

Governança municipal e agricultura familiar: práticas inovadoras para o desenvolvimento local em Taciba-SP

Municipal governance and family farming: innovative practices for local development in Taciba-SP

Gobernanza municipal y agricultura familiar: prácticas innovadoras para el desarrollo local en Taciba-SP

Autoria

Fúlvia Leticia Perego

-  Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE)
-  fulvialeticia.adv@uol.com.br
-  <https://orcid.org/0000-0002-1974-2659>

Maíra Rodrigues Uliana

-  Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE)
-  maira@unoeste.br
-  <https://orcid.org/0000-0002-2794-0217>

Sérgio Marques Costa

-  Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE)
-  sergiocosta@unoeste.br
-  <https://orcid.org/0000-0001-9287-065X>

Alba Regina Azevedo Arana

-  Universidade do Oeste Paulista (UNOESTE)
-  alba@unoeste.br
-  <https://orcid.org/0000-0001-8995-444>

RESUMO

Objetivo: Este artigo tem como objetivo analisar as práticas da governança municipal na manutenção da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, no contexto da Covid-19 que teve início em 2020. **Metodologia/abordagem:** A metodologia está alicerçada na pesquisa básica bibliográfica e documental, o estudo foi descritivo e analítico de abordagem qualitativa, o método foi o dedutivo. A base da coleta de dados foi guiada pela busca das informações junto os departamentos do Município de Taciba-SP no período de 2017 a 2020 (início da pandemia). **Principais resultados:** O estudo revelou que a governança pública municipal adotou uma nova relação com a sociedade, por meio da manutenção do agricultor familiar no campo, em especial no período pandêmico, apontando, dessa forma, que o poder público municipal de Taciba obteve uma governança pública forte, descentralizada e participativa com a comunidade local na medida em que se aproximou dos agricultores familiares, dos seus anseios e das suas necessidades. **Contribuições teóricas:** O estudo amplia a compreensão de se colocar em prática as bases teóricas da governança pública, a descentralização e a participação social, permeado pelo referencial de que o desenvolvimento deve se pautar no paradigma paraeconômico, superando a lógica econômica hegemônica na construção de políticas públicas. **Contribuições da gestão:** A pesquisa demonstra que a administração pública local que adota um modelo de gestão descentralizada e participativa, consolida uma governança pública mais inclusiva, capaz de atender de forma mais eficiente às demandas da sociedade em tempos de crise.

Palavras-chave: Agricultor familiar. Poder público municipal. Políticas públicas. Sociedade.

ABSTRACT

Goal: This article aims to analyze the practices of municipal governance in maintaining family farming in the Municipality of Taciba-SP, in the context of Covid-19 that began in 2020. **Methodology/approach:** The methodology is based on basic bibliographic and documentary research; the study was descriptive and analytical with a qualitative approach; the method was deductive. The basis for data collection was guided by the search for information from the departments of the Municipality of Taciba-SP in the period from 2017 to 2020 (beginning of the pandemic). **Main findings:** The study revealed that municipal public governance adopted a new relationship with society, through the maintenance of family farmers in the countryside, especially during the pandemic period, thus indicating that the municipal public authority of Taciba obtained strong, decentralized and participatory public governance with the local community as it approached family farmers, their desires and their needs. **Theoretical contributions:** The study broadens the understanding of how to put into practice the theoretical bases of public governance, decentralization and social participation, permeated by the reference that development should be based on the paraeconomic paradigm, overcoming the hegemonic economic logic in the construction of public policies. **Management contributions:** The research demonstrates that local public administration that adopts a decentralized and participatory management model consolidates a more inclusive public governance, capable of meeting society's demands more efficiently in times of crisis.

Keywords: Family farmer. Municipal government. Public policies. Society.

RESUMEN

Objetivo: Este artículo tiene como objetivo analizar las prácticas de gobernanza municipal en el mantenimiento de la agricultura familiar en el Municipio de Taciba-SP, en el contexto de Covid-19 iniciado en 2020. **Metodología/enfoque:** La metodología se basa en investigación bibliográfica y documental básica, el estudio fue descriptivo y analítico con enfoque cualitativo, el método fue deductivo. La base para la recolección de datos fue guiada por la búsqueda de informaciones en los departamentos del Municipio de Taciba-SP en el período de 2017 a 2020 (inicio de la pandemia). **Principales resultados:** El estudio reveló que la gobernanza pública municipal adoptó una nueva relación con la sociedad, a través del mantenimiento de los agricultores familiares en el campo, especialmente durante el período de pandemia, indicando así que el poder público municipal de Taciba obtuvo una gobernanza pública fuerte, descentralizada y participativa. sector con la comunidad local en la medida que se acercó a los agricultores familiares, a sus deseos y necesidades. **Aportes teóricos:** El estudio amplía la comprensión de poner en práctica las bases teóricas de la gobernanza pública, la descentralización y la participación social, permeadas por la referencia de que el desarrollo debe basarse en el paradigma paraeconómico, superando la lógica económica hegemónica en la construcción de políticas públicas. **Aportes a la gestión:** La investigación demuestra que la administración pública local que adopta un modelo de gestión descentralizado y participativo, consolida una gobernanza pública más inclusiva, capaz de atender de manera más eficiente las demandas de la sociedad en tiempos de crisis.

Palabras clave: Agricultor familiar. Poder público municipal. Políticas públicas. Sociedad.

■ INTRODUÇÃO

A agricultura familiar ocupa posição estratégica no desenvolvimento rural brasileiro, não apenas por sua contribuição para a produção de alimentos, mas também pelo papel que desempenha na geração de trabalho e renda, na permanência das famílias no campo e na dinamização das economias locais. Conforme Abramovay (1998), a agricultura familiar constitui uma categoria social e econômica cuja reprodução depende de políticas públicas capazes de promover acesso ao crédito, assistência técnica, mercados institucionais e serviços públicos de qualidade. Nessa mesma perspectiva, Görgen (2004) destaca que a agricultura camponesa enfrenta desafios decorrentes das transformações econômicas e da modernização agrícola, tornando indispensável a atuação do Estado na construção de políticas públicas que fortaleçam a produção, a organização social e a permanência das famílias no meio rural.

Nas últimas décadas, esse entendimento foi ampliado por estudos que passaram a compreender a agricultura familiar como elemento central do desenvolvimento territorial sustentável. Schneider (2016) ressalta que seu fortalecimento depende da integração entre políticas públicas, inovação, organização social e valorização das especificidades territoriais. De forma convergente, a FAO (2019) enfatiza que o desenvolvimento da agricultura familiar exige políticas articuladas que promovam segurança alimentar, mercados locais, sustentabilidade ambiental e inclusão produtiva. Nesse contexto, a efetividade dessas políticas não depende exclusivamente de sua formulação em âmbito federal ou estadual, mas também da capacidade dos governos locais de coordenar diferentes instituições, instrumentos e atores sociais na implementação das ações públicas.

Nas últimas décadas, a literatura sobre governança pública passou por significativa evolução. O conceito deixou de compreender exclusivamente a atuação do Estado como formulador e executor de políticas públicas para incorporar modelos de gestão baseados na cooperação entre governo, sociedade civil e setor privado, enfatizando processos participativos, coordenação interinstitucional, compartilhamento de responsabilidades e construção coletiva das decisões (Diniz, 1997; Ckagnazaroff et al., 2008). Em âmbito internacional, a governança colaborativa consolidou-se como importante abordagem para compreender a atuação conjunta entre diferentes atores na resolução de problemas públicos complexos, especialmente em políticas territoriais e de desenvolvimento local (Ansell & Gash, 2008; Pierre & Peters, 2000).

No contexto brasileiro, a descentralização político-administrativa promovida pela Constituição Federal de 1988 ampliou as responsabilidades dos municípios na implementação de políticas públicas e fortaleceu mecanismos de participação social, conferindo maior protagonismo aos governos locais na coordenação de ações voltadas ao desenvolvimento territorial. Entretanto, conforme destaca Arretche (1999), a descentralização, por si só, não garante maior efetividade das políticas públicas, sendo necessária

capacidade institucional para integrar diferentes setores governamentais e promover a participação dos atores locais. Nessa perspectiva, a governança pública constitui elemento fundamental para transformar competências administrativas em resultados concretos para a sociedade.

No campo da agricultura familiar, a literatura tem enfatizado principalmente a evolução das políticas públicas nacionais, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e as ações de assistência técnica e extensão rural, evidenciando sua importância para o fortalecimento produtivo, a segurança alimentar e o desenvolvimento rural (Sabourin et al., 2014; Schneider, 2016; FAO, 2019). Durante a pandemia da COVID-19, diversos estudos também analisaram os impactos da crise sanitária sobre os agricultores familiares, destacando os desafios enfrentados na comercialização da produção, na manutenção da renda e na continuidade das cadeias curtas de abastecimento (Futemma et al., 2021; Breitenbach, 2021; Grisa & Niederle, 2020; Cassol, Vargas & Canever, 2020).

Apesar desse avanço, observa-se que a maior parte das pesquisas se concentra na avaliação de programas federais, políticas setoriais ou análises em escala nacional e estadual. Permanecem relativamente menos exploradas as experiências municipais capazes de evidenciar como a governança pública local articula diferentes políticas, instituições e mecanismos participativos para responder às necessidades específicas da agricultura familiar, sobretudo em contextos de crise. Assim, mais do que analisar políticas públicas isoladamente, torna-se relevante compreender os arranjos institucionais, os mecanismos de coordenação e as formas de participação que possibilitam sua implementação no nível local.

É nesse contexto que se insere o Município de Taciba, localizado na região do Pontal do Paranapanema, Estado de São Paulo. Entre 2017 e 2020, o município desenvolveu um conjunto articulado de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar, integrando programas federais, estaduais e iniciativas próprias, intensificadas durante o início da pandemia da COVID-19. A experiência apresenta características relevantes para analisar como mecanismos de governança pública — baseados na coordenação institucional, na descentralização administrativa e na participação social — podem contribuir para ampliar a capacidade de resposta do poder público frente a situações de elevada vulnerabilidade social e econômica.

Diante desse cenário, este estudo parte do seguinte problema de pesquisa: qual foi o papel da governança pública municipal na coordenação de políticas públicas voltadas à manutenção da agricultura familiar no Município de Taciba-SP durante o período de 2017 a 2020, incluindo o início da pandemia da COVID-19? Assim, o objetivo do artigo consiste em analisar como os mecanismos de governança pública adotados pelo governo municipal contribuíram para a implementação integrada de políticas públicas destinadas ao fortalecimento da agricultura familiar, discutindo essa experiência à luz da literatura sobre governança pública, descentralização e desenvolvimento territorial.

Embora a literatura sobre agricultura familiar tenha avançado significativamente desde os estudos clássicos de Abramovay (1998) e Görden (2004), que consolidaram a compreensão da agricultura familiar como eixo estruturante do desenvolvimento rural brasileiro, observa-se que a maior parte das pesquisas concentra-se na análise das políticas públicas em esca-

la nacional ou estadual. Permanecem relativamente menos exploradas as experiências municipais capazes de evidenciar como a governança pública local articula diferentes políticas, instituições e mecanismos participativos para responder às necessidades específicas da agricultura familiar, sobretudo em contextos de crise. Assim, mais do que analisar políticas públicas isoladamente, torna-se relevante compreender os arranjos institucionais, os mecanismos de coordenação e as formas de participação que possibilitam sua implementação no nível local.

Ao privilegiar a escala municipal, esta pesquisa amplia a compreensão sobre a implementação prática da governança pública em contextos locais, oferecendo evidências empíricas acerca dos mecanismos institucionais que articulam Estado e sociedade na construção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, contribuindo para reduzir uma lacuna ainda pouco explorada na literatura nacional.

■ REFERENCIAL TEÓRICO

Governança pública, descentralização e políticas públicas

O conceito de governança pública passou por significativa transformação nas últimas décadas. Inicialmente associado à capacidade do Estado de governar, formular decisões e executar políticas públicas, o termo passou a incorporar dimensões mais amplas, relacionadas à coordenação entre diferentes atores, à participação social, à descentralização das decisões e à construção de arranjos institucionais capazes de responder a problemas públicos complexos. Nesse sentido, a governança não se limita à ação estatal isolada, mas envolve a articulação entre Estado, sociedade civil, instituições públicas, agentes econômicos e grupos sociais diretamente afetados pelas políticas públicas.

No campo da administração pública, Diniz (1997) contribui para compreender a governança como capacidade do Estado de formular, coordenar e implementar políticas, considerando tanto os recursos institucionais quanto as condições políticas necessárias para sua efetivação. Essa perspectiva permite analisar a governança pública para além da existência formal de programas e normas, incorporando a capacidade real de articulação entre governo e sociedade. Assim, a governança envolve não apenas decisão, mas também coordenação, mediação de interesses, mobilização de recursos e implementação das ações públicas.

Ckagnazaroff et al. (2008) aprofundam essa discussão ao relacionar governança, planejamento e desenvolvimento local, destacando três dimensões centrais: comando, coordenação e implementação. O comando refere-se à capacidade de liderança e articulação do poder público na condução das políticas; a coordenação diz respeito à integração de diferentes demandas, setores e atores; e a implementação corresponde à mobilização dos recursos técnicos, financeiros, políticos e institucionais necessários à execução das ações. Essas dimensões são especialmente relevantes para estudos em escala municipal, pois permitem verificar como o governo local organiza suas capacidades institucionais para responder às necessidades da população.

No Brasil, o debate sobre governança pública está diretamente relacionado ao processo de descentralização político-administrativa intensificado após a Constituição Federal de 1988. A ampliação das competências municipais fortaleceu o papel dos governos locais na implementação das políticas públicas, especialmente nas áreas sociais, territoriais e de desenvolvimento. Contudo, Arretche (1999) ressalta que a descentralização, por si só, não garante maior democratização nem maior efetividade das políticas públicas. Para que produza resultados concretos, é necessário que venha acompanhada de capacidade institucional, coordenação intergovernamental, recursos financeiros e participação social.

Dessa forma, a descentralização deve ser compreendida como condição importante, mas não suficiente, para o fortalecimento da governança pública. A transferência de responsabilidades para os municípios exige capacidade administrativa, planejamento, articulação com os atores locais e mecanismos de acompanhamento das ações. Nesse sentido, a governança pública municipal assume papel estratégico, pois é no território local que as demandas sociais se expressam de forma mais concreta e onde as políticas públicas precisam ser adaptadas às especificidades econômicas, sociais, culturais e ambientais.

De Sant'Anna, Neto e Marchi (2020) reforçam essa perspectiva ao relacionarem governança pública, ativação social e desenvolvimento local. Para os autores, o desenvolvimento local depende da capacidade dos atores sociais e institucionais de construir ações coletivas, mobilizar recursos e formular escolhas públicas orientadas ao interesse coletivo. Assim, a governança pública torna-se uma expressão do território, pois resulta das relações estabelecidas entre o poder público, a sociedade civil e os demais agentes envolvidos na produção da vida social.

No plano internacional, as pesquisas sobre governança pública evoluíram a partir da crítica aos modelos centralizados e hierárquicos de administração estatal. A emergência de problemas públicos complexos, como desigualdades territoriais, insegurança alimentar, crises ambientais e sanitárias, passou a exigir formas mais integradas e colaborativas de gestão. Nesse contexto, a governança passou a ser tratada como processo de articulação entre diferentes escalas de poder, instituições e atores sociais, sendo especialmente relevante para políticas públicas que demandam ação territorializada e participação local.

No Brasil, essa discussão ganha especificidade em razão das desigualdades regionais, da diversidade territorial e da importância dos municípios na implementação das políticas públicas. A literatura nacional tem demonstrado que a efetividade das ações públicas depende da capacidade dos governos locais de articular programas federais e estaduais com iniciativas próprias, adaptando-os às realidades locais. Assim, o município deixa de ser apenas executor de políticas formuladas em outras escalas e passa a atuar como agente de coordenação, mediação e indução do desenvolvimento local.

Governança pública e agricultura familiar

A agricultura familiar ocupa posição estratégica no desenvolvimento rural brasileiro, não apenas pela sua relevância produtiva, mas também por sua contribuição social, ambiental e territorial. Schneider (2016) destaca que a

continuidade da agricultura familiar depende de condições que ultrapassam a dimensão econômica, envolvendo aspectos sociais, culturais, simbólicos e institucionais. Isso significa que a permanência do agricultor familiar no campo está associada à existência de políticas públicas capazes de garantir acesso à terra, crédito, assistência técnica, mercados institucionais, infraestrutura e condições dignas de reprodução social.

Os estudos de Abramovay (1998) constituem um marco na compreensão da agricultura familiar brasileira ao evidenciar que sua reprodução social depende da existência de políticas públicas permanentes e de serviços públicos de apoio ao desenvolvimento rural. Em perspectiva complementar, Görgen (2004) destaca que o fortalecimento da agricultura camponesa exige ações estatais capazes de articular produção, organização social e desenvolvimento territorial. Essas contribuições forneceram as bases para pesquisas posteriores, como as de Schneider (2016), que ampliaram a compreensão da agricultura familiar para além da dimensão produtiva, incorporando aspectos territoriais, institucionais e de governança.

Nesse sentido, a agricultura familiar deve ser compreendida como categoria social e produtiva que demanda políticas públicas integradas. Programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e os instrumentos de regularização e apoio produtivo constituem importantes mecanismos de fortalecimento do setor. Entretanto, a efetividade dessas políticas depende da forma como são implementadas no território, especialmente da capacidade dos governos locais de articular os agricultores, os conselhos municipais, os órgãos técnicos e os recursos disponíveis.

A FAO (2019) enfatiza que o fortalecimento da agricultura familiar exige políticas públicas que ultrapassem o acesso ao crédito, incorporando a construção de mercados locais, o apoio às cadeias curtas de comercialização, a valorização da produção sustentável e a garantia da segurança alimentar. Essa abordagem dialoga diretamente com a perspectiva da governança pública, pois pressupõe coordenação entre diferentes políticas e participação dos sujeitos envolvidos.

Durante a pandemia da COVID-19, a vulnerabilidade da agricultura familiar tornou-se ainda mais evidente. Estudos como os de Fudemma et al. (2021), Breitenbach (2021), Grisa e Niederle (2020) e Cassol, Vargas e Canever (2020) demonstraram que os agricultores familiares enfrentaram dificuldades relacionadas à comercialização, à interrupção de canais de venda, à redução da demanda e à insegurança alimentar. Ao mesmo tempo, esses estudos indicaram que experiências locais de reorganização produtiva, fortalecimento de cadeias curtas e manutenção de compras institucionais foram importantes para reduzir os impactos da crise.

Nesse contexto, a governança pública municipal assume papel decisivo. Em momentos de crise, como a pandemia, a capacidade de resposta do poder público local depende da articulação entre planejamento, participação social, coordenação institucional e implementação de ações emergenciais. A agricultura familiar, por estar fortemente vinculada ao território, exige políticas públicas ajustadas às condições locais e construídas com a participação dos agricultores e de suas organizações representativas.

Embora a literatura sobre agricultura familiar tenha avançado na análise de programas nacionais e estaduais, ainda são necessárias pesqui-

sas que examinem como os municípios operacionalizam essas políticas no cotidiano da gestão pública. A escala municipal permite observar os mecanismos concretos de governança: como os programas são articulados, como os conselhos participam das decisões, como os recursos são mobilizados, como as demandas dos agricultores são incorporadas e como as políticas contribuem para a permanência das famílias no campo.

Assim, a relação entre governança pública, descentralização, políticas públicas e agricultura familiar pode ser compreendida a partir de três dimensões principais. A primeira refere-se à capacidade de comando do governo municipal, isto é, sua habilidade de liderar processos e definir prioridades públicas. A segunda corresponde à coordenação entre diferentes políticas, programas, departamentos, conselhos e agricultores familiares. A terceira diz respeito à implementação, compreendida como a capacidade de transformar decisões em ações concretas, com recursos, instrumentos técnicos e participação social.

A partir desse referencial, a análise da governança municipal voltada à agricultura familiar deve considerar não apenas a existência de programas públicos, mas a forma como esses programas são articulados no território. Desse modo, o estudo da experiência municipal permite compreender como a descentralização pode se converter em prática efetiva de governança, desde que acompanhada de participação social, capacidade institucional e coordenação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Instrumentos para o levantamento dos dados

A pesquisa caracteriza-se como um estudo de natureza qualitativa, descritiva e analítica, fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental. A abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender os mecanismos de governança pública municipal relacionados à formulação, coordenação e implementação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar no Município de Taciba-SP. O estudo não teve como finalidade mensurar impactos causais diretos, mas analisar, a partir de documentos oficiais e literatura especializada, como o poder público municipal articulou ações, programas e instrumentos institucionais destinados ao fortalecimento da agricultura familiar no período investigado.

A estratégia metodológica adotada foi o estudo de caso documental, tendo como unidade de análise o Município de Taciba-SP. A escolha desse recorte justifica-se pela existência de um conjunto de políticas públicas municipais, estaduais e federais operacionalizadas no âmbito local entre 2017 e 2020, incluindo ações desenvolvidas no início da pandemia da COVID-19. O estudo de caso permitiu examinar, em profundidade, a relação entre governança pública, descentralização administrativa, participação social e implementação de políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares.

A pesquisa bibliográfica foi utilizada para construir o referencial teórico sobre governança pública, descentralização, desenvolvimento local, políticas públicas e agricultura familiar. Foram considerados autores nacionais e internacionais que discutem a capacidade estatal, os arranjos

de governança, a participação social, a coordenação institucional e a implementação de políticas públicas em escala local. Essa etapa permitiu definir as categorias analíticas utilizadas na interpretação dos documentos: comando, coordenação e implementação, conforme a concepção teórica de Diniz (1997) e Ckagnazaroff et al. (2008).

A pesquisa documental teve como base documentos oficiais, dados secundários e registros administrativos relacionados ao Município de Taciba-SP e às políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Foram consultadas fontes institucionais municipais, estaduais e federais, incluindo leis municipais, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA), atas de conselhos municipais, dados do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA), informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), documentos da Casa da Agricultura, registros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), informações sobre programas como PRONAF, FEAP/BANAGRO, Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), Cadastro Ambiental Rural (CAR), Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária (DCAA), Programa Melhor Caminho e Patrulha Agrícola Municipal.

O período analisado compreende os anos de 2017 a 2020. A delimitação temporal foi definida por corresponder ao mandato municipal iniciado em 2017 e encerrado em 2020, permitindo observar a organização das ações públicas voltadas à agricultura familiar ao longo de uma gestão administrativa completa. O ano de 2020 foi mantido no recorte por corresponder ao início da pandemia da COVID-19, momento em que foram observadas respostas institucionais específicas direcionadas aos agricultores familiares, especialmente por meio do projeto municipal “A agricultura familiar não pode parar na pandemia” e da continuidade das compras institucionais vinculadas ao PNAE.

Para a seleção dos documentos, foram adotados critérios de inclusão e exclusão. Foram incluídos documentos oficiais relacionados diretamente à agricultura familiar, à gestão pública municipal, ao orçamento público, aos programas de apoio produtivo, à alimentação escolar, à assistência técnica, à extensão rural e às ações implementadas no período de 2017 a 2020. Também foram incluídos documentos com dados estatísticos oficiais sobre estrutura agrária, unidades de produção agropecuária, população rural, produção agrícola e políticas públicas rurais. Foram excluídos documentos sem relação direta com o objeto da pesquisa, registros sem identificação institucional, informações sem data ou autoria definida, materiais de caráter opinativo ou promocional e documentos que não apresentassem relação com o período analisado.

Os dados documentais foram organizados em matrizes de análise, considerando três eixos principais: a) caracterização da agricultura familiar no Município de Taciba-SP; b) identificação das políticas públicas e programas implementados ou operacionalizados no período de 2017 a 2020; e c) análise dos mecanismos de governança pública presentes na articulação entre poder público municipal, conselhos, órgãos técnicos e agricultores familiares. Essa sistematização permitiu distinguir dados contextuais, como número de Unidades de Produção Agropecuária e área ocupada, de evidências institucionais relacionadas à coordenação e implementação das políticas públicas.

O método de análise adotado foi a análise documental de caráter qualitativo, orientada por categorias analíticas previamente definidas a partir do referencial teórico. A análise documental permitiu examinar o conteúdo dos documentos, identificar recorrências, relações institucionais, formas de coordenação e evidências de implementação das políticas públicas. As categorias utilizadas foram: comando, compreendido como a capacidade de liderança e definição de prioridades pelo poder público municipal; coordenação, entendida como a articulação entre setores administrativos, conselhos municipais, órgãos técnicos e agricultores familiares; e implementação, definida como a capacidade de mobilizar recursos financeiros, técnicos, institucionais e humanos para executar as políticas públicas.

A análise foi realizada em cinco etapas. Na primeira etapa, procedeu-se ao levantamento bibliográfico sobre governança pública, descentralização, políticas públicas, desenvolvimento local e agricultura familiar. Na segunda etapa, foram identificadas e selecionadas as fontes documentais relacionadas ao Município de Taciba-SP e às políticas públicas rurais. Na terceira etapa, os documentos foram classificados conforme sua natureza: normativos, orçamentários, administrativos, estatísticos e programáticos. Na quarta etapa, os dados foram organizados nas matrizes de análise, possibilitando a comparação entre programas, ações e instrumentos de gestão. Na quinta etapa, procedeu-se à interpretação dos dados à luz das categorias comando, coordenação e implementação, buscando compreender como a governança pública municipal se expressou na condução das políticas voltadas à agricultura familiar.

Desse modo, a metodologia adotada possibilitou analisar a experiência municipal sem reduzir o estudo à descrição de ações governamentais. Ao contrário, buscou-se compreender como os documentos evidenciam mecanismos de governança pública, articulação institucional e capacidade de implementação das políticas públicas no nível local. Ressalta-se, contudo, que, por se tratar de estudo qualitativo e documental, os resultados não permitem inferir causalidade direta entre as ações municipais e todos os indicadores de permanência da agricultura familiar no campo, mas permitem interpretar como os instrumentos de gestão pública e participação social contribuíram para a organização das respostas institucionais no período analisado.

Objeto de Estudo

O Município de Taciba está localizado no interior do Estado de São Paulo, com uma área total de 607.267 Km², pertencente a região intermediária e imediata de Presidente Prudente-SP, sendo um dos 32 municípios que compõe o Pontal do Paranapanema (Figura 1). 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 habitante por quilômetro quadrado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2023).

Figura 1

Localização do Município de Taciba no Estado de São Paulo

**Nota.** IBGE (2019).

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

Referido Município possui como característica econômica predominante da agricultura, destacando-se os plantios de soja, milho, amendoim, café, abobora, 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) como tendo um índice alto de desenvolvimento humano municipal (IDHM) 0,723 (IBGE, 2023).

Segundo os dados do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo [LUPA] (2009), em 2007 havia no Município de Taciba 449 Unidades de Produção Agropecuária [UPAs], das quais 354 pertenciam a agricultura familiar e 95 UPAs aos médios e grandes proprietários rurais. Em 2017, os dados do LUPA relativos aos anos 2016 e 2017 (LUPA, 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 a agricultura familiar e 107 pertencem as médias e grandes propriedades rurais.

Referidos dados refletem a realidade brasileira de que 77% dos estabelecimentos agropecuários no Brasil são classificados como sendo agricultura familiar (IBGE, 2017). De 2007 a 2017 houve um aumento de 52 UPAs ligadas a agricultura familiar, ou seja, o equivalente a 14,7% das unidades de produção passou a existir no Município de Taciba. 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, havendo um crescimento desse setor de 14,7% unidades de produção agrícola, no período de 2007 a 2017, além disso, a quantidade de pessoas residentes na zona rural, no período de 2010 a 2018, teve um aumento de 1,7%, não ocorrendo o êxodo rural (IBGE, 2023). Dessa forma, embora vem ocorrendo o aumento populacional no Município de Taciba, 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 pelos agricultores familiares.

Gestão pública e governança municipal em Taciba-SP: bases para o poder local

O poder público municipal de Taciba-SP se utilizando 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 as reivindicações e necessidades do agricultor familiar tacibense.

Na perspectiva da governança pública, o comando não se restringe à atuação exclusiva do Estado, mas é exercido de forma compartilhada entre o poder público e os diferentes atores sociais envolvidos na formulação e implementação das políticas públicas. Nessa configuração, o governo municipal assume o papel de liderança e articulação institucional, promovendo a integração entre órgãos públicos, organizações da sociedade civil e demais agentes interessados na construção de soluções para os problemas coletivos (Ckagnazaroff et al., 2008). Para Diniz (1997), a dimensão do comando deve ser analisada a partir da forma como o governo exerce sua capacidade de liderança nos processos de governança, bem como do grau de envolvimento da sociedade civil e do setor privado na formulação, coordenação e implementação das políticas públicas.

A dimensão da coordenação refere-se à capacidade do Estado de integrar diferentes setores governamentais, políticas públicas e atores sociais em torno de objetivos comuns. Segundo Diniz (1997), essa capacidade manifesta-se na articulação entre demandas setoriais e territoriais, buscando compatibilizar interesses distintos e promover ações intersetoriais voltadas ao interesse público. No âmbito municipal, a coordenação envolve a integração entre diferentes secretarias, conselhos, instituições públicas e organizações da sociedade civil, permitindo que as políticas públicas sejam planejadas e executadas de forma articulada e coerente com as necessidades do território. Assim, a capacidade de coordenação representa um dos principais elementos da governança pública, pois favorece a construção de soluções coletivas para problemas complexos e amplia a efetividade das ações governamentais.

A dimensão da implementação, por sua vez, corresponde à capacidade do Estado de transformar decisões e diretrizes em ações concretas. Para Ckagnazaroff et al. (2008), essa capacidade depende da mobilização de recursos técnicos, financeiros, institucionais e políticos necessários à

execução das políticas públicas, bem como da existência de estruturas administrativas qualificadas e de condições políticas que assegurem sua continuidade. Assim, a implementação não se restringe à disponibilidade de recursos materiais, mas envolve também competência técnica, capacidade de gestão, coordenação institucional e sustentação política, elementos indispensáveis para que as políticas públicas alcancem os resultados esperados e promovam efetivamente o desenvolvimento local.

Neste estudo, as dimensões de comando, coordenação e implementação constituem as categorias analíticas utilizadas para interpretar a atuação do poder público municipal de Taciba-SP na condução das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Essas categorias permitem examinar não apenas a existência de programas governamentais, mas também a capacidade institucional do governo local de articular diferentes atores, mobilizar recursos e implementar ações capazes de responder às demandas dos agricultores familiares, especialmente no contexto da pandemia da COVID-19.

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 (De Sant'Anna; Neto; Marchi, 2020).

É claro que a simples existência dos mecanismos institucionais – gestão descentralizada e participativa das políticas públicas – não significa que os mesmos estejam exercendo o seu papel de forma efetiva e contribuindo para a consolidação de uma governança pública forte, que atenda os 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. 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 será, salvo casos que a própria Constituição prevê, alvo de interferência de outro. No Município de Taciba é possível verificar a autonomia política, administrativa e financeira por meio da Lei Complementar 12/2019 (2019) que dispõe sobre a Reorganização Administrativa da Prefeitura Municipal de Taciba, estando estampada essa autonomia expressamente no artigo 2º e seus incisos.

Importante mencionar que a descentralização política-administrativa por si só não transforma as relações entre o Estado e a sociedade, no sentido de viabilizar políticas públicas que seja 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 afeta a coletividade e, ainda, viabilizar o desenvolvimento local de acordo com as necessidades e interesses dos diversos atores, numa perspectiva multidimensional.

Embora frequentemente associados, os conceitos de descentralização, democratização e participação social possuem significados distintos. A descentralização refere-se à redistribuição das competências e do poder decisório entre os diferentes níveis da administração pública; entretanto, esse processo somente produz avanços democráticos quando articulado à participação efetiva da sociedade civil nos espaços de formulação, implementação e controle das políticas públicas. Assim, conforme destaca Rofman (1990), a descentralização adquire sentido como instrumento de fortalecimento da governança pública apenas quando favorece a construção de decisões compartilhadas entre Estado e sociedade.

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 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.

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 (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 na secretaria municipal da agricultura.

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 as 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 da agricultura, pecuária e meio ambiente e pelos dados dos órgãos oficiais sobre a agricultura familiar no Município de Taciba-SP.

A *Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO]* (2016, 2017, 2018, 2019) 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.

A *Lei Orçamentária Anual* [LOA] (2016, 2017, 2018, 2019) 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), estabelecida pela *Lei nº 689* (2017) e com a LDO, contendo o demonstrativo da compatibilização da programação dos orçamentos.

O Município de Taciba 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 732 de 06 de maio de 2020* (2020), exercício financeiro 2020. Portanto, o poder público municipal atento as 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.

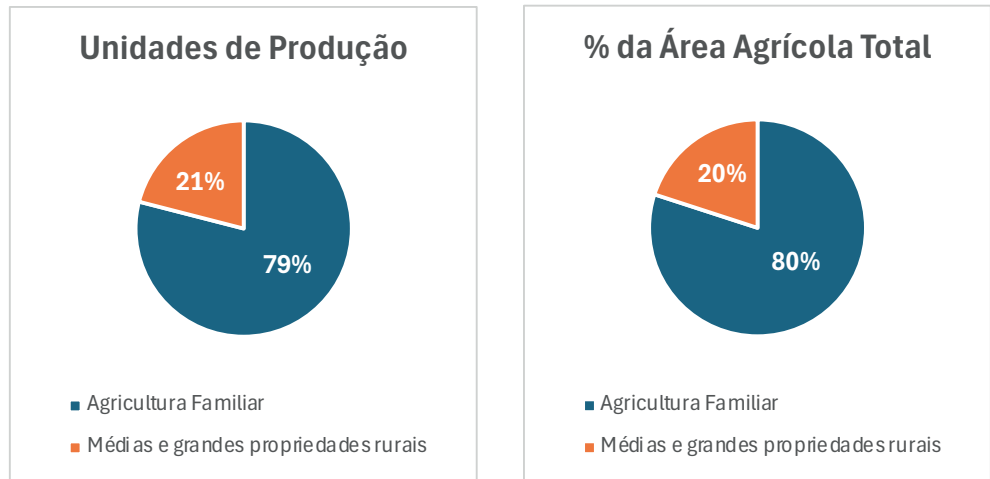
Análise dos programas de políticas públicas voltadas a agricultura familiar no município de Taciba-SP

Os dados do LUPA (2009) demonstram que em 2007 havia no Município de Taciba 449 UPAs, das quais 354 pertenciam a agricultura familiar e 95 UPAs aos médios e grandes proprietários rurais. Segundo os dados do LUPA (2019), referentes ao levantamento de 2016/2017, o Município de Taciba contabilizava 513 Unidades de Produção Agropecuária (UPAs), das quais 406 eram classificadas como agricultura familiar e 107 correspondiam às médias e grandes propriedades rurais. Esses dados indicam que a agricultura familiar permaneceu representando a maior parcela das unidades produtivas do município, correspondendo a aproximadamente 79% do total, proporção semelhante à observada no levantamento anterior. Assim, o crescimento do número absoluto de UPAs deve ser interpretado em conjunto com outros indicadores relacionados à implementação das políticas públicas e à dinâmica da atividade agrícola local.

No Município de Taciba existem 107 UPAs de médias e grandes propriedades rurais (não familiar), o que equivale a 21% das unidades de produção agropecuária e detém o total de 48.800,30 hectares, o equivalente a 80% da área agrícola total, enquanto 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 04 módulos fiscais ou 96 ha), ocupam uma área menor, o equivalente a 20% da área agrícola total .. (Figura 2).

Figura 2

Unidades de Produção no Município de Taciba-SP 2024



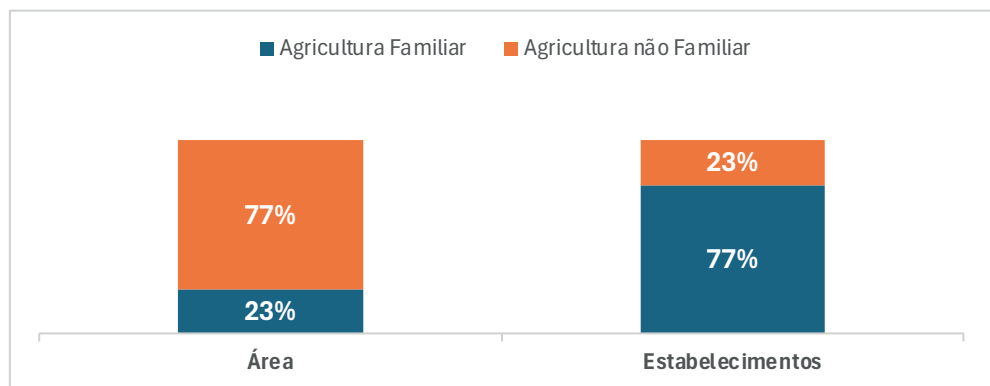
Fonte: Elaborada pelos autores com base em documentos institucionais da Prefeitura Municipal de Taciba (consulta realizada em 2024)

A Figura 2 apresenta a estrutura institucional atualmente existente no município. Sua finalidade é facilitar a compreensão da organização dos órgãos envolvidos na gestão da agricultura familiar, não sendo utilizada como fonte de análise dos resultados, que se restringem ao período de 2017 a 2020.

Nesse sentido, verifica-se que o Município de Taciba 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 (Figura 3). 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).

Figura 3

A proporção das áreas e dos números de estabelecimentos ligados a agricultura familiar e não familiar.



Nota. IBGE (2019).

Segundo os dados do último Censo Agropecuário do Estado de São Paulo (IBGE, 2019) e do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (São Paulo, 2019), a produção rural do Município de Taciba é composta por uma diversidade de culturas agrícolas e florestais, assim como por diferentes criações animais, informando um grande número de produtores rurais envolvidos, que além de gerar renda, colabora 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 1 possibilita observar que há um aumento na produção e no número de agricultores existentes no Município de Taciba-SP a partir de 2007/2008 (LUPA, 2009; 2019).

Tabela 1

Estatísticas Agrícolas, 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 UPA/Área total	449	513	54.775,20	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

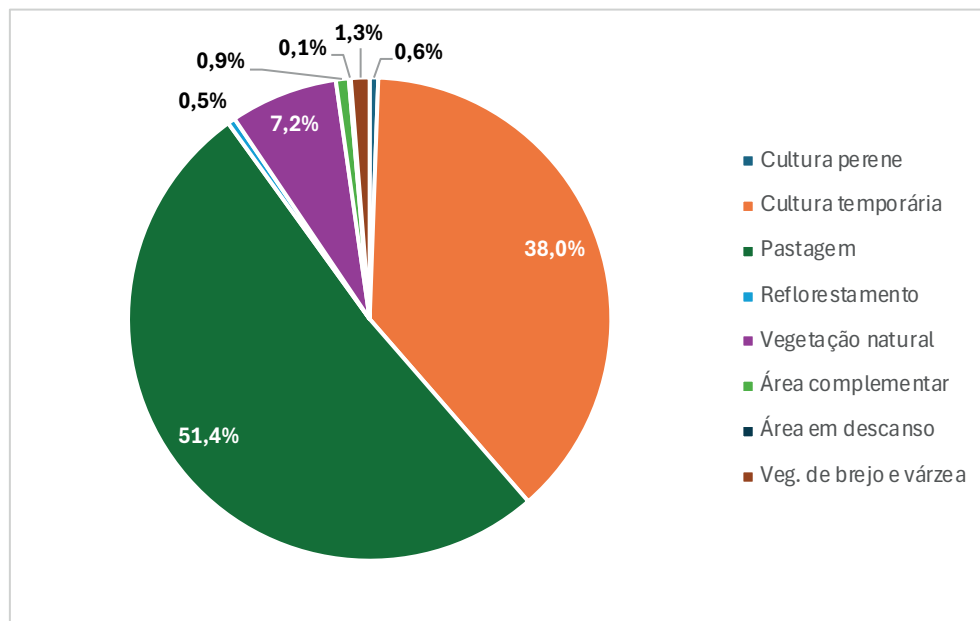
Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados do Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo (LUPA 2007/2008 e LUPA 2016/2017) (São Paulo, 2009; São Paulo, 2019).

Os dados do LUPA indicam que, entre os levantamentos de 2007/2008 e 2016/2017, o número de Unidades de Produção Agropecuária (UPAs) aumentou de 449 para 513, correspondendo a um crescimento de 14,25%, enquanto a área total cadastrada passou de 54.775,20 ha para 60.585,70 ha, representando um incremento de 10,61%. Esses dados evidenciam mudanças na estrutura produtiva do município ao longo do período; entretanto, não permitem, isoladamente, identificar os fatores responsáveis por esse crescimento. Por essa razão, tais informações são utilizadas neste estudo como elementos de caracterização do contexto agrícola local e são interpretadas em conjunto com as evidências relativas às políticas públicas implementadas, aos mecanismos de governança municipal e às estratégias de fortalecimento da agricultura familiar analisadas nas seções seguintes.

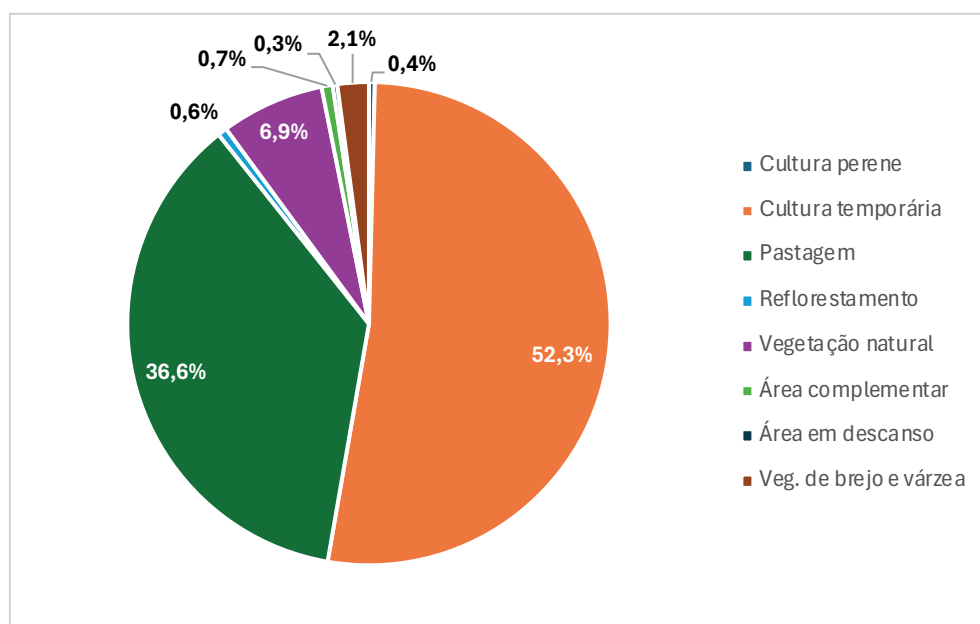
Em 2016/2017, as culturas perenes e temporárias ocupavam 31.952,50 ha, correspondendo a 52,7% da área cultivada, distribuídas em 336 UPAs. As áreas de pastagem, por sua vez, estavam presentes em 422 UPAs e abrangiam 22.154,10 ha, equivalentes a 36,6% da área total cadastrada, evidenciando a coexistência de diferentes sistemas produtivos no município. (Figura 4 e 5).

Figura 4

Estatísticas Agrícolas, Município de Taciba-SP, Lupa 2007/2008.

**Figura 5**

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



O Município de Taciba tem uma participação importante na diversificação dos produtos cultivados pela agricultura familiar que chegam até a mesa dos

consumidores, implementando 08 novas culturas entre os anos de 2007/2008 a 2016/2017, tais como: milho 2 safra; amendoim; abobora; cana-de-açúcar para outras finalidades; batata-doce; alface; maracujá; e o limão, segundo as informações do LUPA (2009, 2019).

O poder público municipal de Taciba no desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar

Os resultados da análise documental indicam que, entre 2017 e 2020, o poder público municipal de Taciba exerceu papel relevante na articulação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, assumindo funções de coordenação entre programas federais, estaduais e municipais e promovendo sua implementação no contexto local. As evidências levantadas demonstram a mobilização de instrumentos institucionais, recursos administrativos e mecanismos de articulação entre diferentes órgãos públicos, aspectos que, à luz das categorias analíticas propostas por Diniz (1997) e Ckagnazaroff et al. (2008), caracterizam elementos de comando, coordenação e implementação da governança pública.

Da mesma forma, os documentos analisados indicam que parte das ações desenvolvidas foi construída em diálogo com as demandas apresentadas pelos agricultores familiares e pelos espaços institucionais de participação existentes no município, contribuindo para a implementação de políticas públicas direcionadas ao fortalecimento da agricultura familiar durante o período estudado. Ressalta-se, contudo, que os resultados obtidos dizem respeito à capacidade institucional observada no caso analisado e não permitem estabelecer relações causais diretas entre as ações governamentais e todos os indicadores de desempenho da agricultura familiar.

A Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) constitui uma das principais políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, ao promover a difusão de conhecimentos técnicos, a adoção de tecnologias apropriadas e o aperfeiçoamento dos sistemas produtivos. Além de contribuir para o aumento da produtividade e da renda, a ATER favorece a diversificação da produção, a gestão da propriedade rural e a adoção de práticas ambientalmente sustentáveis, ampliando as oportunidades de permanência das famílias no meio rural.

Segundo a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD, 2018), a assistência técnica representa um dos fatores estratégicos para potencializar a capacidade produtiva dos agricultores familiares, orientando a tomada de decisão e a incorporação de tecnologias compatíveis com a realidade de cada propriedade. Essa perspectiva converge com Schneider (2016), ao destacar que o fortalecimento da agricultura familiar depende não apenas do acesso ao crédito, mas também da oferta contínua de serviços de assistência técnica, capacitação e apoio institucional, capazes de ampliar a autonomia produtiva e a inserção dos agricultores nos mercados.

Sob a perspectiva da governança pública, a ATER também representa importante mecanismo de coordenação entre Estado e agricultores familiares, pois aproxima os órgãos públicos das demandas locais e favorece a construção de soluções compartilhadas. Conforme Diniz (1997) e Ckagnazaroff et al. (2008), políticas públicas dessa natureza fortalecem a capacidade de coordenação e implementação do poder público, uma vez

que articulam diferentes instituições, recursos técnicos e atores sociais em torno do desenvolvimento rural. Nesse sentido, a atuação da ATER ultrapassa a dimensão estritamente produtiva, constituindo instrumento de apoio à segurança alimentar, à conservação dos recursos naturais e ao desenvolvimento territorial sustentável.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) constitui uma das principais políticas públicas de segurança alimentar e de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. Além de assegurar alimentação adequada aos estudantes da educação básica, o programa promove a geração de renda no meio rural ao estabelecer que parte dos alimentos adquiridos pelas escolas públicas seja proveniente da agricultura familiar. Dessa forma, o PNAE articula simultaneamente objetivos educacionais, sociais, econômicos e de desenvolvimento rural.

No Município de Taciba, os recursos financeiros são repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) à administração municipal, responsável pela operacionalização das compras e pela articulação com os agricultores familiares locais. Entretanto, a efetividade dessa política depende da capacidade institucional do governo municipal de coordenar os diferentes atores envolvidos, incluindo secretarias municipais, unidades escolares, órgãos de assistência técnica e produtores rurais.

A literatura demonstra que programas de compras públicas, como o PNAE, exercem papel estratégico na consolidação dos mercados institucionais da agricultura familiar. Segundo a FAO (2019), esses instrumentos contribuem para ampliar a segurança alimentar, estimular circuitos curtos de comercialização e fortalecer o desenvolvimento territorial. De forma semelhante, Grisa e Niederle (2020) destacam que o aperfeiçoamento das políticas alimentares constitui elemento fundamental para aumentar a resiliência da agricultura familiar, especialmente em contextos de crise.

Durante a pandemia da COVID-19, a manutenção das compras institucionais revelou-se ainda mais relevante. Futemma et al. (2021) demonstram que a interrupção parcial ou total das aquisições pelo PNAE comprometeu significativamente a renda de muitos agricultores familiares, enquanto Breitenbach (2021) evidencia que a redução dos mercados consumidores ampliou a vulnerabilidade econômica desse segmento. Nesse contexto, a continuidade da operacionalização do PNAE pelos governos municipais constitui importante expressão da capacidade de implementação da governança pública, ao assegurar a articulação entre políticas de educação, segurança alimentar e desenvolvimento rural.

O Art. 14 da Lei n. 11.947 (2009) estabelece que, no mínimo, 30% do valor dos recursos federais do PNAE repassados pelo FNDE deve ser investido 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.

No Município de Taciba, a operacionalização do PNAE possibilitou a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar local, conforme os mecanismos previstos na Lei n° 11.947/2009 e nas regulamentações do FNDE, que autorizam a compra direta desses produtos por meio de chamada pública, com dispensa do procedimento licitatório. A análise documental indica que o governo municipal estruturou os procedimentos administrativos

necessários para viabilizar essa política durante o período estudado, favorecendo a inserção dos agricultores familiares no mercado institucional de alimentação escolar.

Esse resultado está em consonância com a literatura que destaca o PNAE como importante instrumento de articulação entre políticas de segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar. Segundo a FAO (2019), Schneider (2016) e Grisa e Niederle (2020), as compras públicas ampliam as oportunidades de comercialização, fortalecem os circuitos locais de abastecimento e contribuem para a geração de renda no meio rural. Sob a perspectiva da governança pública, essa articulação evidencia a capacidade do governo municipal de coordenar instrumentos federais e demandas locais, promovendo a implementação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural.

Neste contexto, 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, tendo ficado decidido a tomada de providências necessárias para que haja o aumento de fornecimento mediante o incentivo de fornecedores.

No ano de 2018, o valor gasto na agricultura familiar foi de R\$ 39.374,91, equivalente a 23,90% e novamente não atingiu os 30%. Já no ano de 2019, o valor total gasto na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar foi de R\$ 68.348,18, o equivalente a 43,30% da porcentagem da compra, havendo, dessa forma, a aplicação de percentual superior ao mínimo de 30%, conforme as respectivas Atas do Conselho Municipal de Alimentação Escolar [CAE].

Em razão do advento da Pandemia da Doença por Coronavírus 2019 [COVID-19], foi publicada a *Lei nº 13.987 (2020)*, que, alterando a *Lei nº 11.947/2009 (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 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 28,90% na compra de produtos da agricultura familiar, faltando apenas 1,10% para atingir o percentual de 30%. Tal fato se deu em razão de que com a suspensão das aulas em razão 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 do 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.

O PNAE em Taciba tornou-se um programa muito importante, pois além da compra direta dos agricultores familiares do Município que são beneficiados, é essencial aos alunos da rede pública de ensino que recebem uma alimentação escolar com alimentos de qualidade, formando bons hábitos alimentares.

O poder público municipal de Taciba no período de 2017 a 2020 se empenhou para conseguir atingir o mínimo de 30% que a Lei prevê, 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 (ata do CAE de março de 2018).

Tal fato converge com os dados do LUPA (2009), na qual demonstra que em 2007 havia no Município de Taciba 354 UPAs pertencentes a agricultura familiar. Já em 2017, os dados do LUPA (2019) mostra que a agricultura familiar aumentou em termos de unidades de produção e continua sendo o maior contingente produtivo com 406 UPAs pertencentes a agricultura familiar. Além disso, o Plano de Ações para o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema (PADES-PONTAL, 2022) mostra que o Município possui uma diversidade de culturas agrícolas, resultando em alimentos que chegam até a alimentação escolar.

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 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.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) de iniciativa do governo federal, atribuído ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar [MDA] (2024a) 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.

Referido programa 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 a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares.

O PRONAF (MDA, 2024a) 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 Declaração de Aptidão ao Pronaf [DAP] ativa ou do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar [CAF-PRONAF] válido (MDA, 2024b). No Município de Taciba é considerado agricultor familiar quem possui até 04 módulos fiscais ou até 96 hectares de terra.

A DAP ativa ou Cadastro Nacional da Agricultura Familiar CAF-PRONAF válido é exigido para a concessão de financiamento no âmbito do PRONAF, observado ainda que deve ser emitida por agentes credenciados pelo governo. Em Taciba, 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, na qual o engenheiro agrônomo

responsável elabora orçamento, plano ou projeto técnico. Após esse procedimento, o produtor rural apresenta toda documentação à instituição financeira em que 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] (2023), 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.

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) (MDA, 2024b).

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 para fins de acesso a todas as políticas públicas que tem esse documento como requisito. Para realizar a inscrição no CAF, o produtor rural, no caso do Município de Taciba, deverá procurar a Casa da Agricultura que indicará um agente credenciado para a realização do cadastro.

Já o Cadastro Ambiental Rural [CAR] vinculado à Coordenadoria de Assistência Técnica Integral [CATI] (2024a), 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, constituindo-se em requisito para acesso a programas, benefícios e autorizações.

Por fim, a Declaração de Conformidade da Atividade Agropecuária [DCAA], também vinculado à CATI (2024b) 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 em supressão de vegetação nativa, na intervenção em área de preservação permanente ou de reserva legal e apresentem outorga de uso de recursos hídricos, quando necessária, em propriedade que adote boas práticas de produção.

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.

No Município de Taciba 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 agri-

cultor, que tem dificuldade em mecanizar sua produção e ampliar o leque de produção.

O objetivo é promover a conservação do solo, plantio e manejo de culturas, 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.

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, com o desenvolvimento do 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 de nível de emergência sanitária mundial, a ‘Pandemia de COVID-19’. Referida 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”, (Organização Pan-Americana da Saúde [OPAS], 2021, p. 9).

Assim, ficou a cargo dos Estados e Municípios a 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 na viabilidade econômica das atividades e na segurança alimentar dos agricultores (Reis-Filho & Quinto, 2020; Lucena et al, 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. No ponto de vista sanitário Fudemma et al. (2021, p. 4-6) apresenta 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 Lucena et al (2020), Reis-Filho e Quinto (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 na segurança alimentar dos produtores.

No contexto da pandemia, em relação ao PNAE foi adotado 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 através da Resolução nº 2 (2020). Os kits seguiam recomendações da legislação do PNAE em relação à qualidade nutricional, respeitando os hábitos alimentares e a cultura local.

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% a findaram, 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 as famílias dos alunos (Fudemma et al, 2021).

Na análise ambiental Silva et al (2021) afirma 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. 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 estes agricultores.

Contudo destaca-se, 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; Futemma et al, 2020; Pedroso, Corcioli & Foguesatto, 2020; Zuñiga, Zuñiga & Montilla, 2020) apresentam que muitos agricultores conseguiram desenvolver estratégias de comercialização e intensificaram canais de distribuição de alimentos junto ao 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 grande fragilidade socioeconômica.

Tais desigualdades poderiam ser amenizadas se o governo federal tivesse garantido uma renda básica emergencial às famílias rurais. Aprovada na câmara e no senado, o Projeto de Lei 735/2000 foi vetado pelo Presidente da República, impossibilitando aos agricultores familiares o acesso a esses recursos. Torna-se necessário 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 (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação [FAO], 2019), como também uma governança pública forte que atenda as necessidades e anseios do agricultor familiar, buscando o desenvolvimento de políticas públicas que atendam os interesses desse setor, sendo, portanto, o poder público local o responsável por coordenar esse processo.

No Município de Taciba, 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 o plantio, iniciando com 04 horas com o trator grande para gradear, depois 02 horas com o trator menor para nivelar e 02 horas para plantar, visando atender 30 produtores rurais da agricultura familiar, utilizando-se os equipamentos, recursos humanos e insumos agrícolas da administração municipal.

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, 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 28,90%, faltando para atingir 1,10% 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 43,30%.

Contudo, a diminuição se justifica no sentido de que estava matriculado no início da pandemia 1.382 alunos, sendo 852 alunos da rede municipal e 530 do Escola Estadual Cleofano 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.

A análise dos documentos permitiu identificar evidências de comando, expressas na liderança do Executivo Municipal para integrar programas voltados à agricultura familiar; de coordenação, observadas na articulação entre Prefeitura, Casa da Agricultura, Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e órgãos estaduais; e de implementação, verificadas pela operacionalização dos programas PNAE, PRONAF, Patrulha Agrícola, CAR, CAF e demais ações descritas anteriormente.

Sendo assim, observa-se que em Taciba o poder público municipal percebendo os impactos negativos que a pandemia iria causar para o agricultor familiar, desenvolveu uma ação pública 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. Referido Projeto Municipal aconteceu 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.

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar como a governança pública municipal contribuiu para a coordenação e implementação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar no Município de Taciba-SP, no período de 2017 a 2020, abrangendo o contexto inicial da pandemia da COVID-19. A partir da análise documental e do referencial teórico adotado, foi possível compreender como o governo municipal articulou diferentes instrumentos institucionais, programas governamentais e atores locais para responder às demandas da agricultura familiar em um cenário de elevada vulnerabilidade social e econômica.

Os resultados evidenciam que a governança pública municipal manifestou-se por meio das três dimensões analíticas propostas por Diniz (1997) e Ckagnazaroff et al. (2008). A dimensão do comando foi observada na capacidade do governo municipal de estabelecer prioridades para a agricultura familiar e mobilizar instrumentos administrativos e orçamentários voltados ao desenvolvimento rural. A dimensão da coordenação revelou-se na articulação entre diferentes secretarias municipais, Casa da Agricultura, conselhos municipais, programas estaduais e federais e agricultores familiares, permitindo integrar políticas públicas e responder de forma articulada às demandas do território. Por sua vez, a dimensão da implementação foi evidenciada pela operacionalização de políticas públicas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Assistência Técnica e Extensão

Rural (ATER), a Patrulha Agrícola, o Programa Melhor Caminho e outros instrumentos de apoio à produção, demonstrando a capacidade institucional do município de transformar diretrizes em ações concretas.

Os resultados também demonstram que a efetividade das políticas públicas voltadas à agricultura familiar depende não apenas da existência de programas federais e estaduais, mas da capacidade dos governos locais de coordenar atores, integrar políticas e adaptar os instrumentos às especificidades territoriais. Nesse sentido, o caso de Taciba evidencia que a governança pública municipal pode ampliar a capacidade de resposta institucional em contextos de crise, favorecendo a continuidade das ações de apoio à agricultura familiar e contribuindo para a manutenção dos circuitos locais de produção e abastecimento durante o início da pandemia.

Do ponto de vista teórico, este estudo contribui para o avanço das pesquisas sobre governança pública ao demonstrar empiricamente a aplicabilidade das categorias de comando, coordenação e implementação em um município de pequeno porte. Ao articular os referenciais de Diniz (1997) e Ckagnazaroff et al. (2008) com a literatura sobre agricultura familiar e desenvolvimento territorial, a pesquisa amplia a compreensão sobre como os mecanismos de governança se materializam na escala municipal, evidenciando que a atuação integrada entre Estado e sociedade constitui elemento fundamental para a implementação das políticas públicas.

Sob a perspectiva prática, os resultados oferecem subsídios para gestores públicos interessados em fortalecer políticas voltadas à agricultura familiar. A experiência analisada demonstra que a integração entre planejamento, coordenação interinstitucional, assistência técnica, compras públicas e participação social pode ampliar a efetividade das ações governamentais, especialmente em municípios de pequeno porte. Além disso, evidencia a importância da utilização articulada de instrumentos orçamentários, programas federais e estaduais e mecanismos locais de governança para promover o desenvolvimento rural e fortalecer a segurança alimentar em períodos de crise.

Como toda investigação científica, este estudo apresenta limitações. A pesquisa fundamentou-se em um estudo de caso único, de natureza qualitativa e documental, utilizando predominantemente documentos institucionais e dados secundários. Dessa forma, os resultados refletem as especificidades do contexto investigado e não permitem generalizações para outros municípios brasileiros. Além disso, a ausência de entrevistas com gestores públicos, agricultores familiares e representantes dos conselhos municipais limita a compreensão de aspectos relacionados às percepções dos diferentes atores envolvidos na implementação das políticas públicas.

Diante dessas limitações, recomenda-se que pesquisas futuras ampliem a análise por meio de estudos comparativos entre municípios com diferentes características socioeconômicas e institucionais, possibilitando identificar distintos modelos de governança pública aplicados ao desenvolvimento rural. Também são recomendadas investigações com abordagem quantitativa ou métodos mistos, capazes de avaliar os efeitos das práticas de governança sobre indicadores de desempenho da agricultura familiar, bem como estudos longitudinais que permitam analisar os impactos de médio e longo prazo das políticas públicas implementadas durante e após a pandemia da COVID-19.

Conclui-se, portanto, que a experiência do Município de Taciba-SP reforça a importância da governança pública como elemento estruturante da implementação de políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Mais do que executar programas governamentais, o poder público municipal desempenhou papel de articulador de atores, recursos e instrumentos institucionais, demonstrando que a capacidade de comando, coordenação e implementação constitui condição essencial para fortalecer o desenvolvimento rural, ampliar a resiliência das comunidades locais e responder de forma mais eficaz aos desafios impostos por contextos de crise.



REFERÊNCIAS

- Alpino, T. de M. A. et al. (2020). COVID-19 e (in)segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n.8. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>
- Arretche, M. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 40, v. 14, p. 111-141. <https://doi.org/10.1590/S0102-69091999000200009>
- Breitenbach, R. (2021). Estratégias de Enfrentamento dos Efeitos da Pandemia na Agricultura Familiar. *Desafio Online*, v.9, n.1, p. 188-211. https://www.researchgate.net/publication/349757745_ESTRATEGIAS_DE_ENFRENTAMENTO_DOS_EFEITOS_DA_PANDEMIA_NA_AGRICULTURA_FAMILIAR_STRATEGIES_FOR_FACING_THE_EFFECTS_OF_PANDEMIC_ON_FAMILY_AGRICULTURE
- Cappelli, A., & Cini, E. (2020). Will the COVID-19 pandemic make us reconsider the relevance of short food supply chains and local productions? *Trends in Food Science & Technology*, 99, 566–567. <https://doi.org/10.1016/j.tifs.2020.03.041>
- Cassol, A., Vargas, L. P. & Canever, M. D. (2020). 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.*, v. 16, p.388-401, dez/2020 (Ed. Especial). Taubaté, SP, Brasil. <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5990/1039>
- Ckagnazaroff, I. B., Pereira, L. Z., Andrade, C. R de, & Abreu, B. V de. (2008). Governança em planejamento e desenvolvimento local: uma análise teórica. *Revista de Ciências Humanas*, v.8, n.2, p. 171-191, jul./dez. 2008. <https://locus.ufv.br/handle/123456789/32850>
- Coordenadoria de assistência técnica integral. (2024a). Cadastro Ambiental Rural - CAR. [São Paulo]: Portal do Governo. <https://car.agricultura.sp.gov.br/site/>
- Coordenadoria de assistência técnica integral. (2024b). Declaração de conformidade da atividade agropecuária - DCAA. [São Paulo]: Portal do Governo. <https://www.cati.sp.gov.br/portal/produtos-e-servicos/servicos/dcaa-declaracao-de-conformidade-da-atividade-agropecuaria>
- De Sant’Anna, A., Neto, E. Q., & Marchi, J. J. (2020). Um ensaio sobre o desenvolvimento local desde a ativação social e a governança pública. *Interações (Campo Grande)*, 21(3), 597–613. <https://doi.org/10.20435/inter.v21i3.2379>

- Diniz, E. (1997). Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: UnB/ENAP, p. 19-54. <https://drive.google.com/file/d/1g4cnPyNxYon6rOQKkVJODUUR3WJqiK24/edit>
- Futemma, C. et al. (2021). A pandemia da COVID-19 e os pequenos produtores rurais: superar ou sucumbir? Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Cienc. Hum., Belém, v. 16, n. 1, p. 1 - 18, 2021. <https://doi.org/10.1590/2178-2547-BGOELDI-2020-0143>
- Garcia, L. P., & Duarte, E. (2020). Intervenções não farmacológicas para o enfrentamento à epidemia da COVID-19 no Brasil. Epidemiol. Serv. Saúde. Brasília, v. 29, n.2, p.1-4. <https://doi.org/10.5123/S1679-49742020000200009>
- Grisa, C., & Niederle, P. (2020). É urgente inovar nas políticas alimentares fortalecendo a agricultura familiar. GEPAD em Quarentena, nº 37. <https://professor.ufrgs.br/niederle/blog/2020/08/%C3%A9-urgente-inovar-nas-pol%C3%ADticas-alimentares-fortalecendo-agricultura-familiar>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2019). Censo Agropecuário 2017. Brasília, DF. <https://censoagro2017.ibge.gov.br/resultados-censo-agro-2017/resultados-definitivos.html>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023). Censo Demográfico Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html>
- Lucena, C. C. de., Holanda Filho, Z. F., & Bomfim, M. A. D. (2020). Atuais e potenciais impactos do coronavírus (COVID-19) na caprinocultura e ovinocultura. CIM - Centro de Inteligência e Mercado de Caprinos e Ovinos, Boletim Nº 10, Sobral - CE, abril. <https://bibliotecacovid.ufc.br/wp-content/uploads/2021/10/boletimcimn10-1.pdf>
- Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. (2009). Dispõe sobre o atendimento da Alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. Brasília: Diário Oficial da União. 17 jun. 2009. Seção 1, p. 3. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm
- Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020. (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. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm
- Martins, M. F., Martins, S., Oliveira, A. R. de, & Soares, J. B. (2014). Conselhos Municipais de Políticas Públicas: uma análise exploratória. Revista do Serviço Público, v. 59, n. 2, p. 151-185. <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1499>

- Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. (2024a). Acessar o Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF). Brasília: MDA. Recuperado de <https://www.gov.br/pt-br/servicos/acessar-o-programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar-pronaf>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. (2024b). Cadastro Nacional da Agricultura Familiar – CAF-PRONAF. Brasília: MDA. Recuperado de <https://www.gov.br/pt-br/servicos/emitir-o-documento-caf-pronaf>.
- Nogueira, V. G. de C., & Marcelino, M. Q. dos S. (2021). COVID-19 Impactos e estratégias para a comercialização de alimentos da agricultura familiar no DF. *Revista Política Agrícola*. Ano XXX – No 1 – Jan./Fev./Mar. <https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/1641>
- Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. (2019). Sistemas alimentares seguros e sustentáveis em época de mudanças climáticas aceleradas. [s.l.]: FAO. <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/ca2789pt>
- Organização Pan-Americana da Saúde. (2021). Histórico da pandemia de COVID-19. <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>
- Pedroso, M.T.M., Corcioli, G., & Foguesatto, C.R. (2020). A crise do coronavírus e o agricultor familiar produtor de hortaliças. *Revista Eletrônica Gestão & Sociedade*, v.14, p.3740-3749. Especial COVID-19. DOI: <https://doi.org/10.21171/ges.14i39.3254>
- Reis-Filho, J. A., & Quinto, D. (2020). 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*. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.54
- Resnick, D. (2020). COVID-19 lockdowns threaten Africa's vital informal urban food trade, IFPRI. Book chapters, in: COVID-19 and global food security, chapter 16, pages 73-74. International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://www.theafricareport.com/26003/covid-19-lockdowns-threaten-africas-vital-informal-urban-food-trade/>
- Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020. (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 2020c, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – COVID-19. Recuperado de <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucoes/2020/resolucao-ndeg-2-de-09-de-abril-de-2020>

- Rofman, A. (1990). Aspectos Conceptuales sobre Descentralización Político-administrativa en America Latina. In: Seminario-Taller sobre: Descentralización de los Servicios de Salud como estrategia para el Desarrollo de los sistemas Locales de Salud, Quito. Anais: 13:40. https://biblioteca.inap.gob.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=9318&query_desc=au%3A%22Rofman%2C%20Alejandro%20B.%22
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. (2009). Projeto LUPA 2007/2008: Censo Agropecuário do Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola. Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável. <https://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/dadosmunicipais.php>
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. (2017). Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS). [São Paulo]: Portal do Governo. <https://www.cati.sp.gov.br/ppais/index.php>
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. (2019). Projeto LUPA 2016/2017: Censo Agropecuário do Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola. Coordenadoria de Desenvolvimento Rural Sustentável. <https://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/dadosmunicipais1617.php>
- Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. (2023). Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista – O Banco do Agronegócio Familiar (Feap/Banagro). [São Paulo]: Portal do Governo. Recuperado de: <https://www.cati.sp.gov.br/portal/produtos-e-servicos/feap>
- Plano de Ações para o Desenvolvimento Econômico Sustentável do Pontal do Paranapanema (PADES-PONTAL). (2022). Governo de São Paulo. Secretaria de Desenvolvimento Econômico: Instituto de Pesquisas Tecnológicas. https://www.desenvolvimentoeconomico.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/pdes_pontal2022_ok-2.pdf
- Schneider, S. (2016). A presença e as potencialidades da Agricultura Familiar na América Latina e Caribe. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v. 21, n.3, p.11-33, set./dez. <http://dx.doi.org/10.17058/redes.v21i3.8390>
- Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). (2018). A importância da assistência técnica para a agricultura familiar. *Indústria Rural*. <https://www.industriarural.com.br/agricultura-organica/a-importancia-da-assistencia-tecnica-para-a-agricultura-familiar/>
- Silva filho, O. J. da, & Gomes Junior, N. N. (2020). O amanhã vai à mesa: abastecimento alimentar e COVID-19. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, Epub June 01. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00095220>
- Silva, S. D. et al. (2021). Ciência e crise ambiental em meio a incêndio e pandemia. *Revista Ambiente & Sociedade*, N. 01, p.1-7. <https://doi.org/10.1590/1809-4422asoceditorialvu2021L1ED>

- Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 657 de 20 de julho de 2016.* (2016). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/11471290983824744837434776475523.pdf>
- Lei nº 689 de 20 de dezembro de 2017.* (2017). Plano Plurianual (PPA). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1179132344628446943552253816673.PDF>
- Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 672 de 07 de julho de 2017.* (2017). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/116213053198881056744.PDF>
- Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 699 de 03 de julho de 2018.* (2018). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/11891333677198517555393492819.pdf>
- Lei Complementar nº 12 de 31 de dezembro de 2019.* (2019). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/107712208733647431734362612.pdf>
- Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 718 de 30 de julho de 2019.* (2019). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/120813521086539056005509.pdf>
- Lei Orçamentária Anual nº 665 de 27 de dezembro de 2016.* (2016). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1155129873319051295479107787737.PDF>
- Lei Orçamentária Anual nº 688 de 20 de dezembro de 2017.* (2017). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1178132292533730553861374838143800.PDF>
- Lei Orçamentária Anual nº 706 de 11 de dezembro de 2018.* (2018) Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/119613403482969992457327245.pdf>
- Lei Orçamentária Anual nº 726 de 20 de dezembro de 2019.* (2019). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/1214135865389736276519416473.pdf>
- Lei nº 732 de 06 de maio de 2020.* (2020) Abertura de crédito adicional suplementar no orçamento. Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/arquivos/downloads/12191363961864410185708580.pdf>
- Lei Orgânica do Município de Taciba-SP* (2023). Taciba: Câmara Municipal. Recuperado de <https://camarataciba.sp.gov.br/conteudo/Publica%C3%A7%C3%B5es/719>

Zuñiga, E. C. C., Zuñiga, N. C., & Montilla, I. A. L. (2020) Agricultura familiar e plataformas digitais no contexto da COVID-19. Boletim COVID-19, n.15, p.1-8. [https://unicamp.br/unicamp/sites/default/files/2020-07/Boletim_%20Covid%20n15_Agricultura%20Familiar_Plataformas%20Digitais%20\(2\).pdf](https://unicamp.br/unicamp/sites/default/files/2020-07/Boletim_%20Covid%20n15_Agricultura%20Familiar_Plataformas%20Digitais%20(2).pdf)



NOTAS

Licença de Uso

Os autores cedem à **Revista de Ciências da Administração** os direitos exclusivos de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a **Licença Creative Commons Attribution (CC BY) 4.0 International**. Esta licença permite que terceiros remixem, adaptem e criem a partir do trabalho publicado, atribuindo o devido crédito de autoria e publicação inicial neste periódico. Os autores têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada neste periódico (ex.: publicar em repositório institucional, em site pessoal, publicar uma tradução, ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial neste periódico.

Editores

Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Ciências da Administração. Publicação no **Portal de Periódicos UFSC**. As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

Editores

- Rosalia Aldraci Barbosa Lavarda
- Leandro Dorneles dos Santos

Histórico

Recebido em:	13-01-2025
Aprovado em:	02-09-2026
Publicado em:	25-09-2026