenvolvimento local, sendo certo que desenvolvimento local é resultado da soma entre governança e gestão pública, decorrente de construção estruturalista das relações, políticas, serviços, poderes e vida cotidiana.

Nesse sentido, quanto maior for a participação social, ou seja, expressa pelos níveis de democracia, maiores os níveis de eficácia, eficiência e efetividade nas decisões e ações tomadas, pois traduzem as necessidades locais. As decisões e ações tomadas adquirem diferentes efeitos sobre a localidade e também sobre a qualidade de vida das pessoas em razão das escolhas feitas no âmbito do poder público que, por consequência, determina os níveis de desenvolvimento local.

2.2.2 A governança pública no Brasil: descentralização e democratização

A partir da década de 1980, se inicia no Brasil novas experiências nas relações entre o Estado e a sociedade, ou seja, governos municipais passam a ter experiência de descentralização e de participação, pois, até então a concentração de

poder estava restrita apenas ao governo central. Amaral (2002) aponta que o agravamento de déficits públicos nos anos 1970 e 1980 levou os Estados a uma descentralização e regionalização da gestão dos bens coletivos. Além disso, a globalização passa a requerer um novo posicionamento dos países perante a economia.

Para Secchi (2009), o movimento de reforma no Brasil surge a partir de um processo de mudança ou modernização do Estado, em decorrência de cinco elementos apontados por ele: crise fiscal do Estado; competição territorial pelos investimentos privados e mão de obra qualificada; disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia; ascensão de valores pluralistas e neoliberais; e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades.

Ainda, acrescentam Paes de Paula (2005), Bresser-Pereira (1998), Bresser-Pereira (2009) e Brasil (1995), que os fatores que levam à emergência da governança pública no Brasil se relacionam com a perda de suas capacidades estatais, tanto na dimensão burocrática quanto na dimensão política, as quais têm impactos severos na dimensão econômica, dado que o mundo atravessa uma crise em decorrência da perda de intensidade do capitalismo, tal como estava estabelecido.

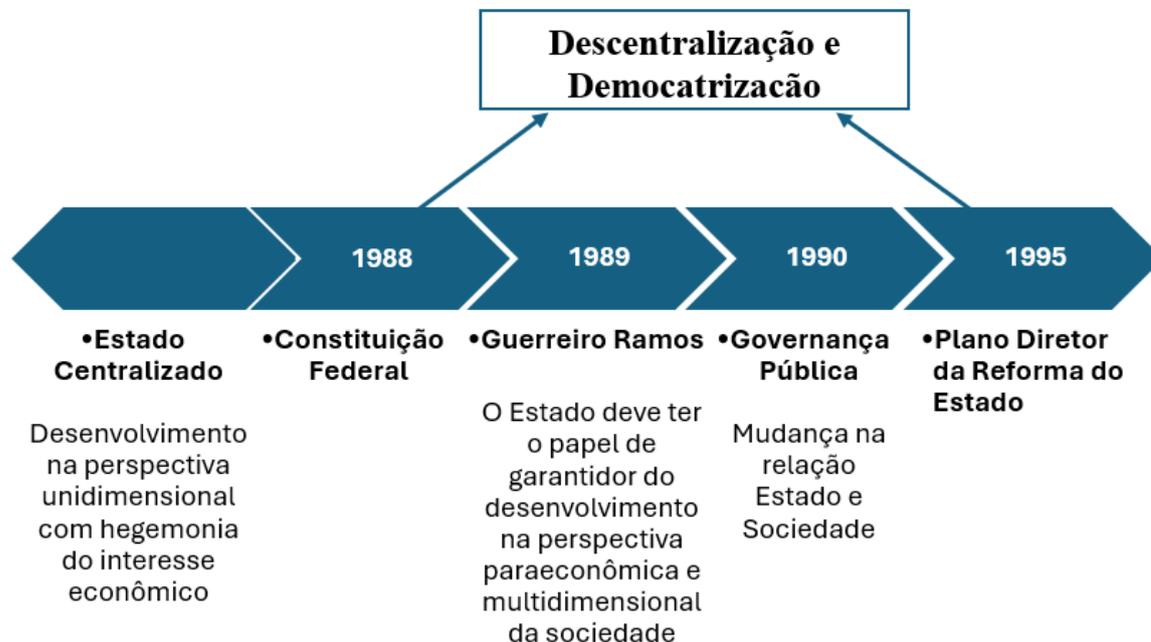
O Estado agora passa a ter o elemento humano dentro da sua abstração jurídica, em que as expressões 'administração consensual', 'consensualismo', 'administração concertada' são formas da nova democracia participativa, pois as decisões do poder público são tomadas após o debate com os destinatários das políticas públicas que serão implementadas. A administração pública, na desconstrução dos antigos paradigmas e na apresentação de novos objetivos, deve assumir um novo papel frente às feições que se apresentam, sobretudo no sistema de direitos fundamentais e da democracia (Binenbojm, 2008).

Institucionalizou-se um novo modelo de Estado atento às demandas de uma sociedade complexa que requer um modelo de administração pública pautada pela transparência, legitimidade e efetividade nos processos, escolhas, alocação de recursos e na formulação de políticas públicas, de modo a atender as pessoas em seus territórios e, ainda, clamam por um planejamento voltado ao desenvolvimento permeado pelos valores essenciais à vida e, ao mesmo tempo, pelos resultados efetivamente desejados por todos.

Sendo assim, a participação da sociedade nas ações governamentais é garantida pela Constituição Federal de 1988, no intuito de promover a participação cidadã na formulação, implementação e gestão de políticas ou programas sociais, visando diminuir o distanciamento entre o Estado e a sociedade, respectivamente fornecedor e recebedora de bens e serviços públicos (Brasil, 1988). Diante disso, o cenário de mudanças se torna oportuno e relevante para a promoção de integração de políticas, com problemas cada vez mais complexos, numa ótica multinacional, com diversas interdependências e transdisciplinaridades existentes (Maia, 2021).

Diante disso, a constituição de espaços institucionais de governança local/regional se dá num cenário histórico de descentralização do poder central para os demais entes federados e a democratização, tendo dois marcos fundamentais para a governança pública no Brasil: a Constituição Federal de 1988 e o Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, como evidencia a Figura 2.

Figura 2— Linha do Tempo retratando os marcos institucionais e mudanças de pensamento para a emergência da Governança Pública



Fonte: Elaboração própria (2024).

Analisando a Figura 2, verifica-se, ainda, que até a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estado era centralizado, predominando a lógica do mercado na perspectiva unidimensional de desenvolvimento, com a hegemonia do interesse econômico. Sendo assim, numa crítica ao pensamento dominante, o

sociólogo Ramos (1989), defende o desenvolvimento no paradigma paraeconômico como alternativa teórica para delimitação dos sistemas sociais, em que o Estado tem o papel de garantidor do desenvolvimento pautado na perspectiva para além da econômica e multidimensional da sociedade.

O texto constitucional de 1988 inaugura uma nova ordem jurídica constitucional com o chamado Estado Democrático de Direito (Brasil, 1988), pois já é possível reconhecer novas relações de poder entre o Estado e a sociedade pautadas na construção de relações paritárias entre cidadãos e o poder público. Bigonha e Gomes Junior (2012) destacam que a Constituição Federal reconhece a existência de uma dimensão intersubjetiva da estrutura do direito, não deixando dúvidas de que o poder emanado pelo Estado provém dos cidadãos, porque se trata de um modelo democrático, em que o poder é concedido por meio do voto.

Quanto maior a capacidade do Estado em promover espaços para o exercício da democracia e quanto maior diversidade de representação social existir nos processos de tomada decisão, maior a sua capacidade política na geração de respostas que deem conta dos problemas e das necessidades dos territórios, que são espaços de participação e governança pública (Sant'Anna; Queiroz Neto; Marchi, 2020).

Dessa forma, a Carta Magna possibilita a criação de espaços para promoção da democracia deliberativa, com mecanismos legais e institucionais para o estímulo à participação social, processo no qual “[...] a argumentação racional e os procedimentos equitativos para a participação discursiva e decisória são os critérios de igualdade democrática [...]” (Vizeu, Bin, 2008, p. 90), dando condições para a criação de arena, de natureza consultiva ou deliberativa, visando promover discussões e/ou debates entre atores públicos e representantes da sociedade civil sobre determinados temas, como forma de subsidiar e justificar tomadas de decisões acerca de políticas (Gutmann; Thompson, 2004; Vizeu; Bin, 2008; Pogrebinschi; Ventura, 2017).

O texto do Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE) formaliza o novo rumo dado à administração pública no país, tornando mais complexa e criativa a gestão dos interesses no território (Brasil, 1995), sendo, para Raffestin (1993), um espaço de exercício de poder, em que o posicionamento dos atores sociais expressa as tessituras e malhas territoriais, os limites e as possibilidades para exercícios de

poder e o posicionamento dos interesses individuais diante dos coletivos e em contraposição aos diversos segmentos de atores.

De maneira prática, com a reforma do aparelho de Estado brasileiro, a partir de 1995, há duas estruturas que são complementares, embora com finalidades diferentes: a gestão pública e a governança pública. A primeira diz respeito à esfera técnica administrativa caracterizada pelos bons instrumentos burocráticos que precisam continuar para que haja governabilidade e o Estado possa cumprir o seu papel de meio de reprodução social e geração de bem comum (Azambuja, 2005); e a segunda, que se refere à esfera político-relacional responsável pelo fortalecimento do seu papel institucional, construção de redes de cooperação inter e intragovernamental e pelos processos de tomada de decisão (Sant'Anna; Queiroz Neto; Marchi, 2020).

O elemento norteador da reforma nacional, por meio da implementação do PDRAE, partia da descentralização da prestação de serviços do Estado, e tinha o pressuposto de que o país atravessava uma crise fiscal aliada à rigidez e à ineficiência da máquina pública administrativa (da Costa, 2010). Sendo assim, a reforma teve como objetivo principal reconstruir o Estado, tendo em vista ampliar sua capacidade de governança para coordenar a economia na busca pela redução das desigualdades sociais, além de garantir à população o direito à propriedade, em atuação harmônica com a sociedade civil (Brasil, 1995).

O governo, então, de executor passa para fiscalizador, promovendo o controle de resultados e a competição administrada, baseado em dispositivos que permitiriam elevar a sua capacidade de governar e de implementar políticas públicas. O PDRAE contemplava a necessidade de se promover a regulação, a transparência e a *accountability* para o Estado (Maia, 2021). Para tanto, tornou-se necessário gerar políticas voltadas para a descentralização, como: contratualizar resultados; promover maior liberdade para os gestores; estabelecer sistema de metas, objetivos e contratos de gestão; e viabilizar a gestão por resultados e por desempenho para a sociedade, a qual passaria a ser vista como cidadã e não mais como cliente (Fukuyama, 2013; Cavalcante; Cunha, 2017).

A partir da década de 1990, diversas políticas nacionais se tornaram regularizadas, sendo incluída no processo a ideia de “participação da sociedade na sua gestão e controle” por meio de conselhos (Santos Júnior; Azevedo; Ribeiro, 2004, p. 22). Além dos processos de descentralização e da criação de conselhos setoriais

nas três esferas de governo, a partir da Constituição Federal, paralelamente, começaram a ser implementadas experiências de elaboração de orçamentos municipais com a participação dos cidadãos, como também as parcerias público-privada, que vêm ganhando mais importância diante das políticas de ajuste fiscal que o Estado vem praticando (Ckagnazaroff *et al.*, 2008).

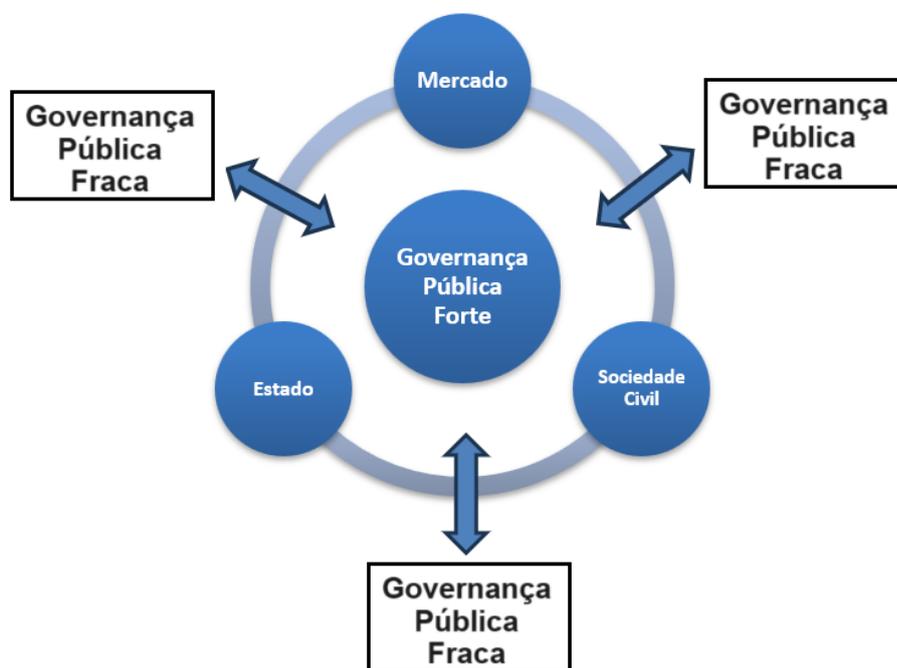
O movimento de governança pública, nos termos da Figura 2, retrata a mudança na relação entre o Estado (governo federal, estados e municípios), o mercado e a sociedade civil para o desenvolvimento de políticas públicas que sejam fruto da coesão dos interesses distintos e não apenas do econômico, viabilizando o desenvolvimento multidimensional e paraeconômico

Dessa forma, a capacidade de governança de um sistema de governo parece estar relacionada à competência que um Estado desenvolve para coordenar a complexidade que surge das relações sociais entre os diversos atores sociais envolvidos no processo (Dias; Cario, 2014). Daí decorre o reconhecimento como Estado forte ou fraco para garantir o desenvolvimento defendido como ideal da relação entre Estado, mercado e sociedade. Assim, quanto mais bem coordenado o processo, melhores os índices de coesão e, por consequência, maior a capacidade do Estado de atenuar a complexidade social. A cooperação e a coordenação se tornam, então, elementos importantes na concepção de um modelo de governança pública.

A Figura 3 demonstra que a governança pública forte ocorre quando a tomada de decisão do agente político converge para o atendimento das necessidades do próprio Estado, do mercado e da sociedade civil de uma determinada localidade. Do lado oposto tem-se a governança pública fraca na medida em que as decisões tomadas pelo poder público não refletem a vontade dos diversos atores sociais envolvidos no processo.

Verificando, ainda, a Figura 3, não importa qual a esfera de governo, se federal, estadual ou municipal, a governança pública pode ser forte ou fraca na medida em que as decisões políticas se aproximam ou não do próprio Estado, do mercado e da sociedade civil, resultando em decisões que convergem para o mesmo fim, ou seja, se a tomada de decisões para o desenvolvimento de políticas públicas vai ao encontro ou não das necessidades dos diversos atores sociais. Dessa forma, quanto mais convergir para os interesses comuns, mais forte será a governança.

Figura 3— Resumo das ideias que sustentam a concepção de Governança Pública desenvolvida nesta tese



Fonte: Elaboração própria (2024).

É de suma importância esse novo papel do Estado e sua relação com a sociedade, pois, além de fomentar a participação dessa última e incluir os diversos atores nas decisões, também desenvolve um senso de responsabilidade coletiva, reforçando a ideia de fortalecimento da democracia, tornando possível o desenvolvimento de políticas públicas que sejam fruto da coesão dos interesses distintos da sociedade.

Portanto, a governança pública forte é entendida neste trabalho como sendo a capacidade do Estado de ser o coordenador de políticas públicas voltadas para as peculiaridades e prioridades locais, atendendo ao almejado pelos diversos atores sociais (próprio Estado, mercado e sociedade civil), tendo como interesse dominante a transformação da sociedade e o alcance de melhores índices de bem-estar social, não apenas o interesse econômico. Quanto maior for a relação estabelecida entre o poder público, o mercado e a sociedade civil na tomada de decisões para a implementação de políticas públicas, mais forte será a governança pública para atender aos interesses sociais vigentes, viabilizando o desenvolvimento multidimensional.

2.2.2.1 O sentido da descentralização

A constituição de espaços institucionais de governança local/regional se dá num cenário de descentralização do Estado central, podendo o termo descentralização ser usado indistintamente para designar transferência de competência da administração direta para a indireta ou privada, entre níveis de governo e do Estado para a sociedade civil.

A redemocratização trouxe como uma das principais bandeiras a restauração do federalismo e a descentralização, que culminou na elaboração da Constituição Federal de 1988. O federalismo é caracterizado como uma distribuição de poder político no território nacional, definida em diferentes escalas constitucionalmente: nacionais, estaduais e locais ou municipais (Cameron; Falleti, 2005; Souza, 2010).

O regime federativo busca um equilíbrio constituído entre a autonomia dos entes governamentais (descentralização) e a integração nacional (centralização) (Mendes, 2013). O pacto federativo foi o modelo político escolhido para dar conta de problemas socioeconômicos de natureza heterogênea e desigual no território, sendo, o pacto federativo, por definição, segundo Castro (1997, p. 33), “um pacto de base territorial”.

A descentralização pode ser entendida como processo de redimensionamento de poder e autonomia no interior do Estado, envolvendo um “conjunto de políticas públicas que transfere responsabilidades, recursos ou autoridades de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores” (Falleti, 2006, p. 60). Descentralização aqui será entendida como transferência de poder decisório a municípios ou órgãos locais, associada positivamente à participação popular.

Sendo assim, Falleti (2006, p. 61-62) apresenta, com base no tipo de autoridade transferida, três categorias de descentralização: i) descentralização política: “conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços – ou acionar espaços existentes – para a representação das sociedades subnacionais”; ii) descentralização fiscal: diz respeito “ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais”; e iii) descentralização administrativa: refere-se ao “conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão de serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais”.

A descentralização do poder levou a governança pública a se tornar mais efetiva nos municípios, “como *locus* da inovação institucional da geração de respostas efetivas para as demandas e interesses sociais” (Silva; Marques, 2015,

p. 10), pois há uma aproximação direta com os diversos atores sociais, o que implica maior participação destes, fortalecendo, por consequência, o processo democrático e o interesse coletivo.

A descentralização municipal é, ainda, definida como uma distribuição de poder do centro de uma organização para sua periferia, dotando de competências e recursos os organismos intermediários para que eles possam desenvolver suas respectivas administrações com mais eficiência, mais próximas dos cidadãos e dos grupos sociais e das características específicas da região (Jacobi, 1983).

O município representa a esfera local no sistema político federativo brasileiro, sendo fundamental na aproximação das relações democráticas entre o Estado, o mercado e a sociedade, ou seja, “a participação e a descentralização se colocam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e Sociedade civil” (Silva; Marques, 2015, p. 10).

Nesse sentido, o poder público municipal representa o Estado no local, que além das demandas técnico-administrativas necessárias para a operacionalização de suas novas atribuições, torna-se, ainda, um vetor para a ativação social na construção de redes, definição de prioridades e integração dos territórios pela via de instrumentos de cooperação, termos técnicos e consórcios (Sant’Anna; Queiroz Neto; Marchi, 2020).

O processo de municipalização, que passou a ter expressão no país a partir da Constituição Federal de 1988, se deu principalmente em decorrência de uma reforma na política fiscal, com a instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e da transferência para os municípios de políticas que tradicionalmente eram coordenadas e/ou executadas pelos governos, federal ou estaduais (Campanhola; Graziano da Silva, 2000).

Neste processo, Affonso (2000) se refere a algumas características específicas que são importantes de serem mencionadas. A primeira característica demonstra que a descentralização no Brasil não ocorreu como iniciativa preponderante do governo federal, como ocorreu em outros países. Tanto os estados como os municípios já travavam uma luta por descentralização tributária desde o final dos anos 1970, caracterizando a descentralização no país como uma “descentralização pela demanda” (Affonso, 2000, p. 134). A segunda característica se verifica por meio da simultaneidade com a redemocratização do país e a abertura política, tendo sido fruto de um maior engajamento das organizações sociais por mais

liberdade e participação no cenário político brasileiro. Por fim, a descentralização tornou possível uma nova dinâmica no federalismo brasileiro, ao aumentar as atribuições e as competências dos níveis subnacionais de governo e, ainda, elevar a capacidade fiscal própria e disponível de estados e municípios.

O estudo da governança pública, na perspectiva do poder público local, têm chamado a atenção de muitos estudiosos, pois se verificam grandes benefícios, destacando-se: a) descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar, aumentando o retorno dos governos à sociedade; b) parceria ou ação conjunta entre o público e o privado, o Estado e a sociedade, governantes e governados, aumentando o fluxo de informações entre o governo e a sociedade; c) estabelecimento de ações conjuntas de redes organizadas, gestão de interações, sistemas de regulação, mecanismos de coordenação e negociação entre o Estado e os diversos atores sociais, ocorrendo o reforço e revigoração da democracia; d) a busca de solução inovadora de problemas comuns, criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (Cassiolato; Lastres, 2003; Kissler; Heidemann, 2006; Gonçalves, 2006).

Amaral Filho (1999) e Silva (2013) sintetizam os argumentos favoráveis à descentralização da ação pública em três elementos-chave, que estiveram fortemente presentes na retórica discursiva do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado em 1995: i) a proximidade e a informação – isto é, os governos locais estão mais próximos de produtores e consumidores finais de bens e serviços públicos (e privados) e, por isso, são mais bem informados que os governos centrais a respeito das preferências da população; ii) a experimentação variada e simultânea – ou seja, a diferenciação nas experiências locais pode ajudar a destacar métodos superiores de oferta do serviço público; e iii) o elemento relacionado ao tamanho – quanto menor o aparelho estatal melhor é o resultado em termos de alocação e eficiência.

O processo da descentralização, notadamente da municipalização, exerce importante papel no desenvolvimento local, pois é em nível local que os atores sociais se interagem, que as peculiaridades se expressam, que as ações públicas se efetivam, e, por fim, que as políticas públicas se viabilizam. Assim, a implementação de um programa de políticas públicas ou de um projeto para fomentar o desenvolvimento deve respeitar as particularidades locais – culturais, sociais, ambientais e econômicas – para que não se agravem as desigualdades regionais.

Por fim, as ações públicas de governança, coordenadas de forma descentralizada pelo poder público local e com a participação dos diversos atores sociais, podem ter papel preponderante no compartilhamento de responsabilidades e oportunidades, diminuindo a acentuada desigualdade social, atacando as profundas disparidades regionais e locais, contribuindo para a solução de problemas comuns e viabilizando o desenvolvimento multidimensional.

2.2.2.2 As novas funções do governo local na perspectiva da democracia

O poder público municipal torna-se o mediador de um contrato político entre instituições públicas e sociedade civil. Para que um novo arranjo institucional local se torne viável são necessários que tanto o formato constitutivo de processo político decisório como também o papel desejável para os sujeitos nesse processo, contemple uma proposta e um pacto governamental em que haja a participação da sociedade civil.

A participação não pode apenas ter um caráter reivindicatório e localizado, ou consultivo, mas envolver efetivamente a população na discussão e na decisão das prioridades de políticas públicas para o município, de forma a permitir um modo compartilhado de gestão na qual os agentes públicos e privados possam atuar conjuntamente e não de forma fragmentada (Kerbauy, 2001).

O que se entende comumente por participação é a abertura de espaços ao envolvimento da sociedade civil nas atividades de definição, formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Mais especificamente, quando se trata de participação, remete-se à abertura de canais de diálogo e de deliberação compartilhada entre o poder executivo e a sociedade, seja por meio de organizações ou de indivíduos (Ferrarezi; Oliveira, 2013).

A nova dinâmica de relação entre Estado e sociedade civil é associada à expansão da participação no governo. Existem variadas abordagens sobre participação, que podem ser estudadas sob a ótica da democracia participativa, da democracia deliberativa, dos processos de tomada de decisão, da expansão da cidadania, entre outras (Abers; Keck, 2008). Em todas elas, a participação é associada automaticamente à noção de democratização do Estado.

Pelo lado do Estado, a adoção de procedimentos para envolver os cidadãos no governo visa obter mais legitimidade e apoio para as ações, além de obter

informações e conhecimentos que não possui. Pelo lado da sociedade, a qualidade democrática dos espaços participativos advém do fato de eles terem o potencial de construir o diálogo público com relação aos assuntos pelos quais se interessam, lutam e se expressam, possibilitando desenvolver a interação, a expressão de ideias e interesses, o engajamento com a coisa pública e o aprendizado dialógico que pode levar a compromissos recíprocos (Ferrarezi; Oliveira, 2013).

O contexto democrático pós-constituição Federal de 1988 é amplamente favorável ao desenvolvimento em bases locais. Ao inserir novas dinâmicas dentro da gestão pública, amparados pela governança, criam-se oportunidades para melhoria da qualidade de vida, geração de empregos e crescimento econômico. Torna-se necessária, então, a sinergia dos interesses e das políticas sociais e econômicas em prol deste objetivo (Ckagnazaroff *et al.*, 2008).

A partir de então o Estado se abre para novas formas de representação e participação, criando um potencial de ampliação democrática, gerando novas experiências de descentralização e desconcentração estatual, visando ao desenvolvimento local/regional (Rover; Birkner; Mussoi, 2008). Além disso, vários direitos e políticas sociais foram conquistados por meio da mobilização social, em um movimento da base social para o topo, demonstrando que a sociedade passou por várias lutas em busca de uma participação mais efetiva nas decisões do governo local.

Para tanto, a Constituição menciona diversos mecanismos de participação que foram depois efetivados pelas políticas públicas específicas, como, por exemplo, os conselhos, as conferências, as audiências públicas, orçamentos e planejamentos participativos, entre outros. Esses mecanismos são pensados na lógica de promover a participação da sociedade nos processos decisórios de políticas públicas, contribuindo não apenas para a democratização, mas também para maior efetividade, em virtude do potencial que a aproximação da relação Estado-sociedade pode gerar (Lotta; Vaz, 2015).

A participação social, juntamente e articulada à descentralização, passou a ter maior protagonismo na esfera municipal por estar próxima dos cidadãos e dos problemas concretos da população. Ela se dá na perspectiva de que os atores sociais têm problemas, demandas e interesses e optam por um enfrentamento desses problemas por meio da ocupação de espaços públicos. As esferas locais foram reinterpretadas como *lócus* da geração de respostas efetivas para a solução de problemas e interesses sociais, bem como da inovação institucional.

Dessa forma, os atores sociais se mobilizam, pressionam, reivindicam e se articulam de forma organizada e coletiva em busca de um objetivo comum, tendo em vista a elaboração de respostas e o desenvolvimento de soluções que ocorrem pela via do Estado na vida pública (Sant'Anna; Queiroz Neto; Marchi, 2020).

Nas últimas décadas, o quadro que compõe a democracia participativa tem sido conhecido como fóruns sociais, conselhos municipais, orçamentos participativos, assembleias e plenárias, mobilizações locais de grupos de mulheres e de orientações sexuais diversificadas, nacionalistas, movimentos étnicos, culturais e religiosos (Martins, 2002). Com o marco constitucional de 1988, os conselhos de direitos e de políticas públicas começam a se multiplicar no nível federal, estadual e municipal, com diferentes desenhos e trajetórias de funcionamento. A partir de 2003, conselhos e conferências nacionais se multiplicaram mais rapidamente (IPEA, 2010).

Existem, ainda, outras formas de participação social, tais como, realização de audiências públicas, cooperativas, associações, câmaras técnicas, conselhos consultivos, consórcios intermunicipais, conselhos de desenvolvimento social e econômico e painéis de diagnóstico. O estabelecimento desses mecanismos participativos reflete a busca pela democratização do Estado, em uma estratégia de institucionalização de espaços.

Nesse contexto, tem-se que a democracia é um espaço de poder e nela o público adquire influência sobre o Estado, o mercado e a econômica, sendo, ainda, um meio para que sejam incorporadas nas escolhas públicas os anseios e interesses da população, pois em um espaço democrático o poder emana dos cidadãos. Além disso, por ser um espaço de poder, é um lugar de mudanças, “as quais se consolidam nas políticas públicas enquanto instrumentos de mudança aptos à incorporação e à institucionalização de demandas” (Sant'Anna; Queiroz Neto; Marchi, 2020, p. 604).

Assim sendo, o movimento da governança pública, no seu sentido geral, refere-se às redes auto-organizadas, que incluem lutas de poder, discussões, negociações e, por fim, deliberações, envolvendo o conjuntos de atores provenientes de organizações e instituições, tais como, representantes dos setores sociais e empresariais, de centros universitários ou de investigação e agentes estatais, em processos de tomada decisão, ou espaços de prestação de contas, relativamente horizontais, como um novo modelo de regulação coletiva e de fazer política (Dallabrida, 2015).

Nota-se que a noção de governança é vista como relevante para o estudo de processos de formação de arranjos institucionais de relacionamento entre governo e sociedade, pois estão voltados para tratar com as mudanças econômicas e sociais, bem como promover o desenvolvimento econômico local. Assim, a primeira característica é a necessidade de coordenação entre Estado, mercado e sociedade civil, garantindo simultaneamente a efetivação da democratização dos processos decisórios no planejamento e na implementação de ações públicas.

A governança democrática é entendida como os padrões de interação entre as instituições governamentais, os atores sociais e os agentes de mercado que realizam a coordenação e, simultaneamente, promovem ações de inclusão social, como também devem assegurar e ampliar a participação social nos processos decisórios em matéria de política públicas (Santos Junior; Azevedo; Ribeiro, 2004).

Assim, por meio da constituição de espaços institucionais de governança pública, na qual a participação social se faz presente, especialmente em nível local, visualiza-se a possibilidade de um efetivo processo de democratização, entendido como algo que ultrapassa (incorporando, obviamente) a retomada dos procedimentos básicos da democracia representativa (eleições livres e periódicas, liberdade de organização partidária, liberdade de expressão, etc.) (Silva; Marques, 2015).

Para além do debate existente na literatura (Gurza Lavallo; Houtzager; Castelo, 2006; Gurza Lavallo; Araujo, 2006; Avritzer, 2007; Gurza Lavallo; Isunza Vera, 2010; Wampler, 2010), a respeito de espaços institucionais e seu funcionamento, a questão do movimento da governança pública coloca um novo componente importante, que é justamente o de pensar em espaços de participação e negociação da sociedade nas políticas públicas por meio de mecanismos específicos para operacionalizar a interação com a sociedade.

Ademais, a governança pública não se resume à participação da sociedade nos processos decisórios, na interação qualificada e coordenada entre atores públicos e privados, por meio de redes ou estruturas socio-organizativas, pautadas na negociação, cooperação, descentralização e eficiência (Knopp, 2011), mas também contempla a atuação de organizações não governamentais na execução das políticas públicas, questão que constou na agenda do Plano Diretor da Reforma do Estado.

O resultado de processo de governança, na perspectiva de participação social, depende do modo pelo qual os arranjos institucionais estabelecidos podem dar conta, com o intuito de: a) mitigar ou abafar ações clientelistas e tentativas de captura

de esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; b) criar práticas e estruturas horizontais de participação capazes de fomentar capital social; c) dotar de poder grupos sociais em contextos de vulnerabilidade e exclusão para atenuar o efeito decorrente das relações assimétricas de poder; d) fortalecer os laços associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas para fomentar as relações de interação entre os diferentes atores presentes na esfera pública (Santos Junior; Azevedo; Ribeiro, 2004).

A governança pública local, na perspectiva da participação social, se desenvolve por meio de quatro linhas de ação: a) criação de espaços que possibilitem a ocupação da sociedade civil nos processos de tomada de decisão; b) estímulo à participação por meio de um mapeamento das partes interessadas; c) promoção de articulação em prol de objetivos comuns; e d) desenvolvimento de redes de cooperação que permitam a capilaridade das ações, políticas públicas e serviços (Sant'Anna; Queiroz Neto; Marchi, 2020).

Dessa forma, considerando as grandes transformações das implementações das políticas públicas, da participação social e das organizações das últimas décadas, verifica-se que o poder público local propõe novos arranjos de governança com formatos que aprimoram as relações entre Estado, mercado e sociedade, articulam os setores das políticas públicas, criam novos espaços de participação da sociedade civil e, ainda, podem desenvolver novas formas de relação com as organizações, tendo por objetivo maior buscar resultados mais democráticos, efetivos e integrados de políticas públicas.

Destaca-se, ainda, a relevância da diversidade de atores sociais em torno da compreensão de determinado problema público, pois a pluralidade de percepções e conhecimentos possibilita a elaboração de respostas mais pertinentes às necessidades do território, contribuindo para a mitigação ou eliminação de suas ameaças e fraquezas, como também para o fortalecimento de suas oportunidades e forças. Criam-se, a partir de então, os meios necessários para viabilizar o desenvolvimento local, tornando-se importante discutir as políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, assunto tratado a seguir.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E A GOVERNANÇA PÚBLICA: AVANÇOS E RETROCESSOS

O objetivo do capítulo é apresentar as políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil e sua importância para o desenvolvimento rural, com destaque aos programas PRONAF, PAA e PNAE. Dentro desse cenário, será demonstrado que, embora a agricultura familiar tenha se fortalecido com diversos avanços, sofreu retrocessos das políticas públicas em andamento, dependendo do respectivo governo em exercício no poder político, alterando, dessa forma, a relação entre o Estado e a sociedade civil.

Para analisar a trajetória de construção de políticas públicas para a agricultura familiar, no Brasil, faz-se necessário lembrar o papel do Estado a partir dos processos de redemocratização e descentralização política com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conforme já visto, que incitou novos espaços de participação social e reconhecimento de direitos, modificando a forma de relacionamento entre Estado e sociedade civil pelo movimento da governança pública.

No contexto de desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, existe uma longa trajetória, permeada por desafios e dificuldades que ainda perduram neste segmento. Neste cenário, as discussões sobre a importância e o papel da agricultura familiar vêm ganhando força, impulsionadas por meio de debates embasados no desenvolvimento sustentável, na fixação do agricultor no campo, evitando novos fluxos de êxodo rural, na geração de emprego e renda, bem como na segurança alimentar e nutricional.

Até as décadas de 1980/1990, a agricultura familiar brasileira estava à margem das ações do Estado, sendo compreendida como um setor arcaico, de subsistência, marginal e seu único destino era desaparecer. Contudo, a partir dos anos 1990, essa categoria social passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro, após grande pressão dos movimentos sociais rurais, possibilitando a construção de um amplo conjunto de políticas públicas e quadros normativos específicos (Grisa *et al.*, 2017).

Sendo assim, as políticas públicas de recorte, até então setorial, como o desenvolvimento rural, especificamente para a agricultura familiar, ganharam também um recorte localizado a partir da década de 1990, tendo adquirido força os movimentos oriundos da sociedade civil, implicando aproximação do Estado, via poder público

municipal, com as comunidades locais e regionais, gerando avanços na implementação de políticas públicas que contribuíram para o fortalecimento dos pequenos produtores rurais (Delgado, 2010).

Todo o processo de reconhecimento conferido à agricultura familiar, atrelado pela implementação de políticas públicas diferenciadas, para um vasto grupo social que historicamente esteve marginalizado, ganhou repercussão no cenário nacional e internacional, passando o país a ter projeção no exterior como referência de políticas públicas inovadoras no combate à pobreza e à promoção do desenvolvimento rural.

Neste contexto, é preciso apontar o conceito e a importância da agricultura familiar como impulsionadora do desenvolvimento desse setor, bem como o papel das ideias na construção das políticas públicas para o desenvolvimento rural. É preciso demonstrar, ainda, a emergência das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, salientando as mudanças nas formas de relação e interação entre o Estado e a sociedade civil, bem como alguns retrocessos nas políticas para esse setor agrícola familiar, em virtude das mudanças de governo.

3.1 Conceito e importância da agricultura familiar

O termo agricultura familiar não é de uso recente, porém, nos últimos tempos, adquiriu novas significações, com ampla penetração nos meios acadêmicos, nas políticas públicas e nos movimentos sociais. No meio acadêmico, o conceito de agricultura familiar traz diversas reflexões que propõem um tratamento mais analítico e menos operacional. Já no poder público, quando foi implantada a primeira política nacional para esse segmento, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Brasil, 1996) ou quando foi criada a Lei nº 11.326/2006, que fixou as diretrizes para o setor (Brasil, 2006), a opção adotada para delimitar o público foi o uso operacional do conceito, centrado na caracterização geral de um grupo social bastante heterogêneo.

Na literatura, há diversas vertentes para a delimitação conceitual da agricultura familiar, dentre as quais é possível destacar duas: a) a moderna agricultura familiar é uma nova categoria, gerada no bojo das transformações experimentadas pelas sociedades capitalistas desenvolvidas, não podendo ser caracterizada de camponesa (Abramovay, 1992); b) a agricultura familiar brasileira é um conceito em evolução, com significativas raízes históricas e ligadas à produção camponesa

tradicional, ou seja, as transformações vividas pelo agricultor familiar moderno não representam ruptura definitiva com formas anteriores, mas, pelo contrário, mantêm uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade (Lamarche, 1993; Wanderley, 1999; Altafin, 2007).

Por sua vez, Guerra *et al.* (2007) entendem que a agricultura familiar não é uma categoria social recente, nem uma categoria analítica nova na sociologia rural. Contudo, dada sua utilização, significado e abrangência, assume ares de novidade e renovação nos últimos anos no Brasil, até pelas mudanças que vêm ocorrendo no país, tanto na área macroeconômica, como no contexto político.

Muitas terminologias têm sido empregadas historicamente para se referir ao mesmo sujeito: camponês, pequeno produtor, lavrador, agricultor de subsistência, agricultor familiar, produtor de baixa renda ou, ainda, pobres do campo (Abramovay, 1997; Schneider; Cassol, 2014; Wanderley, 2017). A partir da década de 1990, esses termos e o sentido a eles atribuído começam a ser revistos e a expressão 'agricultura familiar' ganhou projeção nacional. A substituição de termos obedece, em parte, à própria evolução do contexto social e às transformações sofridas por esta categoria, mas é resultado, também, de novas percepções sobre o mesmo sujeito social (Guerra *et al.*, 2007).

A história dos produtores de alimentos no Brasil está ligada às diferentes trajetórias de cinco grupos: índios, negros, mestiços, brancos não herdeiros e imigrantes europeus. Apesar de diferentes, estão ligados sob uma mesma unidade, ou seja, a posição secundária que ocupavam dentro do modelo de desenvolvimento do país desde sua origem. Enquanto a grande propriedade voltada à monocultura de exportação recebia estímulos e garantias dos governantes, esse mosaico de formas camponesas ligadas a cultivos alimentares dirigidos ao abastecimento interno era colocado à margem das políticas públicas. Como setor, ganha visibilidade quando se organiza e assume lutas conjuntas por um espaço próprio na economia e na sociedade (Wanderley, 1999; Altafin, 2007).

Em meados da década de 1980, com o processo de redemocratização que ocorre no País, uma realidade diferente emerge com a organização dos movimentos no campo, uns com representação nacional e outros de ação apenas local ou microrregional, buscam demandas por terra e por políticas agrícolas específicas, entre eles: o movimento sindical dos trabalhadores rurais, aglutinado em torno da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG);

o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST); o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB); os grupos que reúnem seringueiros e outros que integram os chamados povos da floresta (Almendra Filho, 2020).

As ações empreendidas por esse conjunto de organizações sociais, embora com diferentes orientações, pressionam o Estado por políticas que as incluam no processo de desenvolvimento do País, colocando suas reivindicações na pauta de prioridades do governo. Dessa forma, se verifica a reinserção da reforma agrária na pauta política, resultando na criação de diversos projetos de assentamentos, bem como a fundação do PRONAF, representando a primeira política federal de abrangência nacional voltada exclusivamente para a produção familiar.

Neste cenário, as pesquisas acadêmicas emergem buscando compreender o papel exercido por esse segmento social na estrutura político-econômica do País e sugerir formas para inserir as parcelas ainda excluídas do processo de desenvolvimento. É nesse contexto que o termo agricultura familiar se consolida e se difunde nos diferentes setores da sociedade. Ele é utilizado como um guarda-chuva conceitual, que abriga grande número de situações, em aposto da agricultura patronal, que polariza o tipo de mão de obra e de gestão empregadas, ou seja, aquela desenvolvida pelos grandes proprietários de terra, na qual quem toca o trabalho agrícola são os funcionários contratados para esse fim (Altafin, 2007).

Para Schneider e Cassol (2014), o reconhecimento da agricultura familiar no País só foi possível em razão de três condicionantes presentes no período: (i) a estabilidade macroeconômica do País com o Plano Real de 1994; (ii) as diretrizes da nova Constituição Federal de 1988, que criaram as bases legais e institucionais para a descentralização das políticas públicas e abriram espaço para a participação dos atores da sociedade civil na sua formulação; e (iii) a retomada no papel do Estado na governança e regulação dessas iniciativas.

Para a formação do conceito de agricultura familiar, é decisiva a divulgação do estudo realizado no âmbito de um convênio de cooperação técnica entre o Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O estudo INCRA/FAO iniciou-se em 1994, sendo complementado em 2000. No estudo, a agricultura familiar é definida considerando o trabalho e a gestão: direção realizada diretamente pelos proprietários; diversificação da produção; melhoria da qualidade de vida; trabalho assalariado para

complementar os rendimentos; decisões são tomadas de imediato, adequando-se ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo; tomada de decisões é realizada *in loco*, em virtude das especificidades do processo produtivo (INCRA, 2000).

Referido estudo indica que existem, no Brasil, 4.859.864 estabelecimentos rurais, dos quais 4.139.369 são gerenciados por agricultores familiares (85% do total). O total do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) apurado no período foi de R\$ 47,8 bilhões, e, deste valor, a agricultura familiar foi responsável por R\$ 18,1 bilhões (38% do total) e concentram 7 de cada 10 pessoas ocupadas no setor. O estudo levantou, ainda, que os agricultores patronais gerenciam 554.501 estabelecimentos rurais (11%), e que os demais estabelecimentos rurais, 165.994 (3%), são de propriedade de entidades públicas e instituições pias/religiosas (INCRA, 1996).

Na literatura, é possível encontrar diferentes tipologias para categorizar a agricultura familiar, como, por exemplo, a proposta de Bianchini (2005), com base no Projeto de Cooperação entre a FAO e o INCRA, que dividiu os agricultores familiares em quatro tipologias, de acordo com a renda, assim representados: *tipo A* – agricultores familiares capitalizados; *tipo B* – agricultores familiares em processo de capitalização; *tipo C* – agricultores familiares em níveis de reprodução mínima; *tipo D* – agricultores familiares abaixo da linha de pobreza.

A divisão por tipologia de agricultores familiares é referencial importante para a implementação de políticas públicas diferenciadas de acesso ao crédito por cada categoria. Dessa forma, fica evidenciada a necessidade de políticas públicas diferenciadas regionalmente, pois, segundo Sachs (2001), a agricultura familiar afigura-se como peça-chave, embora não exclusiva, do desenvolvimento integrado e sustentável, a ser definido em escala local, tomando-se como unidade territorial o município.

A produção familiar é orientada para a satisfação do bem-estar da família, antes mesmo do interesse de obtenção de maior lucratividade (Altafin, 2007). Há duas características principais: ser administrada pela própria família e nela a família trabalha diretamente, com ou sem o auxílio de terceiros. Tanto a gestão como o trabalho são predominantemente familiares, ou seja, um estabelecimento familiar é, ao mesmo tempo, uma unidade de produção e de consumo, como também uma unidade de produção e reprodução social (Denardi, 2001).

No Brasil, Wanderley (1999, p. 52) considera que o agricultor familiar, mesmo que moderno, inserido ao mercado, guarda muito de seus traços camponeses, “tanto

porque ainda tem que enfrentar os velhos problemas, nunca resolvidos, como porque, fragilizado, nas condições da modernização brasileira, continua a contar, na maioria dos casos, com suas próprias forças”.

O sistema de produção da agricultura familiar combina a posse dos meios de produção e a realização do trabalho. Não há separação entre gestão da propriedade e execução do trabalho, estando ambos sob responsabilidade do produtor e sua família (Junqueira; Lima, 2008), tendo como principal característica o trabalho em pequenas unidades de produção e a utilização de mão de obra predominantemente familiar, são produtores que dirigem o seu próprio empreendimento e que dele advém a maior parte de sua renda (Sambuichi *et al.*, 2020).

Também foi realizado um estudo comparativo internacional, coordenado por Lamarche (1993), cuja preocupação com o grau de dependência ao mercado se faz presente, mas o objetivo principal está na identificação da lógica de organização da agricultura familiar. O referido estudo compara a agricultura familiar existente na França, no Canadá, na Polônia, na Tunísia e no Brasil, apresentando para o caso brasileiro a predominância de dois modelos, em estreita correlação: (i) Agricultura Camponesa e de Subsistência e (ii) Agricultura Familiar Moderna. Em ambos, o estudo ressalta a manutenção da predominância da mão de obra familiar como estratégia, mesmo onde há a presença do trabalho contratado e a busca incessante pelo acesso estável à terra como condicionante ainda presente na capacidade de reprodução da família.

Além disso, ao detalhar as observações relativas à pesquisa feita no Brasil, o estudo revela a diversidade de lógicas produtivas da agricultura familiar no país, tanto no que se refere ao tipo de tecnologia adotada, quanto à combinação dos fatores de produção. Quanto à organização do trabalho, o estudo evidencia a combinação de atividades agrícolas e não agrícolas, realizadas no estabelecimento ou fora dele. Tal combinação pode, em alguns casos, envolver toda a família e, em outros, apenas alguns membros. Apresenta, ainda, uma grande diferenciação nas formas de inserção ao mercado, no que se refere à produção agropecuária e às atividades não agrícolas, que são bastante diferenciadas, quando se faz um comparativo em regiões (Lamarche, 1993).

Ao lado das definições acadêmicas, surge a delimitação legal do conceito de agricultor familiar, prevista na Lei nº 11.326/2006, conhecida como Lei da

Agricultura Familiar. Esta lei considera agricultor familiar aquele que utiliza predominantemente mão de obra da própria família, a qual também é a proprietária e gestora, bem como não possui uma propriedade maior do que quatro módulos fiscais (unidade de medida de terra que muda em cada município), além de ter ao menos uma parte dos seus rendimentos retirada do trabalho naquela terra (Brasil, 2006). O valor da unidade “módulo fiscal” é fixado pelo INCRA, e varia de município para município, com base nos critérios do art. 4º do Decreto nº 84.685/80 (Bianchini, 2005).

Além de atender aos requisitos acima, inclui ainda nesta categoria grupos heterogêneos compreendem: camponeses, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes e comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais (incluído pela Lei nº 12.512/2011), definidos legalmente pela Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006) e pelo Decreto nº 9.064/2017 (Brasil, 2017a), que a regulamenta.

A delimitação legal do conceito de agricultor familiar combina como critérios o tamanho da propriedade, predominância familiar da mão de obra e da renda, e gestão familiar da unidade produtiva. Tal delimitação, como não poderia deixar de ser, é abrangente o suficiente para incluir a diversidade de situações existentes no país. Dessa forma, a agricultura familiar se torna uma categoria social e política reconhecida pelo Estado brasileiro na década de 1990 para delimitar um grupo de agricultores com especificidades do ponto de vista econômico, social e produtivo (Grisa; Schneider, 2015).

Seja por meio das definições apresentadas pela academia, seja pela delimitação legal do conceito, verifica-se que o uso do termo “agricultura familiar” no Brasil se refere a um amplo guarda-chuva conceitual, que abriga distintos tipos e situações, não apenas entre as regiões, mas dentro de cada região, de cada Estado, de cada município ou de um território. Conhecer e compreender as especificidades de determinada situação concreta torna-se imprescindível para todos os envolvidos em processos de desenvolvimento sustentável. Além de bases teóricas sobre características comuns, estratégias globais e princípios gerais ao conjunto da produção familiar, é fundamental a valorização do conhecimento dos agricultores e a reflexão sobre as particularidades de cada local (Altafin, 2007).

A diversidade de situações também se reflete nas múltiplas funções da agricultura familiar, na dinâmica socioeconômica dos territórios, que já faziam parte

da prática camponesa e que foram inibidas pelo modelo produtivista. Desse modo, a agricultura familiar apresenta hoje várias funções: a) garantir a segurança alimentar, sendo provedora de alimentos para a sociedade; b) econômica, representa um percentual significativo do PIB brasileiro na produção de alimentos; c) preservação ambiental, diz respeito à sua capacidade de conviver de forma harmônica com ecossistemas naturais, sem atuar de forma nociva, pois implica diretamente a sustentabilidade ambiental; d) função sociocultural, entendida como o resgate de um modo de vida que associe conceitos de cultura, tradição e identidade; e) função de melhoria social, sendo provedora de inclusão social, distribuição de renda e geração de empregos (Camargo; Oliveira, 2012).

Importante mencionar, quanto à função sociocultural atribuída à agricultura familiar, que além de valorizar alimentos saudáveis produzidos sem o uso de agrotóxicos e de forma artesanal, com matéria-prima de menor processamento industrial, também há um crescente desejo de estabelecer maior contato com a natureza, resultando no surgimento de diversas oportunidades no meio rural. Também é parte desse processo a valorização do desenvolvimento local, baseado em processos endógenos, com o aproveitamento racional dos recursos disponíveis em unidades territoriais delimitadas pela identidade sociocultural.

Sendo assim, a agricultura familiar não se restringe ao uso do trabalho familiar na produção. Vários são os estudos que apontam seu papel como um sistema de reprodução social. A esse respeito, Savoldi e Cunha (2010, p. 25) ressaltam que esse sistema tem na família a “estrutura fundamental de organização da reprodução social, através da formulação de estratégias (conceituais ou não) familiares e individuais que remetem diretamente à transmissão do patrimônio material e cultural”.

O conceito agricultura familiar, portanto, é resultado de um processo de luta e mobilização envolvendo os movimentos sociais do campo (sobretudo o movimento sindical rural) e a academia, além de técnicos e gestores públicos ligados a determinadas agências governamentais. Vale lembrar que os modelos de políticas públicas para a agricultura familiar implantados no Brasil, em sua articulação com os programas e ações de combate à fome e promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), passaram a se constituir como uma referência internacional, tendo influenciado experiências análogas em vários países da América Latina e do Caribe, sendo reconhecidos pelos seus resultados por diferentes organismos multilaterais (Sabourin; Grisa, 2018).

Nesse contexto, a agricultura familiar é reconhecida como importante ator social, responsável por parte significativa das dinâmicas rurais e de grande relevância na articulação rural-urbana, especialmente em municípios menores, como é o caso do Município de Taciba-SP, que será estudado na próxima seção. É possível dizer que a função sociocultural do modo de vida rural tem relevância na busca de um novo paradigma de desenvolvimento, na qual a agricultura familiar tem sido identificada com papel de destaque.

Segundo dados dos Censos Agropecuários 2006 e 2017, esse tipo de agricultura reúne o maior número de unidades produtivas no País e contribui com parcela significativa de empregos associados às atividades agropecuárias, artesanais e agroindustriais a ele vinculadas, seja no campo seja na cidade. Observando apenas esses aspectos básicos, pode-se depreender que a agricultura familiar possui um papel importante para a segurança alimentar nacional, ao colaborar com o consumo interno e alimentar das cadeias locais e regionais de produção e distribuição de alimentos e derivados (IBGE, 2006; IBGE, 2019).

Conforme o Anuário Estatístico da Agricultura Familiar 2023, divulgado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), se a agricultura familiar do Brasil, caso se unisse como uma nação, ocuparia a oitava posição no *ranking* mundial de produtores de alimentos (CONTAG, 2023).

Segundo o levantamento realizado, a agricultura familiar exerce um papel fundamental na economia local, representando cerca de 40% da renda da população economicamente ativa em 90% dos municípios com até 20 mil habitantes, que correspondem a 68% do total do país. O principal objetivo do anuário é destacar o papel do setor na produção agrícola brasileira, com dados embasados em pesquisas conduzidas pelo IBGE. Com aproximadamente 3,9 milhões de propriedades, a agricultura familiar representa 77% do total de estabelecimentos agrícolas no país (CONTAG, 2023).

Em termos de área ocupada, esse setor abrange 23% do território nacional, equivalente a aproximadamente 80,8 milhões de hectares – quase toda a extensão do estado do Mato Grosso. As propriedades de agricultura familiar respondem por 23% do valor bruto da produção agropecuária do Brasil e abrangem 67% das

ocupações no campo, empregando cerca de 10,1 milhões de trabalhadores (IBGE, 2019).

Pesquisas demonstram uma concentração do número de estabelecimentos de pequena propriedade agrícola familiar no norte do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e no Nordeste do Brasil. Contudo, é importante destacar que existe uma diversidade de alimentos originados das pequenas propriedades familiares, com estudos estimados de, aproximadamente, 31% do arroz, 70% do feijão e 49% do milho. E, ainda, estes pequenos estabelecimentos representam 75% das propriedades rurais, 25% das terras cultivadas e geram 35% da produção agrícola nacional (EMBRAPA, 2014).

A região Nordeste concentra a maior parte desses profissionais, com 46,6%, seguida pelo Sudeste (16,5%), Sul (16%), Norte (15,4%) e Centro-Oeste (5,5%). Nesse contexto, as famílias têm um papel preponderante, sendo responsáveis tanto pela produção de alimentos quanto pela gestão das propriedades (IBGE, 2019).

Sendo assim, a valorização e o fortalecimento da agricultura familiar dependem de um conjunto de fatores socioeconômicos, políticos e culturais que devem ser implementados de forma articulada entre o Estado com a participação de diversos atores e instrumentos, em que o papel do poder público municipal e das políticas públicas é fundamental para tanto.

3.2 Papel das políticas públicas para o desenvolvimento rural brasileiro

A literatura acadêmica oferece uma variedade de definições sobre políticas públicas, sendo assim, pode ser entendida como a capacidade que possuem os sistemas públicos de gerir demandas e problemas públicos (Muller; Sured, 2004). Ou ainda, é o resultado de um conjunto de ações elaboradas pelo governo como resposta a um problema público gerado a partir de demandas e tensões sociais visando, em especial, garantir o bem-estar da população (Souza, 2006).

Numa definição simples, a política pública objetiva a resolução pacífica de conflitos, que consiste num conjunto de procedimentos que podem ser formais ou informais, e que expressam uma relação de poder, mas que se destinam à resolução de conflitos sociais (Rua, 2005). No entanto, a definição mais clássica provém de Lasswell (1936), ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: Quem ganha o que, por quê e que diferença faz?

As políticas públicas refletem, portanto, o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição. O que não implica desconsiderar que outros elementos também interfiram na conformação das políticas públicas, a exemplo das instituições e dos interesses (Grisa; Schneider, 2015).

Importante enfatizar o papel das ideias na construção das políticas públicas, pois, segundo as contribuições da abordagem cognitiva de análise das políticas públicas, estas são elaboradas com base em crenças comuns e de representações de mundo de um conjunto de atores (públicos e privados), as quais definem a maneira como estes percebem os problemas públicos e concebem respostas aos mesmos (Muller, 2008; Fouilleux, 2011; Grisa, 2010; Grisa, 2012).

Sendo assim, as políticas devem ser construídas com base na articulação das demandas sociais e das decisões locais, que se constitui, necessariamente, por dois elementos: “intencionalidade pública e resposta a um problema público” (Secchi, 2015, p. 2). Segundo Ferrarezi e Oliveira (2013), a política pública é o produto de complexas interações e decisões entre os atores e as instituições, cujo desfecho não é determinado de antemão, depende do curso que toma a ação e considerando a emergência diante de cenários imprevisíveis e complexos que exigem novas soluções.

As sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social. Seus membros não apenas possuem atributos diferenciados, como também possuem ideias, valores, interesses, e aspirações diferentes. Tudo isso faz a vida em sociedade ser complexa e frequentemente envolver variados conflitos, como por exemplo, de opinião, de interesses, de valores, etc. (Junqueira; Lima, 2008).

Quando um problema que atinge a população passa a ser percebido por muitos atores relevantes, que também se mostram insatisfeitos com aquela situação, há uma mobilização para que ele seja notado pelo poder público, ou seja, para que ele adquira atenção prioritária dos gestores públicos. Após uma seleção dos problemas mais relevantes, que leva em conta a importância política, relação custo-benefício, viabilidade orçamentária e de pessoal, etc, o governo faz um planejamento para enfrentar essa situação, decidindo quais pessoas e órgãos estarão envolvidos, ou seja, o problema finalmente entra na agenda governamental (Perin, 2021).

Dessa forma, todo esse processo de formação da agenda se propõe, além de entender o porquê de temas ou problemas serem escolhidos como importantes e

merecedores da atenção governamental em momentos específicos em detrimento de outros, busca também identificar mudanças na agenda ou na atenção do governo resultantes da capacidade de atuação política de atores como movimentos sociais, partidos políticos, mídia, entre outros (Capella, 2018).

Nesse sentido, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve ser mantido dentro de limites administráveis e, para isso, existem apenas dois meios: a coerção e a política. O uso da coerção pura e simples traz inúmeros problemas sociais, além do que, quanto mais utilizada, mais reduzido se torna seu impacto, e mais elevado se torna seu custo. Resta, então, como opção socialmente mais responsável, a política (Junqueira; Lima, 2008).

Por isso é que o Estado implementa políticas públicas, pois elas compreendem um conjunto de decisões e ações estrategicamente selecionadas, relativas à alocação de valores normativos e pecuniários, com a finalidade de implementar determinadas ações objetivando promover o crescimento e o desenvolvimento de um setor econômico ou de um *locus* geográfico (Rua, 2005). Trata-se do lugar onde uma sociedade constrói a sua relação com o mundo, as suas representações ou visões do mundo (Sabourin; Samper; Massardier, 2015).

No Brasil, um único marco temporal não é suficiente para sintetizar completamente a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento rural. Porém, é fato que, nas últimas quatro décadas, um conjunto de mudanças ocorreu no país, seja no âmbito político-institucional seja nas dinâmicas sociais. E foi a partir desse cenário que novas regras e instrumentos de políticas públicas puderam ser criados. Apoiados em novos referenciais – tanto globais quanto setoriais –, essas regras e esses instrumentos contribuíram para alterações nas formas de atuação do Estado, influenciando, em algum grau, as condições socioeconômicas das populações, em especial as que vivem no meio rural (Grisa; Schneider, 2015).

É indispensável mencionar dois grandes fatores que se cruzam para explicar o surgimento de políticas públicas para a agricultura familiar: a liberação dos mercados latino-americanos (com seus consequentes efeitos perversos para certas categorias de produtores) e a democratização da vida política. Ambos os fatores se constituíram de grupos de interesses ou coalizões com pretensões de determinar as orientações das políticas, seja a favor da agricultura patronal e empresarial, seja a

favor da agricultura familiar, ou ainda criando políticas públicas paralelas para cada seguimento (Sabourin; Samper; Massardier, 2015).

Nesse sentido, a institucionalização de ideias, que dão origem às políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil, parte de atores distintos e resulta de trocas políticas estabelecidas entre estes, em momentos específicos do cenário político, sendo também o lugar de expressão de valores, crenças e saberes (Grisa, 2010; Grisa, 2012). A formulação de políticas públicas, nesse sentido, se constitui no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão algum resultado na sociedade (Souza, 2006).

Nota-se que as unidades de produção familiar sempre estiveram presentes na realidade brasileira. No entanto, apenas as grandes e médias propriedades rurais foram destacadas pelas políticas agrárias nacionais, levando a uma crescente marginalização dos agricultores familiares. Somente após a década de 1990, por meio da luta dos movimentos sociais rurais, emergiu a implementação de políticas públicas focalizadas para o setor da agricultura familiar. Nesse contexto, a emergência de políticas focalizadas na agricultura familiar permite tornar visível uma categoria de produtores anteriormente marginalizados por políticas agrícolas generalistas ou unidimensionais, que promoviam principalmente as grandes empresas e propriedades (Sabourin; Samper; Massardier, 2015).

A partir da década de 1990, as políticas públicas e discussões teóricas sobre desenvolvimento rural reemergiram em bases inteiramente diferentes daquelas das décadas anteriores. Para Schneider (2010), esta retomada foi fortemente influenciada pelas transformações sociais, políticas e econômicas que se operaram no âmbito do Estado, dos atores da sociedade civil e nos enfoques analíticos dos próprios estudiosos e analistas. Foram estas mudanças gerais que influenciaram as discussões específicas sobre o tema do desenvolvimento rural, desdobrando-se em políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros.

Atualmente há, no Brasil, um conjunto de políticas públicas que incidem sobre o meio rural, repercutindo na dinâmica socioeconômica do país, nas diversas e complexas realidades regionais, tendo como resultado melhorias nas condições de vida, na redução das desigualdades sociais e econômicas, gerando processos de

inclusão social, promovendo a fixação do produtor rural no campo, evitando, dessa forma, novos fluxos de êxodo rural e contribuindo para o desenvolvimento regional (Grisa; Schneider, 2015).

No entanto, como as políticas públicas devem ser entendidas por meio de uma herança histórica, necessário se faz verificar o caminho trilhado pelo Estado nas últimas décadas e a mudança de intervenção no meio rural, a qual perpassa fundamentalmente pela forma de relacionamento e de interação entre o Estado e a sociedade civil, criando um novo cenário para o surgimento de novas regras e instrumentos de políticas públicas, conforme se verá no tópico a seguir.

3.3 Políticas públicas no Brasil rural: um novo olhar do poder público para a agricultura familiar

Para que a agricultura familiar no Brasil ganhasse notoriedade e entrasse na pauta das discussões políticas a partir da década de 80, apareceram e solidificaram-se, em meados dos anos 60, novos atores e novas coalizões de classes (associações sindicais e entidades de classe), voltadas para o apoio à reforma agrária, à extensão dos direitos sociais e trabalhistas ao meio rural e à agricultura familiar, ou seja, os resultados alcançados devem-se a uma combinação de fatores e processos relacionados, como a ação do Estado e das políticas públicas influenciou e foi retroalimentada pelos diversos atores e agentes da sociedade civil. Além disso, emergiram vários estudos que foram essenciais para a implementação de políticas públicas para o setor familiar rural.

A agricultura familiar brasileira foi historicamente marginalizada das ações do Estado, sendo considerada uma categoria social de subsistência, arcaica e marginal, além de destinada a desaparecer. O Estado brasileiro, no período de 1920 a 1980, se caracterizava como desenvolvimentista, conservador, autoritário e centralizador (Bacelar, 2003) e suas ações recaíam na sociedade de 'cima para baixo', ou seja, apenas eram ouvidos, com exceção, aqueles setores que compunham os interesses do Estado ou vice-versa.

As décadas de 1960 e 1970 são marcos da intervenção da agricultura e no meio rural. As políticas públicas neste período estavam voltadas em promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, ou seja, período em que procuraram alterar o padrão tecnológico dos agricultores considerados

produtivos e construir novas dinâmicas produtoras e econômicas relacionadas com as indústrias e com os mercados. Por outro lado, para uma parte da agricultura familiar, era mais interessante para o Estado estimular a realocação do excesso de mão de obra rural para atividades mais dinâmicas, como por exemplo, a industrialização nas áreas urbanas, do que promover a estruturação e dinamização econômica da pequena propriedade (Delgado, 2010).

Dessa forma, as políticas públicas voltadas para a agricultura brasileira focalizaram principalmente no setor agrícola do mundo rural com aptidões para produzir, em grande escala, as matérias-primas para a indústria de alimentos e os produtos e de exportações, entre eles, café, açúcar, trigo, milho, soja e carnes (Gonçalves Neto, 1997), pois a política agrária foi sempre marginal ou inexistente (Denardi, 2001). Esse comportamento reproduziu um padrão de desenvolvimento excludente e desigual, que juntamente com a falta de assistência técnica do poder público, contribuiu para a permanência dos problemas sociais no campo e aprofundou ainda mais as desigualdades sociais (Junqueira; Lima, 2008).

Nas décadas de 1980 e 1990, com o ajuste estrutural e o neoliberalismo, a atuação do Estado e das políticas públicas é modificada e minimizada, ganhando maior preeminência a atuação do mercado e da sociedade civil no desenvolvimento (Grisa; Schneider, 2015). Foi um período marcado por muitos debates e efervescência político-institucional, que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual a participação social e a descentralização se colocavam como instrumentos centrais na democratização da relação entre Estado e sociedade civil.

Foi a partir de então que houve mudanças na relação entre o Estado e a sociedade civil, notadamente, por meio dos movimentos sociais e sindicais do setor rural familiar, que passaram de uma postura propositiva para ser parceiros na execução das políticas públicas para a agricultura familiar. Dessa forma, um número progressivo de políticas públicas e programas passou a envolver, nas fases de formulação e de operacionalização, parcerias com organizações da sociedade civil, ou o que poder-se-ia denominar de cogestão nas políticas públicas (Grisa; Schneider, 2015).

Sendo assim, algumas demandas dos representantes da agricultura familiar foram incorporadas e institucionalizadas no momento de construção da Lei Agrícola, a Lei nº 8.171/1991 (Brasil, 1991), a qual reconheceu a diversidade dos agricultores brasileiros e previu a construção de uma política diferenciada para os pequenos

produtores (Delgado, 1994). Porém, essas concessões ficaram aquém das reivindicações, prevalecendo as ideias, os interesses e o poder da agricultura patronal na construção das políticas públicas (Grisa *et al.*, 2017).

As mudanças de políticas que ocorreriam na década de 90, incluindo a maior abertura externa, a desregulamentação dos mercados (as cadeias de trigo, café, leite e cana-de-açúcar), as novas políticas de preços mínimos e de crédito rural levaram o setor agrícola a passar a operar dentro de uma estrutura mais competitiva, tanto pelo fato de que essas mudanças criaram mais concorrência dentro do setor, como também o setor, como um todo, passou a sofrer mais concorrência vinda do exterior (Almendra Filho, 2020).

Nesse contexto, houve uma tendência geral de aumento de produtividade agrícola e redução de custos, com conseqüente queda nos preços de alimentos, tendo a agricultura se tornado o maior setor da economia brasileira atualmente, sendo responsável por 21% dos empregos formais no Brasil. Em 2022, a agricultura participou com 24,8% do PIB e 47,6% das exportações brasileiras (Lamas, 2023).

De um modo geral, pode-se dizer que até o início da década de 1990 não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades do agricultor familiar. No entanto, a partir deste período, alguns fatores são decisivos para mudar os rumos do desenvolvimento rural, especificamente da agricultura familiar.

Por um lado, as reivindicações dos trabalhadores rurais, representados por organizações sindicais e movimentos rurais, entre eles, a Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), o Movimento dos Sem Terra (MST), que já haviam começado a ter voz na Constituição Federal de 1988, ganharam destaque a partir de 1994, com os denominados Gritos da Terra (Almendra Filho, 2020).

Por outro lado, os estudos realizados conjuntamente pela FAO/INCRA definem com maior precisão conceitual a agricultura familiar, estabelecendo um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a formulação de políticas públicas adequadas às especificidades dos grupos de agricultores familiares (Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

Além disso, o debate acerca desse setor rural no Brasil emergiu e se consolidou como uma questão e um tema de interesse à medida que os estudiosos e mediadores foram produzindo interpretações sobre os processos sociais transcorridos

desde o princípio da década de 1990. Em geral, foram estes estudos e documentos que serviram aos agentes, mediadores e formuladores de políticas, como inspiração para elaboração de formas de intervenção e planejamento (Schneider, 2010).

Denardi (2001) periodiza a política agrícola em três pontos: a) a política agrícola brasileira, em substância, sempre foi decidida em consonância com os interesses dos empresários do agribusiness; b) nas últimas duas décadas (anos 80 e 90), as políticas setoriais, inclusive a política agrícola, perderam importância e cederam espaço para as políticas macroeconômicas, sobretudo a partir dos pacotes econômicos e da liberalização; c) por fim, nos anos 90, passou-se a atribuir novos papéis para a agricultura e o meio rural, com destaque para a geração de emprego e a preservação ambiental.

Para Almendra Filho (2020), as políticas que conformaram os embates assumiram em um primeiro momento um caráter liberalizante (concretizada pela Lei nº 8.171/1991), favorável à agenda do agronegócio, e, em um momento posterior, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) consubstanciou as demandas dos movimentos sociais, notadamente permeadas por uma nova postura, tendo como pano de fundo o desenvolvimento rural via o fortalecimento da agricultura familiar.

Assim, propõe-se demonstrar a seguir, quais foram as políticas públicas voltadas para o reconhecimento e fortalecimento da agricultura familiar, fruto das discussões entre as duas coalizões – agricultura patronal x organizações sindicais e entidades de classe voltadas para o pequeno produtor familiar –, em que o Estado, como o coordenador das relações entre si e a sociedade civil, torna-se o gerenciador dos conflitos de interesses para alcançar as soluções que melhor atendessem às necessidades dos diversos atores envolvidos no processo.

3.3.1 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)

Por meio da Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida” ações políticas e sociais foram capazes de tirar da miséria e da fome milhões de brasileiros. Contudo, foi somente em 1996 que se tem o reconhecimento por parte do Estado brasileiro da importância econômica e social da agricultura familiar com a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF) (Schneider; Cassol, 2013), por meio do Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996 (Brasil, 1996).

Além disso, é interessante mencionar que um dos marcos para o reconhecimento da agricultura familiar no Brasil surge a partir da criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), operando basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), que viria a se tornar o embrião do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996 (Brasil, 1996; Bonnal; Kato, 2011; Schneider; Cazella; Mattei, 2021).

O trabalho de Grisa e Schneider (2015) enfatiza que as políticas públicas para a agricultura familiar podem ser organizadas em três “gerações”, conforme momentos-chave e as relações criadas entre sociedade civil e Estado. A primeira delas, que vai desde a segunda metade da década de 1950 até o final da década de 1990, foi pautada por um referencial agrícola e agrário com ações e políticas voltadas para o crédito rural, seguro de produção e de preço, política de assentamentos de reforma agrária e de assistência técnica e extensão rural, porém sem dar maior atenção ao segmento familiar da agricultura. Foi somente em 1995, com a criação do PRONAF que o setor agrícola familiar passou a ser visto como importante para a promoção do desenvolvimento nacional, produção de alimentos e geração de empregos.

Dessa forma, o PRONAF nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo (Silva; Schneider, 2015). Além de financiamento da produção agrícola (crédito de custeio e de investimento), o PRONAF contemplou mais três linhas: i) PRONAF Infraestrutura; ii) capacitação e profissionalização dos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural; iii) negociação com os órgãos setoriais para promover o ajustamento de políticas públicas à realidade dos agricultores familiares (Grisa, 2012; Grisa *et al.*, 2017).

Para ser executado o programa, foi necessário construir um amplo arranjo institucional que envolvia, em distintos níveis, diferentes atores e arenas de participação, a exemplo do Conselho Nacional do PRONAF, atualmente Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), dos Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, os quais foram criados especialmente para dar operacionalidade ao Programa (Grisa *et al.*, 2017).

Diante desse cenário de diversificação e de expansão para esse setor familiar agrícola, no biênio 1999-2000, o Ministério da Agricultura foi desmembrado, originando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), responsável pelas políticas de apoio aos grandes produtores, e o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), criado com a incumbência de fomentar políticas de apoio à reforma agrária e à agricultura familiar, além de promover melhores práticas de gestão de Cadastro de Imóveis Rurais. Dentro do MDA, em 2001, foi criada a Secretaria da Agricultura Familiar.

Assim, se a democratização abriu espaço para diálogos entre Estado e sociedade civil na construção de políticas públicas, a criação do PRONAF e dessas institucionalidades inauguraram um novo ciclo de fortalecimento da agricultura familiar e das capacidades democráticas na promoção do desenvolvimento rural. Para se ter uma ideia da importância que o referido programa assumiu, no decorrer do tempo, como principal mecanismo de apoio à agricultura familiar, o valor disponibilizado pelo Plano Safra da Agricultura Familiar no biênio 2014/2015, chegou a R\$ 24,1 bilhões (Grisa *et al.*, 2017; Almendra Filho, 2020).

Atualmente o PRONAF é a política agrícola mais importante para a agricultura familiar, seja em virtude de sua capilaridade, chegando a mais de 97% dos municípios brasileiros (Brasil, 2015b), seja em decorrência de sua magnitude financeira. Apesar das conquistas e evoluções do programa tem-se ainda uma longa caminhada para universalizar o acesso ao crédito, pois é inegável a insuficiência do sistema bancário para responder à demanda do público visado pelo Governo. Além disso as exigências por parte dos bancos excluem do âmbito de sua atuação parte significativa de agricultores visados pelo PRONAF (Junqueira; Lima, 2008).

O valor aplicado em contratos efetivados do PRONAF no Plano Safra da agricultura familiar 2014/2015 foi maior na região Sul, com 50% do valor investido e 28% dos contratos efetivados; contrapondo o Nordeste com 15% do valor, mais 49% de todos os contratos. Em segundo lugar estava a região Sudeste, com 20% do valor investido e 15% dos contratos efetivados. A Tabela 1, a seguir, expressa os dados referentes aos investimentos e contratos efetivados por meio do PRONAF.

Tabela 1— Recursos aplicados e número de contratos efetivados para custeio do PRONAF no Plano Safra da Agricultura Familiar 2014/2015, nas regiões brasileiras

| REGIÃO | VALOR APLICADO (%) | CONTRATOS EFETIVADOS (%) |
|---------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Sul | 50 | 28 |
| Sudeste | 20 | 15 |
| Nordeste | 15 | 49 |
| Centro-Oeste | 8 | 3 |
| Norte | 7 | 5 |

Fonte: Bianchini (2015).

Já no Plano de Safra para a Agricultura Familiar 2016/2017 o investimento aumentou de R\$ 26 bilhões para R\$ 30 bilhões, valor 15,4% superior ao programado na safra anterior, e acima do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), que atingiu 9,28 % no período de 12 meses encerrado em abril (Bianchini, 2015; Corcioli; Camargo, 2018). No dia 28 de junho de 2023, o governo federal lançou o Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024 (Brasil, 2024a). O plano disponibiliza R\$ 71,6 bilhões em crédito rural, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), representando um crescimento significativo de 34% em relação à safra anterior e estabelecendo o maior valor já destinado a esse setor em toda a série histórica.

O estudo de Baccarin e Oliveira (2021), de 1999 a 2019, confirma este cenário de forte expansão dos créditos do PRONAF no Brasil e em suas regiões, ainda que de forma não linear. Segundo ele, os agricultores do Nordeste aumentaram sua participação em número dos contratos e pouco nos recursos; os do Sul perderam importância nos recursos e aumentaram os contratos; nos casos do Sudeste e Norte houve aumento da participação nos dois quesitos e; já o Centro-Oeste mantém participação pouco expressiva no Programa. Contudo, a partir de 2007, com a elevação da renda máxima para enquadramento e limites de crédito de custeio houve o beneficiamento dos agricultores familiares mais ricos.

Para Wesz Junior (2021), a cobertura do PRONAF em 2017 teve um importante decréscimo, alcançando apenas 8% dos estabelecimentos agropecuários familiares e aumentou suas disparidades regionais com sua concentração (afetando

sobretudo as atividades diferenciadas, os produtores menos capitalizados e as regiões Nordeste, Sudeste e Norte) e o enfraquecimento de outras políticas públicas para agricultura familiar. Já o volume de recursos aplicados entre 2014 e 2018 houve uma redução de 24,4%, o que significa um arrefecimento bem menos intenso quando comparado aos valores dos outros programas (Mattos, 2017; Pretto; Horn, 2020).

Embora existam críticas – oriundas dos estudiosos do meio rural, dos movimentos sociais da agricultura familiar, e das organizações do agronegócio – ao modelo de agricultura apoiado pelo Programa, seja pelo seu caráter seletivo diante da diversidade produtiva e socioeconômica da agricultura familiar, seja pela sua forma de organização; e aos subsídios conferidos (Schneider, 2010; Bianchini, 2015), o PRONAF é a política agrícola mais expressiva financeira, institucional e politicamente para a agricultura familiar (Grisa *et al.*, 2017).

3.3.1.1 Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT)

Emerge, ao final da década de 1990 e início dos anos 2000, a segunda geração de programas e ações de políticas públicas direcionados à agricultura familiar corresponde à construção de um referencial mais social e assistencial, tendo o Estado assumido uma postura mais ativa alinhando-se às ideias de políticos, gestores públicos e estudiosos voltados à vertente liberal (Grisa; Schneider, 2015). Nesse período, a doutrina neoliberal dominava o pensamento econômico, fato que posicionava o Estado como disciplinador das ‘falas de mercado’, canalizando, nestas circunstâncias, suas ações para o combate à pobreza rural (Almendra Filho, 2020).

Nesse sentido, foram criados programas socioassistenciais com o objetivo de combater a fome e a pobreza, nos quais se destacam a substituição do Programa Comunidade Solidária (focalizado em segmentos específicos da população rural e urbana), criado em 1995, pelo ousado Programa Fome Zero, já no ano de 2003. Promoveu-se, também, reforço à implantação da linha de financiamento PRONAF infraestrutura, à extensão dos programas de transferência de renda para as populações rurais – como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, que a partir de 2003 foram integrados ao Programa Bolsa Família, e a criação de novos instrumentos, como o Programa Um Milhão de Cisternas, o Programa de Habitação

Rural (PNHR), entre outras ações, desenvolvidas em 2003 (Grisa; Schneider, 2015; Grisa *et al.*, 2022).

Destaca-se, ainda, a retomada das ações de assistência social no meio rural pelo Plano Brasil Sem Miséria, o incremento do Programa Bolsa Família, a criação do Brasil Carinhoso, do Programa Bolsa Verde e a disponibilização de crédito de fomento a fundo perdido para aquisição de equipamentos, assistência técnica diferenciada e doação de sementes e tecnologias pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) (Grisa; Schneider, 2015; Grisa *et al.*, 2022).

Em 2004, foi extinto, por sua vez, o PRONAF Infraestrutura, dando lugar ao Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), orientado por um enfoque territorial, e esta política foi complementada, em 2008, pelo Programa Territórios da Cidadania, que priorizava a criação de ações em municípios que apresentavam menores condições de desenvolvimento e baixo acesso a serviços básicos, ou seja, com Índices de Desenvolvimento Humano reduzido (Perin, 2021; Grisa *et al.*, 2022).

A partir da criação do PRONAT inicia-se um processo de institucionalização de Territórios Rurais em todo o país e as ações deste novo programa passam a ser operacionalizadas na escala intermunicipal, sob gestão social dos recém-formados Colegiados de Desenvolvimento Territorial, os quais reúnem diversos representantes da sociedade civil e dos poderes públicos dos vários municípios (Viudes, 2019).

O PRONAT seria o ponto de partida da adoção da abordagem territorial no contexto brasileiro, responsável por diminuir a influência das prefeituras nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), que acabavam desvirtuando os recursos federais destinados à agricultura familiar. Desse modo, os Colegiados de Desenvolvimento Territorial, instâncias participativas supramunicipais, ficariam encarregados de propor projetos e iniciativas de escopo territorial para a aplicação dos recursos federais (Rosa, 2017).

É nesse sentido que se constituem os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs), também denominados de Fórum ou Conselhos Territoriais, que são instituições participativas de caráter deliberativo/consultivo, com representações paritárias entre sociedade civil e poder público, servindo à redução do poder das oligarquias locais sobre projetos e destinação de recursos, como também

diminuindo o poder de influência das prefeituras que acabavam fazendo uso dos recursos, o que gerou certa resistência à política territorial.

O Colegiado Territorial tem papel fundamental na gestão social do território, trata-se de espaço privilegiado onde se encontram diversos atores, de diferentes níveis de poder e, ondes se materializa a participação. Desse modo, o papel do Colegiado Territorial é possibilitar a gestão social, por meio da articulação de políticas públicas, da promoção do processo de planejamento e organização social em torno da proposta de desenvolvimento sustentável do território (Viudes, 2019).

Ainda nesse período inicial, ampliou-se e promoveu-se a capilarização das instituições participativas. Estima-se que, em 2006, havia no país cerca de 85 Conselhos Nacionais, com participação de organizações da sociedade civil, e em torno de 351 Conselhos Estaduais, dos quais, 268 estavam em funcionamento. Somam-se a isso, aproximadamente 80 mil Conselhos Municipais, envolvendo cerca de 800 mil conselheiros (Zimmermann, 2019) e, ainda, 128 Conferências, das quais 87 (67%) foram realizadas entre 2003 e 2012 (Avritzer; Souza, 2013).

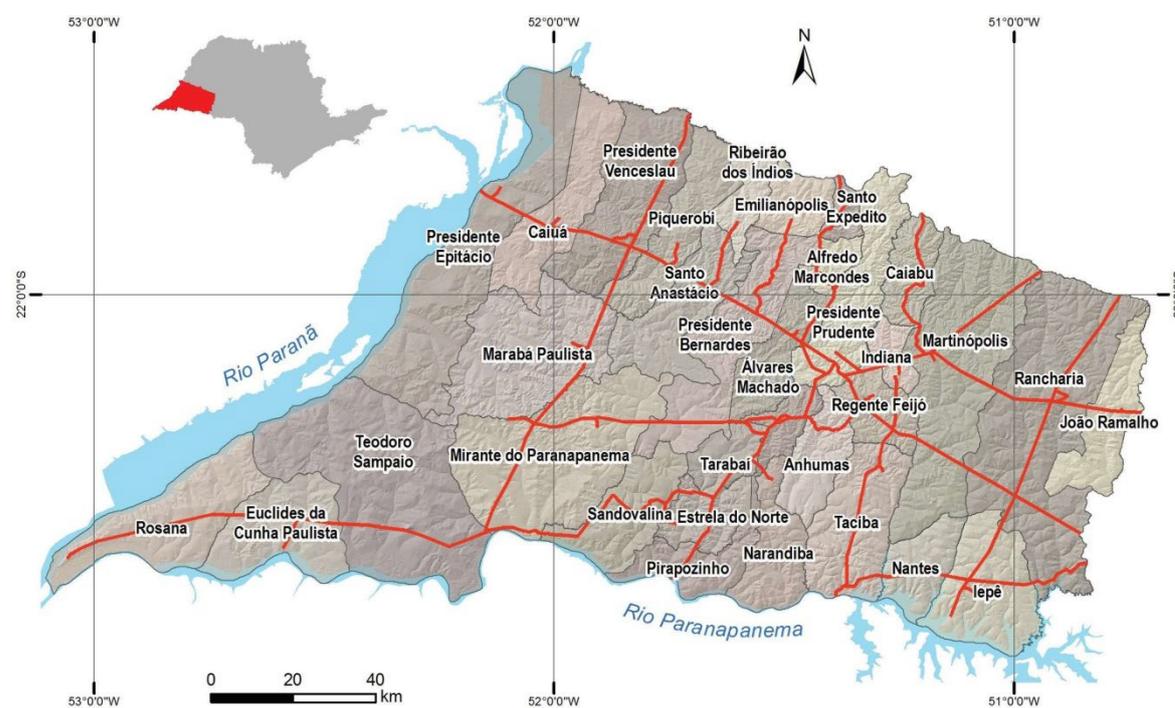
No ano de 2008, visando superar a lógica setorial de destinação de recursos e oferta de serviços públicos do PRONAT, buscando uma articulação interministerial que possibilitasse o enfrentamento da pobreza rural e a universalização de programas que garantissem o atendimento de necessidades básicas das populações no interior do país, é instituído, o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

O PTC tinha por objetivo superar a pobreza, gerar trabalho e renda no meio rural mediante uma estratégia de desenvolvimento sustentável e tinha como foco a integração de políticas públicas de 22 Ministérios, agrupadas na Matriz de Ações Territoriais, fortalecimento da participação social, especialmente com base na articulação dos Colegiados Territoriais. O número de Territórios incorporados aumenta para 120, no ano de 2009, sendo agora denominados Territórios da Cidadania, que passaram a ser atendidos por recursos de outros ministérios, além dos destinados pelo MDA.

Foi assim que a região do Pontal do Paranapanema, na qual o Município de Taciba-SP está inserido, passa a ser uma das regiões onde a proposta da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e o MDA para o desenvolvimento rural, a partir do enfoque territorial, foi implantada, sendo reconhecido como Território Rural em 2005, com a criação do Plano Territorial para o Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS).

Em 2008 é incorporado no Programa Territórios da Cidadania, passando a constituir-se como Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema, tendo sido criado a partir de então o Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema (CODETER Pontal), como mostra a Figura 4, que fornece a localização do Território e identifica os 32 Municípios do CODETER Pontal.

Figura 4 — Municípios integrantes do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema



Fonte: Brasil (2015c).

O Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema se localiza no extremo oeste do estado de São Paulo, na região Sudeste do Brasil, em uma posição estratégica, considerando tanto sua proximidade com os estados de Mato Grosso do Sul e Paraná, abrangendo uma área de aproximadamente 18.441km², composto por 32 municípios: Alfredo Marcondes, Álvares Machado, Anhumas, Caiabu, Caiuá, Emilianópolis, Estrela do Norte, Euclides da Cunha Paulista, Iepê, Indiana, João Ramalho, Marabá Paulista, Martinópolis, Mirante do Paranapanema, Nantes, Narandiba, Piqueroibi, Pirapozinho, Presidente Bernardes, Presidente Epitácio, Presidente Prudente, Presidente Venceslau, Rancharia, Regente Feijó, Ribeirão dos Índios, Rosana, Sandovalina, Santo Anastácio, Santo Expedito, Taciba, Tarabai e Teodoro Sampaio (Viudes, 2019).

Constituiu-se, assim, na região do Pontal a polaridade da coalizão de dois grandes polos: de um lado, as coalizações da agricultura patronal (grandes agricultores e pecuaristas), que exercem o papel ativo na defesa e promoção do agronegócio; de outro lado, a coalizão representativa das organizações sindicais e entidades de classe voltadas à defesa e ao apoio à reforma agrária, à extensão dos direitos sociais e trabalhistas ao meio rural e à agricultura familiar.

Entre os principais apoiadores da agricultura patronal encontram-se: a Confederação Nacional da Agricultura (CNA); a Sociedade Rural Brasileira (SRB); Organização das Cooperativas Brasileiras (OCV); a Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG); além de simpatizantes em alguns segmentos acadêmicos e na mídia. Na defesa dos movimentos sociais, tem-se como os principais representantes: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); a Comissão Pastoral da Terra (CPT), de origem católica; o Partido dos Trabalhadores (PT); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG); entre outros.

No levantamento de pesquisas empíricas realizado, tendo por base a trajetória concreta do Pontal do Paranapanema, com enfoque na abordagem territorial, nas políticas públicas de desenvolvimento rural, nas relações entre o Estado e a sociedade civil, notadamente pelos movimentos de lutas sociais, no período entre 2010 e 2020, encontrou-se o total de 12 trabalhos de pesquisas (Oliveira, 2010; Oliveira; Hespanhol, 2011; Caniello; Piraux; Rambo, 2012; Coca, 2014; Souza; Hespanhol, 2014; Arruda, 2015; Barone; Silva; Melazzo, 2015; Rosa, 2017; Lima, 2018; Rosa; Ferreira, 2018; Pavanelli, 2019; Viudes, 2019).

Os autores supramencionados convergem em três afirmações. A primeira delas diz respeito à estratégia territorial, uma vez que representou um grande avanço em termos de políticas públicas descentralizadas no Brasil para o desenvolvimento rural, notadamente para a agricultura familiar no Pontal do Paranapanema, com a criação do PRONAT e os projetos do Programa de Infraestrutura e Serviços nos Territórios Rurais (PROINF).

A segunda convergência trata do funcionamento do Colegiado de Desenvolvimento Territorial do Pontal do Paranapanema (CODETER Pontal) e a elaboração do PTDRS, demonstrando que apesar dos avanços e das inovações, sobretudo pela formação de um importante espaço de participação social, o processo de gestão social ainda mostra-se frágil, tendo em vista a dificuldade por parte dos

atores envolvidos em realizarem uma gestão compartilhada, por meio de um programa que envolve uma diversidade de interesses e atores, que naturalmente ocasiona disputas e conflitos, por vezes, inviabilizando o processo de desenvolvimento.

Por fim, a terceira convergência é entendida no sentido de que, embora tenha sido de fundamental importância a criação do Território da Cidadania do Pontal do Paranapanema para o desenvolvimento rural do Pontal – com projetos e políticas públicas implantados no Colegiado Territorial do Pontal, que atendeu especialmente os agricultores familiares, notadamente aqueles beneficiários da reforma agrária –, é preciso fortalecer ainda mais a governança territorial, com ênfase na participação de diversos atores nas tomadas de decisões, buscando a efetivação de uma distribuição de terras mais justa, menos concentrada e com maiores chances de diversificação da produção agrícola.

O programa, durante a sua existência, ampliou gradualmente, atingindo 243 territórios rurais no ano de 2016, localizados nas diferentes regiões brasileiras. Os principais objetivos eram o fortalecimento das capacidades locais desses territórios, a constituição e o fortalecimento de canais de diálogos entre os diversos atores sociais, na formação de grupos colegiados que, de forma participativa, planejassem ações estratégicas para o seu desenvolvimento e financiamento de projetos e infraestrutura.

Esse novo modelo de gestão implantado no país, com base na proposta de abordagem territorial, que fomentava a existência dos Colegiados Territoriais como espaços de planejamento, de tomada de decisões, assegurando o processo participativo na elaboração das propostas e na execução de projetos, começou a se enfraquecer a partir do ano de 2016, tendo chegado ao fim no ano de 2017, quando é publicado um chamamento público (Brasil, 2017b).

A partir de então, já não faz qualquer menção aos Colegiados Territoriais, permitindo que Estados, Municípios e Consórcios Públicos Municipais apresentem projetos diretamente à recém-criada Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), que substituiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2016.

As experiências de participação e gestão social promovidas por meio da existência de espaços como os Colegiados de Desenvolvimento Territorial, embora apresentassem problemas e diversas limitações constituíram-se em espaços fundamentais para que a gestão pública, a destinação de recursos públicos, a criação

e implementação de políticas públicas ocorressem de maneira transparente e atendessem, efetivamente, às demandas e necessidades sociais.

Embora o governo federal tenha desintegrado grande parte dos avanços decorrentes de políticas públicas com abordagem territorial, pela qual foram ampliados os espaços de participação social, o governo estadual continuou se aprimorando e buscando ações e políticas públicas em prol do desenvolvimento socioeconômico e ambiental, buscando atender às reivindicações dos movimentos sociais pela terra, especificamente para a região do Pontal do Paranapanema.

Foi assim que o governo estadual lançou o Programa de Desenvolvimento do Pontal do Paranapanema 2030 (Pontal 2030), em 09 de fevereiro de 2021, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, com a finalidade de alavancar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região do extremo oeste do Estado, abarcando 32 municípios e 600 mil habitantes, tendo como objetivo promover o fortalecimento local, o desenvolvimento sustentável, a regularização fundiária e a redução das desigualdades sociais (São Paulo, 2021).

E, para avançar ainda mais quanto à regularização fundiária no estado de São Paulo, foi criada em 08 de março de 2022, a Lei nº 17.517, conhecida como a “Lei da Paz no Campo”, tornando possível a titulação definitiva de famílias assentadas em terras públicas estaduais, alterando a Lei nº 4.957, de 30 de dezembro de 1985, que dispõe sobre planos públicos de valorização e aproveitamento dos recursos fundiários, e a Lei nº 10.207, de 8 de janeiro de 1999, que cria a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva” (ITESP) (São Paulo, 2022a).

Em 21 de julho de 2022, entra em vigor a nova Lei Estadual nº 17.557 que dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica (São Paulo, 2022b), permitindo a regularização fundiária de terras consideradas devolutas no estado de São Paulo, permitindo a outorga de título de domínio aos produtores rurais dos assentamentos estaduais, como também médios e grandes produtores rurais (Bosisio, 2022).

A nova legislação contribuiu para a resolução de litígios relacionados a terras devolutas estaduais, com ações importantes para os assentamentos, as propriedades médias e grandes, passando a permitir que os produtores rurais obtenham o título em definitivo da propriedade, desde que atenda aos critérios fixados na Lei. Além disso, segundo o entendimento do Palácio dos Bandeirantes, a norma também garante segurança jurídica e favorece o desenvolvimento econômico, a melhoria da

produtividade, a geração de novos empregos e a competitividade do agronegócio paulista (São Paulo, 2022b).

Em 14 de setembro de 2023, o Governo do Estado de São Paulo, em Presidente Prudente, realiza a primeira entrega oficial de 528 títulos de regularização fundiária rural para assentados e outras 37 escrituras para médios e grandes proprietários rurais da região do Pontal do Paranapanema, em iniciativa coordenada pela Fundação ITESP. Tanto para assentados e agricultores familiares como médios e grandes produtores, a formalização da posse da terra contribui para a melhoria da infraestrutura nas áreas rurais. A medida também viabiliza investimentos formais em estradas, eletrificação, abastecimento de água e outras necessidades básicas para a qualidade de vida das comunidades agrícolas (São Paulo, 2023b).

Os documentos de posse para pequenos produtores foram emitidos com base na Lei Estadual nº 17.517/2022 (São Paulo, 2022a), ao passo que os médios e grandes produtores rurais recebem títulos de terra a partir da Lei Estadual nº 17.557/2022 (São Paulo, 2022b). A norma permite conciliação jurídica para a regularização fundiária de terras devolutas e é destinada a produtores que garantem a função social da propriedade e efetuaram benfeitorias ao longo dos anos. A medida permite economia aos cofres públicos e mitiga riscos processuais.

Nesse sentido, é indispensável que a abordagem territorial do desenvolvimento rural no Pontal seja preservada, aperfeiçoada e generalizada nas políticas públicas que já foram alcançadas, não podendo retroceder em direção às tradicionais políticas produtivistas, excludentes e homogeneizadoras que podem destruir a diversidade produtiva, cultural, ambiental e política do Pontal do Paranapanema.

Para tanto, é necessário que a governança fundiária obtenha o equilíbrio e a harmonia entre os diversos atores sociais na ocupação e no uso do solo, isto é, deve considerar os cidadãos como sujeitos sociais do desenvolvimento fundiário, enfatizando aspectos socioeconômicos e ambientais da terra. Enquanto a regularização fundiária produz segurança jurídica, diminuindo os conflitos agrários, incentiva investimentos e fornece condições para uma boa regularização do uso do solo (Almendra Filho, 2020).

Ainda há muito para se avançar, pois a regularização fundiária não é um processo que se encerra em si mesmo. Tanto a gestão fundiária como a governança pública são partes integrantes e complementares desse mesmo processo, podendo

fomentar o surgimento de políticas públicas que dialoguem com proximidade, com seus públicos-alvo, ou seja, com os pequenos e grandes proprietários. E, à medida que se obtiver êxito nos processos de regularização fundiária, por consequência, haverá uma distribuição de terras mais justa, menos concentrada e com maiores chances de diversificação da produção agrícola.

No entanto, apesar dessa segunda geração com enfoque em ações de cunho social e assistencial ter apresentado mudanças significativas para o meio rural brasileiro, como a diminuição da pobreza e da desigualdade, especialmente no semiárido nordestino, como por exemplo, incremento na renda, grupos demandavam ainda um olhar voltado ao segmento mais vulnerável dessa categoria com vistas a garantir a sua reprodução social e a criação de oportunidades para a manutenção de tais famílias no campo (Perin, 2021).

3.3.2 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

A partir dos anos 2000 tem início a terceira geração de políticas públicas, a qual é pautada na construção de um referencial com foco na segurança alimentar e sustentabilidade ambiental. A partir desse período, registram-se mudanças importantes nas ideias que orientaram a construção de políticas para a agricultura familiar, e que implicaram a ampliação do escopo desse segmento e o reconhecimento de sua diversidade, especialmente em virtude da intensificação do debate em torno da segurança alimentar e nutricional e dos processos de mobilização social protagonizados por seus diferentes atores (Grisa; Schneider, 2015; Grisa *et al.*, 2022).

Verifica-se, portanto, que o papel do Estado vem crescendo e se expandindo desde meados da década de 1990, e até diversificando seu enfoque, agora não mais confinado exclusivamente ao apoio aos assentamentos de reforma agrária e ao crédito para agricultura familiar, mas tratando de temas como políticas de segurança alimentar, combate às formas precárias de trabalho, regularização fundiária, apoio às populações tradicionais (quilombolas, ribeirinhos) e ações de desenvolvimento territorial (Delgado, 2010).

Para a implementação e institucionalização de novas ideias para o setor agrícola familiar nesse período, foi fundamental a participação atuante de atores até então marginalizados na arena governamental: políticos, estudiosos, participantes de

movimentos sociais e de organizações da sociedade civil vinculados ao tema segurança alimentar e nutricional, como também da agroecologia.

Dessa forma, diversas instituições participativas de caráter consultivo foram retomadas e adensadas, passando a influenciar, direta ou indiretamente, os sistemas de políticas públicas relacionados ao espaço rural brasileiro. Destacam-se, nesse cenário: o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF); os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERs); o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA); a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPTC); o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI); e, ainda, a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), em 2003. Com interesses distintos, viu-se também a retomada do Conselho Nacional do Agronegócio (CONSAGRO), de suas câmaras setoriais e temáticas vinculadas ao MAPA (Grisa; Schneider, 2015; Grisa *et al.*, 2022).

Tão logo o CONSEA foi restabelecido, em 2003, começou a discutir diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição, incluindo proposições na interface entre agricultura familiar e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004 (Subsídios Técnicos do CONSEA)”, e deste documento emergiram as ideias para a criação do PAA (Grisa *et al.*, 2017).

Desta forma, em 2003, é criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), seguindo a estratégia federal e em respeito ao Direito Humano à Aquisição de Alimentos (DHAA) e à Segurança Alimentar Nutricional, com o propósito de proporcionar segurança alimentar às populações de alta vulnerabilidade social, no contexto então vigente das políticas de agricultura familiar.

Além disso, a criação do PAA segue um conjunto de iniciativas vinculadas à promoção da SAN no País – como a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o lançamento do Programa Fome Zero (do qual o PAA faz parte) – e ao fortalecimento da agricultura familiar (Triches; Grisa, 2015).

O PAA é uma das principais políticas de apoio e incentivo à agricultura familiar no Brasil. Por meio dessa iniciativa, agricultores, cooperativas e associações vendem seus produtos para órgãos públicos. Dessa forma, o poder público compra os alimentos de agricultores familiares, sem necessidade de licitação, distribui para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, ou seja, em situação de insegurança alimentar e nutricional, repassa para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, para instituições socioassistenciais, escolas, destinando à formação de estoques públicos ou a outras finalidades (Triches; Grisa, 2015). Os alimentos comprados e sua respectiva destinação dependem da modalidade do PAA pela qual os produtos são adquiridos.

O referido programa é resultado do acúmulo de um conjunto de reflexões e de reivindicações trazidas por atores da sociedade civil e por gestores públicos que, desde a década de 1990, atuam nos temas da fome e da SAN, e também conflui com as reivindicações das organizações da agricultura familiar por ações de apoio à comercialização da produção agrícola, sendo estas demandas expressas desde a década de 1970 (Grisa, 2012). É, portanto, fruto das mobilizações sociais e das demandas por maior acesso dos produtores familiares às ações públicas de garantia de preço e renda e ampliação do mercado de seus produtos. Fruto desta articulação, o PAA reúne elementos da política agrícola e componentes da política de SAN (Delgado; Conceição; Oliveira, 2005; Schmitt, 2005).

Assim, o “[...] PAA tem por objetivo garantir o acesso aos alimentos em quantidade e regularidade aos indivíduos em insegurança alimentar e nutricional, a inclusão social no campo e a redução do êxodo rural” (Saraiva *et al.*, 2013, p. 929) e apresenta um caráter intersetorial, com suas regras definidas por um Grupo Gestor formado pelos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPO); Ministério da Fazenda; e Ministério da Educação (MEC).

Os recursos advêm do MDA, do MDS e do MAPA, por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com complementação pelos estados e municípios. Além dos órgãos citados, pode ainda envolver recursos financeiros e capacidades administrativas de organizações da agricultura familiar, organizações socioassistenciais e mediadores sociais da sociedade civil (geralmente

organizações não governamentais e extensionistas rurais). Destaca-se que algumas modalidades envolvem participação intensa da sociedade civil na construção e na execução dos projetos de comercialização (Grisa *et al.*, 2017).

O controle social do Programa deve ser garantido pelos Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) nacional, estaduais e municipais. Na falta destes, a execução do PAA é acompanhada pelos Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS) ou os Conselhos de Assistência Social (CAS).

Importa destacar que, desde a criação do PAA em 2003, a construção de mercados institucionais ganhou espaço na agenda das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Dessa forma, movimentos sociais rurais e organizações da sociedade civil passaram a executar o programa, a reivindicar insistentemente a sua ampliação, a demandar aperfeiçoamentos de seus mecanismos e a construção de novas iniciativas. Paralelamente, muitos gestores públicos, de diversas escalas da administração pública, também se empenharam na construção do programa, na construção de espaços públicos de participação que contribuíram para monitorar e aperfeiçoar seus mecanismos (Grisa; Porto, 2015).

Sendo assim, além de promover a participação dos agricultores familiares no mercado institucional com a dispensa de licitação, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional, o PAA promove a aquisição de um conjunto diverso de alimentos, contribuindo para o fortalecimento e o resgate da cultura alimentar regional, estimula, ainda, a produção agroecológica e orgânica com um sobrepreço até de 30% aos produtos cultivados de forma sustentável.

Mais recentemente, em 2012, ampliando as possibilidades de mercados, foi estabelecida mais uma modalidade do PAA, ou seja, a 'compra institucional', criada pelo Decreto nº 7.775/2012, que permite aos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de licitação. Sendo assim, as compras são permitidas para quem fornece alimentação, tais como: hospitais públicos, Forças Armadas (Exército Brasileiro, Marinha do Brasil e Força Aérea Brasileira), presídios, restaurantes universitários, hospitais universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.

O PAA foi organizado em seis modalidades de funcionamento, a saber:

- a) Compra com Doação Simultânea: destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar

e nutricional; b) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar: viabiliza a formação de estoques pelas próprias organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações), visando a sustentação de preços; c) Compra Direta da Agricultura Familiar: é operacionalizada por meio de polos de compra instalados próximos aos locais de produção, objetiva a aquisição de alimentos pelo Governo Federal para a garantia de preços à agricultura familiar; d) Incentivo à Produção e Consumo do Leite (IPCL ou PAA Leite): com o intuito de incentivar o consumo e a produção familiar de leite, sendo este comprado de agricultores familiares com produção de até 100 litros/dia e doado a famílias selecionadas com base em critérios de vulnerabilidade; e) Compra Institucional: destina-se ao atendimento das demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Por meio desta modalidade, gestores públicos ou outras organizações governamentais destas diferentes escalas podem adquirir alimentos, com dispensa de licitação, para restaurantes universitários, unidades prisionais, hospitais, academias de polícia, dentre outros; f) PAA sementes: visa à compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores (Triches; Grisa, 2015).

Importante mencionar que, desde a criação do PAA, vários estudos e avaliações já foram realizados, subsidiando em grande medida as mudanças que foram ocorrendo no Programa. As avaliações apontam para as contribuições do PAA na garantia e na construção de novos mercados para a categoria social, no incremento da diversificação produtiva e diversificação de produtos comercializáveis, na valorização dos produtos locais e regionais, no resgate de produtos e receitas tradicionais, na valorização da agricultura familiar e na reconexão entre produção e consumo, bem como suas repercussões em termos de dinâmicas de desenvolvimento local, pois o PAA ajusta-se às diferentes realidades locais tomando por base diferentes arranjos políticos e institucionais (Delgado, 2013; Grisa *et al.*, 2017; Triches; Grisa, 2015).

Além disso, os referidos estudos apontam também vários desafios que limitam as potencialidades do PAA, como as dificuldades de logística, as limitações no acesso à Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), problemas em relação à adequação das normas de vigilância sanitária, dificuldades organizacionais e de articulação dos agricultores e demais atores, a falta de articulação das políticas públicas, as resistências institucionais e os

conflitos de interesses, e o aperfeiçoamento das instâncias de controle social (Medeiros *et al.*, 2011; Delgado, 2013; Triches; Grisa, 2015).

O estudo realizado por Hentz e Hespanhol (2019), sobre a execução do PAA, permitiu demonstrar que, entre 2003 e 2015, houve um investimento de três bilhões de reais pelo Governo Federal, que adquiriu ao longo de 12 anos alimentos de cerca de 1,3 milhão de famílias, viabilizando mais de 970 mil acessos de agricultores ao programa em 2.729 municípios brasileiros. Contudo, a partir de 2013 foi notada a queda drástica dos recursos orçamentários investidos, associada a sucessivas adequações nos manuais e normativas da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), uso indevido de recursos do programa, problemas climáticos, entre outros fatores.

Além de ser um Programa inovador e ter contribuído para o desenvolvimento rural brasileiro, o PAA teve também uma grande projeção política internacional, pois passou a despertar a atenção de agências multilaterais internacionais e de outros países. Nesse sentido, em 2010, foi criado o PAA África, envolvendo cinco países da África Subsaariana, como também iniciativas de construção de programa similares na América Latina (Grisa; Porto, 2015). Relatórios organizados pela FAO também destacam as inovações do PAA para a construção de mercados, para o fortalecimento da agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional (FAO, 2013).

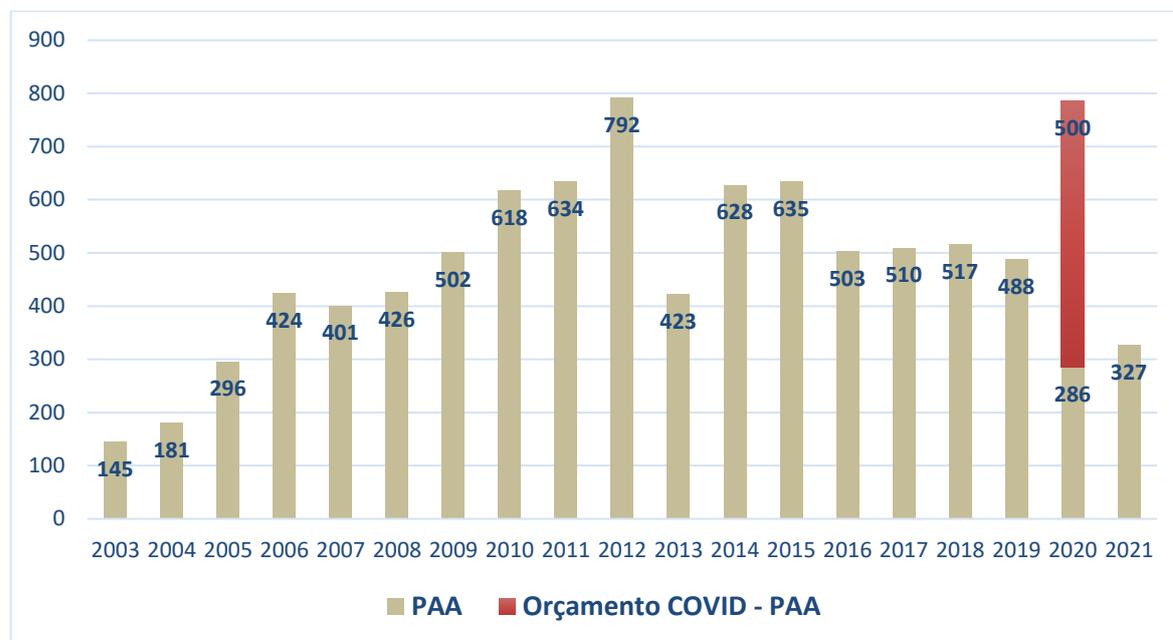
Conforme demonstram Grisa *et al.* (2017), a partir de 2013, o PAA entrou em uma nova trajetória, fruto de uma atuação mais incisiva das capacidades estatais de controle (órgãos de controle da gestão pública federal, como a Controladoria Geral da União), por vezes descontextualizadas das especificidades da agricultura familiar. A execução do PAA tornou-se mais intensa em regras formais e documentos exigidos, assim como a fiscalização do Programa tornou-se mais enérgica e menos flexível.

Como resultado desse processo e de mudanças normativas realizadas no Programa – sendo várias delas em reação ao incremento do controle –, a execução orçamentária do PAA caiu pela metade, seja em termos de recursos financeiros aplicados, seja em termos de agricultores familiares beneficiados, ou ainda de organizações consumidoras contempladas (Grisa *et al.*, 2017).

Embora houvesse um pequeno aumento no orçamento em 2014 (628 milhões) e 2015 (635 milhões), em 2020 o programa sofreu com grandes cortes orçamentários (286 milhões) e em 2021 com 327 milhões de orçamento, a redução é reflexo também da pandemia de Doença por Coronavírus 2019 (COVID-19), quando

o governo priorizou um orçamento de cerca de 500 milhões para o enfrentamento da crise, com grandes cortes orçamentários, conforme aponta o Gráfico 1.

Gráfico 1— Evolução do orçamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Brasil – 2003 a 2021 (em milhões de reais)



Fonte: Brasil (2021).

Nota-se que em 2021 o PAA foi substituído pelo Programa Alimenta Brasil. No entanto, em 2023, o Programa de Aquisição de Alimentos volta com nome e características originais. Sendo assim, o governo federal sancionou a nova Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária. Além disso, altera as Leis nºs 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2023a).

Segundo o governo federal, o novo PAA vem melhor do que já era quando foi criado em 2003. O programa consolida uma integração de políticas governamentais com a pequena produção, de modo especial, destacando a ampliação de orçamento de R\$ 2 milhões, definido no ano passado, para R\$ 500 milhões a partir da nova Lei do PAA, além de outros ajustes, como prioridade para indígenas e mulheres no programa. Sendo assim, o programa responde a dois pilares da política do Governo

Federal: aumentar a produção de alimentos, ajudando o orçamento da agricultura familiar; e acabar com a fome no Brasil (Brasil, 2023c).

O desafio recente consiste em possibilitar que o PAA possa estar presente nas diversas realidades locais na mesma proporção de sua importância para o desenvolvimento rural, notadamente da agricultura familiar, das reivindicações da sociedade civil, de sua reputação na política nacional e internacional. O Programa pode assumir um papel estruturante para a agricultura familiar e para a segurança alimentar e nutricional no país, para tanto é preciso fornecer condições orçamentárias e normativas. Tal cenário se mostra favorável com a mudança do governo federal a partir de 2023.

3.3.2.1 Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS)

Há também a criação, a partir de 2011, do Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS), pelo Governo do Estado de São Paulo, que visa estimular a produção e garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar. O Programa faz o Estado se tornar o principal comprador dos produtos da agricultura familiar, permitindo a melhora da qualidade de vida dos que trabalham no campo, pois cerca de 70% dos alimentos consumidos pela população brasileira são produzidos por agricultores familiares (São Paulo, 2017).

O referido programa é voltado aos agricultores familiares, assentados, quilombolas, indígenas e pescadores. Por meio dele, no mínimo 30% das verbas estaduais destinadas à compra de alimentos devem ser utilizadas para adquirir produtos oriundos da agricultura familiar, tais como frutas, verduras, legumes e outros alimentos que serão utilizados para a produção de refeições em órgãos estaduais, como hospitais, escolas, presídios, entre outras instituições. O PPAIS pode beneficiar milhares de famílias por todo o estado de São Paulo.

Para participar, os agricultores familiares devem comparecer às Casas da Agricultura e os assentados e quilombolas a qualquer escritório da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e solicitar a Declaração de Conformidade ao PPAIS (DCONP). De posse do documento, precisam ficar atentos à abertura das Chamadas Públicas para aquisição de produtos. Os editais são divulgados no Diário Oficial do Estado, em jornais de grande circulação local, regional ou estadual, na forma

de murais em local público de ampla circulação e na internet - nos sites da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) e do ITESP (São Paulo, 2017).

3.3.3 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Como visto, o PAA desencadeou uma nova trajetória para os mercados institucionais para a agricultura familiar e foi fortalecida em 2009 com a mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Com mais de cinco décadas de existência, o PNAE brasileiro é referência mundial, por ser um dos maiores mecanismos de política na área de alimentação escolar em todo o mundo. Este Programa surgiu com a finalidade de atender necessidades nutricionais dos alunos em formação, durante sua permanência em sala de aula.

Embora o PNAE seja uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, somente na última década ele passa a ser discutido como instrumento de desenvolvimento rural, a partir das compras públicas de pequenos agricultores locais (Triches, 2015). Sua origem, de caráter predominantemente assistencialista, ocorre por volta de 1930, por influência de um grupo de nutrólogos sociais, entre eles, Josué de Castro (Rodrigues, 2004).

Em 31 de março de 1955, é assinado o Decreto nº 37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar (CME) subordinada ao MEC. O Programa inicia-se articulado às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas após a II Guerra Mundial, tais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (Triches; Grisa, 2015).

Desde então, foi passando por várias transformações e, a partir de 1979, incorporou o nome de Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ao longo das últimas décadas, passou por reestruturações e um dos avanços recentes foi a aprovação da Lei nº 11.947/2009 e a Resolução nº 38 (atualizada pela Resolução CD/FNDE nº 02, de 10 de março de 2023), que introduziram modificações fundamentais ao programa, como o reconhecimento da alimentação escolar como instrumento de cumprimento do direito humano à alimentação adequada, a extensão da alimentação escolar aos estudantes do ensino médio, a inclusão da educação

alimentar e nutricional de forma transversal no currículo escolar e a vinculação com a agricultura familiar.

Até 1994, o desenho e o gerenciamento do Programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Em razão de interesses da indústria alimentícia, priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A partir deste mesmo ano, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída, mas sua consolidação só ocorreu a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo (Triches, 2010).

Desde o processo de descentralização e municipalização do programa, iniciado em 1994, e notadamente após a promulgação da Lei nº 11.947/2009 pesquisas científicas têm apontado o PNAE como uma política pública apta a evitar crises de abastecimento, proporcionar a conexão entre consumo e produção dentro da cadeia alimentar, promover o desenvolvimento local e resgatar hábitos alimentares saudáveis (Belik; Souza, 2009; Chaves *et al.*, 2009).

É dentro das políticas alimentares da SAN e do Programa Fome Zero do Governo Federal que, a partir de 2003, salienta-se a revisão dos Programas Alimentares, especialmente o de Alimentação Escolar. Com essa nova conformação do Estado, a política da SAN acenava para o comprometimento, por um lado, com a inclusão dos pequenos produtores e, por outro, com a revisão dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população (Triches; Grisa, 2015).

Neste contexto, um momento fundamental no PNAE foi a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009 com a promulgação da Lei nº 11.947/2009. Essa nova legislação inaugura as tentativas de transformar a retórica em realidade, apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável e promover a SAN (Triches, 2015). Comparado com os quase 20 países da América Latina, onde existem programas de alimentação escolar, o PNAE se destaca pela cobertura universal e regularidade, além no desenho voltado à dinamização da economia local (Belik; Souza, 2009).

Sendo assim, as compras da agricultura familiar encontram amparo na Lei 11.947/2009, tendo, em seu art. 14, estabelecido que, no mínimo, 30% do valor dos recursos federais do PNAE repassados pelo FNDE devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades, como também valorização dos gêneros alimentícios produzidos em âmbito local (Brasil, 2009).

O mesmo dispositivo estabelece, ainda, que sejam priorizados os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e os grupos formais e informais de mulheres. A novidade, trazida pela Lei nº 14.660, em 24 de agosto de 2023, é de que a aquisição dos gêneros, quando comprados de família rural individual, deverá ser feita no nome da mulher, em, no mínimo, 50% do valor adquirido (Brasil, 2023b).

Para a efetivação dos princípios do programa, é necessária uma rede de apoio entre os diversos atores, a fim de possibilitar a gestão adequada do programa e criatividade para definir as regras que viabilizem a compra institucional. É notório que o nível de diálogo e organização, tanto da gestão municipal, quanto dos agricultores, é fundamental para a concretização do programa. O envolvimento do nutricionista – profissional que realiza o mapeamento dos produtos locais e a elaboração de cardápios – e de assistência técnica a agricultores são mecanismos que fortalecem o agricultor familiar (Belik; Chaim, 2012).

Triches e Schneider (2010) constataram, por meio de pesquisa qualitativa em dois municípios do Rio Grande do Sul com aquisição de gêneros do produtor familiar, maior aceitação da merenda escolar decorrente do aumento da oferta de produtos da agricultura familiar. Os autores citam como hipóteses a qualidade sensorial, a própria valorização do alimento local ou mesmo o aumento da frequência da oferta dos produtos. Nesse sentido, a efetivação da compra de alimentos de agricultores familiares para a alimentação escolar nos municípios estudados proporcionou mudanças nas práticas alimentares e nas concepções das crianças.

Além disso, destacam como contribuições dessa mudança no PNAE: a garantia da venda dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares, com o aumento da renda e, provavelmente, o auxílio na diminuição do êxodo rural; a promoção de formas de plantio e de produção diferenciadas, a exemplo dos alimentos orgânicos e tradicionais; o incentivo à organização e à cooperação dos agricultores e à formalização

destas iniciativas; e as contribuições ambientais resultantes dos métodos e dos processos de produção mais sustentáveis, em especial, a diminuição das distâncias percorridas da produção até o consumo final (Triches; Schneider, 2010).

O PNAE se insere em dois eixos articuladores da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN): o de acesso a alimentos e o de fortalecimento da agricultura familiar (Custódio; Yuba; Cyrillo, 2013). Estudos mostram que a compra de alimentos da agricultura familiar para o PNAE pode promover melhorias na qualidade do cardápio escolar, em razão, por exemplo, da maior diversidade de alimentos frescos, e contribuir para o desenvolvimento de hábitos alimentares saudáveis, configurando-se como importante ferramenta de Educação Alimentar e Nutricional (EAN) (Rodrigues *et al.*, 2017).

Comparando os valores de 1995 a 2012, nota-se um acréscimo de mais de cinco vezes, passando de 590 milhões (contemplando 33,2 milhões de alunos) para mais de 3 bilhões (atendendo aproximadamente 43 milhões de escolares) (Brasil, 2015a). Segundo o portal do MEC, de 2018, o PNAE atende, por ano, cerca de 42 milhões de alunos, em 160 mil escolas públicas de educação básica do país. São mais de 50 milhões de refeições servidas por dia e um investimento de cerca de 3,7 bilhões de reais (Brasil, 2018).

Um ano após a Lei nº 11.947/2009, 47,4% dos municípios já tinham adquirido alimentos da agricultura familiar para o PNAE e o percentual de compra nestes municípios foi, em média, de 22,7% (Saraiva *et al.*, 2013). A região Sul do País apresentou o maior percentual de compra de alimentos da agricultura familiar (71,3%) e o Centro-Oeste apresentou o menor (35,3%). Em 2012, a proporção destas aquisições no Brasil aumentou para 67%, e na região Sul atingiu 87%, tendo em vista o alto nível dos capitais sociais e físicos, como também os altos níveis de afiliação cooperativa (Soares *et al.*, 2013).

O programa já foi até citado pela *Food Agency Organization* (FAO), da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, como exemplo de política pública eficiente de combate à fome. Entre os países da América Latina, somente o Brasil e o Uruguai desenvolvem programas universais de alimentação escolar, ou seja, todos os estudantes se beneficiam da alimentação, independentemente de condição social, raça, cor, etnia e religião (Gomes *et al.*, 2021).

Segundo Triches (2010), a partir do momento em que a gestão municipal passou a ser realizada pelas escolas ou Entidades Executoras (EE) com a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), houve modificações substanciais na qualidade da alimentação escolar. Complementarmente, outro elemento importante, neste sentido, é o capital social (Triches; Schneider, 2010) e a permeabilidade do Estado (Froehlich, 2010).

Os municípios que conseguiram utilizar as aquisições públicas como instrumento de desenvolvimento sustentável demonstraram que a estrutura pode ser modificada a partir dos atores e de seu poder de agência, e que esse poder se acentua no nível local, em que as relações são mais passíveis de interfaces e negociações.

O PNAE se traduz em importante instrumento de dinamização das economias locais e de inclusão, com capacidade de transformar estruturas de produção econômica, de criar e fortalecer organizações coletivas no âmbito da agricultura familiar (Silva; Silva; Nunes, 2017). Para Nunes *et al.* (2018), como mecanismo de política, o PNAE tem potencial para estimular condições necessárias para que forças endógenas possam surgir e se desenvolver, nos âmbitos local e regional, por meio de processos engendrados pelos agricultores familiares e suas organizações coletivas.

Nas experiências bem sucedidas no Brasil, é possível verificar a partilha da gestão pública com a sociedade civil, constatada pela governança em conjunto com os Conselhos Gestores. Nesses contextos, a interação social promove o diálogo de várias instâncias governamentais, providenciando o encontro entre os diversos atores, o que tem permitido avançar na definição dos valores, das regras e na pressão que podem exercer no Estado para a institucionalização de novos mercados, no intuito de efetivar o PNAE em um instrumento concreto de desenvolvimento local sustentável, aproximando cada vez mais os que produzem dos que consomem.

Por fim, os avanços do PNAE ao longo das seis décadas foram resultados de decisões políticas amparadas pela sociedade civil que alçaram o programa ao patamar de uma política de Estado, de consolidação do direito à alimentação adequada e saudável e de concepções estruturantes na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. Sendo assim, o PNAE tem cumprido o seu papel de interligar a agricultura familiar à alimentação escolar, ajudando a promover o desenvolvimento rural sustentável e, ao mesmo tempo, trazendo segurança alimentar e nutricional nas escolas do país.

Nesse contexto, o poder público municipal de Taciba-SP, em conjunto com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), mediante incentivos para a agricultura familiar, tem reforçado a demanda por produtos tradicionais e locais, como por exemplo, na compra direta para a merenda escolar de produtos da agricultura familiar, sem licitação, aplicando o percentual de no mínimo 30% do valor dos recursos federais do PNAE repassados pelo FNDE.

3.3.3.1 Demais políticas públicas para a agricultura familiar

Em 2004 foi anunciado o Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), pautado na compra de oleaginosas para geração de biodiesel, tendo sido considerado um programa inovador que tem como objetivo promover a inclusão produtiva de agricultores familiares na cadeia do biodiesel (Almendra Filho, 2020). Dessa forma, foi institucionalizada, por meio da Lei nº 11.097/2005, a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira.

Por se tratar de um Programa de expressiva inovação nas políticas energéticas, a elaboração do PNPB requereu a abertura de novos espaços de participação e de diálogo com o mercado e a sociedade civil, além de estabelecer novas rotinas e interações dentro da própria burocracia estatal, pois além da dificuldade em colocar em negociação atores portadores de interesses muito diferenciados – representantes da academia, dos setores empresariais, de associações de grandes produtores agrícolas e organizações da agricultura familiar –, no que concerne às interações intragoverno ou intraburocracias, o PNPB, por ter um caráter intersetorial, necessitava da articulação entre a Presidência, o MAPA, o MDA, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério de Minas e Energia (MME), entre outros (Grisa *et al.*, 2017).

O PNPB instituiu o selo “combustível social”, concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquirir matéria-prima e assegurar assistência técnica aos agricultores familiares, beneficiando-se, em contrapartida, de financiamentos e incentivos fiscais e comerciais (Grisa; Schneider, 2015). Ressaltam Flexor e Kato (2014) que a produção de biodiesel incrementou os mercados para a agricultura familiar e suas organizações, mesmo que do ponto de vista da segurança alimentar e da questão ambiental haja, muitas vezes, controvérsia, sobretudo pelo fato de concentrar-se no uso da soja como matéria-prima.

No estudo feito por Grisa *et al.* (2017), a experiência do PNPB sugere que: i) o Estado brasileiro teve papel central e autonomia relativa suficiente para fomentar uma nova indústria e para estabelecer regras e normativas que desafiavam interesses de atores poderosos; ii) apesar de seus problemas organizacionais, os interesses industriais foram “ouvidos” e atendidos, o que tem resultado em elevado grau de cooperação entre Estado e mercado; iii) as capacidades financeiras não parecem ser os principais limitantes para a execução do Programa; iv) apesar das capacidades democráticas estabelecidas, a participação de segmentos da agricultura familiar mais vulneráveis socialmente e produtores de produtos diversificados na execução e na tomada de decisões do Programa é frágil; v) não obstante os avanços, as capacidades institucionais estabelecidas são insuficientes para promover a inclusão produtiva da categoria.

Importante ainda destacar sobre as ações de comercialização, a criação, em 2008, da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM Bio), garantindo um atendimento específico para os extrativistas no interior da PGPM. Dessa forma, a Lei nº 11.775/2008 estabeleceu a modalidade de Subvenção Direta, que assegura ao extrativista o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior àquele fixado pelo Governo Federal.

Diferente do PAA e do PNAE, essa modalidade de subvenção direta não se trata de aquisições pelo poder público, mas de uma complementação financeira repassada diretamente aos extrativistas ou a suas organizações até atingir o preço mínimo de comercialização, além de auxiliar na preservação dos recursos naturais e na reprodução social dos extrativistas (Grisa; Schneider, 2015). Embora ainda seja pouco expressiva, foram beneficiados 50 mil extrativistas e R\$ 16 milhões aplicados desde 2009 (CONAB, 2014).

Neste cenário, cabe destacar o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas, instituído pela Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013 (arts. 11 a 16), que tem por finalidade promover o acesso à água para o consumo humano e animal e para a produção de alimentos, por meio da implementação de tecnologias sociais junto à população rural de baixa renda. O Programa Cisternas é coordenado pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural da Secretaria Especial de

Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania, que abriga a Coordenação Geral de Acesso à Água, responsável pela gestão nacional do programa (Arsky, 2019).

O Programa Cisternas é destinado para as famílias de baixa renda e equipamentos públicos rurais (escolas, postos de saúde e de assistência social) atingidos pela seca ou pela falta regular de água, localizados no semiárido brasileiro. O Programa possibilita a construção de cisternas de placa que captam água das chuvas e armazenam conforme sua capacidade (Arsky, 2020).

A grande inovação desse Programa reside no fato de que todo o processo de construção é participativo e envolve tanto os integrantes das famílias, que são capacitados para atuarem como pedreiros, como a comunidade local, que auxilia como ajudante ou oferece abrigo e alimentação. Nesse sentido, além de propor uma solução de simples manuseio, baixo custo, gera também uma mobilização social em torno da comunidade que se envolve em todas as etapas, desde a construção até a gestão da água captada (Arsky, 2020; Perin, 2021).

Paralelamente a estas iniciativas, foram implementadas ações direcionadas à agregação de valor, como o apoio às agroindústrias (promoção, infraestruturas, crédito etc.), os aprimoramentos nos instrumentos de fiscalização da sanidade agropecuária (Sistema de Inspeção Municipal, Estadual, Federal e Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), a criação de selos de diferenciação (Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar, Selo Quilombos do Brasil, Indicações Geográficas) e a ampliação dos mecanismos de certificação, com destaque para a certificação orgânica, também viabilizada por meio de sistemas participativos de garantia (Grisa, 2012; Grisa; Schneider, 2015).

3.4 Retrocesso das políticas públicas para a agricultura familiar: alterações na relação entre Estado e sociedade nas mudanças de governo

A partir da década de 1990, como já mencionado, as políticas públicas de desenvolvimento rural, especificamente para a agricultura familiar, se fortaleceram e se desenvolveram, como fruto das discussões entre as duas coalizões – agricultura patronal x organizações sindicais e entidades de classe voltadas para o pequeno produtor familiar –, sendo resultado da mudança do processo relacional do Estado, mercado e sociedade civil, denominado governança pública.

No entanto, para que as políticas públicas promovam o desenvolvimento rural localizado de forma mais efetiva, é indispensável que a prática da governança esteja em consonância com a dinâmica e a realidade do local em que ela incide, exigindo que a relação entre Estado e sociedade civil seja de cooperação e atuação conjunta, superando, dessa forma, a hegemonia do interesse dominante.

Além disso, a governança pública poderá ser fraca ou forte na medida em que o alcance dos resultados se aproximar mais das necessidades e demandas da sociedade civil, pois quanto mais houver interação entre os diversos atores, maior será a efetividade do processo, seja nas relações entre regiões, entre diferentes esferas sociais, entre o poder central e os demais entes federados (estado e município).

Ocorre que o Estado, representado pelas três esferas políticas (federal, estadual e municipal) pelo poder executivo, pode sofrer mudanças de governos a cada 4 anos, desde que não haja a reeleição, por meio do voto e, dessa forma, as políticas públicas em andamento podem também sofrer alterações, seja no sentido de ampliar e melhorar, seja para extinguir ou restringir o seu alcance.

Sendo assim, por meio do Quadro 1 é possível verificar os avanços e retrocessos das políticas públicas para o setor da agricultura familiar, com o período histórico correspondente e o respectivo governo federal em exercício no poder político, como também a presença de uma governança pública forte ou fraca, dependendo do grau de aproximação entre o Estado e a sociedade na tomada de decisão e definição de políticas públicas para o setor agrícola familiar.

Quadro 1— Políticas Públicas de fortalecimento da AF – período histórico, retrocessos, mandatos e governança pública

| ANO | Mandatos governo federal com impactos na AF | Políticas Públicas para a AF | Retrocesso das políticas públicas para a AF | Governança Pública |
|-------------------|--|---|--|---------------------------|
| 1995 a 2002 | Fernando Henrique Cardoso (8 anos) | - PRONAF (1996) | | GP Forte |
| 2003 a 2010 | Luiz Inácio Lula da Silva (8 anos) | - PAA (2003) - CONDRAF (2003) - PRONAT (2004) - PROINF (2004) - PNAE (2009) | | GP Forte |
| 2011 a 2016 | Dilma Rousseff (6 anos) Impeachment | | - fase de redução da intensidade e densidade do PAA a partir de 2013 | GP Fraca |

| | | | | |
|-------------------|---|---|---|----------|
| 2016 a 2018 | Michel Temer Agosto/2016 (3 anos) | <ul style="list-style-type: none"> - criação da SEAD - criação do SDR | <ul style="list-style-type: none"> - reorganização do CONDRAF - extinção do PROINF e dos Colegiados Territoriais - extinção do MDA - corte orçamentário no ATER - extinção da SDT - redução de recursos para o PRONAT - cancelamento das transferências de recursos para PAA – exoneração de funcionários e equipes das políticas públicas da AF - revogação de chamadas públicas para os serviços da PNATER - o cancelamento da aquisição de equipamentos e infraestruturas via PTC - redução drástica do orçamento destinado à regularização de terras quilombolas - emissão da portaria de cancelamento de contratos do MCMV rural. | GP Fraca |
| 2019 a 2022 | Jair Messias Bolsonaro (4 anos) | <ul style="list-style-type: none"> - criação do Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA | <ul style="list-style-type: none"> - revogação da proposta de criação da PNPS e do SNPS - Decreto nº 10.688/2021 redefine o agricultor familiar e altera a UFPA - extinção do CONSEA afetando o SAN - extinção do CONFRAD e dos CODETERS - diminuição do recursos para o PAA - revogação do PAA (2021) | GP Fraca |
| 2023 a 2026 | Luiz Inácio Lula da Silva | <ul style="list-style-type: none"> - a volta do PAA - institui o Programa Cozinha Solidária. - o MDA foi recriado e recebeu nova denominação, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - aumento de crédito rural para o PRONAF | | GP Forte |

Legenda: Agricultura Familiar (AF); Governança Pública (GP)

Fonte: A autora (2024).

O Quadro 1 demonstra que as três principais políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar são: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (Decreto nº 1.946, datado de 28 de julho de 1996); Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003); e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 38). O conjunto destas políticas públicas retratam o reconhecimento e a valorização da agricultura familiar no Brasil, resultando em uma governança pública forte.

No entanto, observando os dados do Quadro 1, a conjuntura brasileira após 2016, com o início de um novo governo, com especial ênfase para o período posterior a 2019, iniciou-se um processo de desmantelamento, fragilização e reconfiguração das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar em duas principais dimensões: a) a extinção das institucionalidades participativas; e b) as mudanças na concepção da categoria da agricultura familiar, nas quais resultaram uma governança pública fraca.

De acordo com Sabourin (2021), tais ações de desmonte foram deflagradas durante os mandatos de dois governos federais do período de 2016 a 2022. Segundo o Quadro 1, no primeiro governo, o desmonte destacou-se como mais crítico e impactante nas políticas sociais entre os anos de 2016 e 2018, já no segundo governo, do período de 2019 a 2022, o desmantelamento simbólico obteve duas faces: certas políticas foram cortadas sendo marginais ao seu valor ideológico (a política nacional de agroecologia e produção orgânica, especialmente em apoio às comunidades indígenas e povos tradicionais) e outras políticas interligadas ao Partido dos Trabalhadores o desmantelamento foi anunciado com muita publicidade.

É importante salientar que a desestruturação das políticas públicas para o setor agrícola familiar ocorreu num primeiro momento por motivos ideológicos e governamentais; e num segundo momento pelas dificuldades apresentadas pela crise pandêmica. Esses dois processos, com certeza, se conectam; contudo, neste momento será tratado o enfraquecimento destas políticas no período anterior à pandemia.

3.4.1 Extinção das institucionalidades participativas

Inicialmente, cabe apontar que apesar dos inúmeros avanços proporcionados pelos espaços de participação, com a redemocratização que se deu após a Constituição Federal de 1988, houve uma percepção por parte de diferentes analistas e atores sociais, no que diz respeito às tensões e contradições existentes no âmbito do governo com a sociedade civil, uma relativa insuficiência das instituições participativas, que limitava a eficácia desses dispositivos.

Sendo assim, Grisa *et al.* (2022) demonstram que, após tensões iniciadas em 2010 e acirradas a partir de 2011, intensificou-se o embate entre o Estado e a sociedade civil, com a revogação, em 2019, da proposta de criação de uma Política Nacional de Participação Social (PNPS) e de um Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Para Avritzer (2016), aprofundava-se, com isso, o processo de cisão no seio das coalizões políticas que davam sustentação, pelo menos até aquele momento, às ações de governo e ao instituto da participação social nos debates acerca das políticas públicas.

A participação social é entendida como um componente central das estruturas de governança associadas a formulação, implantação e articulação das políticas públicas. Desde 1990, os principais instrumentos de institucionalização da participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar estiveram associados aos decretos presidenciais e à própria organização da sociedade civil na forma de conselhos, comitês, colegiados, fóruns, conferências, entre outros.

A partir de 2016, registra-se a promulgação de novos decretos presidenciais que acabaram por dar outra direção às institucionalidades participativas. Nesse sentido, o Decreto nº 4.854/2003, que instituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), foi revogado pelo Decreto nº 8.735/2016, o qual também foi revogado pelo Decreto nº 9.186/2017. Essas medidas implicaram a reorganização de atribuições já previstas para o CONDRAF, de modo a mantê-lo sob controle, mas sem muita direção (Grisa, *et al.*, 2022).

Como já visto anteriormente, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, foi o primeiro programa ou política pública implantado no Brasil e direcionado especificamente para o meio rural mais pobre. Este programa apresentou, inicialmente, três linhas principais de financiamento: Capacitação, Infraestrutura e Serviços e Crédito Rural.

Em 2004, a linha de financiamento Infraestrutura e Serviços do PRONAF integrou-se ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e passou a denominar-se “Ações de Projetos de Infraestrutura e Serviços” (PROINF). Na adequação ao PRONAT, o PROINF começa a atuar na dimensão territorial. Dessa forma, as decisões dos projetos de relevância para o Território da Cidadania são tomadas no processo de gestão territorial, ou seja, a condução das propostas manifesta-se na articulação entre o poder público e o poder da sociedade civil (Viudes, 2019).

Porém, convém mencionar que o modelo de gestão do PROINF, com base na proposta de abordagem territorial, que fomentava a existência dos Colegiados Territoriais como espaços de planejamento, de tomada de decisões, assegurando o processo participativo na elaboração das propostas e na execução dos projetos, começou a se enfraquecer a partir do ano de 2016, com a mudança no governo federal, tendo chegado ao fim no ano de 2017. Encerra-se o ciclo de participação social, por meio da estratégia de desenvolvimento territorial, que definiu os colegiados territoriais como responsáveis pela gestão territorial e do PROINF, passando o programa a ser implementado sem qualquer participação da sociedade civil (Viudes, 2019).

Nesse cenário, é publicado um chamamento público que já não faz qualquer menção aos Colegiados Territoriais e permite que Estados, Municípios e Consórcios Públicos Municipais apresentem projetos diretamente à recém-criada Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), que substituiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 (Brasil, 2016b).

Contudo, foi a partir de 2019, com a mudança de governo, que o desmonte das instituições de participação social tornou-se mais evidente, seja pela extinção, seja pela desvalorização destes espaços de discussão coletiva. Nesse sentido, a Medida Provisória nº 870/2019 extinguiu o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Referida extinção afetou diretamente as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no país, contribuindo para o agravamento da insegurança alimentar (Recine *et al.*, 2020).

A extinção foi o destino dos demais conselhos, comitês e colegiados, como por exemplo do CONDRAF e dos Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETERS). Este processo foi oficializado, em definitivo, pelo Decreto nº 9.759, de

11 de abril de 2019 e, em seguida, reafirmado por meio do Decreto nº 9.784, de 7 de maio de 2019. Na ocasião, estimou-se a extinção de 700 colegiados – de acordo com levantamento da Procuradoria Geral da República (PGR), conforme demonstram Grisa *et al.* (2022).

Vale destacar, ainda, que em estudo recentemente divulgado pelo Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), cerca de 75% dos Comitês e Conselhos Nacionais, que reuniram representantes da sociedade para discutir políticas públicas, foram esvaziados a partir de 2019. Nota-se que o Supremo Tribunal Federal suspendeu parcialmente os decretos mencionados, bem como os trâmites para reestabelecer alguns órgãos colegiados, entre eles o CONDRAF (Grisa *et al.*, 2022).

Importante mencionar que a extinção de conselhos federais não afetou necessariamente os conselhos estaduais e municipais a eles vinculados. Muitos estados e municípios mantiveram seus conselhos locais, ainda que de forma muito desigual e não efetivamente articulados. O que explica, em parte, a continuidade dessas institucionalidades é a necessidade de aprovação e controle social por parte dos conselhos locais (estaduais e municipais) para a liberação de recursos relacionados à execução de políticas federais voltadas à agricultura familiar, como o PAA e o PNAE (Grisa *et al.*, 2022).

Além disso, se por um lado é possível observar um evidente desmonte das instituições participativas que refletiam o reconhecimento das vozes dos movimentos e organizações sociais ligados à agricultura familiar na construção e implementação das políticas públicas, é visível, também, a legitimação e o reconhecimento das instituições participativas ligadas ao agronegócio.

Um exemplo disso é demonstrado por Grisa *et al.* (2022) com a publicação da Portaria nº 1.353/2018, que aprovou o regimento do Conselho do Agronegócio (CONSAGRO) e reafirmou o papel consultivo das câmaras setoriais e temáticas para as políticas deste setor. No ano seguinte, com a Portaria nº 253/2019, o MAPA aprovou o regimento do Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), que passou a discutir propostas a serem incorporadas ao Plano Safra 2020/2021.

Observa-se que, em sua maioria, estes espaços são integrados por organizações sociais compostas por elites agrárias e agrícolas, e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) é, praticamente, a única organização da sociedade civil com assento no CNPA que defende a agricultura

familiar. Esta organização tem como referência as propostas que haviam sido elaboradas nos espaços de participação social existentes no período anterior, hoje extintos ou que não estão mais em funcionamento (Grisa *et al.*, 2022).

3.4.2 Mudanças na concepção da categoria da agricultura familiar

As mudanças na concepção da categoria da agricultura familiar, acarretaram uma série de consequências para o setor agrícola familiar, pois o desmonte nem sempre leva ao fim de uma política pública, mas pode implicar redução, corte e/ou extinção de programas governamentais existentes. Sendo assim, pesquisadores partem da ideia de que há um desmonte em curso no que diz respeito à concepção normativa de agricultura familiar orientadora das políticas públicas.

Como já verificado anteriormente, a agricultura familiar passa a ser reconhecida legalmente pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (Brasil, 2006), que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, como também a definição desse segmento familiar. No entanto, para Grisa *et al.* (2022), o conceito normativo de agricultura familiar foi reduzido à sua dimensão técnico-administrativa. A Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) aparece dissociada da formulação de uma Política Nacional para a Agricultura Familiar, como prevê a referida lei.

Neste contexto, houve um estreitamento dos objetivos que orientam as políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, que passam a ter como foco principal um maior disciplinamento no acesso ao crédito pelas Unidades Familiares de Produção Familiar, por meio do cadastro eletrônico, o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), prevendo, dessa forma, a extinção da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional da Agricultura Familiar (DAP).

Assim sendo, cita-se como exemplo, o Decreto nº 10.688/2021 (Brasil, 2021) do governo federal, que redefine o agricultor familiar e altera o Decreto nº 9.064/2017, que trata da Unidade Familiar de Produção Agrária. O decreto editado altera os percentuais mínimos exigidos para um empreendimento familiar rural apresentar-se como tal.

Nesse sentido, a principal mudança foi a redução da exigência de 60% para no mínimo 50% de agricultores familiares (comprovados atualmente por meio da DAP e

futuramente pelo CAF) no quadro de cooperados para enquadramento como “cooperativa singular da agricultura familiar” (Brasil, 2017a; Brasil, 2021). Na agricultura familiar, no mês de julho/2020, 51% dos agricultores afirmaram ter perdido receita, com uma queda média de 35% da renda familiar bruta mensal auferida. No Rio Grande do Sul, a perda foi de 43% (Del Grossi, 2020).

Nota-se, além disso, um esvaziamento do conceito de agricultura familiar e de seus dispositivos de normatização, na medida em que a reformulação supramencionada implica uma separação entre os critérios que norteiam o enquadramento dos produtores como agricultores familiares e a implantação de uma Política Nacional para a Agricultura Familiar.

Verifica-se, com isso, um redirecionamento da política anteriormente existente, uma vez que, diante do atual contexto do desmonte das capacidades estatais associadas ao extinto MDA, o conceito de agricultura familiar, que foi esvaziado, será preenchido em consonância com os princípios e as diretrizes que orientam as ações do MAPA (Grisa *et al.*, 2022).

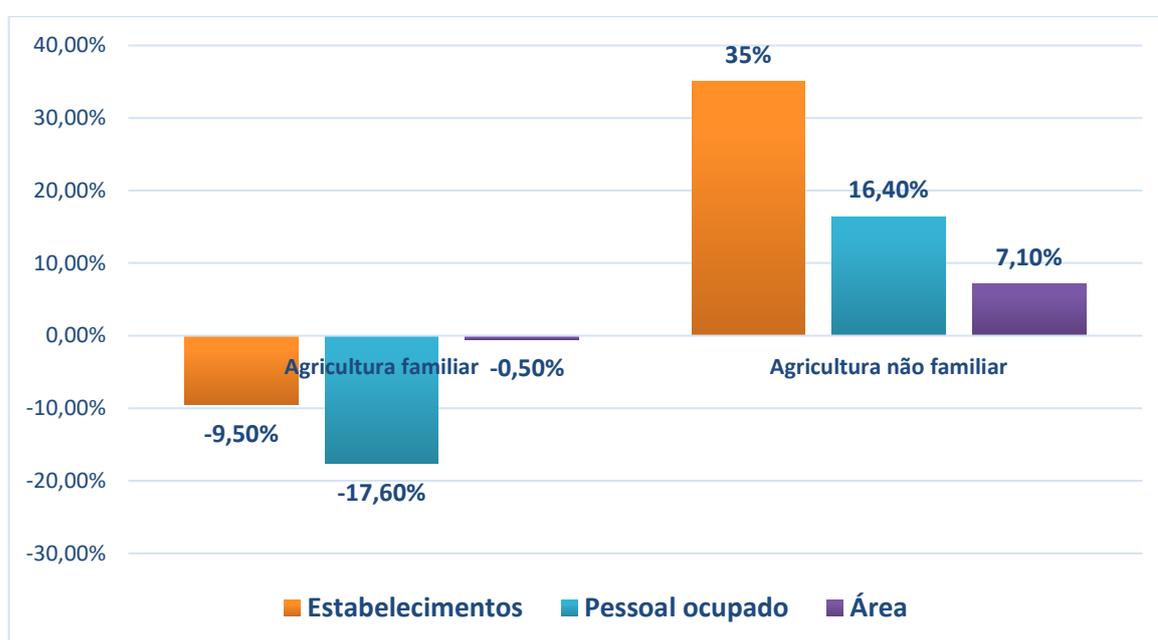
Vieira Filho e Conceição (2010) apresentam críticas à definição legal de agricultura familiar, apontando-a como restritiva por limitar o tamanho da propriedade em quatro módulos fiscais e por indicar que a renda majoritária deveria provir de atividades agropecuárias, quando em muitos casos a complementação da renda, via programas de governo e aposentaria, é fundamental para a manutenção das atividades.

É importante observar que o IBGE se baliza na definição legal e a partir dela apresenta uma metodologia que segue parâmetros de comparabilidade internacional, respaldados pela FAO, e que permitem, por exemplo, a realização de diversos estudos que podem contribuir para a melhor compreensão da produção familiar nacional.

De acordo com os dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2019), pesquisados em 2017 e posteriormente publicados em 2019, ocorreu uma queda considerável do número de estabelecimentos rurais de característica familiar no Brasil. No Censo anterior (IBGE, 2006) foram constatados que, dos 5.175.489 estabelecimentos agropecuários, 4.367.902 eram classificados de agricultores familiares, correspondendo a 84% do total, ocupando uma área aproximada de 80,3 milhões de hectares.

Verificou-se uma redução de 9,5% no número de estabelecimentos classificados como de agricultura familiar, em relação ao último Censo, de 2006, como mostra o Gráfico 2. O segmento também foi o único a perder mão de obra. Na agricultura não familiar houve a criação de 702 mil postos de trabalho, ao passo que a agricultura familiar perdeu um contingente de 2,2 milhões de trabalhadores (IBGE, 2006; IBGE, 2019).

Gráfico 2— Variação entre 2006 e 2017 da quantidade de estabelecimentos da Agricultura Familiar e não Familiar



Fonte: Elaboração própria (2024) com base nos dados do IBGE (2006) e IBGE (2019).

Para Del Grossi *et al.* (2019), esta queda se deu em razão do Censo Agropecuário 2006 mudar a identificação da agricultura familiar retirando os estabelecimentos que não atendem aos requisitos para serem considerados agricultores familiares, considerando estabelecimentos com “gestão familiar” e “gestão não familiar”. Segundo Del Grossi *et al.* (2019, p. 42), “em 2017 existiam mais de 4,7 milhões de pequenos produtores, mas entre estes havia mais de seis mil estabelecimentos com ‘gestão não familiar’, e outros 177 mil que tinham o predomínio de mão de obra contratada”.

Este desmonte generalizado causa falhas, omissões e lacunas nas ações das políticas públicas em prol da agricultura familiar, enfraquecendo sua produtividade, rentabilidade, logística e comercialização que, por consequência, prejudicam as

instituições escolares, a diversidade alimentar nas feiras populares e as pessoas em situação de vulnerabilidade alimentar.

De acordo com os dados levantados pelo Censo Agropecuário 2017, coordenado pelo IBGE (2019), 77% dos estabelecimentos agrícolas recenseados no Brasil atendiam aos critérios estabelecidos pela Lei nº 11.326/2006, podendo ser enquadrados como estabelecimentos agrícolas de base familiar. Estes conformavam um universo composto por 3,9 milhões de unidades produtivas, com uma população ativa de mais de 10 milhões de trabalhadores. Ocupavam, entretanto, uma área equivalente a 80,89 milhões de hectares, 23% da área total dos estabelecimentos agrícolas existentes no país.

Com a alteração na Lei nº 11.326/2006 (Brasil, 2006) dada pelo Decreto nº 9.064/2017 (Brasil, 2017a) e pelo Decreto nº 10.688/2021 (Brasil, 2021), que mudou a configuração do produtor familiar e a forma de classificar o estabelecimento agrícola, o Censo Agro 2017 revela que: a) diminuiu a mão de obra da família, como também está diminuindo a média de pessoas ocupadas, tendo aumentado muito o número de estabelecimentos em que o produtor está buscando trabalho fora; b) o estabelecimento acaba não podendo ser classificado, porque não atende aos critérios da lei; c) o envelhecimento dos chefes das famílias acaba reduzindo o número de ocupados, ao mesmo tempo que os filhos optam por outras atividades fora do domicílio agrícola; e d) houve aumento da mecanização e da contratação de serviços (IBGE, 2019).

O IBGE (2019) registrou, ainda, nesse levantamento, a participação significativa da agricultura familiar na produção de café, mandioca, banana, feijão, entre outras culturas alimentares. Estes dados reforçam a ideia de que o desmonte das políticas aqui analisadas atinge um contingente bastante expressivo de trabalhadores e unidades produtivas, com repercussões importantes no que diz respeito ao abastecimento agroalimentar. Dessa forma, verifica-se que, em 2017, dos 4,6 milhões de estabelecimentos de pequeno porte que poderiam ser classificados como de agricultura familiar, apenas 3,9 milhões atenderam a todos os critérios (IBGE, 2019).

Além da desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar apontadas nas dimensões da fragilização das arenas públicas de participação da sociedade civil e nas mudanças na concepção da categoria da agricultura familiar, convém trazer outras modificações que acabaram por alterar

significativamente a importância da agricultura familiar na agenda governamental e no desenvolvimento nacional e, por consequência, nas condições de vida de uma parcela significativa da população brasileira.

3.4.3 Mudanças institucionais, normativas e orçamentárias nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar

Entre as mudanças institucionais, normativas e orçamentárias nas políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, o primeiro desmonte das estruturas institucionais para essa categoria iniciou-se com a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), seguida pela redução do papel das secretarias e dos órgãos responsáveis pela implementação e gestão de diversas políticas em execução voltadas à promoção do setor agrícola familiar, acabando também por desestruturar equipes técnicas que atuavam na implementação de ações locais (Mattei, 2018; Perin, 2021).

O MDA foi extinto em 2016 e suas competências foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Logo em seguida, foi promulgado o Decreto nº 8.780/2016, sendo certo que as mesmas competências, então atribuídas ao MDS, foram centralizadas na Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) da Casa Civil (Mattei, 2018).

Com a organização das estruturas administrativas pelo novo governo em exercício, em 2016, meses após a extinção do MDS, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) acabou extinta pelo Decreto nº 8.889/2016, que criou a Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), responsável pelo PRONAT, que chegou a apoiar a organização de mais de 160 territórios rurais colocando em prática a abordagem territorial, com apoio financeiro para a formulação e gestão de projetos voltados à capacitação de agentes e para investimentos de infraestrutura nos territórios rurais (Ávila; Cabral, 2018).

Com a referida mudança, os recursos para esse programa também foram reduzidos, passando de R\$ 110 milhões em 2017 para R\$ 39 milhões no ano seguinte, menos da metade. Dessa forma, com a extinção da SDT, que coordenava o PRONAT e a redução de recursos para o Programa, ficou ainda mais difícil investir no desenvolvimento rural, de forma a planejar a aplicação dos valores para melhorar a focalização dos agricultores (Ávila; Cabral, 2018; Perin, 2021).

Para Grisa *et al.* (2022), se consolidou a partir daí um quadro restritivo permanente para o desenvolvimento das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, entre elas: a) funcionários e equipes envolvidos há muito tempo na implementação e na formulação de políticas públicas para a agricultura familiar foram exonerados; b) o cancelamento das transferências de recursos para determinados programas como, por exemplo, o PAA; c) a revogação de chamadas públicas para contratação de serviços relacionados à implementação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER); d) o cancelamento da aquisição de equipamentos e infraestruturas via Programa Territórios da Cidadania (PTC); e) a redução drástica do orçamento destinado à regularização de terras quilombolas; e f) a emissão da portaria de cancelamento de contratos do Programa Minha Casa, Minha Vida – Rural (MCMV-Rural).

Para Sabourin (2021, p. 3), o desmantelamento ativo acontece quando “os governantes estão convictos de que as ações de desmantelamento são a decisão mais apropriada e vantajosa para eles e os interesses que defendem, quer por razões políticas e eleitorais, quer por razões ideológicas”, dentre estas ações é necessário citar: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), conforme Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016 (Brasil, 2016a; Brasil, 2016b) e a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), conforme a Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 (Brasil, 2019).

A partir de 2016, mudanças também ocorreram na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), tais como, a exoneração do presidente da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) e cortes orçamentários nos programas desenvolvidos pela Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Essa redução de oferta de ATER pelo Estado prejudica diretamente os agricultores familiares que não possuem condições de pagar por um serviço na melhoria dos processos de produção, beneficiamento e comercialização no meio rural, por consequência, se reflete em problemas na produção e comercialização de seus produtos, como também inviabiliza a sua manutenção no campo.

Nesse sentido, dados do Portal de Transparência demonstram que houve uma redução dos recursos orçamentários a partir de 2016, quando foram investidos R\$ 280 milhões, um valor bem abaixo do aplicado no ano anterior (R\$ 631 milhões).

De 2017 para 2018 o decréscimo foi de 11,8% do orçamento, passando de R\$ 235 milhões para R\$ 207 milhões e caindo para R\$ 118 milhões em 2019 (Perin, 2021).

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2017, apenas 20% dos produtores declaravam receber orientação técnica, quase 120 mil estabelecimentos a menos em comparação com dados do Censo 2006, ao mesmo tempo que houve redução da assistência prestada por órgãos do governo e aumento das orientações prestadas por cooperativas, ONGs e por outras origens, além daquelas adotadas pelo próprio produtor (IBGE, 2006; IBGE, 2019; Perin, 2021).

O Programa Nacional de Cisternas, importantíssimo para os agricultores do Nordeste terem acesso a água, também sofreu cortes no seu orçamento e, por consequência, o número de implementações das cisternas diminuiu drasticamente a partir de 2016, apesar dos benefícios comprovados por estudos e do reconhecimento mundial. Perin (2021) demonstra que, de 2010 a 2014, houve um crescimento contínuo das verbas destinadas ao programa, chegando a R\$ 1,38 bilhão em 2012, o maior valor já alcançado. Contudo, a partir de 2016 houve uma redução significativa no orçamento, caindo de 20 milhões em 2017 e se mantendo em R\$ 75 milhões em 2018 e 2019.

Com relação à quantidade de cisternas construídas, desde o início da execução do programa até o ano de 2018, foram implementadas mais de 950 mil unidades e mais da metade foram construídas em apenas seis anos (2011 a 2016). Contudo, houve uma redução a partir de 2016 e que se seguiu até 2018, quando foram construídas apenas 16,7 mil cisternas, o menor número desde o início do programa (Diniz; Santos; Rozendo, 2019; Perin, 2021).

Cabe também mencionar que a partir de 2016, com a mudança de governo, também houve mudanças institucionais e reduções orçamentárias no Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que busca implantar e instalar assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), visando melhorar a distribuição da terra para atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento da produção, que tem como público-alvo famílias acampadas, inscritas no CadÚnico e que possuem renda familiar de até três salários mínimos (INCRA, 2017).

Sendo assim, ainda em 2016, houve uma série de mudanças na legislação agrária, entre elas a publicação da Medida Provisória nº 759/2016, que depois foi convertida na Lei nº 13.465/2017. O INCRA acabou abandonando à defesa de suas

próprias ações e passou a cumprir as determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), em razão de irregularidades apontadas pelo referido órgão na execução da política agrária, permitindo que o próprio TCU interferisse na concepção e operacionalidade do programa de reforma agrária do país (Mattei, 2018).

Além disso, o Decreto nº 8.865/2016 transferiu a administração do INCRA também para a Casa Civil, para que a política da reforma agrária ficasse sob o comando direto da Presidência e não mais nos ministérios (Brasil, 2016a). Quanto ao orçamento destinado ao PNRA, em 2018, o valor total destinado ao INCRA foi de R\$ 2,9 bilhões. Desse valor R\$ 2,3 bilhões foram alocados para pagamentos de precatórios e gasto fixo de manutenção da autarquia (Perin, 2021). Ainda em 2018, também foi observada uma redução de 79,2% dos recursos para obtenção de terras para a reforma agrária e uma queda de 76,9% no caso da ATER, específica para assentados, e o orçamento total ficou abaixo de R\$ 20 milhões (Ávila; Cabral, 2018).

Mais uma vez as decisões do governo federal, a partir de agosto de 2016, afetaram os agricultores familiares e colocaram em risco os avanços obtidos na última década em relação à PNRA. Paralelamente, ocorre um estímulo à reconcentração fundiária, gerando violência no campo, desemprego de jovens rurais e êxodo rural em razão da falta de oportunidades no campo.

Cabe ressaltar, ainda, outras ações do governo federal, a partir de 2019, que enfraqueceram ações de legitimação aos agricultores familiares: “[...] a desregulação das concessões de reforma agrária, das reservas ambientais e indígenas com vista à expulsão das comunidades e povos tradicionais e assim a consequente privatização e exploração dessas terras” (Sabourin, 2021, p. 5).

O desmonte das políticas públicas voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar também atingiu o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído em 2003 com o objetivo de apoiar a comercialização dos produtos do agricultor familiar e combater a insegurança alimentar. Além disso, a partir de 2012, foi instituída, também, nos normativos do PAA, a modalidade denominada Compra Institucional, que permitia que estados, municípios e órgãos federais comprassem alimentos da agricultura por meio de chamadas públicas.

Para Grisa *et al.* (2022), o PAA pode ser analisado considerando três fases distintas: a) fase de estruturação de 2003 a 2005 (por meio de coalizões formadas por movimentos sociais e sindicais, organizações não governamentais e partidos políticos

que conseguiram pautar a necessidade da intervenção do Estado no fortalecimento da agricultura familiar e na promoção da SAN, institucionalizando políticas como a do PAA); c) fase de expansão e fortalecimento, de 2006 a 2012 (novas modalidades foram estabelecidas, o número de agricultores familiares e entidades socioassistenciais foi ampliado e mais recursos foram aplicados no programa); e c) fase de redução da intensidade e densidade do programa, a partir de 2013 (desaquecimento da economia nacional e emergência de contestações políticas, levando ao surgimento e à ampliação de coalizões críticas aos paradigmas de políticas públicas que orientavam, naquele momento, as ações governamentais).

Conforme Sambuichi *et al.* (2020), no período de 2011 a 2018, o PAA beneficiou mais de 450 mil agricultores familiares, adquiriu 2 milhões de toneladas de alimentos e atingiu beneficiários em cerca de 83% dos municípios brasileiros. No entanto, os dados sobre o balanço total das compras do PAA no período de 2011 a 2018 apontam para uma redução dos valores totais operacionalizados pelo programa. Na Tabela 2 verifica-se que essa queda nos recursos impactou também a diminuição das quantidades de produtos comprados pelo programa e do número de agricultores fornecedores, bem como de municípios assistidos.

Tabela 2— Os valores totais operacionalizados pelo PAA por ano, de 2011 a 2018

| Período | Valor aplicado (R\$ milhões) | Quantidade (mil toneladas) | Nº de Agricultores (milhares) | Nº de Municípios |
|-------------|------------------------------|----------------------------|-------------------------------|------------------|
| 2011 | 1.006,8 | 465,45 | 157,2 | 3.056 |
| 2012 | 1.157, | 468,9 | 176,4 | 3.281 |
| 2013 | 588,6 | 253,9 | 93,5 | 2.365 |
| 2014 | 752,6 | 309,9 | 112,0 | 2.815 |
| 2015 | 668,6 | 239,3 | 96,7 | 2.426 |
| 2016 | 426,6 | 150,8 | 77,3 | 2.258 |
| 2017 | 362,6 | 143,6 | 68,2 | 2.358 |
| 2018 | 232,7 | 93,8 | 53,6 | 2.127 |

Fonte: Sambuichi *et al.* (2020, p. 30).

A redução apresentada na queda de recursos para o PAA demonstra a tendência geral de redução que também se deu nas demais políticas públicas no Brasil, nos anos mais recentes, bem como fatores relacionados à crise econômica. Nota-se uma queda expressiva dos valores totais no ano de 2013, que pode ser

explicada pela deflagração da Operação 'Agrofantasma', desencadeada pela Polícia Federal em setembro de 2023, que visava apurar supostas irregularidades na execução das compras do programa pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no estado do Paraná (Perin, 2021).

Essa Operação passou a ser considerada o primeiro evento que inaugurou a fase de redução da intensidade e densidade, posto que, apesar do Tribunal de Contas (TCU) ter acatado as justificativas da CONAB para explicar os fatos e inocentando todos os agricultores envolvidos, a operação impactou fortemente o PAA, ocasionando uma redução na disponibilização de recursos para a sua execução (Sambuichi *et al.*, 2020). Nota-se, ainda, pelos dados da Tabela 2, que no período de 2013 a 2014 houve um aumento nos recursos, mas a partir de 2015, os recursos voltaram a cair, atingindo o menor patamar em 2018, com R\$ 232,7 milhões (Perin, 2021).

Em 2016, com as rupturas políticas e institucionais em curso com o novo governo interino, embora a insegurança alimentar tenha aumentado no país, houve um agravamento da redução dos recursos para o programa, pois os gestores públicos preferiram não assumir os custos políticos de extinguir um programa reconhecido internacionalmente, mas caracterizou como um desmantelamento e foram reduzindo a sua intensidade (Grisa *et al.*, 2022).

A lei orçamentária estabeleceu 150 milhões de reais para o programa em 2020, contudo o orçamento extraordinário da Doença por Coronavírus 2019 (COVID-19) permitiu uma suplementação orçamentária de R\$ 500 milhões. Mesmo que sinalizasse uma retomada do programa em um momento de agravamento da insegurança alimentar, a Lei Orçamentária de 2021 voltou a reduzir esses valores, estabelecendo um orçamento de R\$ 371 milhões.

Outra mudança institucional que ocorreu no programa a partir de 2016, colaborando no processo de desmantelamento, foi a inclusão de emendas parlamentares ao orçamento do PAA, movimento que não existia nas gestões anteriores. Nesse sentido, perde-se autonomia no estabelecimento de critérios técnicos e sociais para a execução dos recursos e na definição de territórios prioritários, pois os deputados procuram mobilizar os recursos de emendas como uma maneira de manter a sua base eleitoral. A partir da posse do novo governo federal em 2019, os estímulos à indicação via emendas parlamentares aumentaram

consideravelmente. Em 2021 havia mais recursos provenientes de emendas do que do orçamento (Grisa *et al.*, 2022).

Em 2020, num contexto de crise pandêmica e de suplementação dos recursos, o governo federal priorizou a execução do programa em municípios que estavam no mapa de insegurança alimentar ou que comprovassem situação de insegurança alimentar e pobreza (em detrimento dos governos estaduais). Grisa *et al.* (2022, p. 33) apontam que “além das dificuldades em termos de capacidades estaduais já mencionada, é notável a relação entre priorização dos municípios, como executor da política pública, e interesses políticos”.

Nota-se que todas essas mudanças no orçamento, reduzindo a intensidade do programa, também repercutiram no enfraquecimento das relações entre Estado e sociedade civil que permeavam o PAA. O referido programa, ao longo de sua execução, construiu e mobilizou a participação de diversos atores sociais nos territórios, mas, após a operação ‘Agrofantasma’ e a redução dos recursos, foram se desmantelando. Nesse sentido, a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a suspensão dos Seminários Nacionais do Programa, as alterações e inoperância do Grupo Consultivo do PAA “são emblemáticos de um processo complementar de desmonte, suprimindo espaços que permitiam o monitoramento e aperfeiçoamento do PAA pelos representantes da sociedade civil” (Grisa *et al.*, 2022, p. 34).

Por fim, a terceira fase do programa teve seu término com a revogação do PAA pela Medida Provisória nº 1.061/2021 (com alterações expressivas), convertida na Lei nº 14.284/2021, que substituiu o Programa Bolsa Família pelo Auxílio Brasil e criou o Programa Alimenta Brasil no lugar do PAA, no governo federal em 2021. No entanto, com a mudança do governo federal, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) volta com nome e características originais, com a sanção da nova Lei nº 14.628/2023, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária.

Como já visto, a agricultura familiar nas últimas décadas foi se fortalecendo com iniciativas de articulação de políticas públicas, a exemplo do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), entre outros. No entanto, a desarticulação destas políticas públicas agrícolas, a partir do

ano de 2016, é evidenciada em diversos estudos (Saraiva *et al.*, 2013; Sabourin, 2021; Perin, 2021; Grisa *et al.*, 2022).

Grisa e Schneider (2015) ampliam as convergências entre o PAA e o PNAE, que valorizam a produção local/regional, ecológica/orgânica dos produtos da agricultura familiar, promovendo novos critérios de qualidade, por exemplo: justiça social, equidade, cultura, tradição, etc. A ausência de licitação disponibiliza espaço de comercialização de produtos da agricultura familiar, essencialmente a produtores que não teriam a oportunidade de disputar por tais nichos de mercado, seja por sua vulnerabilidade seja por conta da competitividade do mercado na manutenção de preços, a velha teoria da oferta e procura.

Além dos benefícios econômicos gerados pela conexão dos programas estudados, Lordello Sícoli (2017, p. 37) ressalta a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com produtos locais: “A compra da agricultura familiar traz ainda os potenciais de diversificação dos gêneros alimentícios característicos da produção local e regional e de introdução de alimentos frescos, orgânicos e agroecológicos no cardápio escolar”.

Assim, para dar visibilidade aos resultados gerados pelo PRONAF, Grisa e Schneider (2015) apresentam, em seus estudos, a extensão deste programa de política agrícola como a principal política pública aos agricultores familiares brasileiros, com investimentos entre as cifras de 24,1 bilhões (Plano Safra da Agricultura Familiar de 2014/2015).

O PAA em articulação ao PNAE possui aspectos em comum quanto às suas finalidades básicas, como: ampliar a oferta e demanda de alimentos diversificados e produzidos localmente, dando preferência a agricultores familiares; possibilitar o acesso a alimentos que respeitem diferenças biológicas e condições de saúde; e proporcionar acesso para população em estado de vulnerabilidade social (Vilhena; Alves Junior; Freitas, 2019).

Estas políticas públicas estudadas (PNAE, PRONAF e PAA) são estritamente necessárias à sustentação da agricultura familiar, únicas e complementares em suas diretrizes em prol da produção local de alimentos ambientalmente sustentáveis, frescos, de qualidade e quantidade, conforme a demanda para manter garantia da SAN de instituições educacionais públicas (Ensino Básico) e pessoas em estado de vulnerabilidade, bem como gerando empregos e renda a agricultores familiares.

Além disso, tanto o PRONAF, como também o PNAE e o PAA, são políticas públicas que estão em sintonia com outro processo de maior importância para a sociedade brasileira, que diz respeito às transformações recentes nas formas de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, que se perfaz por um processo lento, indeterminado, gradual, cujo resultado é fruto da luta e das relações de forças entre os agentes envolvidos. As práticas democráticas são, portanto, resultado de um longo aprendizado cujo único caminho se faz possível pela própria prática, mesmo com todos os seus inevitáveis desafios e obstáculos.

Apesar da grande relevância dos programas voltados para a agricultura familiar e de vários estudos que apontam uma crescente demanda por tais políticas, especialmente no contexto de uma crise econômica ou de uma pandemia, aumentado a pobreza e a desigualdade no meio rural, as mudanças que se deram a partir de 2016 sinalizam uma perda de espaço da agricultura familiar na agenda governamental e uma falta de interesse público em seguir executando políticas públicas voltadas para essa categoria, o que coloca em risco todos os avanços obtidos desde 1990.

Assim, volta-se ao patamar de antigamente, que tratava de forma desigual e diferenciada os dois segmentos agrícolas: por um lado a agricultura patronal, na busca pela implementação de uma agenda voltada exclusivamente para o agronegócio, com ênfase nos agricultores inseridos em mercados de *commodities* e mais estruturados; por outro lado, a agricultura familiar, que acaba concentrada em produzir para o autoconsumo, sendo assistida por políticas assistencialistas que carecem de ações específicas para suas necessidades.

Contudo, a partir de 2023, com outra mudança de governo, foram retomadas, amplificadas e/ou reestruturadas várias políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, podendo citar, entre elas: a) o MDA, que foi recriado e recebeu nova denominação – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (Brasil, 2024b); b) o Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024, que disponibilizou R\$ 71,6 bilhões em crédito rural, por meio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), representando um crescimento significativo de 34% em relação à safra anterior e estabelecendo o maior valor já destinado a esse setor em toda a série histórica (Brasil, 2024a); c) o PAA, que volta com nome e características originais, por meio da nova Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária (Brasil, 2023a); e d) a compra direta de produtos da agricultura familiar do PNAE, que quando

comprados de família rural individual, deverá ser feita no nome da mulher, em no mínimo, 50% do valor adquirido (Brasil, 2023b).

Dessa forma, volta-se a esperança de evidenciar o papel estratégico que essa categoria social possui – o agricultor familiar –, quer em nível de desenvolvimento nacional, quer dentro de suas territorialidades, para ampliar a oferta e demanda de alimentos diversificados, produzidos localmente, gerando emprego e renda, além de promover a segurança alimentar e nutricional da comunidade local onde se encontram inseridos.

Além disso, é preciso consolidar a produção familiar e local como uma alternativa de produção de alimentos, mas para isso se faz necessário gerar uma profunda ruptura nos paradigmas até então institucionalizados pelo Estado e pela agricultura patronal, bem como nos casos de mudanças de governos. Para tanto, a sociedade civil, o Estado e demais atores sociais precisam identificar na agricultura familiar uma forma de organização da produção que contribui para a resolução de problemas sociais, econômicos e ambientais, por serem capazes de equilibrar o interesse individual (agricultor e consumidor) com o coletivo (desenvolvimento rural, local, econômico e social).

Dessa forma, torna-se importante apresentar um exemplo de governança pública forte, que fortaleceu a produção familiar local, na qual tanto o Estado, na figura do poder público municipal, quanto a participação social, na figura dos agricultores familiares, implementou e desenvolveu políticas públicas voltadas para o desenvolvimento multidimensional para atender às necessidades do setor agrícola familiar tacibense, como será apresentado, a seguir, o caso do Município de Taciba-SP.

4 O PODER PÚBLICO MUNICIPAL COMO COORDENADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE TACIBA-SP

A presente seção tem por objetivo apontar o papel do poder público municipal de Taciba-SP como coordenador no desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar, trazendo a caracterização do Município, objeto de estudo, a experiência municipal e as políticas públicas para o setor agrícola familiar, como também a relação da administração pública municipal com o agricultor familiar tacibense, utilizando-se do movimento da governança pública (descentralização e democratização) para o desenvolvimento local.

Embora o governo federal tivesse e ainda tenha um papel fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, como foi demonstrado na seção anterior, a execução e a operacionalização das referidas políticas acontecem nos municípios, local em que os atores sociais interagem, as peculiaridades se expressam, as ações públicas se efetivam, e, por fim, as políticas públicas se viabilizam.

A governança pública, na esfera local, possui as dimensões necessárias para que o desenvolvimento aconteça, pois além da descentralização ter aumentado as atribuições e as competências dos níveis subnacionais de governo, elevando a sua capacidade fiscal própria, o poder público municipal está mais próximo da sociedade, podendo interagir mais facilmente com os diversos atores sociais, perceber suas peculiaridades, como também ser o coordenador das políticas públicas entre si próprio, o mercado e a sociedade, de acordo com os interesses coletivos.

O poder público municipal de Taciba-SP despontou ao aplicar as bases teóricas da governança pública, colocando em prática as políticas públicas para a agricultura familiar que melhor pudessem atender aos interesses desse setor, viabilizando o desenvolvimento multidimensional, superando a hegemonia do interesse econômico, buscando desenvolver políticas públicas de forma conjunta, por meio das atuações dos conselhos e associações, visando a soluções e resultados para problemas comuns, com a finalidade de diminuir a desigualdade social e manter o agricultor familiar no campo.

Portanto, se faz necessário conhecer o Município de Taciba-SP, as políticas públicas desenvolvidas para o setor agrícola familiar municipal, como também a

relação existente entre o poder público municipal e o agricultor familiar, com ênfase no governo local e suas ações públicas, que teve início a partir do ano de 2017 até o ano de 2020 (ano da pandemia).

Ressalta-se que, embora haja o estabelecimento do recorte temporal (2017 a 2020), haverá dados comparativos retirados de órgãos oficiais que são realizados a cada dez anos aproximadamente, tais como: IBGE (Censo Demográfico 2010 e 2022; Censo Agropecuário 2006 e 2017), Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA), ocorridas em 2007/2008 e 2016/2017.

4.1 Caracterização do Município de Taciba-SP

O Município de Taciba-SP está localizado no interior do estado de São Paulo, com uma área total de 607.267 km², pertencente à região intermediária e imediata de Presidente Prudente-SP, sendo um dos 32 municípios que compõem o Pontal do Paranapanema, conforme mostra a Figura 5. Os habitantes se chamam tacibenses. De acordo com o último Censo realizado em 2022, a população chegou a 6.260 pessoas, o que representa um aumento de 9,56% em comparação com o Censo de 2010, com uma densidade demográfica de 10,31 habitantes por quilômetro quadrado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2023).

Figura 5— Localização do Município de Taciba-SP, no Estado de São Paulo



Fonte: Wikimedia Commons (2020).

Possui como vizinhos os seguintes Municípios: ao norte defronta-se com Regente Feijó; ao sul com Porecatu (PR); ao leste com Martinópolis e Nantes; e ao leste com Anhumas e Narandiba. Situado a 394 metros de altitude, Taciba tem as seguintes coordenadas geográficas: Latitude: 22° 23' 13" Sul, Longitude: 51° 17' 7" Oeste.

O Município possui como característica econômica predominante agricultura, destacando-se os plantios de soja, milho, amendoim, café, abóbora, melancia, entre outros; ênfase também na pecuária de corte e leiteira. O comércio não é sua principal atividade, porém não se pode deixar de mencionar o notável desenvolvimento que teve nos últimos anos, possuindo um Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* de R\$ 30.157,56 (ano de 2020), estando classificado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com índice alto de desenvolvimento humano municipal (IDHM) de 0,723 (IBGE, 2023).

Pelo Índice Paulista de Responsabilidade Social (IRPS), formulado pela Assembleia Legislativa e a Fundação SEADE, o Município de Taciba-SP possui o desempenho de "Equitativo", ou seja, apresenta baixa riqueza com escolaridade e longevidade média/alta, estando classificado no *ranking* dos municípios paulistas na posição 332º do total de 645 municípios do estado de São Paulo (São Paulo, 2022c).

Quanto ao trabalho e rendimento no Município de Taciba-SP, em 2021, o salário médio mensal era de 2,8 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 14,2%. Na comparação com os outros municípios do Estado, ocupava as posições 82º de 645 e 504º de 645, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 248º de 5.570 e 2.399º de 5.570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, 32,3% da população estava nessas condições, o que o colocava na posição 267º de 645, entre as cidades do Estado e na posição 4.212º de 5.570, entre as cidades do Brasil (IBGE, 2023).

Do ponto de vista sub-regional, o Município de Taciba-SP, quando comparado aos demais municípios da região do Pontal do Paranapanema, possui uma economia mais diversificada, havendo uma participação relevante da administração pública no valor adicionado, ainda assim sem ser majoritária. Segundo o Plano de Ações para o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema (São Paulo, 2022c), Taciba está entre os quatro municípios que se destaca pelo alto valor da

participação do setor agropecuário (Anhumas, Iepê, João Ramalho e Taciba). Isso reflete uma diversificação da atividade agropecuária.

a) Relevo

Taciba-SP possui relevo levemente ondulado, com poucas dificuldades em mecanização na maior parte do seu território, porém existem locais com dificuldades de mecanização para algumas culturas. A altitude média do município é de 416m, por isso existe a necessidade do desenvolvimento de técnicas conservacionistas culturais como: rotação de culturas, adubação verde e também técnicas conservacionistas mecanizadas como terraceamentos em nível e em gradiente.

b) Tipos de Solos

De acordo com o levantamento dos solos do estado de São Paulo, no Município de Taciba-SP são encontrados os seguintes tipos de solos: (i) argissolo (PVA2), são solos encontrados em boa parte do Município, apresentando textura arenosa média, permeabilidade superficial moderada e baixa resistência a erosão. O mesmo é válido para o argissolo (PVA10), que se encontra em grande parte no Município de Taciba-SP; (ii) latossolo (LV 63; LV 68), encontrado em pequenas porções de faixas de terras no município; e (iii) nitossolo (NV1), encontrado em pequena parte do município, em faixas de terras próximas ao Rio Paranapanema.

c) Hidrografia

O Município de Taciba-SP está localizado na Bacia Hidrográfica do Rio Paranapanema, possuindo os principais rios e córregos, a saber: a) Córrego Água da Boa Vista, divisor entre os municípios de Taciba e Anhumas; b) Rio Anhumas, divisor entre Taciba e Nandiba; c) Rio Paranapanema, divisor entre o Município de Taciba e o estado do Paraná; d) Rio Laranja Doce, divisa de Taciba com os municípios de Nantes e Martinópolis; e) Córrego Azul, divisor entre Taciba e Regente Feijó; f) Córrego Formiga, com sua nascente na área rural do Município de Taciba, percorrendo todo o município, cortando a área urbana e desaguando no Ribeirão Laranja; e g) Ribeirão Água da Gruta, com a sua nascente na área rural do Município de Taciba e desaguando no Rio Paranapanema.

Encontra-se margeado pelos rios Córrego Azul, Paranapanema, Laranja Doce, Água da Boa Vista, Anhumas e cortado no sentido leste-oeste pelo Rio Formiga.

d) Malha viária municipal

O Município de Taciba-SP está integrado ao sistema rodoviário, por intermédio das seguintes rodovias SP 483 e SP 421. A primeira é considerada uma rodovia muito importante, pois corta o Município de Taciba-SP ligando a rodovia Raposo Tavares, com acesso a vários municípios do estado de São Paulo e também ao estado do Paraná. A segunda, liga os municípios Taciba e Nantes ao estado do Paraná.

São rodovias que servem de elo para o transporte da produção agrícola do estado do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul ao porto de Paranaguá, no estado do Paraná. Ambas apresentam problemas de trafegabilidade, por causa do intenso tráfego de veículos de grande porte – como caminhões e carretas –, ocasionando em alguns trechos o rompimento da camada asfáltica, trechos mal sinalizados e com acostamento em más condições de uso. Não existem em Taciba-SP as redes ferroviárias e hidroviárias.

A partir do lançamento do Programa de Desenvolvimento do Pontal do Paranapanema 2030² (Pontal 2030), pelo governo do estado de São Paulo (São Paulo, 2021), o Município de Taciba-SP, com o esforço do poder público municipal, foi beneficiado com duas vicinais devidamente asfaltadas, que trouxeram melhorias para que os produtores rurais pudessem transportar sua produção, seja da agricultura, seja da pecuária: a) vicinal Sebastiana Alves Vilarim Silva, que faz a ligação entre a SP 483 e o Município de Nanduba-SP, até a Usina de Açúcar e Álcool (COCAL); b) vicinal Salustiano Pereira, que liga a cidade de Taciba-SP (Bairro Arcesti Ricci) com a SP 483.

4.1.1 Histórico

O Município de Taciba-SP, a partir de 1914, foi ocupado por várias famílias de diversas regiões do país, porém, até então, era habitado por grupos indígenas. Segundo dados do Plano de Desenvolvimento Rural, criado no ano de 2009,

² O Governo estadual lançou o Programa de Desenvolvimento do Pontal do Paranapanema 2030 (Pontal 2030), em 09 de fevereiro de 2021, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Regional, com a finalidade de alavancar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da região do extremo oeste do Estado, abarcando 32 municípios e 600 mil habitantes, tendo como objetivo promover o fortalecimento local, o desenvolvimento sustentável, a regularização fundiária e a redução das desigualdades sociais (São Paulo, 2021).

fornecidos pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, a abertura da mata densa que existia no Município possibilitou a fixação das primeiras famílias que se instalaram, entre elas: Medeiros, Calixto, Custódio, Souza, Hipólito, Félix, dentre outras famílias que estabeleceram pequenos núcleos de criação de gado e cultivo.

Aproximadamente em 1924, já com algumas fazendas e sítios prosperando, com a agropecuária em desenvolvimento, Francisco Calixto demarcou um ponto, fixando uma cruz no local, que serviu de marco de fundação, dando início à colonização da região chamada Formiga, em virtude de estar localizado às margens do Ribeirão Formiga. Em novembro de 1938, Taciba passou a fazer parte do município de Regente Feijó.

Em 1926 chegaram as primeiras famílias de imigrantes italianos no Município, dando início ao cultivo do café, começando a desenvolver a agricultura na região. A exploração agrícola do Município de Taciba-SP, na década de 1940, era predominantemente voltada para a cultura do café e do arroz.

Na década de 1950, à medida que desbravava a região, introduziam-se as pastagens que, na sua maioria eram exploradas por grandes produtores. Nessa mesma década ocorreu a emancipação política de Taciba, em 30 de dezembro de 1953, entrando em vigor em 1º de janeiro de 1954. Após plebiscito realizado no dia 1º de novembro de 1953, esta data passou a ser comemorada como o dia do Município, ocorrendo também o início da imigração de nordestinos e as primeiras áreas de cultivo do algodão.

Houve, nas décadas de 1960 a 1970, o processo de exploração das mesmas culturas já existentes, porém foi introduzida a cultura do amendoim, que se produzia duas vezes por ano. Esta cultura teve como característica as ocupações das áreas sem levar em consideração sua capacidade de uso, nem a adoção de práticas que permitissem a manutenção ou a melhoria da capacidade produtiva dos solos, ocasionando, ao longo do tempo, o empobrecimento e o desgaste do solo, resultando em baixos índices de produtividade.

Por outro lado, foi nessa época que a região teve seu maior desenvolvimento social e econômico, oferecendo mais empregos nas zonas rural e urbana, como empresas de insumos agrícolas, prestações de serviços, etc.

No final da década de 1980, com o declínio das culturas do algodão e amendoim, em consequência da abertura de novas fronteiras agrícolas, diminuiu drasticamente o custo de produção e aumento da produtividade, inviabilizando o plantio na região por predominância de pequenas propriedades, iniciando-se a exploração do milho, feijão, café (semi e adensado) e pecuária leiteira.

Na década de 1990, mantiveram-se as culturas do milho, café, feijão, e não houve mais plantios de algodão, introduzindo-se a cultura da soja. Na virada do milênio, diminuiu o plantio das áreas de soja, ganhando espaço as grandes áreas de plantio de cana-de-açúcar no Município.

Atualmente, a cana-de-açúcar para fins industriais e a soja apresentam maior presença nas Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) do Município. No entanto, observa-se também que Taciba tem uma diversificação em termos de área cultivada, não dominada pela braquiária (pasto) e pela cana-de-açúcar (São Paulo, 2022c).

Sendo assim, o Município tem uma participação importante na diversificação dos produtos cultivados pela agricultura familiar, que chegam até a mesa dos consumidores. Entre as culturas temporárias estão: milho, amendoim, abóbora, melancia, mandioca, feijão, batata-doce, alface, maracujá, arroz e feijão-de-corda. Já entre as culturas perenes, destacam-se os cultivos de café, pomar doméstico, manga, goiaba, coco-da-baía, limão, banana e laranja (São Paulo, 2019).

Quanto às criações animais, o último Censo Agropecuário do Estado de São Paulo (IBGE, 2019) indica que a bovinocultura mista e de corte estão presentes em maior parcela das UPAs no Município de Taciba-SP. Anota-se que a equinocultura também está presente em boa parcela das UPAs, seguido da suinocultura, bovinocultura leiteira, avicultura de corte, avicultura para ovos, ovinocultura, asininos e muares e, por fim, a piscicultura.

4.1.2 População rural

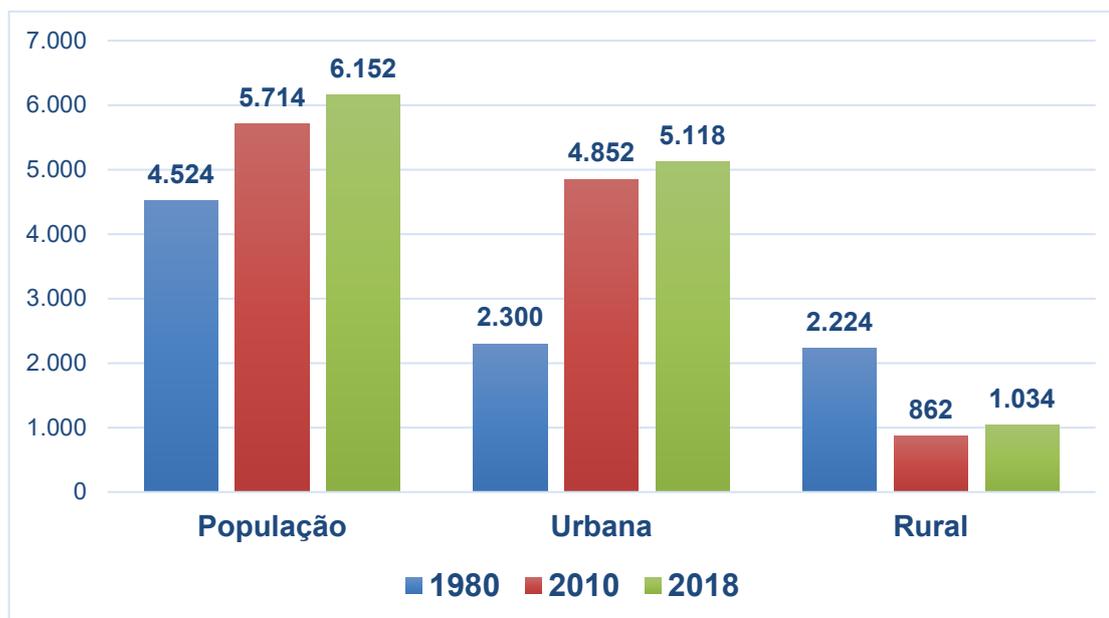
Em 1960, a população do Município de Taciba-SP era constituída em 70% de pessoas morando na zona rural e 30% na zona urbana. Em 1980, havia 4.524 habitantes, dos quais 2.300 (50,8%) pertenciam à zona urbana e 2.224 (49,2%) pertenciam a zona rural. No entanto, ao longo dos anos, o quadro se inverteu em decorrência do êxodo rural. Em 2010, havia 5.714 habitantes, dos quais 4.852

(84,9%) possuíam domicílio na zona urbana e 862 (15,1%) eram da zona rural (IBGE, 2010).

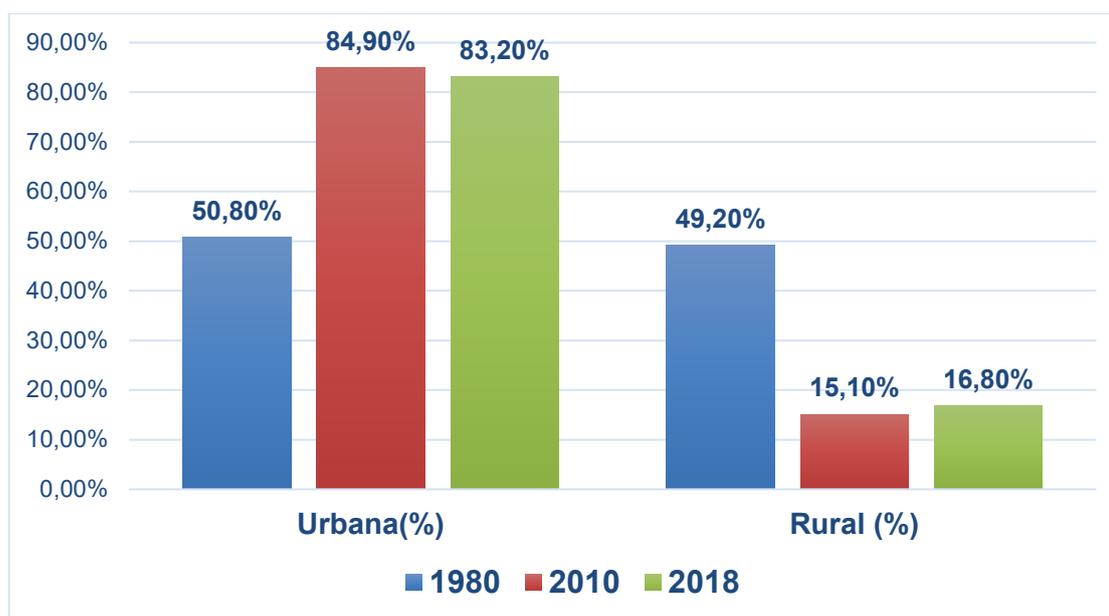
Segundo os dados do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural, revisado em 2018, disponibilizado pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, consta 6.152 habitantes residentes no Município, dos quais 5.118 (83,2%) residem na zona urbana e 1.034 (16,8%) encontram-se residentes na zona rural.

Os Gráficos 3 e 4 demonstram que o Município de Taciba-SP, a partir da década de 1980, teve início ao êxodo rural, em que 49,2% dos habitantes residiam na zona rural e 50,8% passaram a residir na cidade. Em 2010, o cenário já muda completamente, permanecendo na zona rural apenas 15,1% dos habitantes, enquanto na zona urbana encontra-se a maior parte, ou seja, 84,9% dos habitantes. Em 2018, com o aumento da população, verifica-se que houve uma pequena melhora no cenário, ou seja, houve um aumento da população residente na zona rural em 1,7%, em relação ao ano de 2010. Dessa forma, em 2018 verifica-se que 16,8% dos habitantes residem na zona rural, ao passo que 83,2% residem na zona urbana; ficando evidenciado que, no Município de Taciba-SP, a população rural se manteve no campo a partir de 2018, não ocorrendo êxodo rural a partir de então.

Gráfico 3— População do Município de Taciba-SP – 1980-2010-2018



Fonte: Elaborado pela autora com base em dados oficiais do IBGE (2023).

Gráfico 4— População (em %) do Município de Taciba-SP – 1980-2010-2018

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados oficiais do IBGE (2023).

Nota-se que, na maioria dos municípios brasileiros, nos últimos anos, houve diminuição da diversidade da produção agrícola e a criação de novas áreas com características de monocultura, levando os produtores familiares a arrendar ou vender suas áreas, passando a residir nas cidades, pois muitos não possuíam condições de continuar nas atividades agropecuárias.

Neste cenário, o Município de Taciba-SP não estava preparado para o êxodo rural, não possuindo condições estruturais para abrigar os novos moradores que migraram da zona rural, acarretando em desequilíbrio social, econômico e ambiental. Dessa forma, houve a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao produtor rural familiar com o intuito de manter o produtor morando no campo em condições dignas, com qualidade de vida e produzindo com sustentabilidade.

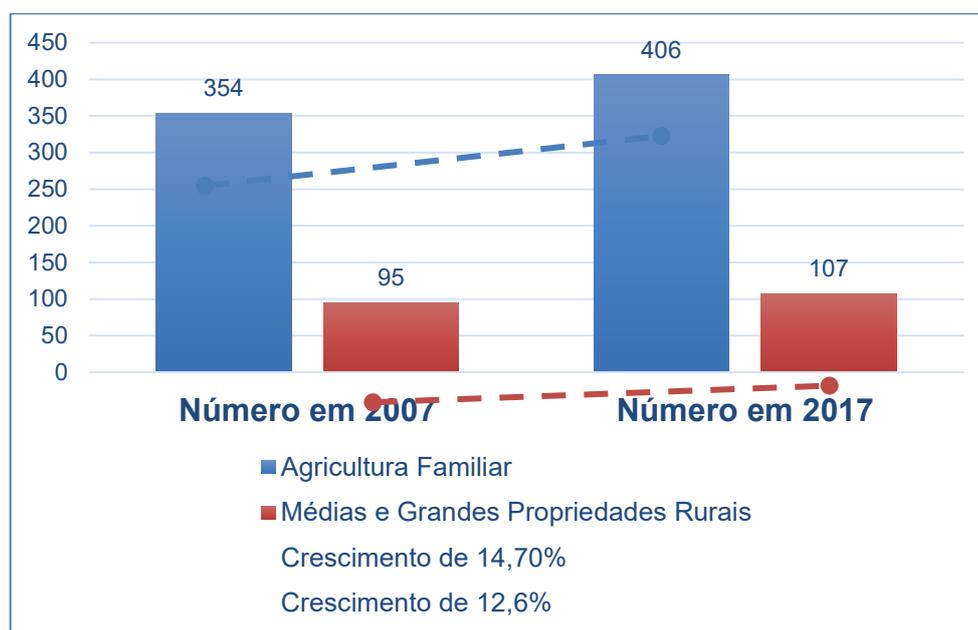
Segundo os dados do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (São Paulo, 2009), demonstrados por meio do Gráfico 5, em 2007, havia no Município de Taciba-SP 449 UPAs, das quais 354 pertenciam à agricultura familiar e 95 UPAs aos médios e grandes proprietários rurais. Em 2017, os dados do LUPA relativos aos anos 2016 e 2017 (São Paulo, 2019) mostram que a agricultura familiar aumentou em termos de unidades de produção e continua sendo o maior contingente produtivo, pois, do total de 513 Unidades de Produção Agropecuária (UPAs), 406 pertencem à agricultura familiar e 107 pertencem às médias e grandes propriedades rurais. Referidos dados refletem a realidade

brasileira de que 77% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil são classificados como agricultura familiar (IBGE, 2019).

O Gráfico 5 demonstra, ainda, que de 2007 a 2017 houve um aumento de 52 UPAs ligadas à agricultura familiar, ou seja, o equivalente a 14,7% das unidades de produção passou a existir no Município de Taciba-SP. No entanto, quando se verifica o aumento das médias e grandes propriedades rurais no mesmo período, o aumento foi de apenas 12 UPAs, ou seja, o equivalente a 12,6% das unidades de produção.

Sendo assim, os dados demonstram que a agricultura familiar se faz presente em maior quantidade no Município de Taciba-SP, havendo um crescimento desse setor de 14,7% unidades de produção agrícola, no período de 2007 a 2017 (Gráfico 5), além disso, a quantidade de pessoas residentes na zona rural, no período de 2010 a 2018, teve um aumento de 1,7%, não ocorrendo xodo rural (Gráfico 4).

Gráfico 5— Crescimento das Unidades de Produção Agropecuária no Município de Taciba-SP (de 2007 a 2017)



Fonte: Elaborado pela autora (2024) com dados oficiais de São Paulo (2009) e São Paulo (2019).

Dessa forma, embora venha ocorrendo o aumento populacional no Município de Taciba-SP, houve um leve crescimento de residentes na zona rural, não acarretando a migração de pessoas do campo para a cidade, ficando evidenciado que a fixação no campo se deve, na maior parte, aos agricultores familiares.

4.2 O poder público municipal de Taciba como instrumento da governança na esfera local: descentralização e participação da sociedade

Com a reforma de Estado de 1995, se deu também o processo de reforma dos municípios, ganhando força o municipalismo, o fortalecimento do governo local e, ainda, o desenvolvimento regional/local. Como consequência, o Brasil passou por profundas transformações estruturais e sociopolíticas que resultaram em importantes definições nas políticas públicas e na forma de planejamento estatal, bem diferentes dos modelos de Estado centralizado e autoritário das décadas anteriores.

Segundo Santos Junior (2003), há três características indispensáveis para o fortalecimento do poder público local e sua integração com os atores sociais. A primeira se refere à crescente responsabilização dos governos municipais com a descentralização. A segunda se deve ao peso dos direitos sociais na legislação brasileira. Embora o reconhecimento dos direitos sociais tenha partido do nível nacional pela Constituição Federal, as Constituições Estaduais, as Leis Orgânicas e os Planos Diretores ampliaram o conteúdo dos direitos sociais estabelecidos na Carta Magna de 1988. A terceira e última característica se refere à criação dos canais de participação da sociedade, tanto pelos Conselhos Setoriais Municipais como em experiências de orçamento participativo.

Nesse contexto, a governança pública ganha força e se torna mais efetiva na escala municipal quando o poder público local passa a tomar decisões, coordenar e executar políticas públicas voltadas para as demandas e necessidades dos diversos atores sociais, o que implica maior aproximação e participação destes, fortalecendo, por consequência, o processo democrático e o interesse coletivo.

Desse modo, o município passa a desempenhar um novo papel, não dependendo de transferência de poder dos outros níveis de governo, o que agiliza a administração local e impulsiona o seu desenvolvimento. Entretanto, apenas o poder formal não é o bastante se os municípios não dispõem dos recursos financeiros necessários à implementação das políticas, os quais estão, na maioria das vezes, nos níveis federal e estadual (Martins *et al.*, 2014).

A instância municipal configura-se como uma forma de aproximar o Estado do cotidiano da população. O território local apresenta-se como *locus* privilegiado da

expressão das necessidades e aspirações da população, além de sede importante para a integração, coordenação e definição do perfil das políticas públicas.

Sendo assim, o poder público municipal de Taciba se utiliza dos principais componentes ou dimensões da governança pública: o comando, a coordenação e a implementação (Ckagnazaroff *et al.*, 2008; Diniz, 1997), passou a executar políticas públicas atendendo às reivindicações e necessidades do agricultor familiar tacibense.

Assim, vários atores possuem o comando, cada um em sua área, mas com a finalidade em comum, na formulação e implementação de políticas públicas, ou seja, o comando pode ser compartilhado por atores do governo e da sociedade civil (Ckagnazaroff *et al.*, 2008). Para Diniz (1997), o enfoque no comando pode se dar no modo como o governo municipal exerce esta dimensão nos processos de governança existentes e como se dá o envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nesse aspecto.

Quanto ao componente relacionado à capacidade de coordenação do Estado, ela se refere à integração entre as diferentes áreas de governo. Sendo assim, a atenção tem que ser dada no modo como o governo municipal exerce a coordenação entre as demandas diferenciadas, como, por exemplo, integrar demandas regionalizadas em uma perspectiva que leve em conta a cidade como um todo, articular propostas intersetoriais com propostas setoriais e como o governo mobiliza ou não os diferentes atores em torno de um projeto de interesse público (Diniz, 1997).

Por fim, quanto à capacidade de implementação, ela se refere às condições do Estado de mobilizar os recursos técnicos, financeiros, institucionais e políticos que são exigidos para a execução de suas decisões. Para tanto, é necessário que os recursos estejam disponíveis, caso contrário deve-se criá-los e também levar em conta os recursos decorrentes da competência técnica e excelência do quadro administrativo. Além disso, é importante garantir as condições de sustentação política nas decisões (Ckagnazaroff *et al.*, 2008).

Ainda sobre a dimensão da governança, sob o aspecto da implementação, como ela possui um caráter eminentemente político, exige-se uma estratégia de manutenção de canais abertos entre o sistema representativo (partidos políticos e o poder legislativo) e a sociedade civil.

A governança pública contribui com o desenvolvimento local e se torna necessária pelo fato de que, tanto a governança como a participação social são

expressões do território que (re)produz a vida em sociedade e que delas derivam as escolhas públicas capazes de gerar efeitos sobre a promoção de crescimento econômico e do desenvolvimento local (Sant'Anna; Queiroz Neto; Marchi, 2020).

É claro que a simples existência dos mecanismos institucionais – gestão descentralizada e participativa das políticas públicas – não significa que esses mecanismos estejam exercendo o seu papel de forma efetiva e contribuindo para a consolidação de uma governança pública forte, que atenda aos interesses dos diversos atores sociais.

Sendo assim, importante demonstrar como a governança pública, por meio do poder público municipal de Taciba, se apropriou da descentralização política-administrativa e efetivou políticas públicas com base nas necessidades dos agricultores familiares, para dar conta do desenvolvimento almejado por este setor agrícola, que por muito tempo esteve à margem da sociedade.

4.2.1 Descentralização no Município de Taciba-SP

A descentralização é entendida como um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. Não é um conceito novo na literatura especializada e, especificamente no caso do Brasil, surge como reivindicação dos movimentos sociais pela democratização e reforma da estrutura de poder (Arretche, 1999).

Os municípios com a descentralização do poder central (União) para os entes federados (Distrito Federal, Estados-membros e Municípios) passaram a ter autonomia para legislar, para gerir seus recursos financeiros arrecadados, enfim, cada um possui atribuições que não serão, exceto casos previstos pela própria Constituição, alvo de interferência de outro. No Município de Taciba-SP é possível verificar a autonomia política, administrativa e financeira por meio da Lei Complementar nº 12/2019, que dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal de Taciba, estando estampada essa autonomia expressamente no artigo 2º e seus incisos (Taciba, 2019a).

Importante mencionar que a descentralização política-administrativa por si só não transforma as relações entre o Estado e a sociedade, no intuito de viabilizar políticas públicas que sejam fruto decorrente do esforço de compatibilizar as diversas e contraditórias demandas sociais, mas é resultado da vontade política de

quem governa na busca de soluções conjuntas com a sociedade civil para solucionar problemas que afetam a coletividade e, ainda, viabilizar o desenvolvimento local de acordo com as necessidades e os interesses dos diversos atores, numa perspectiva multidimensional.

Não se deve confundir democratização e participação com descentralização. Esta é um “processo de redistribuição do poder decisório estatal em suas dimensões funcionais ou territoriais”, mas não terá sentido se não vier acompanhada pela presença da sociedade civil (Rofman, 1990). Dessa forma, a descentralização, como um processo que se define de maneira dialética em relação à centralização, é a possibilidade de levar a decisão sobre as políticas públicas para o âmbito local, para próximo de seus destinatários (Martins *et al.*, 2014).

Com o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas, foi possível ocorrer mudanças na organização e no funcionamento dos governos locais, porém sendo incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nos municípios brasileiros.

O poder público municipal é exercido pelo poder executivo, que coordena a administração, organiza os serviços públicos, toma decisões no âmbito da administração pública municipal, tendo na chefia o prefeito, que é eleito por meio do voto direto, para um mandato de 4 anos, como por exemplo, de 2009-2012; 2013-2016; 2017-2020; e de 2021-2024. O chefe do governo municipal, o prefeito, é auxiliado pelas secretarias municipais e, além de cumprir o que é previsto na Constituição Federal e na Estadual, deve governar conforme a Lei Orgânica Municipal (que é a lei maior do Município).

No Município de Taciba-SP, a pesquisa tem o período definido de 2017 a 2020, justamente porque tem-se o início e o término do mandato do prefeito eleito democraticamente, que deve governar nos termos da Lei Orgânica Municipal (Taciba, 2023), e, dessa forma, pode-se verificar, dentro desse período, a redefinição das propostas de mudanças políticas para o setor da agricultura familiar e a busca de articulação com a sociedade civil, especialmente com o agricultor familiar, bem como a forma de gestão nas secretarias municipais, especialmente na Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.

Sendo assim, para obter os resultados de manutenção e fortalecimento da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, é necessário primeiramente verificar a utilização dos elementos da governança pública na implementação de desenvolvimento de políticas públicas, que além de atender às necessidades do maior contingente produtivo, que é do setor agrícola familiar, busca aumentar a arrecadação municipal para, em contrapartida, investir na melhoria da qualidade de vida dos tacibenses, conforme se pode verificar pela estrutura funcional da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente e pelos dados dos órgãos oficiais sobre a agricultura familiar no Município de Taciba-SP.

4.2.1.1 Orçamentos públicos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)

Para que a administração pública possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um planejamento orçamentário consistente, devendo as despesas e receitas dos municípios serem planejadas, para que sejam executadas de forma eficiente, estabelecendo com clareza as prioridades da gestão. Dessa forma, os recursos e investimentos públicos, nas esferas do Poder Executivo (municipal, estadual e federal), são definidos pelos seguintes orçamentos públicos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Sendo assim, é necessário mencionar as referidas Leis orçamentárias aprovadas pela Câmara Municipal de Taciba-SP, no período de 2017 a 2020, que são de propositura exclusiva do poder executivo municipal, bem como no que consiste à finalidade de cada lei orçamentária, além de apresentar os valores constantes das previsões orçamentárias com o setor da agricultura.

O Plano Plurianual (PPA) é o documento que traz as diretrizes, os objetivos e as metas de médio prazo da administração pública. Prevê, entre outras ações, as grandes obras públicas a serem realizadas nos próximos anos. Ele tem vigência de quatro anos e expressa a visão estratégica da gestão pública, portanto, deve ser elaborado criteriosamente, pois expressa a visão estratégica da gestão pública. O projeto de Lei do PPA deve ser encaminhado à Câmara no primeiro ano de cada governo. Em Taciba, a Lei nº 689/2017 dispõe sobre o PPA para o período de 2018 a 2021 (Taciba, 2017b).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as regras para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do ano seguinte. A LDO também determina o nível de equilíbrio geral entre receitas e despesas, traça regras para as despesas públicas, autoriza o aumento de despesas com pessoal, disciplina o repasse de verbas da União para estados, municípios e entidades privadas, e indica prioridades de financiamento pelos bancos públicos.

O projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias é elaborado pelo poder executivo, anualmente, após a aprovação do PPA. Nesse sentido, verifica-se no Município de Taciba-SP as seguintes Leis de Diretrizes Orçamentárias: Lei nº 657/2016 (exercício financeiro de 2017); Lei nº 672/2017 (exercício financeiro de 2018); Lei nº 699/2018 (exercício financeiro de 2019); e Lei nº 718/2019 (exercício financeiro de 2020) (Taciba, 2016a; Taciba, 2017a; Taciba, 2018a; Taciba, 2019b).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) deve prever as receitas e fixar as despesas do governo municipal, com prazo de vigência anual, ou seja, prevê os orçamentos fiscais e de investimentos do município, pois sem dotação orçamentária não há como executar políticas públicas. Quem propõe a lei é sempre o chefe do poder executivo. Deve ser elaborada de forma compatível com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), contendo o demonstrativo da compatibilização da programação dos orçamentos.

Sendo assim, segue as Leis Orçamentárias Anuais do Município de Taciba-SP, do período de 2017 a 2020, com a respectiva previsão orçamentária no setor da agricultura: Lei nº 665/2016 (exercício financeiro 2017), com previsão de despesa de R\$ 833.894,00; Lei nº 688/2017 (exercício financeiro 2018), com previsão de despesa de R\$ 871.798,27; Lei nº 706/2018 (exercício financeiro 2019), com previsão de despesa de R\$ 1.105.000,00; e Lei nº 726/2019 (exercício financeiro 2020), com previsão de despesa R\$ 568.000,00 (Taciba, 2016b; Taciba, 2017c; Taciba, 2018b; Taciba, 2019c).

Embora a previsão orçamentária para o exercício financeiro de 2020 (pandemia) tenha sido menor que nos anos anteriores, é preciso ressaltar que o Município de Taciba-SP gastou efetivamente com a agricultura o valor de R\$ 1.091.000,00 da seguinte forma: a) R\$ 922.000,00 em custeio, como por exemplo, óleo diesel para o Projeto Municipal “*A agricultura não pode parar na pandemia*”, luvas utilizadas pelo engenheiro agrônomo, médico veterinário e auxiliar de inseminação artificial, análises de solo, confecção de panfletos, fertilizantes, exames laboratoriais,

máscaras de proteção, entre outros; e R\$ 271.000,00 em investimentos (bens duráveis ou obras), como, por exemplo, equipamentos, implementos agrícolas, entre outros, segundo dados elaborados e fornecidos pela contabilidade pública municipal. Convém ainda esclarecer que, pela Lei nº 732/2020, foi autorizada a abertura de crédito adicional suplementar no orçamento vigente para a agricultura (Taciba, 2020).

Então, o Município de Taciba-SP, verificando a necessidade do setor da agricultura no ano de 2020, ou seja, período da pandemia, providenciou a abertura de crédito adicional no orçamento público para poder investir no setor além do que tinha sido previsto pela Lei nº 726/2019 (exercício financeiro 2020). Portanto, o poder público municipal atento às dificuldades do setor da agricultura, especificamente familiar, em decisão conjunta com o Conselho de Desenvolvimento Rural, realizou ações integradas para que o produtor não sofresse de forma direta os efeitos da pandemia.

4.2.1.2 Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente

A Lei Complementar nº 12/2019 (Taciba, 2019a) dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal de Taciba, na qual se encontra, em seu art. 34 e incisos, a competência da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente e respectivos departamentos, estando hierarquicamente subordinada ao prefeito municipal. Além disso, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural encontra-se diretamente vinculado à referida Secretaria Municipal, conforme se pode verificar pelo organograma expresso na Figura 6.

Figura 6— Organograma da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente do Município de Taciba-SP



Fonte: Organização da autora com base na Lei Complementar nº 12/2019 (Taciba, 2019a).

Entre as atribuições, compete à Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente expedir instruções que orientem o cumprimento de leis, decretos, portarias e circulares, pertinentes a essa Secretaria; efetuar e/ou determinar a avaliação de desempenho de seus subordinados em conformidade com a legislação vigente; estudar os assuntos que lhe sejam submetidos pelo Prefeito, elaborando pareceres e apresentando soluções; receber o contribuinte e prestar-lhe adequado atendimento; representar o Município quando solicitado pelo Prefeito; propor ao Prefeito a criação e extinção de cargos de sua Secretaria; propor a nomeação de servidores para cargos já criados; coordenar e fiscalizar os serviços de sua pasta; apresentar ao Prefeito relatório anual dos serviços realizados pela Secretaria; praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem delegadas pelo Prefeito; supervisionar o controle de utilização da estrutura física, equipamentos e mobiliário; executar outras tarefas correlatas voltadas ao desenvolvimento da agricultura,

pecuária e meio ambiente; e, ainda, gerenciar, supervisionar e coordenar seus departamentos (agricultura, pecuária e meio ambiente), tendo cada qual suas competências próprias.

Além disso, segundo as informações cedidas pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, dispõe de uma equipe formada pelo secretário municipal de agricultura, por diretores do meio ambiente, da agricultura e pecuária, engenheiro agrônomo, veterinário, auxiliar de inseminação, atendente, tratorista, zelador, serviços gerais, chefe de serviços de extensão rural, motorista, além do convênio firmado com a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, presente no Município de Taciba-SP, na Casa da Agricultura, juntamente com a Secretaria Municipal de Agricultura, localizada na Avenida Moisés Calixto, 564, Centro.

O Escritório de Desenvolvimento Rural (EDR) da CATI e o Escritório de Defesa Agropecuária da Coordenadoria de Defesa Agropecuária (CDA) ficam estabelecidos no Município de Presidente Prudente-SP para atender todos os municípios da região do Pontal do Paranapanema, entre eles o de Taciba, sendo que o primeiro tem a missão de promover o desenvolvimento rural sustentável, por meio de programas e ações participativas com o envolvimento da comunidade, de entidades parceiras e de todos os segmentos dos negócios agrícolas; já o segundo tem a missão de defender a sustentabilidade sanitária do agronegócio, mediante ações de vigilância zoossanitárias e fitossanitárias que promovam a proteção do solo agrícola, a inocuidade dos alimentos e a saúde única de pessoas, animais e do meio ambiente.

A Casa da Agricultura, em parceria com a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, realiza apoio técnico aos agricultores sobre diversos temas, tais como: obtenção de crédito agrícola, seguro rural, transferência de tecnologia, planejamento da propriedade, elaboração de projetos de recuperação do solo, reflorestamento, adequação de estradas rurais, entre outros. Além disso, coordena e executa os serviços de assistência técnica e extensão rural ao pequeno e médio produtor rural, com ênfase na produção animal e vegetal, conservação do solo e da água e produção de sementes e mudas.

Várias atividades e treinamentos são realizados pela equipe de profissionais, como por exemplo: dias de campo, visitas técnicas, processamento artesanal,

medicina veterinária preventiva, orientação agrônômica sobre pragas e doenças e várias outras capacitações.

Os programas desenvolvidos pela CATI, em parceria com a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, têm como objetivo fortalecer o setor agrícola, com ações conjuntas com o produtor rural, focando esforços na recuperação de áreas degradadas e nas principais cadeias produtivas do município: agricultura, bovinocultura de leite, bovinocultura de corte e fruticultura.

Além dos diversos projetos da CATI, a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente de Taciba investe esforços em ações diretas ou articuladas com outras entidades para garantir o acesso dos produtores rurais a políticas públicas em diversas áreas, como o crédito rural, seguro subsidiado, geração de renda e adequação ambiental, tais como: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE); Confederação Nacional de Agricultores Familiares e Empreendedores Familiares Rurais (CONAFER); Consórcio Intermunicipal do Oeste Paulista (CIOP).

Entre os programas disponíveis destacam-se: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (Feap/Banagro); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA); Cadastro Ambiental Rural (CAR); Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), que substituiu a antiga Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

A Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente organiza, por fim, excursão com os produtores rurais tacibenses para eventos estaduais e nacionais, tais como: a Agrishow, que é uma das maiores feiras agrícolas do mundo e a maior feira agropecuária do Brasil, realizada em Ribeirão Preto-SP, pois reúne soluções para todos os tipos de culturas, safras, máquinas e tamanhos de propriedades, além de ser reconhecida como palco dos lançamentos das principais tendências e inovações para o agronegócio; e a Hortitec, ou seja, a exposição técnica de horticultura, cultivo protegido e culturas intensivas, realizada em Holambra-SP, onde os participantes têm contato com empresas expositoras, conhecendo as necessidades do setor e realizando negócios, além de contar com expositores dos setores de horticultura e fruticultura.

4.2.1.3 Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) e do levantamento da produção agropecuária do Município de Taciba-SP

Neste tópico, é importante verificar quantas Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) pertencem ao agricultor familiar, como também realizar o levantamento da produção agrícola e pecuária no Município de Taciba-SP, mas para isso é preciso, primeiramente, saber quanto equivale um Módulo Fiscal e fazer a devida conversão.

Módulo fiscal é uma unidade de medida, em hectares, cujo valor é fixado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) para cada município, levando-se em conta: (a) o tipo de exploração predominante no município (hortifrutigranjeira, cultura permanente, cultura temporária, pecuária ou florestal); (b) a renda obtida no tipo de exploração predominante; (c) outras explorações existentes no município que, embora não predominantes, sejam expressivas em virtude da renda ou da área utilizada; (d) o conceito de “propriedade familiar”.

A dimensão de um módulo fiscal varia de acordo com o município onde está localizada a propriedade. Seu valor expressa a área mínima necessária para que uma unidade produtiva seja economicamente viável. No Município de Taciba-SP, 1 módulo fiscal equivale a 24 hectares (ha) (INCRA, 2020). A definição de agricultor familiar e empreendedor familiar rural dada pela Lei nº 11.326/2006 inclui o conceito de módulo fiscal, ao estabelecer que, entre outros requisitos, este não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 módulos fiscais. Dessa forma, pelas definições acima, entende-se que no Município de Taciba-SP, o agricultor familiar é aquele que possui até 96 hectares (ha) de terra, que equivale a 4 módulos fiscais.

Segundo a Tabela 3, os dados do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (São Paulo, 2009), demonstram que, em 2007, havia no Município de Taciba-SP, 449 UPAs, das quais 354 pertenciam à agricultura familiar e 95 UPAs aos médios e grandes proprietários rurais. Em 2017, os dados do LUPA (São Paulo, 2019) mostram que a agricultura familiar aumentou em termos de unidades de produção e continua sendo o maior contingente produtivo, pois, do total de 513 UPAs, 406 pertencem à agricultura familiar e 107 (UPAs a partir de 100, 200 ha) pertencem às médias e grandes propriedades rurais.

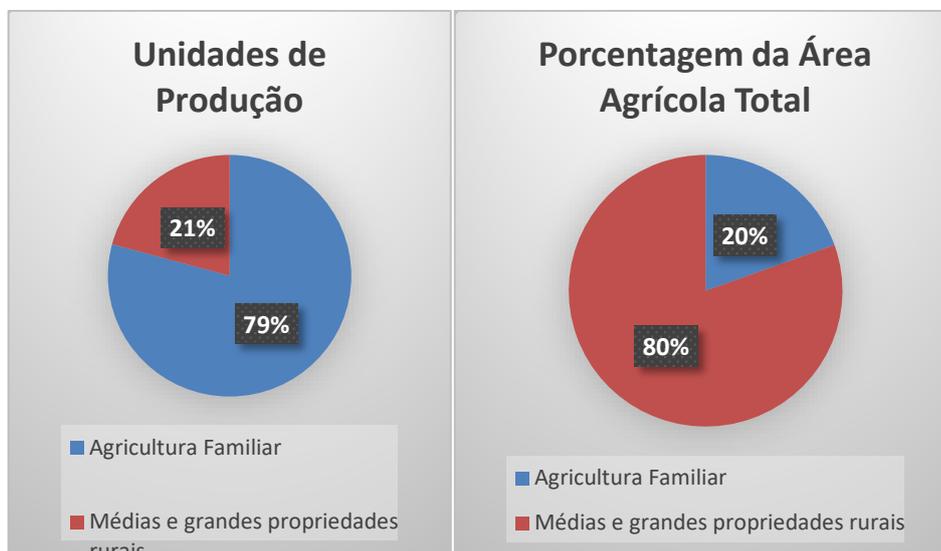
Tabela 3— Resumo das UPAs no Município de Taciba-SP - Lupa 2007/2008 e 2016/2017

| Item | Número de Unidade de Produção Agropecuária (UPA) | | Total de área (hectare) | |
|----------------------------|--|-----------|-------------------------|-----------|
| | 2007/2008 | 2016/2017 | 2007/2008 | 2016/2017 |
| Número UPAs/Área total | 449 | 513 | 54.775,2 | 60.585,7 |
| UPAs com (0, 1) ha | 9 | 9 | 7,5 | 7,5 |
| UPAs com (1, 2) ha | 9 | 9 | 16,2 | 16,2 |
| UPAs com (2, 5) ha | 27 | 30 | 106,6 | 112,1 |
| UPAs com (5, 10) ha | 37 | 43 | 294,2 | 341,7 |
| UPAs com (10, 20) ha | 97 | 103 | 1.397,7 | 1.464,8 |
| UPAs com (20, 50) ha | 101 | 130 | 3.113,6 | 4.014,0 |
| UPAs com (50, 100) ha | 74 | 82 | 5.446,4 | 5.829,1 |
| UPAs com (100, 200) ha | 29 | 32 | 3.915,9 | 4.198,4 |
| UPAs com (200, 500) ha | 36 | 45 | 11.962,0 | 15.044,1 |
| UPAs com (500, 1.000) ha | 23 | 23 | 15.561,1 | 15.028,3 |
| UPAs com (1.000, 2.000) ha | 5 | 3 | 7.678,9 | 3.640,7 |
| UPAs com (2.000, 5.000) ha | 2 | 4 | 5.275,1 | 10.888,8 |

Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados de São Paulo (2009) e São Paulo (2019).

O Gráfico 6 demonstra, ainda, que no Município de Taciba-SP existem 107 UPAs de médias e grandes propriedades rurais (não familiar), o que equivale a 21% das unidades de produção agropecuária e detêm o total de 48.800,30 hectares, o equivalente a 80% da área agrícola total; ao passo que a agricultura familiar possui 406 UPAs, ou seja, 79% das unidades de produção, com apenas uma área de 11.785,40 hectares. A agricultura familiar representa o maior contingente de unidades produtivas do Município, porém, por serem de pequeno porte (até 4 módulos fiscais ou 96 ha), ocupam uma área menor, o equivalente a 20% da área agrícola total.

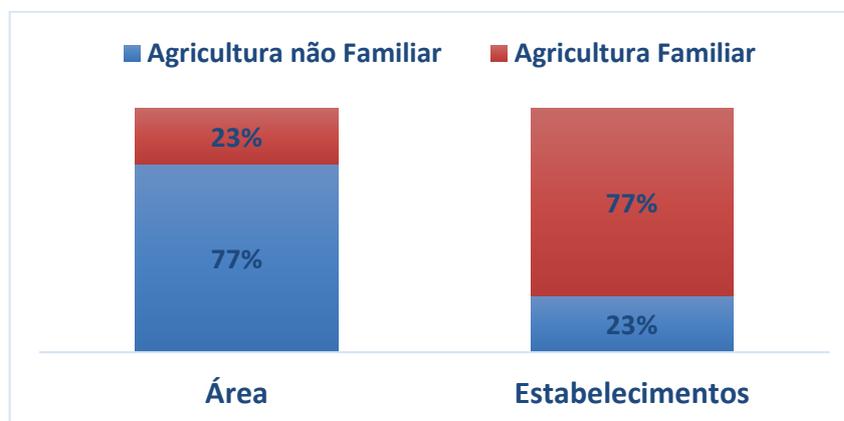
Gráfico 6— Agricultura familiar e não familiar no Município de Taciba-SP, na proporção do número das Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) e das áreas produtivas (ha)



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados de São Paulo (2009) e São Paulo (2019).

Nesse sentido, verifica-se que o Município de Taciba-SP reflete a realidade brasileira, na qual a agricultura familiar continua representando o maior contingente (77%) dos estabelecimentos agrícolas do país, mas, por serem de pequeno porte, ocupam uma área menor, 80,89 milhões de hectares, o equivalente a 23% da área agrícola total, conforme expressa o Gráfico 7. Em comparação aos grandes estabelecimentos, responsáveis pela produção de *commodities* agrícolas de exportação, como soja e milho, a agricultura familiar responde por um valor de produção muito menor: apenas 23% do total no país (IBGE, 2019).

Gráfico 7— Proporção das áreas e dos números de estabelecimentos ligados à agricultura familiar e não familiar



Fonte: IBGE (2019).

Segundo os dados do último Censo Agropecuário do Estado de São Paulo (IBGE, 2019) e do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuário do Estado de São Paulo (São Paulo, 2019), a produção rural do Município de Taciba-SP é composta por uma diversidade de culturas agrícolas e florestais, assim como por diferentes criações animais, formando um grande número de produtores rurais envolvidos, que além de gerar renda, colaboram para a segurança alimentar do Município.

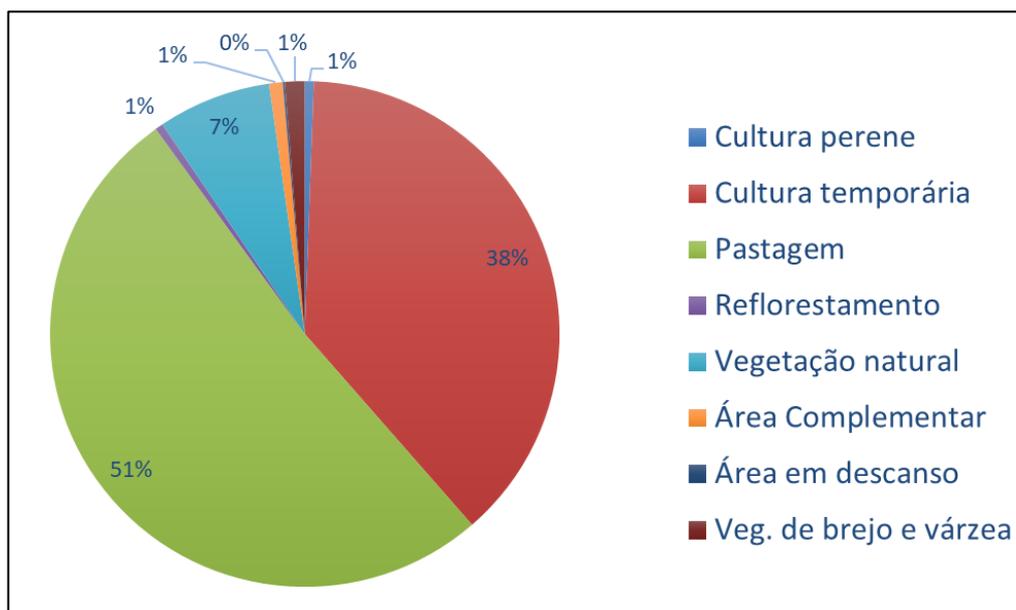
Nesse sentido, importante demonstrar o levantamento da produção agrícola e pecuária no Município de Taciba-SP, por meio de um comparativo dos anos de 2007 e 2017, possibilitando o desenvolvimento da agricultura familiar na produção de alimentos, tanto internamente como para a região do Pontal do Paranapanema, onde está inserido o Município. Dessa forma, a Tabela 4 possibilita observar que há um aumento na produção e no número de agricultores existentes no Município de Taciba-SP a partir de 2007/2008 (São Paulo, 2009; São Paulo, 2019).

Tabela 4— Estatísticas Agrícolas, Município de Taciba-SP, Lupa 2007/2008 e 2016/2017

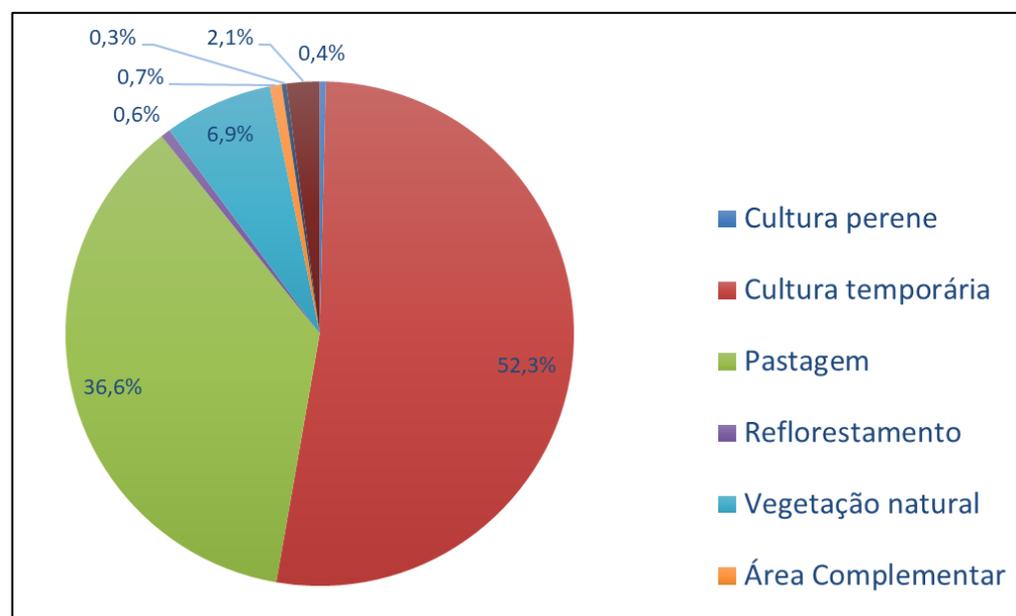
| Item | Número de Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) | | Total de área (hectare) | |
|------------------------|--|-----------|-------------------------|-----------|
| | 2007/2008 | 2016/2017 | 2007/2008 | 2016/2017 |
| Número UPA/Área total | 449 | 513 | 54.775,2 | 60.585,7 |
| Cultura perene | 103 | 90 | 311,9 | 237,5 |
| Cultura temporária | 157 | 246 | 20.834,7 | 31.715,0 |
| Pastagem | 417 | 422 | 28.175,0 | 22.154,1 |
| Reflorestamento | 67 | 61 | 279,6 | 380,2 |
| Vegetação natural | 242 | 256 | 3.943,3 | 4.190,9 |
| Área complementar | 373 | 378 | 473,7 | 449,9 |
| Área em descanso | 08 | 12 | 71,9 | 186,0 |
| Veg. de brejo e várzea | 98 | 133 | 685,1 | 1.272,2 |

Fonte: Elaboração própria (2024), a partir dos dados de São Paulo (2009) e São Paulo (2019).

Analisando a Tabela 4, em conjunto com os Gráficos 8 e 9, verifica-se que a agricultura em Taciba-SP tem se desenvolvido e sido ampliada, apresentando um crescimento de cerca de 14,25% no número de UPAs e 10,61% em área de produção entre 2007/2008 e 2016/2017, segundo o LUPA. Em 2016/2017, em termos de área cultivada as culturas perenes e temporárias são maioria, num total de 31.952,50 ha, o equivalente a 52,7%, porém, possuem um número menor de produtores rurais envolvidos, num total de 336 UPAs. As pastagens, por sua vez, possuem um número maior de unidades de produção, num total de 422 UPAs, no entanto, ocupam um espaço menor em termos de área cultivada, no total de 22.154,10 ha, ou seja, o equivalente a 36,6%.

Gráfico 8— Estatísticas Agrícolas, Município de Taciba-SP, Lupa 2007/2008

Fonte: Elaboração própria (2024), a partir dos dados de São Paulo (2009) e São Paulo (2019).

Gráfico 9— Estatísticas Agrícolas, Município de Taciba-SP, Lupa 2016/2017

Fonte: Elaboração própria (2024), a partir dos dados de São Paulo (2009) e São Paulo (2019).

O Município de Taciba-SP tem uma participação importante na diversificação dos produtos cultivados pela agricultura familiar que chegam até a mesa dos consumidores, implementando 8 novas culturas entre os anos de 2007/2008 e 2016/2017, como mostra a Tabela 5 (São Paulo, 2009; São Paulo, 2019), tais como:

milho 2 safra; amendoim; abóbora; cana-de-açúcar para outras finalidades; batata-doce; alface; maracujá; e limão.

De acordo com a Tabela 5, a maioria das unidades de produção em Taciba-SP apresenta as seguintes culturas agrícolas: braquiária, cana-de-açúcar para fins industriais, soja e milho safra. Destacam-se também, as culturas para alimentação animal, como o milho-silagem e o sorgo-forrageiro; as culturas alimentícias anuais ou temporárias como milho 2 safra, amendoim, abóbora, melancia, mandioca, feijão, batata-doce, alface, maracujá, arroz e feijão-de-corda; as culturas perenes, como café, pomar doméstico, manga, goiaba, coco-da-baía, limão, banana e laranja.

Tabela 5— Comparativo entre os anos 2007/2008 e 2016/2017 (LUPA) do número de UPAs e área cultivada das principais culturas (ha), Município de Taciba-SP

(continua)

| Grupo | Culturas | Número de Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) | | Total de área (hectare) | |
|-------|----------------------|--|-----------|-------------------------|-----------|
| | | 2007/2008 | 2016/2017 | 2007/2008 | 2016/2017 |
| C | Braquiária | 384 | 391 | 26.449,0 | 20.560,1 |
| T | Cana-de-açúcar | 106 | 112 | 17.675,4 | 22.334,4 |
| T | Milho safra | 55 | 125 | 2.899,9 | 8.724,2 |
| T | Soja | 26 | 106 | 2.701,5 | 8.853,9 |
| C | Gramas | 52 | 45 | 1.538,7 | 1.457,5 |
| F | Eucalipto | 66 | 60 | 275,8 | 375,0 |
| T | Milho 2 safra | - | 8 | - | 370,9 |
| T | Amendoim | - | 2 | - | 324,8 |
| P | Café | 54 | 38 | 199,3 | 108,8 |
| C | Colonião | 12 | 10 | 111,7 | 80,9 |
| T | Milho-silagem | 5 | 2 | 15,6 | 77,3 |
| C | Sorgo-forrageiro | 8 | 5 | 75,5 | 55,5 |
| F | Seringueira | 3 | 2 | 68,7 | 61,4 |
| T | Abóbora (ou jerimum) | - | 3 | - | 52,5 |
| T | Melancia | 4 | 3 | 53,1 | 35,7 |
| P | Pomar doméstico | 49 | 39 | 38,3 | 30,7 |
| T | Mandioca | 11 | 11 | 13,0 | 13,0 |
| T | Sorgo | 3 | 3 | 10,0 | 11,6 |

(conclusão)

| Grupo | Culturas | Número de Unidade de Produção Agropecuária (UPA) | | Total de área (hectare) | |
|-------|--------------------------------------|--|-----------|-------------------------|-----------|
| | | 2007/2008 | 2016/2017 | 2007/2008 | 2016/2017 |
| T | Cana-de -açúcar (outras finalidades) | - | 6 | - | 8,4 |
| T | Feijão | 2 | 2 | 6,2 | 6,2 |
| P | Coco-da-baía | 1 | 1 | 3,0 | 3,0 |
| F | Outras florestais | 3 | 3 | 2,8 | 5,2 |
| P | Goiaba | 1 | 16 | 1,0 | 14,0 |
| T | Batata-doce | - | 1 | - | 2,4 |
| T | Alface | - | 2 | - | 2,1 |
| T | Maracujá | - | 1 | - | 2,0 |
| P | Limão | - | 1 | - | 0,5 |
| T | Arroz | 1 | 1 | 0,5 | 0,5 |
| P | Manga | 1 | 3 | 0,5 | 18,6 |
| P | Banana | 1 | 1 | 0,3 | 0,3 |
| P | Laranja | 1 | 1 | 0,2 | 0,2 |
| C | Capim-napier (ou capim-elefante) | 1 | 1 | 0,1 | 0,1 |
| T | Feijão-de-corda | 1 | 1 | 0,1 | 0,1 |

Grupos: (C) Pastagens – (F) Florestais – (P) Perenes – (T) Temporária

Fonte: Elaboração própria, a partir das tabelas em Taciba (2023).

É possível verificar, ainda, da análise das Tabelas 4 e 5, que nos anos de 2016 e 2017, a cultura de pastagem predomina nas unidades de produção no Município de Taciba-SP, com 422 UPAs, nas quais a braquiária está presente na maioria, seguida em menor quantidade pela grama, o colonião, o sorgo-forrageiro e o capim-napier (ou capim-elefante), este presente em apenas 1 UPA. A cultura florestal também se faz presente em Taciba-SP, na qual o eucalipto se encontra em 60 UPAs, ocupando uma área de 375,0 há; a seringueira em 2 UPAs, numa área de 61,4 ha; e outras florestais em 3 UPAs, ocupando uma área de 5,2 ha (São Paulo, 2019).

O Plano de Ações para o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema (PADES-PONTAL) menciona que, entre os 32 municípios do Pontal do Paranapanema, “observa-se que há também municípios mais diversificados em termos de área cultivada, não dominada pela braquiária (pasto) e pela cana-de-açúcar, como em lepê, Nantes e Taciba” (São Paulo, 2022c, p. 58).

Segundo o Censo Agro 2017, considerando-se os alimentos que vão para a mesa dos brasileiros, os estabelecimentos de agricultura familiar têm participação significativa. Nas culturas permanentes, o segmento responde por 48% do valor da produção de café e banana; nas culturas temporárias, são responsáveis por 80% do valor de produção da mandioca, 69% do abacaxi e 42% da produção do feijão (IBGE, 2019).

A Tabela 4 e os Gráficos 8 e 9, demonstram também, no que se refere às culturas temporárias, entre os períodos de 2007/2008 e 2016/2017, que houve um aumento no número de UPAs de 56,68% e na área cultivada de 52,22%, ou seja, as culturas temporárias ocupam a maior área de produção agrícola, com 31.715,0 ha, o que equivale a 52,3%, no total de 246 UPAs (São Paulo, 2009; São Paulo, 2019). Por sua vez, o Censo Agropecuário de 2017 indicou um crescimento de 43,9% em relação a 2007, da área destinada a esse tipo de lavoura (IBGE, 2006; IBGE, 2019).

Ainda de acordo com os dados da Tabela 5, nota-se que o agricultor tacibense tem se utilizado do pacote tecnológico soja-milho safrinha, intercalando com a pastagem, fazendo a Integração Lavoura-Pecuária (ILP), havendo um aumento significativo tanto no número de UPAs, como no total de área de plantação. Em 2007/2008 havia 55 UPAs de milho safra, num total de 2.899,9 ha. A soja no mesmo período tinha 26 UPAs, num total de 2.701,5 há. Em 2016/2017, por sua vez, houve um crescimento expressivo de ambas as culturas: o milho safra passa para 125 UPAs, num total de 8.724,2 há e a soja ocupa 106 UPAs, num total de 8.853,9 ha.

Com base na análise acima, na perspectiva da renda do produtor agrícola familiar tacibense torna-se evidente o aumento da produção, como também na renda. Convém, no entanto, analisar sob a perspectiva da sustentabilidade ambiental o pacote tecnológico soja-milho safrinha.

Embora esteja presente o uso de fertilizantes e herbicidas no plantio das culturas de milho safra e soja, existe, por outro lado, com a utilização dessas culturas, melhora nas propriedades físicas do solo, tais como porosidade, densidade e resistência mecânica à penetração (Alves; Suzuki, 2004). A soja, na sucessão de culturas, proporcionou melhores condições físicas na camada superficial do solo, ao passo que o milho está sendo mais promissor para melhorar as condições físicas do solo em profundidade (Alves; Suzuki, 2004; Bertol *et al.*, 2004; Spera *et al.*, 2004; Marcolan; Anghinoni, 2006).

Além disso, de acordo com alguns pesquisadores (Broch; Pitol; Borges, 1997; Bortolini; Pasqualli, 2004; Ceccon; Ximenes, 2005; Broch; Ranno, 2006; Broch; Ranno, 2007; Broch; Ceccon, 2007; Crusciol; Broghi, 2007) é possível verificar que o milho safrinha é uma importante espécie para proteção do solo pela quantidade e durabilidade da sua palha, e quando cultivado em consórcio com uma espécie forrageira, forma uma tecnologia que, juntos, proporciona maior quantidade de massa e maior percentagem de solo coberto, além de contribuir para a formação de resíduos com diferentes nutrientes.

Tal situação permite manter o rendimento de grãos de milho safrinha e aumentar a produção de palha como forma de viabilizar o sistema de plantio direto na sucessão soja-milho safrinha, proporcionando, portanto, a recuperação da fertilidade do solo pela aplicação de fertilizantes no cultivo das espécies anuais.

Portanto, pode-se afirmar que a sustentabilidade está presente nas atividades agrícolas do agricultor tacibense nas perspectivas econômica, social e também na dimensão ambiental, pois, especificamente no caso da soja e do milho safrinha, são práticas agrícolas que aumentam o estoque de carbono no solo pelo sistema utilizado do plantio direto, uma vez que não há o revolvimento do solo, ficando coberto por palha na prática da rotação das culturas.

Quanto à produção pecuária, o PADES-PONTAL (São Paulo, 2022c) indica que há 11 diferentes tipos das principais criações animais (bovinocultura de corte; bovinocultura mista; equinocultura; bovinocultura leiteira; ovinocultura; suinocultura; piscicultura; avicultura para ovos; avicultura de corte; avicultura ornamental/decorativa/exótica; sericicultura) que estão presentes em mais de 10 (dez) municípios do Pontal do Paranapanema, e o Município de Taciba-SP explora 9 dessas criações animais mencionadas, conforme evidencia a Tabela 6.

Tabela 6— Exploração Animal, Município de Taciba-SP - 2007/2008 e 2016/2017, segundo dados do LUPA

| Exploração Animal | Número de Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) | | Quantidade/ Unidade Cabeças | |
|---------------------------|--|-----------|-----------------------------|-----------|
| | 2007/2008 | 2016/2017 | 2007/2008 | 2016/2017 |
| 1. Bovinocultura de corte | 93 | 90 | 25.329 | 20.594 |
| 2. Bovinocultura mista | 258 | 248 | 17.970 | 15.859 |
| 3. Piscicultura | 9 | 8 | 11.310 | 10.310 |
| 4. Bovinocultura leiteira | 45 | 51 | 1.103 | 1.623 |
| 5. Ovinocultura | 25 | 22 | 1.452 | 1.337 |
| 6. Avicultura de corte | 41 | 33 | 1.278 | 958 |
| 7. Equinocultura | 231 | 209 | 974 | 883 |
| 8. Avicultura para ovos | 32 | 28 | 856 | 749 |
| 9. Suinocultura | 47 | 42 | 810 | 461 |

Fonte: Elaboração própria (2024), a partir dos dados de São Paulo (2009) e São Paulo (2019).

Da análise da Tabela 6, apenas a bovinocultura de leite apresentou não apenas um aumento de UPA (13,34%) como também na quantidade de cabeças (47,15%), entre os períodos de 2007/2008 e 2016/2017, no Município de Taciba-SP. Quanto às demais criações de animais, verificou-se uma pequena diminuição de unidades de produção, bem como de quantidade de cabeças. Tal fato reflete diretamente na diminuição das pastagens, conforme análise da Tabela 4, pois a quantidade da área cultivada em 2007/2008 era de 28.175,0 ha, e em 2016/2017 passou para 22.124,1 ha, havendo, portanto, uma redução de 21,47% da área cultivada pela pastagem.

Em Taciba-SP, segundo o LUPA (São Paulo, 2019), há ainda em menor quantidade a exploração das seguintes produções animais: a) asininos e muares com 20 UPAs e 45 cabeças; b) caprinocultura com 2 UPAs e 30 cabeças; c) apicultura com 2 UPAs e 25 colmeias; d) bubalinocultura com apenas 1 UPA e 16 cabeças; e) avestruzes e ema (criadouro) com 2 UPAs e 13 cabeças; f) ranicultura com 1 UPA e 5 girinos/ano; e minhocultura com 1 UPA e 1 canteiro.

Importante mencionar que a bovinocultura de corte e leiteira, a avicultura de corte e para ovos, a suinocultura, a ovinocultura e a piscicultura no Município de Taciba-SP estão relacionadas à segurança alimentar e geração de renda, pois assim como essas criações animais produzem itens que fazem parte da alimentação dos

brasileiros, como a carne (gado, porco, frango), o peixe, o leite, o queijo e os ovos (Brasil, 2014), atendem também ao consumo das famílias produtoras tacibenses, gerando renda, colaborando para a segurança alimentar dessas famílias, além de gerar impacto positivo no desenvolvimento local e na qualidade de vida da população, advindo de uma produção agrícola e pecuária diversificada e fortalecida.

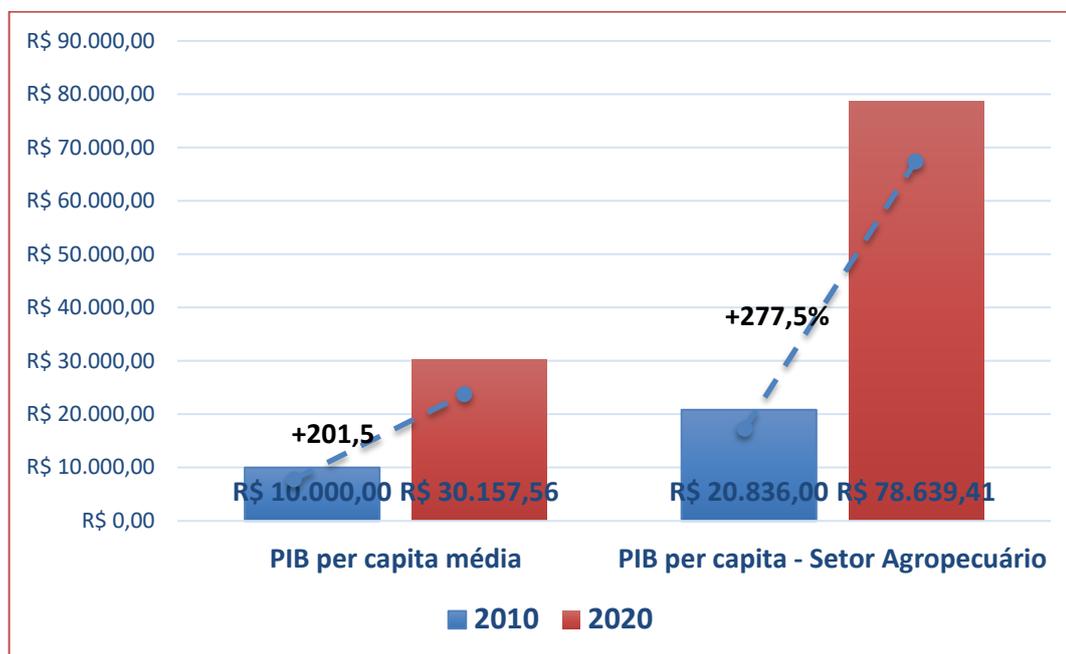
Destaca-se que a agricultura familiar pode ser uma forma simples e eficaz para geração de emprego e renda, além da riqueza. O incentivo à agricultura familiar reduz a quantidade de pessoas que buscam por serviços e infraestrutura nos centros urbanos (Brose, 1999). Tal fato assegura que estes agricultores não vendam suas propriedades e a família se estabeleça no campo, diminuindo os problemas econômicos nas zonas urbanas brasileiras. Afirmam Schneider e Cassol (2013, p. 3) que “a contribuição da agricultura familiar para produção agropecuária não é pequena, pois 38% do valor da produção e 34% do total das receitas do agro brasileiro advém deste setor”.

Portanto, a agricultura familiar exerce um papel fundamental no desenvolvimento local, restando evidente que o Município de Taciba-SP reflete a realidade apresentada no levantamento realizado pelo Anuário Estatístico da Agricultura Familiar 2023, divulgado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG), em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), na qual cerca de 40% da renda da população economicamente ativa em 90% dos municípios com até 20 mil habitantes, que correspondem a 68% do total do país, advém do setor agrícola familiar (CONTAG, 2023).

4.2.1.4 Dados do IBGE – Produto Interno Bruto (PIB) per capita

Primeiramente, se faz necessário trazer a evolução do PIB *per capita* do Município de Taciba-SP, entre os anos de 2010 e 2020, tendo chamado a atenção pelo aumento gradativo e, por consequência, também o reflexo para o setor agropecuário municipal. O PIB *per capita* média de Taciba-SP cresceu 201,51% na última década, passando de R\$ 10.000,00 em 2010 para R\$ 18.542,92 em 2015 e R\$ 30.157,56 em 2020. Verificando as atividades econômicas por setor no mesmo período, é possível constatar que, no setor agropecuário, o aumento se deu em 277,5%, como mostra o Gráfico 10 (IBGE, 2023).

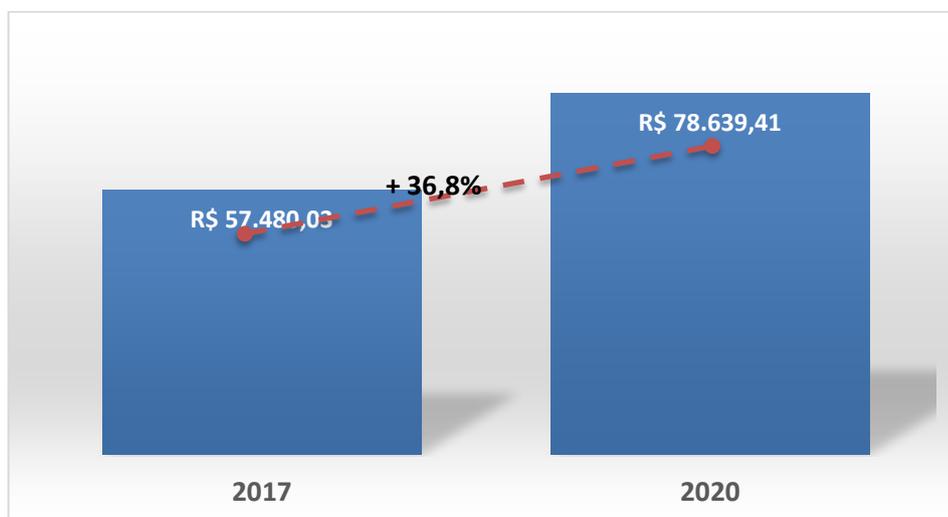
Gráfico 10—Percentual do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* média e do setor agropecuário do Município de Taciba-SP entre 2010 e 2020



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do IBGE (2023).

Em 2010, o PIB *per capita* no setor agropecuária de Taciba era de R\$ 20.836,00, em 2015 passa para R\$ 36.034,99 e em 2020 o aumento foi ainda maior, alcançando R\$ 78.639,41. Portanto, entre os anos de 2017 e 2020, o aumento foi gradativo, mas foi no ano de 2020, em plena pandemia, que o setor da atividade econômica da agropecuária foi o que mais cresceu no Município de Taciba-SP. O Gráfico 11 mostra que o PIB *per capita* de Taciba-SP, no setor do agropecuário, cresceu no período indicado 36,8%, passando de R\$ 57.480,03 em 2017, para R\$ 78.639,41 em 2020.

Gráfico 11—Percentual de crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* no setor agropecuário, entre 2017 e 2020



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do IBGE (2023).

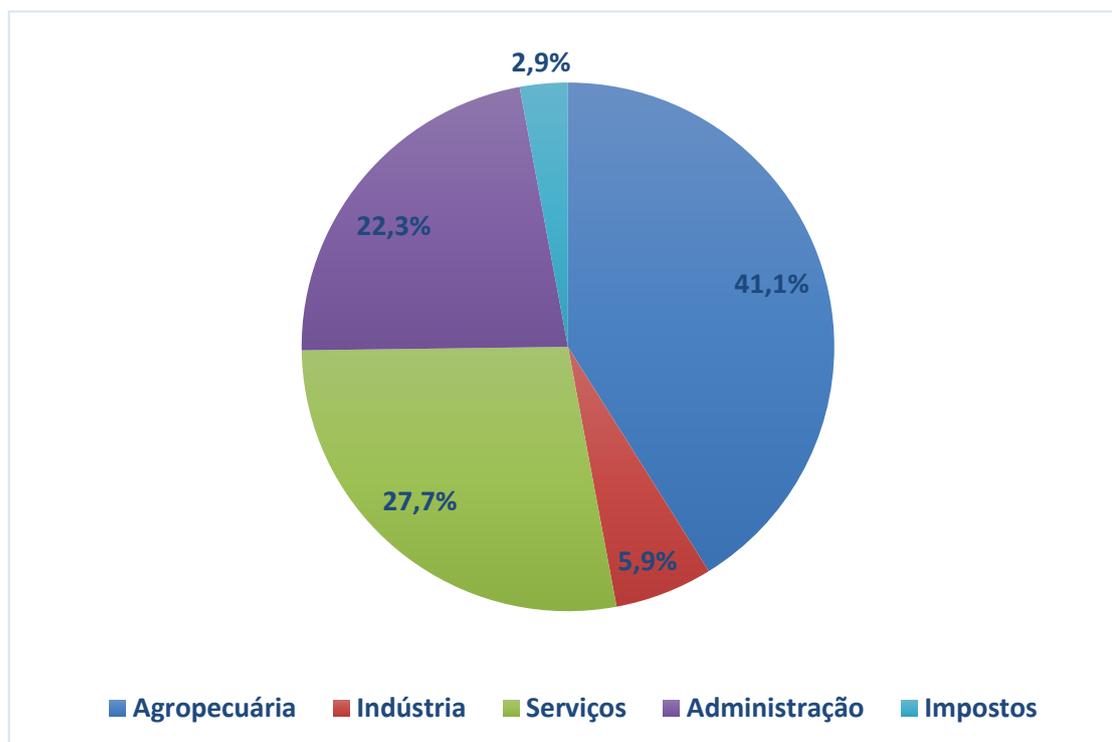
O PIB, sigla para Produto Interno Bruto, é um indicador de todos os produtos e serviços produzidos por um município, por exemplo. No que tange aos produtos, especificamente, são considerados apenas um tipo específico: os chamados bens de consumo. Além disso, incluem-se no cálculo do PIB os itens relacionados às remunerações, como os salários, juros, dividendos, juros sobre capital próprio e aluguéis.

Nota-se que o aumento do PIB *per capita* de um município tem como objetivo principal relacionar o crescimento da economia com a riqueza de sua população, pois isso não se reflete necessariamente em melhores condições de vida de suas populações, ou seja, não são consideradas as desigualdades de renda entre as pessoas, já que a quantidade de domicílios com rendimento de até 1/2 salário mínimo, de acordo com o Censo de 2022, é de 32,3% no Município de Taciba-SP, ao passo que o salário médio mensal consta de 2,8 salários mínimos (IBGE, 2023).

No entanto, este índice é importante para verificar a melhoria de um setor, como no caso do Município de Taciba-SP, em que se constata que o PIB *per capita* se deu necessariamente pelo aumento da produção no setor da atividade econômica da agropecuária, especialmente da agricultura familiar. O Gráfico 12 demonstra, por meio de porcentagem, a importância do setor agropecuário, no ano de 2020, na composição do PIB *per capita* de Taciba-SP, frente aos demais setores de atividades econômicas – como serviços (27,7%), indústria (5,9%), administração (22,3%) e

impostos (2,9%) –, uma vez que o setor agropecuário é o que mais se destaca, com o percentual de 41,1%.

Gráfico 12— Composição do PIB *per capita* (em porcentagem) no Município de Taciba-SP, ano de 2020

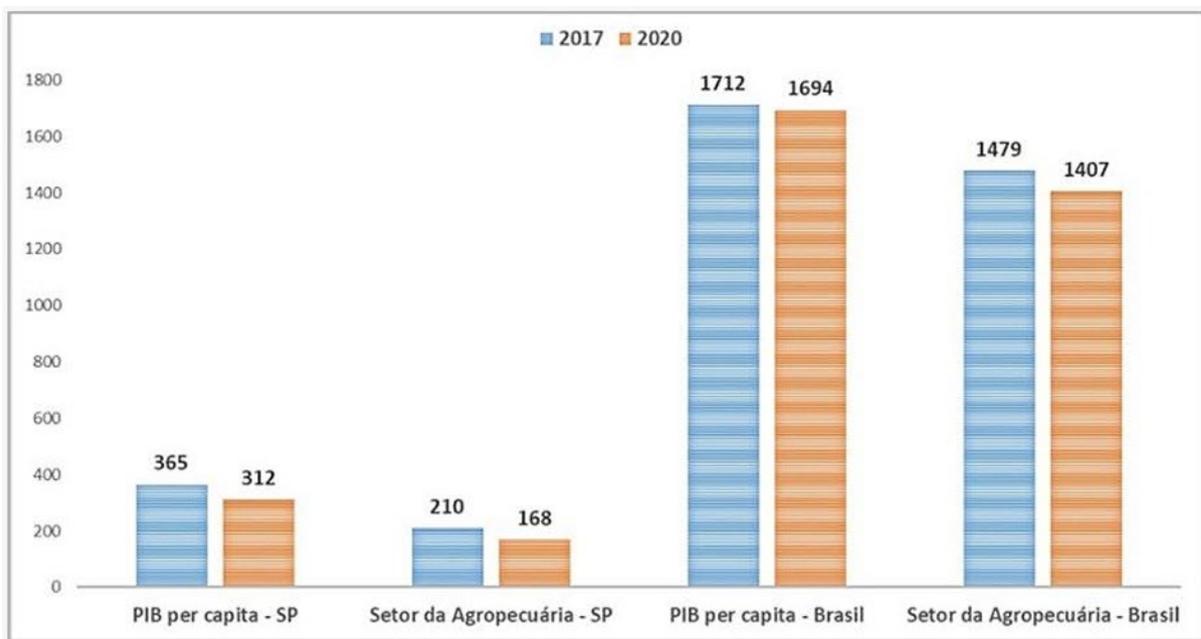


Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do IBGE (2023).

Analisando o PIB *per capita* média geral no *ranking* dos 645 Municípios do estado de São Paulo, no ano de 2017, Taciba-SP ocupa a posição 365º e no setor da atividade econômica da agropecuária a posição 210º. Em nível de Brasil, Taciba se encontra na posição 1.712º quanto ao PIB *per capita* média e na posição 1.479º no setor da agropecuária, entre os 5.570 municípios brasileiros, conforme evidencia o Gráfico 13.

É possível vislumbrar, ainda, com base nos dados do Gráfico 13, que o Município de Taciba-SP, no ano da pandemia (2020), passa a ocupar a posição geral 312º do PIB *per capita* média no *ranking* dos municípios do estado de São Paulo e no Brasil ocupa a posição 1.694º. Já no setor da atividade econômica da agropecuária, o cenário melhora ainda mais, da posição 210º em 2017 vai para 168º em 2020 no *ranking* do estado de São Paulo, e em nível de Brasil passa da posição de 1.479º para 1.407º.

Gráfico 13— *Ranking* do Município de Taciba-SP, no estado de São Paulo e no Brasil, quanto ao PIB *per capita* média geral e no setor agropecuário, nos anos de 2017 e 2020

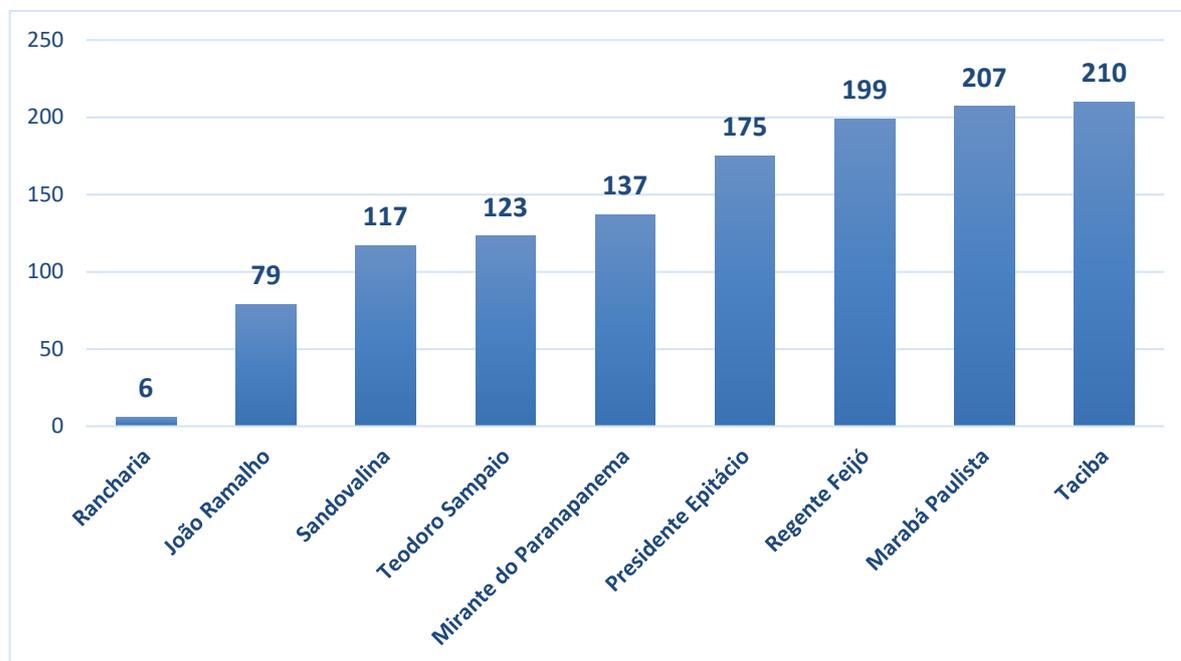


Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do IBGE (2023).

Analisando o cenário no ano pandêmico (2020), o Município de Taciba-SP melhora sua posição, tanto no *ranking* do estado de São Paulo como no Brasil, indo contra o cenário brasileiro, em que a agricultura familiar tem sentido os efeitos negativos da pandemia do Doença por Coronavírus 2019 (COVID-19), sobretudo quanto à rentabilidade. Nesse sentido, Cassol, Vargas e Canever (2020, p. 392) mencionam sobre os prejuízos na rentabilidade, pois “na agricultura familiar, no mês de julho/2020, 51% dos agricultores afirmaram terem perdido receita, com uma queda média de 35% da renda familiar bruta mensal auferida. No Rio Grande do Sul a perda foi de 43%”.

Além disso, observando o Gráfico 14, dos 32 Municípios que compõem a região do Pontal do Paranapanema, no ano de 2017, Taciba ocupava a posição 210º, no setor da agropecuária, no *ranking* do estado de São Paulo, ficando atrás de 8 municípios, entre eles, Marabá Paulista (207º), Regente Feijó (199º), Presidente Epitácio (175º), Mirante do Paranapanema (137º), Teodoro Sampaio (123º), Sandovalina (117º), João Ramalho (79º) e Rancharia (6º).

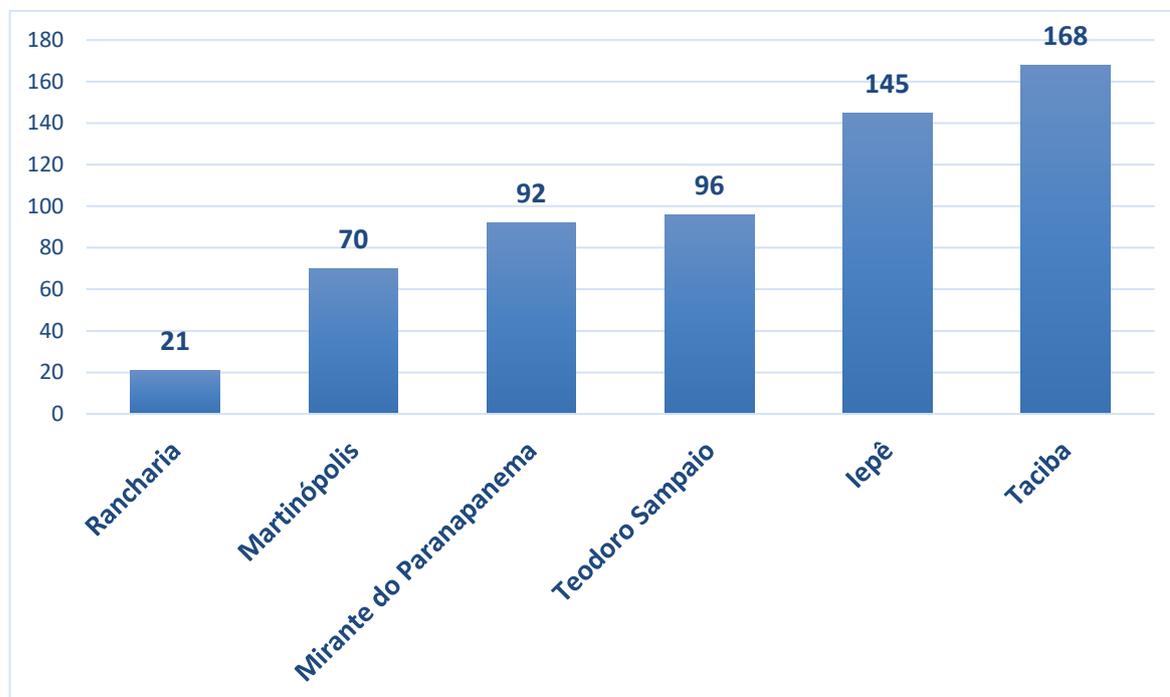
Gráfico 14—*Ranking* comparativo do Município de Taciba-SP, com os 8 Municípios da região do Pontal do Paranapanema que mais se destacaram quanto ao PIB, no setor de atividade econômica da agropecuária, no ano de 2017



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do IBGE (2023).

No ano da pandemia (2020), por sua vez, o Gráfico 15 demonstra que o Município de Taciba-SP melhora no *ranking* e passa a ocupar a posição 168^o, ficando atrás de apenas 5 municípios da região do Pontal do Paranapanema, entre eles, Iepê (145^o), Teodoro Sampaio (96^o), Mirante do Paranapanema (92^o), Martinópolis (70^o) e Rancharia (21^o) (IBGE, 2023).

Gráfico 15— *Ranking* comparativo do Município de Taciba-SP, com os 5 Municípios da região do Pontal do Paranapanema que mais se destacaram quanto ao PIB, no setor de atividade econômica da agropecuária, no ano de 2020



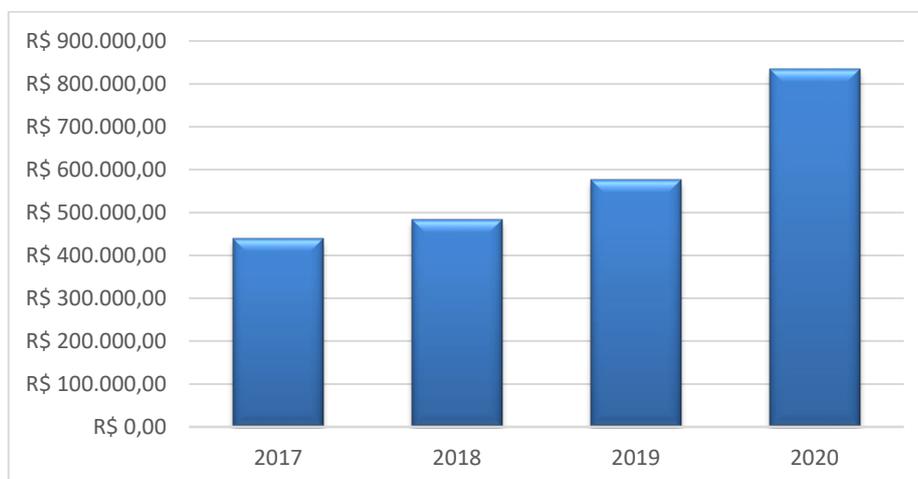
Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados do IBGE (2023).

O Município de Taciba-SP teve um crescimento de 36,8%, passando de R\$ 57.480,03 em 2017 para R\$ 78.639,41 em 2020, relacionado ao PIB do setor da agropecuária, sendo, portanto, muito expressivo. Relevante se faz, ainda, o fato de que o maior aumento se deu no ano da pandemia, podendo evidenciar que o poder público municipal, por meio da governança pública, esteve presente, apoiando com ações públicas o setor agrícola familiar (IBGE, 2023).

4.2.1.5 Dados do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)

O relatório de arrecadação do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) do Município de Taciba-SP, fornecido pela Secretaria Municipal de Administração e Finanças, demonstra, assim como o PIB *per capita*, que houve um expressivo aumento na arrecadação do ITR, em razão do aumento da produção agrícola, conforme se verifica nos Gráficos 16 e 17, entre os anos de 2017 e 2020.

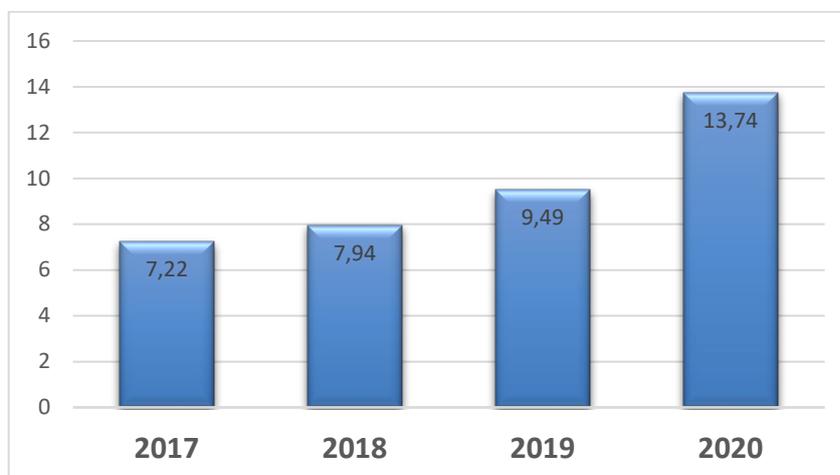
Gráfico 16—Aumento da arrecadação do ITR no Município de Taciba-SP (2017 a 2020)



Fonte: Elaboração própria (2024), com base nos dados da Secretaria Municipal de Administração e Finanças.

A arrecadação do ITR, em 2010, representava 1,28% do total de hectares do Município (60.731 ha), ou seja, foi arrecadado naquele ano apenas R\$ 77.712,78. No ano de 2017, a arrecadação do ITR passa a ser de R\$ 438.454,40, ou seja, o equivalente a 7,22% do total de hectares do Município de Taciba-SP. Já no ano de 2020, a arrecadação foi de R\$ 834,158,36, que equivale a 13,74% hectares de produção agrícola. Portanto, verificando o Gráfico 17, houve um aumento de arrecadação de 6,52%, entre os anos de 2017 e 2020, em relação ao ITR e, conseqüentemente, houve, da mesma forma, um considerável aumento da produção agropecuária, conforme os dados da Secretaria Municipal de Administração e Finanças.

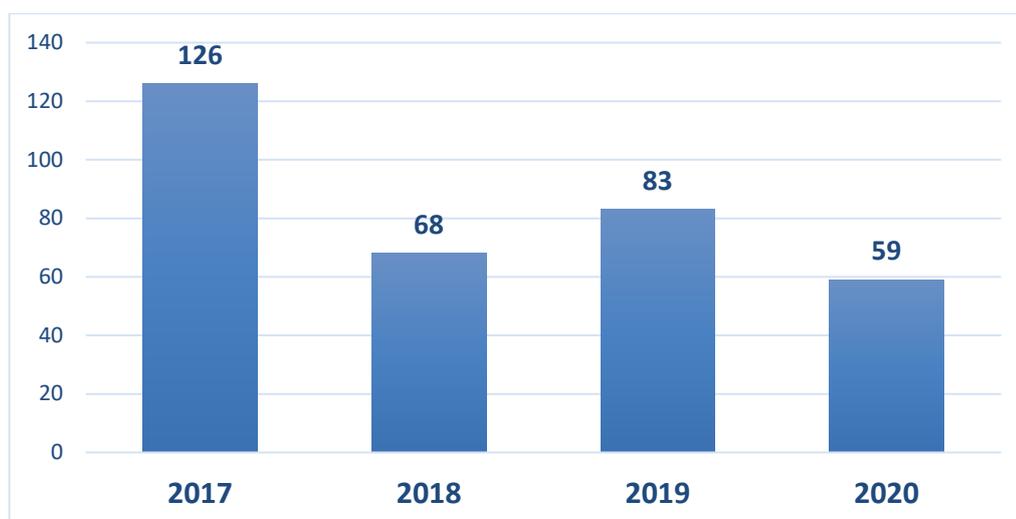
Gráfico 17— Aumento da arrecadação do ITR em hectare no Município de Taciba-SP (2017 a 2020)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Secretaria Municipal de Administração e Finanças de Taciba.

O Município de Taciba-SP, no *ranking* do estado de São Paulo, em relação à arrecadação do Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), também se destaca entre os 645 municípios, ficando, em 2017, na posição 126^o, e no ano de 2020, passa para a posição 59^o, como se observa no Gráfico 18, de acordo com os dados da Secretaria Municipal de Administração e Finanças.

Gráfico 18— A posição do Município de Taciba-SP no *ranking* do estado de São Paulo (2017 a 2020)



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Secretaria Municipal de Administração e Finanças de Taciba

Portanto, referidos dados reforçam a ideia aqui desenvolvida de que o poder público municipal de Taciba, utilizando-se da governança pública, atua como o coordenador no desenvolvimento de políticas públicas voltadas para as peculiaridades e prioridades locais, atendendo ao almejado pelos agricultores familiares na tomada de decisões, que melhor correspondam aos interesses desse segmento da sociedade civil, obtendo, assim, melhorias nos resultados, viabilizando o desenvolvimento multidimensional.

4.2.2 Participação da sociedade civil no Município de Taciba-SP

Além da instituição da descentralização político-administrativa, se dá também o surgimento de novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com novos mecanismos nos processos de tomada de decisões e o estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e os setores organizados da sociedade civil, em que são criadas formas inovadoras de interação entre governo e sociedade.

O simples fato de existir previsão constitucional, como também em legislações federais sobre a exigência da participação da sociedade na implementação das políticas públicas, não é condição suficiente para a garantia da democratização da gestão pública. É necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de uma mudança nas atuações das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), capaz de redefinir e alterar as relações entre Estado e sociedade.

Contudo, instituídos em âmbito federal, os conselhos passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, a par da exigência do repasse de recursos da esfera federal para os estados e municípios. Sendo assim, para atender à exigência da lei e colocar em prática uma gestão integrada entre o poder público municipal de Taciba e o agricultor familiar foram criados o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), como também foram criadas as Associações de Produtores Rurais de Taciba (ASPRUT) e dos Piscicultores Laranja Doce (ASPLAD), por meio da mobilização dos produtores rurais.

Estudos, como os de Raichelis (1998) e Raichelis (2000), por exemplo, constataram a existência desses arranjos institucionais nos 27 estados da federação, sendo que, em 1998 já havia cerca de 2.908 Conselhos (53,7%), num

total de 5.417 municípios brasileiros, e no ano 2000 estimava-se aproximadamente 4.000 na área da saúde, 3.146 na assistência social e 3.081 na infância e adolescência.

Note-se que o processo de criação dos conselhos foi marcado por fortes conflitos entre a expectativa da implementação de políticas públicas que concretizassem os direitos sociais conquistados e assegurados em lei e as restrições políticas, econômicas e culturais postas no caminho.

4.2.2.1 Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR)

A Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) do Estado de São Paulo, por intermédio da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), iniciou, em 1992, um processo de reestruturação da instituição, no qual se previa a criação de 40 Conselhos Regionais de Desenvolvimento Rural (CRDRs), tendo como sedes as 40 unidades administrativas dos Escritórios de Desenvolvimento Rural (EDRs). Recomendava-se, também, a criação de um CMDR em cada município do estado de São Paulo (Brasil, 1995).

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Taciba (CMDR) foi criado pela Lei nº 166, de 6 de junho de 1995 (Taciba, 1995), com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do setor agropecuário e para a melhoria das condições de vida da comunidade. É um órgão consultivo e deliberativo, porque suas atribuições não se restringem à formulação de sugestões ou encaminhamento de demandas de assuntos rurais, mas abrangem, sobretudo, a decisão das políticas públicas.

O CMDR continua ativo desde sua criação, notadamente no período de 2017 a 2020, possuindo também autonomia em relação ao governo local, apesar da vinculação a órgãos públicos. Entre as principais decisões e ações conjuntas do CMDR de Taciba com o poder público municipal, segundo as informações da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, que têm contribuído para o desenvolvimento do agricultor familiar, pode-se citar: a elaboração e revisão do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (2009, 2018); a busca e o apoio de assistência técnica por meio do agrônomo e do veterinário; a continuidade do apoio para manutenção da cultura da goiaba; a forma da prestação dos serviços prestados

pela patrulha agrícola municipal; a implantação do Projeto Municipal “*A Agricultura Familiar não pode parar na pandemia*” (2020) e a organização dos produtores rurais.

Dessa forma, os conselheiros são fundamentais na busca de soluções conjuntas com o poder público local para o setor produtivo familiar, bem como no desenvolvimento de políticas públicas que atendessem às reivindicações desse setor, conforme se verá adiante.

4.2.2.2 Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

A partir de 1994, além da exigência da constituição do CAE pelos estados, municípios e Distrito Federal, também foi iniciado o processo de descentralização dos recursos para a execução do PNAE, tendo representado uma grande conquista no âmbito deste Programa, pois é considerado um instrumento de controle social. O CAE é responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a alimentação escolar e garantir boas práticas de medidas sanitárias e de higiene dos alimentos.

No Município de Taciba-SP, o CAE passou a existir a partir da Lei nº 291, de 29 de dezembro de 2000 (Taciba, 2000), com os objetivos de: acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos para a conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); zelar pela qualidade dos produtos em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição, observando sempre as boas práticas higiênicas e sanitárias; e receber, analisar e remeter ao FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE. É também um órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento e sua composição é paritária entre governo e sociedade, pois é constituído por representantes da sociedade civil e da esfera governamental.

O CAE é tão fundamental para a execução do PNAE, que, caso não seja constituído ou deixarem de sanar suas pendências e não apresentarem a prestação de contas dos recursos recebidos, o FNDE poderá suspender o repasse dos recursos do PNAE. Sendo assim, o CAE é responsável pelo controle social do PNAE, ou seja, é de sua responsabilidade: o acompanhamento da aquisição dos produtos; a qualidade de alimentação ofertada aos alunos; as condições sanitárias em que os alimentos são armazenados, preparados e servidos; a aplicação do percentual de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE no âmbito do PNAE à alimentação

escolar, na compra direta da agricultura familiar, com dispensa de licitação; a execução financeira e a prestação de contas do exercício anterior. Todo esse processo é colocado em discussão e votação pelo Conselho, sempre na 1ª Reunião Ordinária do ano em vigência, para a emissão do parecer conclusivo.

Nesse sentido, segundo as informações da Secretaria Municipal da Educação, a atuação do Conselho é de fundamental importância para o funcionamento correto do PNAE e, conseqüentemente, para que os seus objetivos sejam alcançados, sendo certo que, no Município de Taciba-SP, o CAE tomou decisões importantes juntamente com o poder público local, especialmente durante a pandemia, em 2020, quando ficou estabelecida a continuidade do PNAE, por meio da entrega de 232 marmitas que foram fornecidas aos alunos da rede de ensino do município, para garantir a segurança alimentar e, ainda, não comprometer a produção, rentabilidade e sobrevivência do agricultor familiar.

4.2.2.3 Associações de Produtores Rurais de Taciba (ASPRUT) e dos Piscicultores Laranja Doce (ASPLAD)

A Associação de Produtores Rurais de Taciba (ASPRUT) possui data de abertura cadastral em 28 de abril de 1999, CNPJ 03.127.492/0001-79, segundo a Secretaria Municipal de Agricultura, estando atualmente ativa, tendo como objetivo principal o exercício de mútua colaboração entre os sócios, visando à prestação, pela entidade, de quaisquer serviços que possam contribuir para o fomento e a racionalização das atividades agropecuárias e para melhorar as condições de vida de seus integrantes, com especial ênfase na divulgação de matérias relacionadas a técnicas de produção e manejo, mercado e preços, melhoria de qualidade e de produtividade.

A ASPRUT, por meio de reivindicação de seus associados, conseguiu, no ano de 2017, um barracão junto ao poder público municipal na sede da Secretaria Municipal de Agricultura, para que os produtores pudessem armazenar a colheita de goiaba e destinar de forma organizada para a comercialização, duas vezes por semana (toda terça e quinta-feira), para a distribuição da fruta, facilitando a logística do negócio.

Para melhorar ainda mais as condições de armazenamento da goiaba, em 2018, a Associação obteve a concessão de uso de um barracão, localizado no distrito industrial de Taciba, pelo poder público municipal, onde foi instalada uma câmara fria,

adquirida pela associação, para o armazenamento da fruta, podendo acondicionar até 14 toneladas, conforme registro em Ata, demonstrado pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente. Tal medida foi de grande importância, pois o produtor passou a ganhar mais tempo para a comercialização e distribuição do produto, sem perder a qualidade, objetivando o menor desperdício e focando em novos compradores, com um valor maior adicionado ao produto para a venda.

Referida ação entre a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente e a Associação se deu em decorrência do aumento de produtores e também da quantidade de produção por ano da cultura da goiaba, pois, segundo dados do Censo Agro 2017 e do LUPA 2007/2008 e 2016/2017 (IBGE, 2019; São Paulo, 2009; São Paulo, 2019), a produção de goiaba cresceu em Taciba-SP 1.500%, saindo em 2007/2008 de 1 UPA para 16 UPAs em 2016/2017. Em 2017, a produção de goiaba foi de 57 toneladas, numa área cultivada de 14 hectares (área com 50 pés e mais), de acordo com a Tabela 5.

A Associação dos Piscicultores Laranja Doce (ASPLAD) foi constituída em 27 de setembro de 2017, CNPJ 31.154.208/20001-99, com situação cadastral ativa, e tem por objetivo principal a contratação para seus associados em condições e preços convenientes; viabilizar as atividades de um sistema de criação de peixes em tanques-rede em regime intensivo, desenvolver a piscicultura em tanques-rede e escavados. Visa, também: promover o desenvolvimento da piscicultura, por meio de fomento à produção, assistência técnica, organização e repasse de todos os produtos oriundos das atividades; oferecer à população produto de melhor qualidade, melhorando a sua alimentação; fortalecer os piscicultores, com o intercâmbio e a disseminação de conhecimentos e experiências entre os associados e população; fortalecer a organização social, econômica e política dos pescadores e criadores, filiados; racionalizar as atividades econômicas, desenvolvendo formas de cooperação que ajudem no beneficiamento e na comercialização; transformar e/ou comercializar os produtos e subprodutos de origem da Associação.

Além disso, a ASPLAD tem por finalidades: pleitear junto aos órgãos governamentais e não governamentais o seu reconhecimento como categoria jurídica; reivindicar do governo políticas que garantam a viabilidade da produção dos derivados do peixe; pleitear junto aos órgãos públicos (municipais, estadual, federal) e a entidades privadas nacionais, financiamento para desenvolver projetos pela Associação; incentivar a implantação de pesquisas industriais locais sob controle dos

sócios; contribuir para a preservação do meio ambiente, flora e fauna; implantar o reflorestamento com plantas nativas nas encostas hídricas; zelar pela preservação da cultura local, incentivando a criação de grupos artesanais; participar de todos os conselhos de decisões políticas, bem como eventos educativos que envolvam a população, desenvolvendo o interesse ambiental, cultural e econômico que estejam relacionados à pesca, tendo os piscicultores como protagonistas; aproveitar a capacidade dos piscicultores associados, distribuindo-os conforme suas aptidões e interesses coletivos; oferecer serviços jurídicos e sociais que estejam dentro dos Princípios do Estatuto e do Regimento Interno da Associação; e promover com recursos próprios convênios ou outros instrumentos jurídicos.

A presença da ASPLAD se justifica pela necessidade dos associados buscarem alternativas comuns para a criação de peixes com o objetivo comercial, por se tratar de uma atividade que demanda pouca mão-de-obra, podendo, ainda, o agricultor desenvolver outras atividades em sua propriedade rural, como a pecuária e a agricultura, gerando novas formas de lucros, segundo informações dadas pela Secretaria Municipal de Agricultura Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente. Sendo assim, de acordo com o LUPA (2016/2017), o Município de Taciba-SP tem 8 UPAs com 10.310 unidades de peixes em tanques (São Paulo, 2019).

Em razão da ASPLAD ter sido criada em 2017 e pelo fato de o presente trabalho ter sido desenvolvido no período de 2017 a 2020, os resultados práticos da relação entre o poder público municipal e a associação se deram a partir de 2021, por esta razão não será mencionado aqui. Contudo, as associações conseguem melhores condições para que o produtor cresça e se desenvolva quando a relação entre o Estado (o poder público municipal) e a sociedade (a associação), seja efetiva, no sentido de haver uma coesão dos interesses distintos entre ambos. Dessa forma, maior será o desenvolvimento de políticas públicas que atendam às necessidades do setor. É o que está ocorrendo na prática entre o poder público municipal de Taciba e as associações rurais.

4.3 A experiência do poder público municipal de Taciba no desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar

O poder público municipal de Taciba, atento ao seu papel de atuar em prol do desenvolvimento rural, como coordenador das políticas públicas entre si e o agricultor familiar tacibense, na gestão pública de 2017 a 2020, buscou desenvolver uma governança pública forte, que resultou em várias políticas públicas para a agricultura familiar, as quais são fruto da participação dos agricultores familiares, que lutaram para que suas necessidades e demandas fossem atendidas, conforme se constata a seguir.

4.3.1 Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), como política pública, é indispensável para potencializar os resultados da agricultura familiar, que além de atuar diretamente na produção do agricultor familiar, melhora a qualidade de vida dos agricultores familiares, pois aumenta a renda, amplia os horizontes do produtor nas esferas social, educacional, organizacional e ambiental.

A ATER tem como objetivo oferecer apoio técnico e transferência de tecnologia aos agricultores familiares, para que possam melhorar sua produção, aumentar a renda e melhorar as condições de vida. Em resumo, ela é destinada a apoiar e desenvolver as atividades agrícolas dos agricultores familiares, visando à melhoria de sua qualidade de vida e a valorização da agricultura familiar.

De acordo com a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2018), pesquisas comprovam a importância da assistência técnica para a agricultura familiar, pois é o fator-chave para estudar o potencial do agricultor e direcionar suas ações, a fim de maximizar os resultados da sua produção. As ações da ATER levam em conta viabilizar a disponibilidade de alimentos em quantidade e qualidade, a conservação e preservação dos recursos naturais e a melhora da condição de vida da população rural, com conseqüente queda no êxodo rural.

No Município de Taciba-SP, segundo as informações cedidas pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, há uma parceria com a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (SAA), atuando em conjunto no atendimento e na capacitação técnica aos agricultores e pecuaristas na Casa da

Agricultura, onde o engenheiro agrônomo, o médico veterinário, o auxiliar de inseminação artificial prestam informações e orientam o produtor rural na condução de seus negócios agrícolas, sendo também agentes de políticas públicas e executores de projetos específicos, conforme se verifica pela atuação desses profissionais:

- a) Médico veterinário: seu trabalho é importante na produção de alimentos, na aplicação de técnicas de seleção genética na pecuária (inseminação artificial), que além de melhorar a qualidade do rebanho, gera aumento na quantidade da produção leiteira, na prevenção de doenças, manejo e nutrição animal, ou seja, realiza a prevenção e controle de doenças nos animais de grande porte, especialmente de gados e cavalos; acompanha o calendário anual de vacinação; realiza a nutrição animal, atuando na formulação de ração e suplementos; acompanha a gestação e as cirurgias de partos, quando há complicações, realiza o descorneamento (retirada dos chifres); faz a coleta de sangue para exames laboratoriais; efetua a emissão de Guia de Transporte Animal (GTA); e, ainda, presta os primeiros socorros em animais em geral;
- b) Engenheiro Agrônomo: possui o papel de desenvolver a extensão rural, contribuir, ajudar e orientar os produtores, com olhar mais estratégico, em todas as etapas de pesquisas, técnicas e práticas de manejo para aumentar a produtividade. Sendo assim, realiza a execução dos programas governamentais, assistência técnica a campo, elaboração de laudo e projetos para crédito rural, coleta de amostra de solo, recomendações de calagem e adubação, identificação de pragas e doenças, planejamento da propriedade rural, acompanhamento de plantio, manejo e colheita de diversas culturas, regulagem de implementos agrícolas, reforma e manutenção de pastagens, como também fornece auxílio no preenchimento da Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA), no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e no Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF);
- c) Auxiliar de inseminação artificial: atua sob a orientação do médico veterinário no programa de melhoramento genético do rebanho leiteiro, utilizando o método da inseminação artificial, com a finalidade de melhorar a qualidade do rebanho e também aumentar em quantidade a produção de leite. Realiza, ainda, o casqueamento do rebanho, que previne doenças

do casco nos animais, tendo melhorado a sustentação e locomoção do bovino, ajudando no seu desenvolvimento, e até melhorando o modo como o animal pisa no solo, além de acompanhar e auxiliar os partos de risco dos bezerros.

4.3.1.1 Programa de melhoramento do rebanho leiteiro

Para promover e garantir o melhoramento do rebanho leiteiro no Município de Taciba-SP, o poder público local promove o apoio ao agricultor familiar por meio do uso da inseminação artificial na reprodução de vacas e pelo sistema de pastejo, alternando-se com a silagem, que consiste em um processo de armazenamento da forragem, sendo uma solução em épocas de seca para manter os animais sempre bem nutridos, não diminuindo a produção do leite.

Quanto à inseminação artificial, o melhoramento genético tem um papel extremamente importante para a melhoria da qualidade dos rebanhos, e conseqüentemente dos produtos, por meio da identificação de animais superiores para as características econômicas das diversas raças. Dessa forma, a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente dispõe de um técnico de auxiliar de inseminação artificial, que atua sob a orientação de um veterinário, com a finalidade de melhorar a genética do rebanho do produtor familiar, pois, além de melhorar a qualidade do rebanho, aumenta em quantidade a produção leiteira.

Quanto ao sistema de pastejo, a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente também realiza o apoio para as culturas de pastagens, que consiste em análise, preparo e plantio de pequenas lavouras (milho, sorgo-forrageiro, capim-napier, por exemplo), reforma e manutenção das pastagens e preparo da silagem. Nesse processo, o produtor conta com a utilização de trator e implementos agrícolas pertencentes à administração pública (patrulha agrícola), mediante o pagamento pelo agricultor familiar apenas da hora/máquina trabalhada, que consiste no recolhimento de uma taxa para a municipalidade.

Este apoio está expresso na Revisão do Plano de Desenvolvimento Rural que se deu em 2018, com o Projeto intitulado “*Viabilização da Pecuária Leiteira*”, que teve como metas: a) promover reformas ou melhoria de pastagem, formação de capineira e produção de silagem para que o rebanho possa ter uma melhoria na alimentação;

b) continuar com programa de inseminação artificial, para que possa ter um número possível de vacas inseminadas ao mês, promovendo um melhoramento genético do rebanho; e c) promover controle sanitário maior do rebanho, por meio de exames, visando à qualidade do leite, saúde animal e saúde humana, segundo os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.

Segundo o LUPA (2016/2017) e os dados da Tabela 5, as culturas de pastagens no Município de Taciba-SP estão distribuídas por hectares e por UPAs da seguinte forma: a braquiária está presente em 391 UPAs e ocupa a maior área em hectare (20560,1 ha); a grama está presente em 45 UPAs, ocupando 1457,5 ha; o colômbio está presente em 10 UPAs, ocupando 80,9 ha; o sorgo-forrageiro está presente em 5 UPAs, ocupando 55,5 ha; o sorgo está presente em 3 UPAs e ocupa 11,6 ha; o milho-silagem está presente em 2 UPAs e ocupa 77,3 ha; e o capim-napier ou capim-elefante está em apenas 1 UPA, ocupando 0,1 ha (São Paulo, 2019).

Importante ressaltar que embora seja elevada a quantidade de UPAs com as culturas de pastagens (total de 422 UPAs), segundo a Tabela 5, há, por outro lado, grande quantidade de UPAs com a exploração da bovinocultura de corte (90 UPAs – 20.594 cabeças), bovinocultura mista (248 UPAs – 15.859 cabeças), bovinocultura leiteira (51 UPAs – 1.623 cabeças, perfazendo-se o total de 388 UPAs, de acordo com a Tabela 6. Além disso, a equinocultura está presente em 209 UPAs no Município de Taciba-SP, com 883 cabeças (São Paulo, 2019). Dessa forma, o resultado das UPAs da bovinocultura e da equinocultura justifica a quantidade de unidades de produção agrícola de culturas de pastagens.

4.3.1.2 Continuidade do programa de apoio à cultura da goiaba

Inicialmente, convém trazer os dados do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA), em 2007/2008, que mostra que a produção da goiaba em Taciba está presente em apenas 1 UPA, com uma área cultivada de 1,0 ha. Porém, o mesmo levantamento feito em 2016/2017, demonstra que a cultura da goiaba passou a estar presente em 16 UPAs, ocupando 14,0 hectares, apresentando um aumento de 1.500%, de acordo com a Tabela 5 (São Paulo, 2009; São Paulo, 2019).

A goiaba, por ser uma cultura perene, a partir de 2017, continuou a receber o apoio por parte do poder público municipal que consistiu na busca de mais orientações técnicas para oferecer aos produtores dessa cultura o aumento da produção, preços e tendências de mercado, como por exemplo, a realização de palestras pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), para capacitar os produtores para o plantio, cultivo e a manutenção dos pomares existentes de goiabas, dias de campo, reuniões técnicas e contribuição da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA), unidade de Presidente Prudente, por meio de seus pesquisadores e técnicos, para melhorar a qualidade da goiaba e aumentar a produção livre de pragas e fungos.

Ainda no ano de 2017, segundo as informações obtidas pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, o poder público municipal de Taciba-SP disponibilizou um local, na sede da própria secretaria, para que os produtores de goiaba pudessem armazenar as goiabas. Assim, duas vezes na semana (toda terça e quinta-feira), neste armazém, ocorre a distribuição de forma organizada para a região, tendo facilitado a logística para a comercialização, como também melhorado a qualidade e mantido o sabor da fruta por mais tempo.

Em 2018, o poder público municipal realizou a concessão de uso de um barracão municipal, construído no distrito industrial, para a Associação de Produtores Rurais, na qual foi instalada uma câmara fria para o armazenamento da fruta de até 14 toneladas. Tal medida foi importante para que o produtor ganhasse mais tempo para a venda e distribuição do produto sem perder a qualidade, objetivando o menor desperdício e focando em novos compradores.

4.3.1.3 Convênio com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR)

O Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) realiza ações educacionais de formação profissional rural, assistência técnica e promoção social, contribuindo para o desenvolvimento do produtor e do trabalhador rural com foco na produção sustentável, na inovação e na valorização das pessoas do campo.

Segundo as informações da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, o poder público municipal de Taciba estabeleceu um convênio com o SENAR para realização de diversas capacitações direcionadas ao agricultor familiar, tais como: cultivo e produção de hortas, manejo produtivo na piscicultura, manejo de cavalos, manejo produtivo na apicultura, podas de fruticultura básica, formação de

manejo de pastagens, casqueamento e ferrageamento de equinos, processamento artesanal do leite, prevenção e controle do fogo na agricultura.

4.3.1.4 Convênio com o Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV)

O Instituto Nacional de Processamento de Embalagens Vazias (INPEV) é uma entidade sem fins lucrativos, criada por fabricantes de defensivos agrícolas, com o objetivo de promover a correta destinação das embalagens vazias de seus produtos. Está sediado no Município de Paraguaçu Paulista-SP e integra o sistema campo limpo, no qual atua como núcleo de inteligência e é responsável pela operacionalização da logística reversa das embalagens em todo o país.

Dessa forma, o Município de Taciba-SP, por meio da Casa da Agricultura, estabeleceu parceria com a INPEV, na qual ocorre uma vez por ano, em data a ser definida pelo secretário municipal de agricultura, pecuária e meio ambiente, previamente agendado, o recolhimento, pelo Instituto, das embalagens vazias de agrotóxicos utilizados pelos produtores rurais.

A INPEV recolhe até 300 unidades de embalagens de agrotóxicos que estejam vazias, lavadas, contadas e destampadas por produtor rural, no pátio do barracão municipal, mediante uma nota de devolução de embalagem com o número de inscrição do produtor rural. Acima dessa quantidade, o produtor rural deve entregar diretamente na sede do instituto, segundo as informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.

4.3.2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) consiste no repasse de recurso financeiro federal para o atendimento dos estudantes matriculados em todas as etapas e modalidades da educação básica que, no caso do Município de Taciba-SP, faz parte a rede municipal e estadual, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações

de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

Dessa forma, para atender aos estudantes matriculados na educação básica pública das redes estadual e municipal, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) repassa à Prefeitura Municipal de Taciba, de forma automática e sem necessidade de convênio ou instrumento congênere, os recursos financeiros federais do PNAE.

O art. 14 da Lei nº 11.947/2009 (Brasil, 2009) estabelece que, no mínimo, 30% do valor dos recursos federais do PNAE repassados pelo FNDE devem ser investidos na compra direta de produtos da agricultura familiar, medida que estimula o desenvolvimento econômico e sustentável dos produtores familiares, tendo por fundamento a alimentação saudável e adequada e o apoio ao desenvolvimento sustentável, com valorização dos gêneros alimentícios produzidos em âmbito local.

O Programa exige a designação de uma nutricionista, que em Taciba, é responsável por toda a alimentação escolar confeccionada na cozinha piloto municipal, como também na elaboração de cardápios que respeitem as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares e a cultura alimentar do Município, sempre observando as orientações do Ministério da Saúde sobre a promoção da saúde por meio da alimentação.

Com este instrumento, o PNAE representa uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, que criou mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada.

Referido programa é acompanhado e fiscalizado diretamente pela sociedade, no caso de Taciba, por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e pelo Ministério Público da Comarca de Regente Feijó.

Na prática, o CAE é responsável pelo controle social do PNAE, ou seja, por acompanhar a aquisição dos produtos, a qualidade da alimentação ofertada aos alunos, as condições higiênico-sanitárias em que os alimentos são armazenados,

preparados e servidos, a distribuição e o consumo, a execução financeira da aplicação dos 30% da compra direta do agricultor familiar e a tarefa de avaliação da prestação de contas. Dessa forma, todo esse processo é colocado em discussão e votação pelo CAE, sempre na 1ª Reunião Ordinária do ano em vigência, para a emissão do parecer conclusivo.

Neste contexto, segundo informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Educação do Município de Taciba-SP, verifica-se, por meio da Ata do CAE, que o valor de transferência para o ano de 2017 do PNAE foi de R\$ 156.896,40, havendo a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar no valor de R\$ 31.052,74, que corresponde a 19,8%, ou seja, não houve a aplicação do percentual mínimo exigido, sendo então decidida a tomada de providências necessárias para que haja o aumento de fornecimento, mediante incentivo de fornecedores.

No ano de 2018, o valor gasto na agricultura familiar foi de R\$ 39.374,91, equivalente a 23,9% e, novamente, não atingiu os 30%. Já no ano de 2019, o valor total gasto na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar totalizou R\$ 68.348,18, o equivalente a 43,3% da porcentagem da compra, havendo, dessa forma, a aplicação de percentual superior ao mínimo de 30%, conforme registro em Atas do CAE.

Em razão do advento da Pandemia da Doença por Coronavírus 2019 (COVID-19), foi publicada a Lei nº 13.987/2020 (Brasil, 2020a), que, alterando a Lei nº 11.947/2009, autorizou, durante o período de suspensão das aulas presenciais nas escolas públicas de educação básica, em razão de situação de emergência ou calamidade pública, outras formas de execução do PNAE, tendo o Município de Taciba-SP optado pela continuidade da compra direta dos agricultores familiares para a confecção de marmitas na Cozinha Piloto aos alunos em situação de vulnerabilidade, mediante a realização de um cadastro.

Sendo assim, no ano de 2020, início da pandemia, houve a aplicação do percentual de 28,9% na compra de produtos da agricultura familiar, faltando apenas 1,1% para atingir o percentual de 30%. Tal fato se deu em razão de que, com a suspensão das aulas presenciais durante a pandemia do COVID-19, houve apenas o fornecimento de 232 marmitas, quando o total de refeições diárias para aquele ano seria de 1.382 refeições/dia (852 alunos da rede municipal e 530 da Escola Estadual "Cleófano Mota").

Já no ano de 2021, ultrapassou o mínimo de 30%, tendo sido gasto na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar o valor de R\$ 52,507,49, o equivalente a 33%, tendo em vista o retorno das aulas presenciais no segundo semestre daquele ano, conforme registro em Ata do CAE.

O PNAE, em Taciba-SP, tornou-se um programa muito importante, pois além da compra direta dos agricultores familiares do Município que são beneficiados, é também essencial aos alunos da rede pública de ensino, que recebem uma alimentação escolar com alimentos de qualidade, formando bons hábitos alimentares.

Sendo assim, o poder público municipal de Taciba-SP, no período de 2017 a 2020, se empenhou para conseguir atingir o mínimo de 30% previsto pela Lei, na compra com dispensa de licitação diretamente dos agricultores familiares. No entanto, para atingir a meta a partir de 2019, o CAE discutiu alternativas para que fossem tomadas as providências necessárias para o aumento do fornecimento de alimentos mediante incentivo dos produtores rurais, registrado em Ata.

Tal fato converge com os dados do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (São Paulo, 2009), demonstrando que, em 2007, havia, no Município de Taciba-SP, 354 UPAs pertencentes à agricultura familiar. Já em 2017, os dados do LUPA (São Paulo, 2019) mostram que a agricultura familiar aumentou em termos de unidades de produção e continua sendo o maior contingente produtivo, com 406 UPAs pertencentes à agricultura familiar. Além disso, o PADES-PONTAL (São Paulo, 2022b) informa que o Município possui uma diversidade de culturas agrícolas, resultando em alimentos que chegam até a alimentação escolar.

Dessa forma, quando há a coesão de interesses comuns para atingir uma finalidade coletiva, a governança pública é o instrumento utilizado pelo poder público municipal de Taciba-SP, atuando como coordenador das políticas públicas entre si mesmo e o agricultor familiar, desenvolvendo ações em conjunto para atender às necessidades e demandas deste setor agrícola familiar.

4.3.3 Programa Melhor Caminho

O poder público municipal de Taciba, em 2017, buscou, junto à Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, o programa denominado Melhor Caminho, que tem por objetivo a recuperação de estradas rurais, melhorando os

índices econômicos e sociais no desenvolvimento de um melhor escoamento da produção agropecuária, como também na geração de empregos diretos na execução da obra.

Sendo assim, após várias reivindicações dos produtores rurais, o Município de Taciba-SP estabeleceu o convênio com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo e, dessa forma, foi executada a obra de recuperação da Estrada Municipal Rural TCB438, por meio do Programa Melhor Caminho, segundo dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.

A referida obra representa o resultado de uma boa governança pública, na qual há uma aproximação das reivindicações do produtor rural e a decisão do poder público municipal em tornar realidade o que é necessário para o desenvolvimento rural do Município de Taciba-SP.

4.3.4 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP/BANAGRO)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é uma iniciativa do governo federal, que oferece crédito com juros baixos e condições facilitadas para o agricultor que se enquadra nas condições exigidas, sendo, portanto, um dos principais instrumentos públicos de apoio ao agricultor familiar, notadamente por meio de concessão de financiamentos para custeio, investimento, comercialização e industrialização.

O PRONAF atende agricultores familiares e produtores rurais que compõem as unidades familiares de produção rural, o empreendimento familiar rural, as cooperativas da agricultura familiar que comprovem seu enquadramento mediante apresentação da DAP ativa ou do CAF-PRONAF válido. No Município de Taciba-SP, é considerado agricultor familiar quem possui até 4 módulos fiscais ou até 96 hectares de terra.

Sendo assim, o PRONAF tem por finalidade promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a elevação da renda, visando à melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares. O programa apoia as atividades agrícolas e não-agrícolas desenvolvidas

por agricultores familiares no estabelecimento ou aglomerado rural urbano próximo e disponibiliza linhas de crédito adequadas às necessidades dos agricultores familiares (Brasil, 2024b).

A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ativa ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF-PRONAF) válido é exigido para a concessão de financiamento no âmbito do PRONAF, observando ainda que deve ser emitida por agentes credenciados pelo governo. Em Taciba-SP, a equipe da Casa da Agricultura orienta os produtores rurais acerca do profissional credenciado que realiza o cadastro.

De posse da DAP ou CAF-PRONAF, o produtor rural de Taciba pode procurar a Casa da Agricultura do Município, sendo atendido pelo engenheiro agrônomo responsável por elaborar orçamento, plano ou projeto técnico. Após esse procedimento, o produtor rural apresenta toda documentação à instituição financeira com a qual possui relacionamento ou, ainda, qualquer banco público ou privado, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e também cooperativas de crédito rural para buscar o seu financiamento.

Há, também, o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista – o Banco do Agronegócio Familiar (FEAP/BANAGRO), vinculado à Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA), que tem por objetivo prestar apoio financeiro em programas e projetos de interesse da economia do estado de São Paulo, aos agricultores, pecuaristas e pescadores artesanais, bem como a suas associações e cooperativas de produtores rurais na forma de programas de financiamentos, linhas de empréstimos ou subvenções econômicas, inclusive equalizações de taxa de juros.

A Coordenadoria de Assistência Técnica Inteira (CATI) desenvolve ações para garantir o acesso dos produtores rurais aos programas e projetos de desenvolvimento rural, como, por exemplo, o Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista/Banco do Agronegócio Familiar (FEAP/BANAGRO), devendo realizar o enquadramento dos beneficiários do FEAP, por meio da Declaração de Aptidão ao FEAP (DAF), emitida pelos técnicos das Casas da Agricultura ou Regionais CATI, no caso de Taciba, os produtores recebem orientação acerca do profissional credenciado para a emissão da declaração. Além disso a CATI realiza a elaboração e o acompanhamento dos projetos financiados e subvencionados pelo FEAP, como também a divulgação e orientação aos produtores rurais, sobre a documentação

necessária para fins de obtenção dos financiamentos e das subvenções do FEAP/BANAGRO (São Paulo, 2023a).

Observa-se que há dois programas de financiamento de crédito rural para o produtor rural, um do governo federal e outro estadual. Ambos necessitam de orientação e suporte. Sendo assim, o poder público municipal de Taciba, por meio da Casa da Agricultura, oferece o suporte na elaboração do projeto do PRONAF e orienta os produtores rurais, assim como no FEAP/BANAGRO, acerca do profissional credenciado que realiza o CAF-PRONAF ou a Declaração de Aptidão ao FEAP (DAF), segundo dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente.

4.3.5 Programa de apoio ao produtor rural nos cadastros rurais e na Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA)

O Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) é o instrumento para identificar e qualificar o público beneficiário da Política Nacional da Agricultura, bem como a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), os Empreendimentos Familiares Rurais e as formas associativas da agricultura familiar (cooperativas agropecuárias e associações rurais) (Brasil, 2024c).

A inscrição no CAF é requisito básico para obtenção do acesso às diversas políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar. A inscrição no CAF passou a substituir a DAP – Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – para fins de acesso a todas as políticas públicas que têm esse documento como requisito. Para realizar a inscrição no CAF, o produtor rural, no caso do Município de Taciba-SP, deverá procurar a Casa da Agricultura, que indicará um agente credenciado para a realização do cadastro.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), por sua vez, foi criado pela Lei Federal nº 12.651/2012 e consiste em um registro eletrônico nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, possibilitando a ocupação do imóvel rural, o planejamento ambiental e econômico do uso. Além disso, constitui-se em requisito para acesso a programas, benefícios e autorizações. A finalidade deste programa é integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle,

monitoramento, planejamento ambiental, econômico e combate ao desmatamento e a conservação da vegetação (São Paulo, 2024a).

A inscrição no CAR é o primeiro passo para obtenção da regularidade ambiental do imóvel, e contempla: dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural; dados sobre os documentos de comprovação de propriedade e ou posse; e informações georreferenciadas do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de preservação permanente, das áreas de uso restrito, das áreas consolidadas e das reservas legais (Brasil, 2024d).

A realização da inscrição no CAR poderá ser feita por um cadastrante, pelo próprio proprietário ou possuidor do imóvel rural ou por um representante legal, pessoa física que estará habilitada pelo proprietário ou possuidor a representá-lo em todas as etapas do CAR. No Município de Taciba-SP a inscrição no CAR é realizada por servidor público capacitado da Casa da Agricultura, que poderá gerenciar a documentação e garantir a apropriada conclusão do processo de registro eletrônico.

Por fim, a Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA) é um documento que informa sobre a atividade dispensada de licenciamento pelo órgão ambiental, a qual poderá ser concedida às atividades agropecuárias que possuem reduzido potencial poluidor/degradador, desde que não impliquem supressão de vegetação nativa, intervenção em área de preservação permanente ou de reserva legal e apresentem outorga de uso de recursos hídricos, quando necessário, em propriedade que adote boas práticas de produção (São Paulo, 2024b).

A DCAA tem por objetivo facilitar o processo de adequação ambiental dos produtores rurais que possuem atividades rurais de baixo impacto ambiental, com isso o produtor passa a ter mais agilidade nos processos de créditos para investimento e custeio nas propriedades rurais, contribuindo para o desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida no campo.

Dessa forma, de acordo com a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, o produtor rural tacibense que preenche os requisitos exigidos para a emissão da DCAA, deverá providenciar os documentos necessários (CPF do declarante; CPF do proprietário do imóvel, se este não for o declarante; inscrição do produtor no CNPJ rural; contrato de arrendamento, comodato ou equivalente, se o declarante não for o proprietário do imóvel; e número do CAR da propriedade) e

buscar o apoio do engenheiro agrônomo da Casa da Agricultura, que dará o suporte necessário para o preenchimento do formulário, emitindo, após, a DCAA.

Sendo assim, o poder público municipal de Taciba, mediante os profissionais capacitados da Casa da Agricultura, oferece apoio aos produtores rurais tacibenses para conseguirem variados benefícios com o CAF, o CAR e a DCAA. Enquanto no CAF, a Casa da Agricultura indicará um agente credenciado para a realização do cadastro, no caso do CAR e da emissão da DCAA, os próprios profissionais da Casa de Agricultura, com capacitação técnica, poderão proceder o suporte necessário diretamente ao produtor rural.

4.3.6 Programa Patrulha Municipal Agrícola

No Município de Taciba-SP há o programa denominado patrulha agrícola, que consiste no conjunto de equipamentos agrícolas destinados exclusivamente à execução de serviços nas propriedades rurais efetivamente produtivas, por meio de atendimentos diários, priorizando o pequeno agricultor, que tem dificuldade em mecanizar sua produção e ampliar o leque de produção.

O objetivo é promover a conservação do solo, o plantio e manejo de culturas, a correção de acidez e fertilidade. Dessa forma, o poder público municipal de Taciba, por meio da Casa da Agricultura, realiza a prestação de serviços ao produtor rural da seguinte forma: aplicação de defensivos agrícolas (herbicidas, inseticidas, fungicidas), preparo de solo (aração, gradagem e plantio), manejo de conservação do solo (roçadas, construção de terraços e curvas em nível), práticas de correções de solo, calagem, adubação e a colheita de forragem (silagem de milho, sorgo-forrageiro e capim-napier) para a utilização na pecuária.

Segundo os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, até o ano de 2016, a patrulha municipal agrícola de Taciba possuía os seguintes equipamentos agrícolas: 01 trator Massey Ferguson 272 reformado; 01 trator John Deere reformado; 01 grade roma; 01 grade niveladora; 01 arado de disco; 01 roçadeira; e 01 distribuidor de calcáreo. A partir de 2017, foi acrescentando os seguintes equipamentos na patrulha agrícola municipal: 01 trator 80CV marca LS; 01 trator 125 CV, marca LS; 02 grades niveladoras; 01 plantadeira de 04 linhas; 02 roçadeiras; 01 forrageira; 01 vagão forrageiro; 01 distribuidor de calcário; e 01 pulverizador (600 litros).

A patrulha municipal agrícola não realiza o terraceamento agrícola, pois não possui tratores e implementos adequados. O acompanhamento da execução dos serviços nas propriedades rurais é realizado sob a supervisão do Diretor Municipal de Agricultura, devendo a propriedade estar inserida no Município de Taciba-SP e possuir o Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O produtor rural recolhe apenas uma taxa referente ao óleo diesel que será usado nas operações agrícolas, de acordo com o equipamento a ser utilizado no serviço, mediante a quantidade de hora/máquina gasta na operação, entregando o respectivo comprovante de pagamento da taxa na Casa da Agricultura, local onde será realizado o agendamento com o responsável por organizar as atividades agrícolas.

Importante ressaltar que a contratação dos serviços por meio da patrulha agrícola possui preço da hora/máquina abaixo do praticado pelo mercado, uma vez que o objetivo da patrulha é subsidiar o investimento, sendo, portanto, uma política pública oferecida pela gestão municipal. Além disso, a partir de 2017, houve uma preocupação do poder público municipal no aumento dos serviços prestados pela patrulha agrícola, como, por exemplo, na compra de novos equipamentos e também no aumento do orçamento público para o setor da agricultura, possibilitando a implementação de novos serviços de proteção ao agricultor e sua manutenção no campo, tendo sido um programa essencial para os agricultores familiares no período da pandemia por COVID-19, como se verifica a seguir.

4.3.6.1 Projeto Municipal *“A agricultura familiar não pode parar na pandemia”*

Em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou o maior nível de emergência sanitária mundial, a ‘Pandemia de COVID-19’. Tal denominação significa que “o termo ‘pandemia’ se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A designação reconhece que, no momento, existem surtos de Doença por Coronavírus 2019 (COVID-19) em vários países e regiões do mundo” (OPAS, 2021, p. 9).

O Brasil, assim como o mundo, paralisou com a declaração, porém, o enfrentamento da pandemia ficou a cargo dos governadores e prefeitos, conforme julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF), dispondo que, independentemente

do posicionamento do governo federal, este não tem o poder para anular as ações de distanciamento, isolamento social e/ou *lockdowns* (Kirby, 2020).

Assim, ficou a cargo dos Estados e Municípios adotarem as medidas e protocolos sanitários para frear a disseminação do número de contaminados com o Coronavírus. Na ausência de medicações e vacinas para o controle de um patógeno, os sistemas de saúde adotam as Intervenções Não Farmacológicas: “[...] INF são medidas de saúde pública com alcance individual, ambiental e comunitário. As medidas individuais incluem a lavagem das mãos, a etiqueta respiratória e o distanciamento social”. E continuam: “O distanciamento social, por sua vez, abrange o isolamento de casos, a quarentena aplicada a contatos, e a prática voluntária de não frequentar locais com aglomerações de pessoas” (Garcia; Duarte, 2020, p. 2).

O distanciamento social impactou a viabilidade econômica das atividades e a segurança alimentar dos agricultores (Reis-Filho; Quinto, 2020; Lucena; Holanda Filho; Bomfim, 2020; Resnick, 2020), pois, com as medidas de combate ao COVID-19, no Brasil, muitas cadeias curtas de comercialização de alimentos suspenderam suas atividades, dificultando o escoamento da produção. No entanto, a continuidade da categoria agricultura familiar está condicionada à viabilidade de reprodução social, econômica, cultural e simbólica (Schneider, 2016), aspectos afetados no momento da crise.

Neste cenário, em que ocorrem problemas de segurança alimentar, se fortalece a importância da agricultura familiar, da produção local e das cadeias curtas de abastecimento (Cappelli; Cini, 2020). Os governos federal, estaduais e municipais tiveram demandas urgentes a serem solucionadas com o contexto de pandemia no Brasil, passando a definir ações emergenciais de enfrentamento dos problemas e contemplando a agricultura familiar. Uma das principais ações é a Renda Básica Emergencial (RBE), estabelecida pelo governo federal para minimizar impactos sociais e econômicos da pandemia. Contudo, os agricultores foram excluídos da RBE (Silva Filho; Gomes Junior, 2020; Alpino *et al.*, 2020).

Desta forma, passa-se a apresentar alguns estudos sobre a situação da agricultura familiar em algumas áreas no Brasil, conforme a adoção das medidas sanitárias para a contenção da COVID-19. Assim, como tratado anteriormente, além do retrocesso de algumas políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar

em razão das mudanças de governo, somou-se à crise sanitária causada pela pandemia, tornando esse cenário bastante difícil.

No ponto de vista sanitário, Fudemma *et al.* (2021) apresentam um estudo realizado com Pequenos Produtores Rurais (PPR) de 51 municípios dos Estados: Amazonas (1 município), Pará (6 municípios) e São Paulo (44 municípios), destes 86% declararam que pessoas próximas foram contaminadas, variando entre dez ou mais pessoas, entre conhecidos e familiares e somente 11% responderam que não conhecem ninguém que tenha se contaminado.

No viés econômico Breitenbach (2021) descreve as pesquisas de Reis-Filho e Quinto (2020) e Lucena, Holanda Filho e Bomfim (2020) sobre prejuízos da pandemia na agricultura familiar relativas ao setor pesqueiro e caprino de pequena escala, em que a precariedade já era a realidade e tornou-se mais evidente. A queda na demanda impactou a viabilidade econômica destas atividades e a segurança alimentar dos produtores.

Na pesquisa realizada por Araújo, Canteri e Bittencourt (2021), com 68 produtores rurais da região dos Campos Gerais-PR, em 18 cidades verificou-se que, durante a pandemia, a grande maioria (88%) dos agricultores familiares declarou que participava de alguma política pública ofertada pelo governo federal. E 40% participavam do PAA, 11% participavam do PNAE, 35% do Programa de Regionalização da Merenda Escolar do estado, como o Programa do Leite, e apenas 2% solicitaram acesso à linha de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Somente 12% responderam que não participavam de nenhum programa.

Com relação ao PAA, 45% dos agricultores familiares relataram alterações no programa, tais como redução, suspensão ou cancelamento dos contratos; 22% declararam que os produtores tinham retomado o PAA durante a pandemia; e 33% dos agricultores familiares e PPRs relataram não ter informação sobre o PAA. Valadares *et al.* (2021, p. 13) apresentaram, no relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), as medidas econômicas tomadas pelo governo para garantir a renda aos agricultores familiares durante o período pandêmico:

O Senado aprovou, em 1º de abril, o PL nº 873/2020, que expande, explicitamente aos agricultores familiares, o alcance do auxílio emergencial – também conhecido como renda básica – no valor de R\$ 600,00, a ser pago a

trabalhadores informais de baixa renda pelo período de três meses, podendo ser prorrogado por ato do Poder Executivo.

Mesmo com tais ações econômicas, Cassol, Vargas e Canever (2020, p. 392) citam Del Grossi (2020), sobre os prejuízos na rentabilidade, afirmando que “a agricultura familiar, no mês de julho/20, 51% dos agricultores afirmaram terem perdido receita, com uma queda média de 35% da renda familiar bruta mensal auferida. No Rio Grande do Sul a perda foi de 43%”.

Outro estudo do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN, 2020) e a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) entrevistou 168 grupos de agricultores e pescadores que fornecem produtos alimentícios para o Programa Nacional de Alimentação Escolar a municípios da Região Nordeste, os resultados apontaram que, no ano de 2019, 4,5 mil produtores de alimentos obtiveram rendimentos de 27 milhões. Até setembro de 2020, os mesmos produtores venderam equivalente a 3,6 milhões que correspondem às comercializações realizadas antes das medidas de isolamento social (Brasil, 2020b).

Para minimizar os impactos da pandemia na alimentação escolar foi publicada, em 9 de abril de 2020, a Resolução nº 02, que orienta a execução do PNAE durante o estado de calamidade pública, distribuindo alimentos adquiridos pela merenda escolar aos educandos, bem como garantindo a compra mínima de 30% de produtos oriundos da agricultura familiar (Brasil, 2020c).

Porém, tal distribuição e aquisição de alimentos não seguiram as diretrizes da Resolução nº 02/2020, conforme a entrevista de Cátia Grisa para a *Revista IDeAS*, da UFRRJ (Grisa, 2020), a autora descreve as realidades de dois Estados: Rio Grande do Sul e Santa Catarina. No primeiro, não foram respeitadas as compras de origem da agricultura familiar, os produtos alimentícios foram adquiridos de redes de supermercados, estes ultraprocessados potencializam outra pandemia que a sociedade brasileira enfrenta que é a obesidade e o sobrepeso. No segundo “[...] em que o governo decidiu orientar, na pandemia, todo o recurso do FNDE da alimentação escolar foi para cooperativas e associações da agricultura familiar” (Grisa, 2020, p. 8).

Em relação às políticas públicas, Fudemma *et al.* (2021, p. 7) apresentaram os resultados de análises com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): “25% dos Gestores/Técnicos relataram alterações no programa, tais como redução, suspensão ou cancelamento dos contratos”, 16% responderam que os produtores retomaram o

PAA durante a pandemia, 22% não obtiveram informações sobre o programa e somente os produtores de Boa Vista do Ramos (Amazonas) não paralisaram suas atividades.

No contexto da pandemia, em relação ao PNAE, foi adotada uma estratégia pontual de distribuição de alimentos, no qual os pais ou os responsáveis dos estudantes das escolas públicas de Educação Básica poderiam receber os gêneros alimentícios no período em que as aulas estivessem suspensas, por meio da distribuição de kits com alimentos para serem consumidos pelos escolares e suas famílias, ampliando abrangência do programa por meio da Resolução nº 2/2020 do FNDE, sancionada por meio da Lei Federal nº 13.987, de 7 de abril de 2020. Os kits seguiam recomendações da legislação do PNAE em relação à qualidade nutricional, respeitando os hábitos alimentares e a cultura local (Brasil, 2020a).

No entanto, a abrangência pretendida pelo PNAE não foi realizada na prática, pois 78% dos produtores relataram não participar do programa na pandemia, 8% reduziram sua produção e 8% findaram-na. Somente um produtor de Tomé-Açu (Pará) aumentou sua produção, correspondendo a 3% do universo dos pesquisados. Em geral, 66% responderam que o PNAE sofreu diversas alterações durante a crise sanitária, o fechamento das escolas correspondeu à suspensão dos contratos de 31% dos produtores, 22% reduziram e 13% passaram a entregar diretamente às famílias dos alunos (Futemma *et al.*, 2021).

Na análise ambiental, Silva *et al.* (2021) afirmaram a interligação entre as crises ambiental e pandêmica, uma vez que a ação antrópica apresenta atitudes como: desmatamento, expansão da agricultura e pecuária, exploração da mineração, degradação ambiental e exploração da fauna selvagem que facilita a disseminação de doenças entre animais e seres humanos.

No campo social, de forma generalizada, a Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) – nos níveis Leve, Moderada e Grave – vem crescendo no país desde a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), de 2018, mas, durante a pandemia de COVID-19 houve um aumento exponencial, como mostram os dados disponíveis na Tabela 7.

Tabela 7— Percentual da população nas condições de Segurança Alimentar e de Insegurança Alimentar leve, moderada e grave, segundo levantamentos da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, POF e VIGISAN (em %) 2004 a 2020

| | SEGURANÇA ALIMENTAR | INSEGURANÇA ALIMENTAR | | |
|-----------------------|---------------------|-----------------------|----------|-------|
| | | LEVE | MODERADA | GRAVE |
| PNAD – 2004 | 64,8 | 13,8 | 12,0 | 9,5 |
| PNAD – 2009 | 69,6 | 15,8 | 8,0 | 6,6 |
| PNAD – 2013 | 77,1 | 12,6 | 6,1 | 4,2 |
| POF – 2018 | 63,3 | 20,7 | 10,1 | 5,8 |
| VIGISAN - 2020 | 44,8 | 34,7 | 11,5 | 9,0 |

Fonte: De Paula e Zimmermann (2021, p. 59), adaptado de IBGE (2017) e Rede Penssan (2021).

Evidenciando conjecturas históricas, a Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan, 2021, p. 38) define que, “nas regiões Norte e Nordeste, identificou-se que a área rural tem maior proporção de Insegurança Alimentar moderada ou grave quando comparada à área urbana”, portanto, agricultores familiares destas regiões, proporcionalmente, têm maior possibilidade de sofrerem com a Insegurança Alimentar e Nutricional (IAN) do que outras regiões rurais do país.

Todas as discussões expostas demonstram a vulnerabilidade da agricultura familiar, especialmente neste cenário da pandemia, que realmente escancarou as desigualdades econômicas, sociais e políticas vivenciadas por esses agricultores. Importante destacar que a desestruturação das políticas de segurança alimentar no Brasil, ocasionada por motivos ideológicos e governamentais, se conecta com o período pandêmico vivenciado a partir de 2020, as pesquisas expostas no texto evidenciam este cenário.

Contudo, cabe destacar, ainda, que apesar da pandemia ter causado vulnerabilidade a agricultura familiar, ela também expôs a capacidade dessa categoria em se reinventar e responder às crises. Nesse sentido, alguns trabalhos (Nogueira; Marcelino, 2021; Fudemma *et al.*, 2021; Pedroso; Corcioli; Foguesatto, 2020; Zuñiga; Zuñiga; Montilla, 2020) constataram que muitos agricultores conseguiram desenvolver estratégias de comercialização e intensificaram canais de distribuição de alimentos junto ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), auxiliando no abastecimento de alimentos junto aos

alunos atendidos na rede pública de ensino e seus familiares, que fazem parte de uma população de extrema fragilidade socioeconômica.

Tais desigualdades poderiam ser amenizadas se o governo federal tivesse garantido uma renda básica emergencial às famílias rurais. Aprovado na Câmara e no Senado, o Projeto de Lei nº 735/2000 foi vetado pelo Presidente da República, impossibilitando aos agricultores familiares o acesso a esses recursos. Torna-se necessária a criação de novas políticas alimentares que estimulem a demanda por produtos da agricultura familiar, cumprindo um duplo papel ao desenvolvimento: garantir renda aos agricultores e segurança alimentar às populações vulneráveis por meio do acesso aos alimentos (Grisa; Niederle, 2020; Cassol; Vargas; Canever, 2020).

É preciso ir além das políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar, geralmente expressas por meio da oferta de crédito. É preciso que o acesso financeiro esteja atrelado ao acesso à terra, ao estímulo à criação de mercados locais (cadeias curtas) e à adoção de sistemas produtivos sustentáveis (FAO, 2020), como também uma governança pública forte que atente para as necessidades e os anseios do agricultor familiar, buscando o desenvolvimento de políticas públicas que atendam aos interesses desse setor, sendo, portanto, o poder público local o responsável por coordenar esse processo.

Segundo dados obtidos junto à Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente do Município de Taciba-SP, na contramão dos dados apresentados acima, logo no início da pandemia, em março de 2020, com o isolamento social, o poder público municipal, em conjunto com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR), implantou o Projeto Municipal “*A agricultura familiar não pode parar na pandemia*”, que teve início em 30 de março de 2020, com o objetivo de apoiar e estimular o desenvolvimento da agricultura familiar no período da pandemia de Doença por Coronavírus 2019 (COVID-19).

Referido projeto consistiu em subsidiar, por produtor rural previamente identificado pela Casa da Agricultura, 01 hectare de terra, na qual a equipe da agricultura realizou todas as etapas de preparação de solo visando ao plantio, iniciando com 4 horas com o trator grande para gradear, depois 2 horas com o trator menor para nivelar e 2 horas para plantar, visando atender 30 produtores rurais da agricultura familiar, utilizando-se dos equipamentos, recursos humanos e insumos agrícolas da administração municipal.

Contudo, ficou estabelecida a contrapartida do agricultor familiar para que realizasse o mesmo processo em, no mínimo, o equivalente a 01 hectare. O custo, neste caso, ficou por conta do agricultor familiar, que deveria recolher as taxas devidas à municipalidade de acordo com as etapas mencionadas acima (trator grande: 4 horas x 190,00; trator pequeno: 2 horas x 140,00; 2 horas x 140,00).

É preciso ainda mencionar que mesmo ficando uma contrapartida obrigatória para o agricultor familiar recolher a taxa devida à municipalidade, da hora/máquina referente ao trabalho prestado, os valores pagos são menores do que o cobrado pelo mercado, pois o objetivo da prestação de serviços pela patrulha agrícola municipal é subsidiar o investimento aos agricultores familiares, sendo, portanto, uma política pública oferecida pela gestão municipal.

Quanto ao PNAE, segundo dados obtidos na Secretaria Municipal de Educação do município, no ano da pandemia, em 2020, o poder público municipal gastou na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar o valor de R\$ 47.984,33, ou seja, o equivalente a 28,9%, faltando para atingir 1,1% do mínimo que deve ser aplicado. O ano anterior houve a aplicação de percentual superior ao mínimo estabelecido de 30%, ou seja, o equivalente a 43,3%.

Contudo, a diminuição se justifica no sentido de que estavam matriculados, no início da pandemia, 1.382 alunos, sendo 852 alunos da rede municipal e 530 do Escola Estadual “Cleófano Mota”, ou seja, em tese, seria oferecido o total de 1.382 refeições por dia, mas com a suspensão das aulas, em razão do COVID-19, houve apenas o fornecimento de 232 marmitas diárias, de segunda a sexta-feira. Já no ano de 2021, ultrapassou o mínimo de 30%, tendo sido gasto na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar o valor de R\$ 52,507,49, o equivalente a 33%, tendo em vista o retorno das aulas presenciais no segundo semestre daquele ano.

Além disso, os dados sobre o PIB *per capita* e o ITR, ambos do Município de Taciba-SP, demonstram que o setor que mais se desenvolveu no ano de início da pandemia, em 2020, foi o setor da agropecuária, conforme já visto anteriormente. Outro dado importante também já abordado, foi o aumento das unidades de produção agropecuária, de áreas cultivadas pela agricultura familiar e também do aumento da diversificação das culturas agrícolas e na exploração de diversos animais na pecuária.

Sendo assim, observa-se que, em Taciba-SP, o poder público municipal percebendo os impactos negativos que a pandemia iria causar para o agricultor familiar, desenvolveu uma ação específica para a manutenção do desenvolvimento

da atividade de produção no município pelos produtores familiares, garantindo o seu sustento e de sua família durante a pandemia. O referido Projeto Municipal se concretizou por existir na administração pública de Taciba uma governança forte, no sentido de estar próxima dos anseios e das necessidades desse tão importante setor produtivo familiar.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção teórica desenvolvida na pesquisa e a análise de dados colhidos indicam que no Município de Taciba-SP foi adotado pela administração pública local um modelo de gestão descentralizada e participativa permeada pela gênese da governança pública em relação ao desenvolvimento, fortalecimento da agricultura familiar, bem como a sua manutenção no campo.

Da forma aqui compreendida, a governança pública só existe quando há gestão descentralizada ou compartilhada dos processos decisórios, com participação de diversos agentes, tais como, atores sociais, redes de cooperação formais e informais, organizações públicas e privadas, com capacidade de articularem-se em rede, tornando viável estratégias de desenvolvimento local guiadas para resultados de forma colaborativa, buscando criar bases sólidas que possibilitem a geração de valor e chances de um desenvolvimento para todos os envolvidos.

O processo da descentralização, notadamente no Município de Taciba-SP, apresentou importante papel no desenvolvimento local, pois, é em nível local que os atores sociais se interagem, que as peculiaridades se expressam, que as ações públicas se efetivam, e, por fim, que as políticas públicas se viabilizam. Dessa forma, ficou evidenciado o desenvolvimento do agricultor familiar tacibense e sua manutenção no campo, no período da pesquisa, especialmente no ano da pandemia do COVID-19, em 2020, e, conseqüentemente, a diminuição das desigualdades socioeconômicas no campo, numa visão multidimensional, ou seja, para além da economia.

As políticas e ações públicas efetivadas no Município de Taciba-SP para a agricultura familiar, no período investigado de 2017 a 2020 – tais como: a) da Assistência técnica e extensão rural – o programa de Lelhoramento Leiteiro, o programa da Continuidade da Cultura da Goiaba, dos convênios com o SENAR e o INPEV; b) do PNAE; c) do programa Melhor Caminho; d) do PRONAF e FEAP/BANAGRO; e) do programa de Apoio ao Produtor Rural (CAF, CAR e DCAA); e f) do programa Patrulha Agrícola, incluindo, o Projeto Municipal “*A agricultura familiar não pode parar na pandemia*”, desenvolvido no período pandêmico –, demonstram o fortalecimento e a manutenção do agricultor familiar no campo, em face dos resultados apresentados pelo aumento da renda *per capita* e do ITR no setor da atividade econômica do agropecuário, pelo aumento das unidades de produção

agropecuárias, das áreas cultivadas, da diversificação das culturas agrícolas e na exploração de diversos animais na pecuária, como também um pequeno crescimento da população residente no campo, em 2018.

Contudo, esse resultado só foi possível em razão do poder público municipal de Taciba-SP se utilizar de uma governança pública forte, no sentido da busca de se obter uma descentralização político-administrativa e orçamentária com estruturas próprias e definidas de forma vertical e horizontal (Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, Casa da Agricultura e Leis Orçamentárias Anuais), além da abertura da participação da sociedade por meio dos conselhos (CMDR e CAE) e das associações rurais (ASPRUT e ASPLAD), resultando em decisões de políticas públicas, fruto da coesão dos interesses comuns para o setor agrícola familiar.

Sendo assim, é possível confirmar a hipótese inicialmente levantada de que o poder público municipal teve um papel fundamental na manutenção da agricultura familiar, uma vez que as políticas públicas efetivadas entre o poder público municipal de Taciba-SP e o agricultor familiar, no período de 2017 a 2020 (início da pandemia por COVID-19), possibilitaram a manutenção do agricultor familiar tacibense no campo.

A troca de governo local, assim como das outras esferas (federal e estadual), não podem interferir no desenvolvimento de políticas que já estejam em funcionamento, podendo ocorrer, como verificado em algumas situações de mudanças de governos na esfera federal, uma desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar.

Na esfera municipal, o governo local de Taciba-SP (mandato de 2017 a 2020) fortaleceu as políticas públicas já existentes no Município e também atuou, no momento de crise sanitária pelo COVID-19, de forma conjunta com o CMDR, na implementação de uma ação específica para o agricultor familiar, dando apoio e suporte ao Projeto Municipal “*A Agricultura não pode parar na pandemia*” e também mantendo as compras diretas do PNAE para a alimentação escolar. O resultado mostra uma agricultura familiar estruturada e que ganha aos poucos visibilidade e empoderamento para poder produzir, agregar valor aos seus produtos e manter a sua sustentabilidade, se mantendo no campo.

Há, por um lado, uma agricultura familiar tacibense que se fortaleceu por meio de representações participativas – Conselho de Desenvolvimento Rural e Associação de Produtores Rurais (ASPRUT) –, com atuação conjunta nas decisões políticas, como por exemplo, na Revisão do Plano de Desenvolvimento Rural em 2018 e no

Projeto Municipal no ano da pandemia. Por outro lado, o poder público local, utilizando-se dos elementos da governança pública, por meio da Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente, desenvolveu políticas públicas em conjunto com o agricultor familiar para que atendesse às necessidades desse setor.

Observa-se que há uma codependência na relação entre o público e o privado. E quanto maior for a proximidade nessa relação, no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas que estejam mais próximos e atendem aos interesses dos diversos atores sociais, resultará em uma governança pública forte, pois convergem para os interesses comuns.

Portanto, é necessário o amadurecimento da governança pública em todas as esferas de governo, independente da mudança do poder executivo, seja federal, estadual ou municipal para que ocorra uma unicidade de ações em prol da agricultura familiar, fortalecimento das políticas públicas, viabilidade comercial, valorização produtiva, incentivo do consumo de alimentos saudáveis garantindo a Segurança Alimentar e Nutricional, a universalização do seu acesso à alimentação pelos educandos da Educação Básica e pelas pessoas em estado de vulnerabilidade social.

Entretanto, há que existir também uma constância da participação da sociedade na luta por mais conquistas para o setor agrícola familiar, para que haja um equilíbrio na relação entre o poder público e a sociedade, em prol do bem comum e para o desenvolvimento que seja resultado dessas duas forças, na qual os interesses devem convergir no sentido de se garantir e implementar as políticas públicas almejadas pela parte mais vulnerável.

Sendo assim, o modelo de gestão de governança pública visualizada no Município de Taciba-SP pode contribuir para que outros municípios alcancem também resultados positivos no desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar, que seja fruto da coesão de interesses entre o poder público municipal e a sociedade. E quanto mais próxima for essa relação, melhor serão as escolhas e decisões políticas que respeitem, atendam às demandas e necessidades desse setor produtivo familiar, que esteve por muito tempo excluído das políticas públicas, em todas as esferas de poder político.

A pesquisa também tem impacto direto na elaboração e no aprimoramento de políticas públicas. Os resultados fornecem dados concretos que podem orientar governos locais e regionais na formulação de programas que atendam às demandas dos pequenos produtores, fortalecendo a sustentabilidade econômica, social e

ambiental. Por fim, ao explorar a interação entre atores públicos e privados no campo da agricultura, a pesquisa reforça a necessidade de ações integradas para alcançar o sucesso na gestão pública municipal.

Por fim, o uso de tecnologias acessíveis na agricultura familiar e a análise de novas formas de governança podem aprofundar ainda mais as discussões iniciadas por essa pesquisa, ampliando seu impacto e relevância para o desenvolvimento regional e nacional. Desta forma, a pesquisa não apenas contribui para o avanço do conhecimento, mas também oferece ferramentas práticas para transformar a realidade dos pequenos agricultores.

Nesse sentido, este estudo ainda ressalta a importância da governança pública e de parcerias entre agricultores, instituições acadêmicas e governamentais, promovendo uma abordagem colaborativa para o desenvolvimento rural. Essas perspectivas demonstram como a pesquisa oferece subsídios práticos e teóricos para a implementação de ações que não apenas atendem às demandas locais, mas também são levantadas diretamente para os compromissos globais da Agenda 2030, promovendo um desenvolvimento mais inclusivo, sustentável e alinhado às necessidades do agricultor.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; KECK, M. Representando a diversidade: Estado e sociedade e “relações fecundas” nos Conselhos Gestores. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, 2008.
- ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e uso do solo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 73-78, abr./jun. 1997.
- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- AFFONSO, R. B. A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista de Administração Pública**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.
- ALCÂNTARA, V. C.; PEREIRA, J. R.; SILVA, E. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, ed. espec., p. 11-29, dez. 2015.
- ALMENDRA FILHO, J. H. G. **Desenvolvimento rural**: políticas públicas e desafios socioeconômicos. Curitiba: Appris, 2020.
- ALPINO, T. de M. A.; SANTOS, C. R. B.; BARROS, D. C. de; FREITAS, C. M. de. COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 8, p. 1-17, 2020.
- ALTAFIN, I. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. In: 3º Módulo do Curso Regional de Formação Político-sindical da região Nordeste. 2007. Disponível em: <https://enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-altafin---2007.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2023.
- ALVES, M. C.; SUZUKI, L. E. A. S. Influência de diferentes sistemas de manejo do solo na recuperação de suas propriedades físicas. **Acta Scientiarum Agronomy**, Maringá, v. 26, n. 1, p. 27-34, 2004.
- AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 27., 1999, Belém. **Anais [...]**. Belém: ANPEC, 1999. p. 261-286.
- AMARAL, C. E. P. **Do Estado soberano ao Estado das autonomias**: regionalismo, subsidiariedade e autonomia para uma nova ideia de Estado. Blumenau: EdiFurb, 2002.
- ANTUNES JUNIOR, W. F. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil (2003-2016)**: um estudo do território sudoeste paulista (SP). 2020. 140 f. Dissertação (Mestrado em Agroecologia e Desenvolvimento Rural) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de São Carlos, Araras, 2020.

ARAÚJO, A. L. de; CANTERI, M. H. G.; BITTENCOURT, J. V. M. Agricultura familiar e o impacto do COVID-19 aos Programas de Políticas Públicas - PNAE e PAA. *In: OLIVEIRA, R. J. de. **Extensão Rural**: práticas e pesquisas para o fortalecimento da agricultura familiar. Guarujá: Científica Digital, 2021. v. 2, p. 81-103.*

ARRETCHE, M. T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

ARRIGHI, G. **O Longo Século XX**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

ARRUDA, R. C. de. **Território e participação social**: análise da construção do programa Territórios da Cidadania do Pontal do Paranapanema. 2015. 215 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2015.

ARSKY, I. C. **Determinantes, efeitos e a institucionalização do Programa Cisternas na visão dos implementadores**. 2019. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ARSKY, I. C. Os efeitos do Programa Cisternas no acesso à água no semiárido. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 55, p. 408-432, dez. 2020.

ÁVILA, M. L. de; CABRAL, P. G. F. As mudanças na agenda de políticas públicas para a agricultura familiar promovidas pelo governo Michel Temer. *In: CONGRESO DA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA RURAL (ALASRU), X., 2018, Montevideu. **Anais** [...]. Montevideu, Uruguai: Asociación Latinoamericana de Sociología Rural, 2018. p. 1-21.*

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de. (org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: IPEA, 2013.

AZAMBUJA, D. **Introdução à ciência política**. 17. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA, J. A. de. Uma avaliação da distribuição do PRONAF entre as regiões geográficas do Brasil. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 141-162, jan./abr. 2021.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. *In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. (org.). **Políticas Públicas e Gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1-10.*

BALLESTEROS, P. K. R. **Governança democrática**: por uma nova perspectiva de análise e construção das políticas de segurança pública no Brasil. 2012. 143 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

BARONE, A.; SILVA, A. A.; MELAZZO, E. S. Avaliando as capacidades institucionais locais para o desenvolvimento rural: o caso do território rural do Pontal do Paranapanema. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 18, n. 1, p. 247-268, 2015.

BELIK, W.; CHAIM, N. A. São Bernardo: atuação pioneira em favor da agricultura familiar. *In*: CORA, M. A. J.; BELIK, W. (org.). **Projeto Nutre SP**: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012.

BELIK, W.; SOUZA, L. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 33, p. 103-122, jul./dez. 2009.

BENEDICTO, S. C.; GUIMARÃES JÚNIOR, E. de S.; PEREIRA, J. R.; de ANDRADE, G. H. N. Governança corporativa: uma análise da aplicabilidade dos seus conceitos na administração pública. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 15, n. 2, p. 286-300, 2013.

BERTOL, I.; ALBUQUERQUE, J. A.; LEITE, D.; AMARAL, A. J.; ZOLDAN JUNIOR, W. A. Propriedades físicas do solo sob preparo convencional e semeadura direta em rotação e sucessão de culturas, comparadas às do campo nativo. **Revista Brasileira de Ciência do Solo**, Viçosa, v. 28, n. 1, p.155-163, 2004.

BEVIR, M. Governança democrática: uma genealogia. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114, jun. 2011.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W.; WELLER, P. Comparative governance: prospects and lessons. **Public Administration**, v. 81, p. 191-210, 2003.

BIANCHINI, V. **O universo da agricultura familiar e sua contribuição ao desenvolvimento rural**. 2005. Curso (Aperfeiçoamento em Agroecologia) – Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Política Agrícola da América Latina e Caribe, Rio de Janeiro, 2005.

BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995-2015**: avanços e desafios. Brasília: SAF/MDA, 2015.

BIGONHA, A. C. A.; GOMES JÚNIOR, L. M. Legalidade e legitimidade na ordem constitucional de 1988: o papel do cidadão. *In*: ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (org.). **Democracia, direito e gestão pública**: textos para a discussão. Brasília: IFCI: AECID: MPOG: Editora IABS, 2012. p. 47-76.

BINENBOJM, G. A constitucionalização do direito administrativo no Brasil: um inventário de avanços e retrocessos. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, n. 13, p. 1-44, mar/abr./maio, 2008.

BOBBIO, L. Governance multilivello e democrazia. **Rivista Delle Politiche Sociali**, n. 2, p. 51-62, 2005.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas públicas no meio rural brasileiro. *In*: LEITE, S. P.; DELGADO, N. (org.). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011.

BORGES, C. M. **Desenvolvimento local e avaliação de políticas públicas**: análise de viabilidade para construção de um índice de desenvolvimento local para o município de São José do Rio Preto. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2007.

BORTOLINI, C. G.; PASQUALLI, R. M. Incremento da produtividade do milho com redução do espaçamento entre linhas e manejo do estande de plantas. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE MILHO E SORGO, 25., SIMPÓSIO BRASILEIRO SOBRE A LAGARTA DO CARTUCHO, *Spodoptera Frugiperda*, 2004, Cuiabá. **Anais [...]**. Cuiabá: ABMS, 2004. 1 CD-ROM.

BOSISIO, L. Governo do Estado de São Paulo promulga lei que permite a regularização fundiária de terras consideradas devolutas. **G1 Presidente Prudente e região**. Presidente Prudente, 22 jul. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/presidente-prudente-regiao/noticia/2022/07/22/nova-lei-que-preve-a-regularizacao-fundiaria-de-terras-devolutas-no-estado-de-sao-paulo-e-publicada-e-entra-em-vigor-veja-a-integra.ghtml>. Acesso em: 10 set. 2023.

BOVAIRD, T. Public governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, jun. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996**. Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.946%2C%20DE%2028%20DE%20JUNHO%20DE%201996&text=Cria%20o%20Programa%20Nacional%20de,PRONAF%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.688, de 26 de abril de 2021**. Altera o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10688.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.865, de 29 de setembro de 2016.** Transfere a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário para a Casa Civil da Presidência da República e dispõe sobre a vinculação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Brasília, DF: Presidência da República, 2016a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8865.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017.** Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9064.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão 2014.** Brasília: FNDE, 2015a. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorios-de-gestao-anos-anteriores/relatoriogestao_2014.pdf/view. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020.** Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.628, de 20 de julho de 2023.** Institui o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Cozinha Solidária; altera as Leis nºs. 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); e revoga dispositivos das Leis nºs 11.718, de 20 de junho de 2008, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14628.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.660, de 23 de agosto de 2023.** Altera o art. 14 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir grupos formais e informais de mulheres da agricultura familiar entre aqueles com prioridade na aquisição de gêneros alimentícios no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e para estabelecer que pelo menos 50% (cinquenta por cento) da venda da família será feita no nome da mulher. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14660.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Presidência da República, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016**. Altera e revoga dispositivos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/mpv/mpv726.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/mpv/mpv870.htm. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Ministério da Educação. **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da Pandemia do Coronavírus (COVID-19)**. Brasília: MAPA, 2020b. Disponível em: https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/ctg_file_352547484_13042020172351.pdf. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da Alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília, DF: Diário Oficial da União: seção 1, 2009, p. 3, 17 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. **Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020**. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – COVID-19. Brasília, DF: MEC, FNDE, 2020c. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-ndeg-2-de-09-de-abril-de-2020/view>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa de Alimentação Escolar Completa 63 anos em 2018 atendendo a mais de 42 milhões de alunos**. Brasília: MEC, 05 abr. 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/33501-educacao-no-ar/62461-programa-de-alimentacao-escolar-completa-63-anos-em-2018-atendendo-a-mais-de-42-milhoes-de-alunos>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2023/2024**: mais valor para quem alimenta o Brasil. Brasília: MDA, 2024a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Acessar o Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar**. Brasília: MDA, 2024b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF-PRONAF**. Brasília: MDA, 2024c. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/emitir-o-documento-caf-pronaf>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano safra da agricultura familiar 2011/2012**: alimentos saudáveis para o campo e para a cidade. Brasília: MDA, 2015b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Manual Operacional do Proinf 2014**: Ação orçamentária de apoio a infraestrutura em Territórios Rurais. Brasília: MDA/SDT. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Caderno Territorial do Pontal do Paranapanema**. Brasília, 2015c.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Cadastro Ambiental Rural - CAR**. Brasília: MDA. 2024d. Disponível em: <https://www.car.gov.br/#/sobre>. Acesso em: 14 jan. 2024.

BRASIL. Planalto. **Lula sobre o PAA**: investimento para que as pessoas tenham todas as fontes nutricionais. 21 jul. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/07/lula-sobre-o-paa-investimento-para-que-as-pessoas-tenham-todas-as-fontes-nutricionais>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Chamamento Público de Seleção de Projetos para o Fortalecimento, Dinamização, Estruturação (PROINF), apoio as Mulheres e Desenvolvimento Sustentável da Agricultura Familiar**. Brasília: Presidência da República, 07 jul. 2017b. Disponível em: <https://www.i9treinamentos.com/wp-content/uploads/2017/07/Chamamento-P%C3%BAblico-MDA.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BREITENBACH, R. Estratégias de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia na Agricultura Familiar. **Desafio Online**, Campo Grande, v. 9, n. 1, p. 188-211, jan./abr. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Assalto ao Estado e ao mercado: neoliberalismo e teoria econômica. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 7-23, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001.

BROCH, D. L.; CECCON, G. Produção de milho safrinha com integração lavoura-pecuária. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE MILHO SAFRINHA, 9., 2007, Dourados. **Anais** [...]. Dourados: Embrapa Agropecuária Oeste, 2007. p. 121-128.

BROCH, D. L.; PITOL, C.; BORGES, E. P. **Integração agricultura pecuária**: plantio da soja sobre pastagem na integração agropecuária. Maracaju: Fundação MS para Pesquisa e Difusão de Tecnologias Agropecuárias, 1997. (Fundação MS. Informativo técnico, n. 01/97).

BROCH, D. L.; RANNO, S. K. Fertilidade da soja na cultura da soja. *In*: **TECNOLOGIA e produção**: soja e milho 2007/2008. Maracaju: Fundação MS para Pesquisa e Difusão de Tecnologias Agropecuárias, 2007. p. 7-37.

BROCH, D. L.; RANNO, S. K. Fertilidade do solo e adubação na cultura do milho safrinha. *In*: **TECNOLOGIA e produção**: culturas de safrinha e inverno 2007. Maracaju: Fundação MS para Pesquisa e Difusão de Tecnologias Agropecuárias: COOAGRI, 2006. p. 5-11.

BROSE, M. **Agricultura familiar**: desenvolvimento local e políticas públicas. Rio Grande do Sul: Edunisc, 1999.

CAMARGO, R. A. L. de; OLIVEIRA, J. T. A. de. Agricultura familiar, multifuncionalidade da agricultura e ruralidade: interfaces de uma realidade complexa. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 42, n. 9, p. 1707-1714, set. 2012.

CAMERON, M. A.; FALLETTI, T. G. Federalism and the subnational separation of Powers. **The Journal of Federalismo**, v. 35, n. 2, p. 345-271, 2005.

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. Desenvolvimento Local e a Democratização dos Espaços Rurais. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 17, n. 1, p. 11-40, jan./abr. 2000.

CANÇADO, A. C.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. Gestão social versus gestão estratégica. *In*: TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social versus gestão estratégica**: experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 15-99.

CANIELLO, M.; PIRAUX, M.; RAMBO, A. G. As políticas públicas territoriais e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil contemporâneo. *In*: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5., 2012, Belém. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Rede de Estudos Rurais, 2012. p. 1-29.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2018.

CAPPELLI, A.; CINI, E. Will the COVID-19 pandemic make us reconsider the relevance of short food supply chains and local productions? **Trends in Food Science & Technology**, v. 99, p. 566-567, 2020.

CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *In*: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. (org.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003. p. 21-34.

CASSOL, A.; VARGAS, L. P.; CANEVER, M. D. Desenvolvimento Territorial, COVID-19 e as novas estratégias de produção, comercialização e consumo de alimentos da agricultura familiar na região sul do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional – G&DR**, Taubaté, v. 16, ed. espec., p. 388-401, dez. 2020.

CASTRO, C. J.; SILVA, G. V. Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. **Espacios**, v. 38, n. 17, 2017. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n17/a17v38n17p26.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2022.

CASTRO, I. E. Solidariedade territorial e representação: novas questões para o pacto federativo nacional. **Revista Território**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 33-42, 1997.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? *In*: CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap : Ipea, 2017. p. 15-32. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8785/1/%C3%89%20preciso%20inovar.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CECCON, G.; XIMENES, A. C. A. Milho safrinha em consórcio com alternativas de outono-inverno para produção de palha e grãos, em Mato Grosso do Sul, em 2005. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE MILHO SAFRINHA, 8., 2005, Assis. **Anais [...]**. Campinas: Instituto Agrônomo, 2005. p. 361-366.

CHAVES, L. G.; MENDES, P. N. R.; BRITO, R. R. de; BOTELHO, R. B. A. O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 6, p. 857-866, nov./dez. 2009.

CKAGNAZAROFF, I. B.; PEREIRA, L. Z.; ANDRADE, C. R. de; ABREU, B. V. de. A Governança em planejamento e desenvolvimento local: uma análise teórica. **Revista de Ciências Humanas**, Viçosa, v. 8, n. 2, p. 171-191, jul./dez. 2008.

COCA, E. L. de F. **O desenvolvimento territorial no Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA)**. Revista da ANPEGE, Recife, v. 10, n. 14, p. 107-130, 2014.

CONAB. Companhia Nacional de Abastecimento. **PGPM Bio beneficia cerca de 50 mil extrativistas em 5 anos**. 17 abr. 2014. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/ultimas-noticias/1029-pgpm-bio-beneficia-cerca-de-50-mil-extrativistas-em-5-anos-20140417>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **CONTAG lança Anuário Estatístico da Agricultura Familiar 2023**. Brasília, 25 jul. 2023. Disponível em: <https://ww2.contag.org.br/contag-lanca-anuario-estatistico-da-agricultura-familiar-2023-20230725>. Acesso em: 25 fev. 2024.

CORCIOLI, G.; CAMARGO, R. S. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura (Pronaf). *In*: MEDINA, G. (org.). **Agricultura familiar em Goiás: lições para o assessoramento técnico**. 4. ed. Goiânia: Editora UFG, 2018. p. 253-281.

COSTA, E. J. M. **Arranjos produtivos locais, políticas públicas e desenvolvimento regional**. Brasília: Mais Gráfica, 2010. (Acordo de Cooperação Técnica. Ministério da Integração Nacional: SDR, Governo do Estado do Pará: IDESP).

CRUSCIOL, C. A. C.; BORGHI, E. Consórcio de milho com braquiária: produção de forragem e palhada para o plantio direto. **Revista Plantio Direto**, Passo Fundo, v. 16, n. 100, p. 10-14, jul./ago. 2007.

CUSTÓDIO, M. B.; YUBA, T. Y.; CYRILLO, D. C. Política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: uma análise da alocação de recursos. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 33, n. 2, p. 144-150, 2013.

DA COSTA, F. L. **Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, v. 50, n. 215, p. 304-328, 2015.

DE PAULA, N. M.; ZIMMERMANN, S. A. A insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 10, n. 19, p. 55-66, jan./jun. 2021.

DEL GROSSI, M. E.; FLORIDO, A. C. S.; RODRIGUES, L. F. P.; OLIVEIRA, M. S. de. Comunicação de Pesquisa: Delimitando d Agricultura Familiar nos Censos Agropecuários Brasileiros. **Revista NECAT**, Florianópolis, v. 8, n. 16, p. 40-45, jul./dez. 2019.

DEL GROSSI, M. **Efeitos crise COVID: análise nacional e agricultura familiar**. Brasília: Centro de Gestão da Agricultura Familiar e Inovação (CEGAFI/UnB), 2020. (Informativo julho 2020).

DELGADO, G. C. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. **Revista da Associação Brasileira da Reforma Agrária**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 5-35, set./dez. 1994.

DELGADO, G. C. **Relatório de avaliação do PAA – III Síntese**. Brasília, 2013.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). **Texto para Discussão**, Brasília, n. 1145, p. 7-26, 2005.

- DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. *In*: DELGADO, N. G. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2010. p. 28-78.
- DENARDI, R. A. Agricultura familiar e políticas públicas: alguns dilemas e desafios para o desenvolvimento rural sustentável. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v. 2, n. 3, p. 56-62, jul./set. 2001.
- DENHARDT, R. B. **Teoria Geral de Organizações Públicas**. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DENHARDT, R. B.; DENHARDT, J. V. **The New Public Service**: serving, not steering. Nova Iorque: M. E. Sharp, 2003.
- DIAS, T. **Governança Pública**: uma concepção teórico-analítica aplicada no governo do Estado de Santa Catarina a partir da implantação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. 2012. 356 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- DIAS, T.; CARIO, S. A. F. A gestão descentralizada adotada em Santa Catarina, o engajamento social e suas unidades regionais: de governo para governança no despontar do século 21. **Revista Catarinense de Economia**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 183-210, 2017.
- DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: ensaiando uma concepção. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 17, n. 3, p. 89-108, set./dez. 2014.
- DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 9-20, set. 2013.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *In*: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (org.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997. p. 19-54.
- DINIZ, E. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.
- DINIZ, M. A. de V. Estado social e princípio da solidariedade. **Revista Nomos**, Fortaleza, v. 26, p. 171-184, 2007.
- DINIZ, P. C.; SANTOS, C. F. dos; ROZENDO, C. Política para o futuro? A trajetória dos Programas de Cisternas em um contexto de desmonte das políticas públicas no Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 43., 2019, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ANPOC, 2019.
- EMBRAPA. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. **Portal Embrapa**. Brasília: EMBRAPA, 2014. (EMBRAPA no ano internacional da agricultura familiar). Disponível em: <https://portaldxp-h.sede.embrapa.br/2014-ano-internacional-da-agricultura-familiar>. Acesso em: 20 mar. 2023.

EVANS, P. El Estado como problema y como solución. **Desarrollo Económico**, v. 35, n. 140, p. 529-562, jan./mar. 1996.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FAO. Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. **Integração dos pequenos agricultores nos mercados alimentares em mudança**. [s.l.]: FAO, 2020.

FAO. Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação. **Smallholder integration in changing food markets**. [s.l.]: FAO, 2013.

FBSSAN. Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. **De Olho na Alimentação Escolar**: Como andam as compras da agricultura familiar no semiárido durante a pandemia? 03 nov. 2020. Disponível em: https://fbssan.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Levantamento_PNAE_Nordeste_ASA-FBSSAN_final-1.pdf. Acesso em: 09 jan. 2024.

FERRAREZI, E.; OLIVEIRA, C. G. de. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: desafios à forma de organização burocrática do Estado. In: ANTERO, S. A.; SALGADO, V. A. B. (org.). **Participação social**: textos para discussão. Brasília: IFCI: AECID: MPOG: Editora IABS, 2013. p. 117-40.

FLEXOR, G.; KATO, K. **Políticas de Promoção dos Biocombustíveis e Agricultura Familiar**: o que sugerem as recentes experiências internacionais? 2014. Mimeografado.

FONTES FILHO, J. R.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1163-1188, nov./dez. 2008.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 88-125, 2011.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Decifrando a noção de paraeconomia em Guerreiro Ramos: a atualidade de sua proposição. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 17, n. 52, p. 175-197, jan./mar. 2010.

FRANCO, A. de. **Pobreza e desenvolvimento local**. Brasília: AED, 2002.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1201-1223, set./out. 2012.

FREY, K. Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 119-138, out. 2004.

FROEHLICH, E. **A capacidade de “fazer diferente”**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. 152 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FUKUYAMA, F. What is governance? *Governance: An International Journal of Policy*. **Administration and Institutions**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

FURTADO, C. Criatividade e Desenvolvimento. **Revista Eptic**, São Cristóvão, v. 21, n. 1, p. 75-80, 2019.

FUTEMMA, C.; TOURNE, D.; ANDRADE, F.; SANTOS, N. M. dos; SANTA ROSA, G.; EDUARTE, M. A pandemia da COVID-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas**, Belém, v. 16, n. 1, p. 1-18, 2021.

GARCIA, L. P.; DUARTE, E. Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 2, p. 1-4, 2020.

GARCIA, M. C.; ALVES, A. F.; PORTUGAL JÚNIOR, P. dos S. Participação social, governança pública e desenvolvimento local: uma análise do estado de Minas Gerais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 9, p. 91898-91916, set. 2021.

GOMES, L. da S.; NUNES, E. M.; RODRIGUES, F. L.; RAMALHO, S. de M. Impactos do programa nacional de alimentação escolar (PNAE) sobre as escolas públicas no nordeste brasileiro. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 52, n. 2, p. 103-120, abr./jun. 2021.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15., 2006, Manaus. **Anais [...]**. Manaus: CONPEDI/UEA, 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 83-109, jan./abr./maio/ago. 2010.

GRISA, C. Entrevista concedida à Revista IDEAS. Abastecimento, segurança alimentar e políticas públicas para a agricultura familiar no contexto da pandemia do novo coronavírus. **Revista IDEAS**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 1-19, jan./dez. 2020.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; SILVA, A. P. da; LEITE, S. P.; ZIMMERMANN, S.; BARBOSA, Y. R. de S. **A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar**: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2022.

GRISA, C.; KATO, K. Y. M.; FLEXOR, G. G.; ZIMMERMANN, S. A. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura: Revista de Pesquisas e Debates em Ciências Sociais**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017.

GRISA, C.; NIEDERLE, P. É urgente inovar nas políticas alimentares fortalecendo a agricultura familiar. **Sul21**. Porto Alegre, 6 maio 2020. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniao/2020/05/e-urgente-inovar-nas-politicas-alimentares-fortalecendo-a-agricultura-familiar-por-catia-grisa-e-paulo-niederle/>. Acesso em: 20 set. 2023.

GRISA, C.; PORTO, S. I. Dez anos de PAA: as contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 125-146.

GUERRA, A.; TOLEDO, D.; CASTANHEIRA, L.; OLIVEIRA, B. Agricultura familiar e economia solidária: o programa compra direta como política de inserção. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, 7., 2007, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: Embrapa Agroindústria Tropical, 2007.

GUIMARÃES, J. R.; JANNUZZI, P. M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, XIV., 2004, Caxambu. **Anais [...]**. Caxambu: ABEP, 2004, p. 18-21.

GURZA LAVALLE, A.; ARAUJO, C. O futuro da representação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, p. 9-13. 2006.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELO, G. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.

GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática. *In*: GURZA LAVALLE, A.; ISUNZA VERA, E. (org.). **La innovación democrática en América Latina**: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – Universidad Veracruzana, 2010. p. 17-82.

GUTMANN, A.; THOMPSON, D. F. **Why deliberative democracy?**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre faticidade e validade. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1997. v. 1 e 2.

HENTZ, C.; HESPANHOL, R. A. de M. O Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: a evolução de uma política pública múltipla. **Geosul**, Florianópolis, v. 34, n. 72, p. 415-434, jul. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Brasília: IBGE, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Brasília: IBGE, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Balanco 2017**. Apresentação. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/auditorias/demonstrativos-contabeis>. Acesso em: 10 jan. 2023.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Módulo Fiscal**. Brasília: MDA, 2020.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Novo retrato da agricultura**: o Brasil redescoberto. Brasília: MDA, 2000.

INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Perfil da agricultura familiar no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília: Projeto UFT/BRA/036/BRA, ago. 1996.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia**: República. Brasília: IPEA, 2010. (Coleção Estado, instituições e democracia, v. 2).

JACOBI, P. Prefeituras democráticas, movimentos populares e poder local: participação, cooptação ou autonomia? **Espaço e Debates**, São Paulo, ano 3, n. 9, p. 66-69, maio/ago. 1983.

JESSOP, B. The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state. *In*: BURROWS, R.; LOADER, B. (org.). **Towards a Post-Fordist Welfare State**. Londres: Routledge, 2004. p. 13-37.

JUNQUEIRA, C. P.; LIMA, J. F. de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, Londrina, v. 29, n. 2, p. 159-176, 2008.

KERBAUY, M. T. M. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 6, n. 10, p. 51-61, 1º sem. 2001.

KETTL, D. F. **The transformation of governance**: public administration for twenty-first century. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

KIRBY, T. South America prepares for the impact of COVID-19. **The Lancet**, v. 8, n. 6, p. 551-552, jun. 2020. Disponível em: <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2213-2600%2820%2930218-6>. Acesso em: 18 jun. 2023.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 479-499, maio/jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n3/31252.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.

KOOIMAN, J. **Governing as governance**. Londres: Sage Publications, 2003.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar: comparação internacional**. Tradução de Ângela Maria Naoko Tijiwa. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

LAMAS, F. M. **A evolução da agricultura do Brasil: pesquisa, desenvolvimento e inovação**. Brasília: EMBRAPA, 2023.

LASSWELL, H. D. **Politics: who gets, what, how?** Nova York: McGraw-Hill Book, 1936.

LIMA, R. de S. **Do sonho da terra ao pesadelo da dívida: a territorialização da contrarreforma agrária de mercado no Pontal do Paranapanema**. 2018. 224 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2018.

LORDELLO SÍCOLI, J. **As contribuições do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) para o fortalecimento da agricultura familiar e a promoção do direito humano à alimentação adequada e saudável**. 2017. 171 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

LOTTA, G. S.; VAZ, J. C. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 2, p. 171-194, 2015.

LUCENA, C. C. de; HOLANDA FILHO, Z. F.; BOMFIM, M. A. D. Atuais e potenciais impactos do coronavírus (COVID-19) na caprinocultura e ovinocultura. Sobral: Embrapa, **CIM - Centro de Inteligência e Mercado de Caprinos e Ovinos** (Boletim/ Embrapa CIM), 2020.

MAIA, E. T. **A transversalidade da saúde na integração de políticas como estratégia de ação pública: efetividade de políticas em prol do desenvolvimento sustentável em territórios**. 2021. 403 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

MANDELI, K. N. New public governance in Saudi cities: an empirical assessment of the quality of the municipal system in Jeddah. **Habitat International**, v. 51, p. 114-123, fev. 2016.

MANIN, B. On legitimacy and political deliberation. **Political Theory**, v. 15, n. 3, p. 338-68, 1987.

MARCOLAN, A. L.; ANGHINONI, I. Atributos físicos de um argissolo e rendimento de culturas de acordo com o revolvimento do solo em plantio direto. **Revista Brasileira de Ciência do Solo**, Viçosa, v. 30, n. 1, p. 163-170, 2006.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. São Paulo: Manole, 2004.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R. de; SOARES, J. B. Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 2, p. 151-185, 2014.

MARTINS, R.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 559-590, 2010.

MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 3, n. 5, p. 51-59, 2002.

MATTEI, L. A. Política Agrária e os Retrocessos do Governo Temer. **OKARA: Geografia em Debate**, João Pessoa, v. 12, n. 2, p. 293-307, 2018.

MATTOS, L. M. de. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. **Análise**, v. 32/33, p. 1-43, 2017.

MEDEIROS, L. S.; ZIMMERMANN, S. A.; LEITE, S. P.; GRISA, C.; MEDEIROS, L. D.; SCHMITT, C. J.; CINTRÃO, R. A. **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas**. BRASIL – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. PAA, v. 10, p. 152-181, 2011.

MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento 2013: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2013. p. 199-220. (Brasil: o Estado de uma nação, v. 1).

MULLER, P. **Les politiques publiques**. 7. ed. Paris: PUF, 2008.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**. 2. ed. Pelotas: Educat, 2004.

NEL, E. Local Economic Development: A Review and Assessment of its Current Status in South Africa. **Urban Studies**, v. 38, n. 7, p. 1003-1024, 2001.

NOGUEIRA, V. G. de C.; MARCELINO, M. Q. dos S. COVID-19 Impactos e estratégias para a comercialização de alimentos da agricultura familiar no DF. **Revista Política Agrícola**, Brasília, v. 30, n. 1, p. 117-129, jan./fev./mar. 2021.

NUNES, E. M.; MORAIS, A. C. de; AQUINO, J. R. de; GURGEL, I. A. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como política de inclusão na agricultura familiar do Nordeste do Brasil. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 27, n. 45, p. 114-139, 2018.

OLIVEIRA, A. R. de. **O associativismo na região do Pontal do Paranapanema-SP: limites e possibilidades para o desenvolvimento rural**. 2010. 209 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2010.

OLIVEIRA, A. R.; HESPANHOL, A. N. Associativismo e desenvolvimento rural no Brasil: olhares sobre a região do Pontal do Paranapanema, Estado de São Paulo. **Revista Geográfica de América Central**, v. 2, n. 47E, p. 1-17, 2011.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/saiba_mais/publicacoes. Acesso em: 15 dez. 2020.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da pandemia de COVID-19**. 2021. Disponível em <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 15 jan. 2024.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PARDINI, D. J.; GONÇALVES, C. A.; CAMARGOS, L. M. M. A Água – Governança Pública de Recursos Hídricos: manifestações dos stakeholders em Minas Gerais. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 18, n. 4, p. 37-56, 2013.

PAVANELLI, A. **Vigilância em saúde de base territorial, integrada e participativa: uma experiência de formação em assentamentos rurais do Pontal do Paranapanema**. 2019. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2019.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PEDROSO, M. T. M.; CORCIOLI, G.; FOGUESATTO, C. R. A crise do coronavírus e o agricultor familiar produtor de hortaliças. **Revista Eletrônica Gestão & Sociedade**, Belo Horizonte, v. 14, n. 39, p. 3740-3749, 2020. (Especial COVID-19). Disponível em: <https://ges.face.ufmg.br/index.php/gestaoesociedade/article/view/3254/1475>. Acesso em: 25 fev. 2024.

PERIN, G. O Desmonte das políticas públicas para a agricultura familiar e a nova agenda governamental. **Agricultura Familiar: Pesquisa, Formação e Desenvolvimento**, Belém, v. 15, n. 2, p. 33-55, 2021.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do TCU**, Brasília, v. 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago. 2013.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance, Politics and the State**. Houndmills: MacMillan Press, 2000.

POGREBINSCHI, T.; VENTURA, T. Mais participação, maior responsividade? As conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 60, n. 1, p. 7-43, 2017.

POLANYI, K. **A Grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTES, A. Capital social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 33, p.133-158, 2000.

PRETTO, J. M.; HORN, C. H. Uma avaliação do PRONAF no período 1995-2018. **COLÓQUIO - Revista do Desenvolvimento Regional**, Taquara, v. 17, n. 1, p. 35-49, 2020.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAICHELIS, R. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Cadernos ABONG**, São Paulo, n. 21, p. 77-96, 1998.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 2000.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAQUEL, I.; BELLEN, H. M. V. Contribuição à concepção da governança pública: uma análise a partir da visão dos especialistas. *In: ENCONTRO DA ANPAD*, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: Anpad, 2012.

RECINE, E.; FAGUNDES, A.; SILVA, B. L.; GARCIA, G. S.; RIBEIRO, R. DE C. L.; GABRIEL, C. G. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of COVID-19 in Brazil. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 33, p. 1-8, 2020.

REDE PENSSAN. **Inquérito Nacional sobre Insegurança alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil**. 2021. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/>. Acesso em: 02 mar. 2024.

REIS-FILHO, J. A.; QUINTO, D. COVID-19, Afastamento social, Pesca artesanal e Segurança alimentar: Como esses temas estão relacionados e quão importante é a soberania dos trabalhadores da pesca diante do cenário distópico. **SciELO Preprints**, São Paulo, 2020. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.54.

RESNICK, D. COVID-19 lockdowns threaten Africa's vital informal urban food trade. *In: SWINNEN, J.; MCDERMOTT, J. (ed.). COVID-19 & global food security*. Washington: International Food Policy Research Institute, 2020. Cap. 16, p. 73-74.

REZENDE, D. A. Planejamento estratégico municipal como proposta de desenvolvimento local e regional de um município paranaense. **Revista FAE**, Curitiba, v. 9, n. 2, p. 87-104, jul./dez. 2006.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**. Buckingham: Open University Press, 1997.

RHODES, R. A. W. **Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability**. 7. ed. Maidenhead: Open University Press, 2010.

RODRIGUES, N. (org.). **Almanaque histórico Josué de Castro: por um mundo sem fome**. São Paulo: Mercado Cultural, 2004.

RODRIGUES, R.; SIQUEIRA, H. M. de; BIANCARDI, C. C. S.; ANDRADE, M. A. N.; VALENTE, L. M.; de PAULA, L. B. A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no município de Alegre-ES. **Demetra: Alimentação, Nutrição & Saúde**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 91-112, 2017.

ROFMAN, A. Aspectos Conceptuales sobre Descentralización Político-administrativa en America Latina. *In: Seminario-Taller Regional sobre: Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el Desarrollo delos sistemas Locales de Salud*. Quito: OPS, maio/jun. 1990.

ROSA, F. A. **Abordagem territorial e políticas de desenvolvimento rural: o território da cidadania do Pontal do Paranapanema**. 2017. 251 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2017.

ROSA, F. A.; FERREIRA, D. A. de O. O programa territórios da cidadania: ações e participação social no Pontal do Paranapanema-SP. **GEOGRAFIA**, Rio Claro, v. 43, n. 1, p. 185-203, jan./abr. 2018. (Especial - VI Encontro REA).

ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K.; MUSSOI, E. M. Gestão do desenvolvimento local/regional: descentralização, governança e redes de poder. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 17, n. 24, p. 75-91, jun. 2008.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. 2005. Curso (Aperfeiçoamento em Agroecologia) – Rede de Instituições Vinculadas à Capacitação em Economia e Política Agrícola da América Latina e Caribe, Rio de Janeiro, 2005.

SABOURIN, E. Desmonte de políticas públicas de agricultura familiar e desenvolvimento rural no Brasil e no Mercosul. *In: SAUER, S.; VALENCIA, P. M. (ed.). Anais do Seminário Internacional Territórios rurais, Sistemas Alimentares, Agenda 2030*. Brasília: UNB, 2021. p. 1-15.

SABOURIN, E.; GRISA, C. (org.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos, 2018.

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSARDIER, G. Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano? *In: GRISA, C.;*

SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 595-616.

SACHS, I. Brasil rural: da redescoberta à invenção. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 75-82, set./dez. 2001.

SACHS, I. Desenvolvimento, instituições e atores sociais. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 11, p. 196-211, jul./dez. 2012.

SAMBUICHI, R. H. R.; ALMEIDA, A. F. C. S. de; PERIN, G.; MOURA, I. F. de; ALVES, P. S. C. Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA nos municípios brasileiros 2011-2019. **Texto para Discussão**, Brasília, v. 2606, p. 7-49, 2020.

SANT'ANNA, A. de; QUEIROZ NETO, E.; MARCHI, J. J. Um ensaio sobre o desenvolvimento local desde a ativação social e a governança pública. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 21, n. 3, p. 597-613, 2020.

SANTOS JUNIOR, O. A. Democracia e cidadania. *In*: SANTOS JUNIOR, O. A. **Políticas Públicas e Gestão Local**. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 31-37.

SANTOS JUNIOR, O. A.; AZEVEDO, S.; RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, B. de S.; RODRÍGUEZ-GARAVITO, C. A. Introduction: expanding the economic canon and searching for alternatives to neoliberal globalization. *In*: SANTOS, B. de S. (org.). **Another production is possible**: Beyond the capitalist canon. London: Verso, 2006.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

SANTOS, M. J. A.; PINHEIRO, L. B.; QUEIROZ, I. S. Q. Governança na administração pública: concepções do modelo australiano de Edwards *et al.* (2012) vis-à-vis as contribuições teóricas. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2014.

SANTOS, N. B.; FARIA, A. M. de M.; DALLEMOLE, D.; MANSO, J. R. P. Desenvolvimento e crescimento econômico das macrorregiões de Mato Grosso nos anos 2005 e 2013. **Interações (Campo Grande)**, Campo Grande, v. 18, n. 3, p. 169-182, set. 2017.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. **Após aprovação da Alesp, lei que possibilita transferir terras do governo em definitivo para assentados rurais é sancionada**. São Paulo: Portal da Alesp, 09 mar. 2022a. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?09/03/2022/apos-aprovacao-da-alesp--lei-que-possibilita-transferir-terras-do-governo-em-definitivo-para-assentados-rurais-e-sancionada>. Acesso em: 10 set. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Cadastro Ambiental Rural - CAR**. São Paulo: Portal do Governo, 2024a. Disponível em: <https://car.agricultura.sp.gov.br/site/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. **Declaração de conformidade da atividade agropecuária - DCAA**. São Paulo: Portal do Governo, 2024b. Disponível em: <https://www.cati.sp.gov.br/portal/produtos-e-servicos/servicos/dcaa-declaracao-de-conformidade-da-atividade-agropecuaria>. Acesso em: 14 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Governo Aberto São Paulo. **Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), 2018**. São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), 2018.

SÃO PAULO (Estado). **Lei 17.557, de 21 de julho de 2022**. Dispõe sobre a criação do Programa Estadual de Regularização de Terras, nos casos em que especifica. Diário Oficial do Estado de São Paulo: seção I. São Paulo, v. 132, n. 147, p. 1, 22 jul. 2022b.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. **Projeto LUPA 2007/2008**: Censo Agropecuário do Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. **Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS)**. São Paulo: Portal do Governo, 2017. Disponível em: <https://www.cati.sp.gov.br/ppais/index.php>. Acesso em: 10 set. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. **Projeto LUPA 2016/2017**: Censo Agropecuário do Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável, 2019.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Agricultura e Abastecimento. **Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista – O Banco do Agronegócio Familiar (Feap/Banagro)**. São Paulo: Portal do Governo, 2023a. Disponível em: <https://www.cati.sp.gov.br/portal/produtos-e-servicos/feap>. Acesso em: 14 jan. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Instituto de Pesquisas Tecnológicas. **Plano de Ações para o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema (PADES-PONTAL 2022)**. São Paulo: IPT, SDE, 18 maio 2022c.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Desenvolvimento Regional. **SP lança programa para desenvolvimento da região do Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Portal do Governo, 09 fev. 2021. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/orgaos-governamentais/secretaria-de-desenvolvimento-regional/sp-lanca-programa-para-desenvolvimento-da-regiao-do-pontal-do-paranapanema/>. Acesso em: 10 set. 2023.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Justiça e Defesa de Cidadania. **Governo faz primeira entrega de títulos rurais da história em Pontal do Paranapanema**. São Paulo: Portal do Governo, 14 set. 2023b. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/governo-faz-primeira-entrega-de-titulos-rurais-da-historia-em-pontal-do-paranapanema/>. Acesso em: 15 set. 2023.

SAQUET, M. A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades: Uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F. DA; SOUSA, A. A. de; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. dos S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

SAVOLDI, A.; CUNHA, L. A. Uma abordagem sobre a agricultura familiar, Pronaf e a modernização da agricultura no sudoeste do Paraná na década de 1970. **Revista Geografar**, Curitiba: Universidade Federal do Paraná - UFPR, Programa de Pós-Graduação em Geografia, v. 5, n. 1, p. 25-45, jan./jun. 2010.

SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 78-88, abr./maio/jun. 2005.

SCHNEIDER, S. A presença e as potencialidades da Agricultura Familiar na América Latina e Caribe. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 11-33, set./dez. 2016.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 227-263, maio/ago. 2014.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. Agricultura Familiar no Brasil. *In*: PEREIRA, M.; SOLOAGA, I.; BRAVO, E. **Trampas de pobreza y desigualdad en México 1990-2000-2010**. Santiago, Chile: Rimisp, 2013. (Serie Documentos de Trabajo n° 145. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo).

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. F. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf–Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 12-41, 2021.

SCOLFORO, R. F. **Lei de acesso à informação e governança pública no município de Lavras**: fatores favoráveis e limitantes. 2013. 144 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

SEADE. Sistema Estadual de Análise de Dados. **Seade População**. 2018.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2022.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIEDENBERG, D. R. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. *In*: BECKER, D.; WITTMANN, M. L. (org.). **Desenvolvimento regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003. p. 157-173.

SILVA FILHO, O. J. da; GOMES JUNIOR, N. N. O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 1-4, 2020.

SILVA, C. R. F. E.; SILVA, M. R. F.; NUNES, E. M. A operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS) no território Açu-Mossoró (RN). **Revista EXTENDERE**, Mossoró, v. 5, n. 2, p. 148-165, jul./dez. 2017.

SILVA, E. E.; LASMAR, F. C.; PEREIRA, J. R. Redes sociais e governança democrática: o caso de uma instituição federal de ensino superior de Minas Gerais – Brasil. **Redes – Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 2, p. 104-123, 2013.

SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. Democratização e políticas públicas de desenvolvimento rural. *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 9-49.

SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A participação dos agricultores nas políticas de desenvolvimento rural: uma análise do Pronaf Infraestrutura e Serviços no Estado do Rio Grande do Sul (1997-2000). *In*: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 147-174.

SILVA, S. D.; JACOBI, P. R.; LAUDA-RODRIGUEZ, Z.; MILZ, B. Ciência e crise ambiental em meio a incêndio e pandemia. **Revista Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 24, p.1-7, 2021.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *In*: BOUERI, R.; COSTA, M. A. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2013. p. 117-146.

SOARES, P.; MARTINELLI, S. S.; MELGAREJO, L.; CAVALLI, S. B. Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 20, n. 1, p. 41-51, 2013.

SOUZA, C. Federalismo. *In*: MARTINS, C. B.; LESSA, R. (Coord.). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**: ciência política. São Paulo: ANPOCS, 2010. p. 341-366.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, F. C.; SIQUEIRA, J. F. A convergência da nova administração pública para governança pública: uma análise dos artigos internacionais e nacionais publicados entre 2000 e 2006. *In*: CONGRESSO USP CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 7., 2007, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: USP, 2007. p. 1-16.

SOUZA, S. P.; HESPANHOL, R. A. M. Interfaces entre Desenvolvimento Territorial e Rural a partir da Perspectiva dos Territórios da Cidadania do Estado de São Paulo. *In*: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE ESTUDOS TERRITORIAIS Y AMBIENTALES, 4., 2014, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: 6cieta, 2014. p. 528-550.

SPERA, S. T.; SANTOS, H. P.; FONTANELI, R. S.; TOMM, G. O. Efeitos de sistemas de produção de grãos envolvendo pastagens sob plantio direto nos atributos físicos de solo e na produtividade. **Revista Brasileira de Ciência do Solo**, Viçosa, v. 28, n. 3, p.533-542, 2004.

TACIBA (município). **Lei Complementar nº 12, de 31 de dezembro de 2019**. Taciba: Câmara Municipal, 2019a. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/107712208733647431734362612.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 657, de 20 de julho de 2016**. Taciba: Câmara Municipal, 2016a. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/11471290983824744837434776475523.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 672, de 07 de julho de 2017**. Taciba: Câmara Municipal, 2017a. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/116213053198881056744.PDF>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 699, de 03 de julho de 2018**. Taciba: Câmara Municipal, 2018a. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/11891333677198517555393492819.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 718, de 30 de julho de 2019**. Taciba: Câmara Municipal, 2019b. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/120813521086539056005509.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei nº 166, de 06 de junho de 1995**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e dá outras providências. Taciba: Prefeitura Municipal, 1995. Disponível em: <https://taciba.sp.gov.br/portal-da-transparencia/leis-municipais/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

TACIBA (município). **Lei nº 291, de 19 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre a criação do Conselho de Alimentação Escolar e dá outras providências. Taciba: Prefeitura Municipal, 2000. Disponível em: <https://taciba.sp.gov.br/portal-da-transparencia/leis-municipais/>. Acesso em: 20 dez. 2023.

TACIBA (município). **Lei nº 689, de 20 de dezembro de 2017**. Taciba: Câmara Municipal, 2017b. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1179132344628446943552253816673.PDF>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei nº 732, de 06 de maio de 2020**. Abertura de crédito adicional suplementar no orçamento. Taciba: Câmara Municipal, 2020. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/12191363961864410185708580.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei Orçamentária Anual nº 665, de 27 de dezembro de 2016**. Taciba: Câmara Municipal, 2016b. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1155129873319051295479107787737.PDF>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei Orçamentária Anual nº 688, de 20 de dezembro de 2017**. Taciba: Câmara Municipal, 2017c. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1178132292533730553861374838143800.PDF>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei Orçamentária Anual nº 706, de 11 de dezembro de 2018**. Taciba: Câmara Municipal, 2018b. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/119613403482969992457327245.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei Orçamentária Anual nº 726, de 20 de dezembro de 2019**. Taciba: Câmara Municipal, 2019c. Disponível em: <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1214135865389736276519416473.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TACIBA (município). **Lei Orgânica do Município de Taciba-SP**. Taciba: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <http://camarataciba.sp.gov.br/conteudo/Publica%C3%A7%C3%B5es/719>. Acesso em: 04 jan. 2024.

TOMASSINI, L. Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina. In: FLÓREZ, F. C. (ed.). **Democracia em déficit**: Governabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010.

296 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. *In*: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS; 2015.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica de intransigência. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 18, n. 26, p. 10-27, jan./jun. 2015.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. p. 140-151.

VALADARES, A. A.; ALVES, A. A.; GALIZA, M.; SILVA, S. P. **Agricultura Familiar e Abastecimento Alimentar no contexto do COVID-19**: Uma abordagem das ações públicas emergenciais. Brasília: IPEA, n. 69, p. 7-23, abr. 2021. (Nota Técnica IPEA)

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

VIEIRA FILHO, J. E. R.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da. Censo Agropecuário 2006: uma crítica ao recorte metodológico. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, Brasília, n. 6, p. 9-13, fev. 2010.

VILHENA, M. R.; ALVES JUNIOR, A.; FREITAS, A. F. Produtos da sociobiodiversidade no PAA e PNAE: Instrumentos de gestão operacional no PNAE. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, Viçosa, v. 8, n. 1, p. 71-102, jan./jun. 2019.

VILLELA, L. E.; PINTO, M. C. S. Governança e gestão social em redes empresariais: análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1067-1089, set./out. 2009.

VIUDES, E. B. **Gestão social no Território da Cidadania Pontal do Paranapanema**: análise do Colegiado de Desenvolvimento Territorial. 2019. 160 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2019.

VIZEU, F.; BIN, D. Democracia deliberativa: leitura crítica do caso CDES à luz da teoria do discurso. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 83-108, 2008.

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política, associativa e de políticas públicas. *In*: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

WANDERLEY, M. de N. B. “Franja periférica”, “pobres do campo”, “camponeses”: dilemas da inclusão social dos pequenos agricultores familiares. *In*: DELGADO, G. C.; BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). **Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017. p. 64-83.

WANDERLEY, M. de N. B. Raízes Históricas do Campesinato Brasileiro. *In*: TEDESCO, J. C. (org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. 2. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999. Cap. 1, p. 21-55.

WESZ JUNIOR, V. J. O Pronaf pós-2014: intensificando a sua seletividade? **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 89-113, 2021.

WIKIMEDIA COMMONS. **São Paulo Município de Taciba**. 18 set. 2020. Disponível em:
https://commons.wikimedia.org/w/index.php?title=File:SaoPaulo_Municip_Taciba.svg&ol did=463555574. Acesso em: 04 jan. 2024.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

ZIMMERMANN, S. A. A participação social e as políticas públicas para a agricultura e o meio rural brasileiro. *In*: LEITE, S. P.; MEDEIROS, L. S. (coord.). **Entre continuidades, mudanças e novas institucionalidades: políticas públicas e meio rural brasileiro (2003-2013)**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2019. p. 65-81. (Relatório de Pesquisa CNPq e FAPERJ).

ZUÑIGA, E. C. C.; ZUÑIGA, N. C.; MONTILLA, I. A. L. Agricultura familiar e plataformas digitais no contexto da COVID-19. **Boletim COVID-19**, Campinas, n. 15, p. 1-8, 2020.