

TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO LOCAL: POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR E SEGURANÇA ALIMENTAR NO ESTADO DE SÃO PAULO

Helena Carvalho De Lorenzo¹
Geralda Cristina de Freitas Ramalheiro²

INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, as políticas de desenvolvimento local ganharam destaques nas arenas economias, sociais e políticas. Muitos governos enfrentam o crescimento, o desenvolvimento e os problemas sociais, por meio de programas de base local (RINALDI, 2016). Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2017) observam que o desenvolvimento (local e regional) é um desafio global, materializado em diferentes abordagens, teorias e ideologias; executável em diversos tipos de intervenção política; e mediado através de estruturas específicas de governo e governança. Consequentemente, o desenvolvimento local adotou uma multiplicidade de formas em diferentes contextos históricos e geográficos.

Observam-se que os esforços locais de sustentabilidade são bastante variados, desde o planejamento e as iniciativas políticas, para os recursos necessários para a implementação, incluindo financeiros, humanos e apoio aos cidadãos (HAWKINS; KWON; BAE, 2016). Neste sentido, é válido salientar que o conteúdo das políticas de desenvolvimento local é variado, engloba o incentivo à agricultura familiar (SARTRE et al., 2016; KÖKSAL, 2017; POLAK; SNOWBALL, 2017), o empreendedorismo, a aglomeração industrial e aos arranjos produtivos JACOMETTI et al., 2016; PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2017), a inovação, envolvendo criação e manutenção de universidades, centros de pesquisa e parques tecnológicos (; HAWKINS; KWON; BAE, 2016; PIKE; RODRÍGUEZ-POSE; TOMANEY, 2017), a cultura local, incluindo o turismo, a integração ambiental e a participação (HAWKINS; KWON; BAE, 2016; OTTOMANO PALMISANO et al., 2016; SARTRE et al., 2016); a infraestrutura, principalmente o desenvolvimento de infraestruturas verdes e ecossistêmicas (CALDERÓN-CONTRERAS; QUIROZ-ROSAS, 2017; HAMMER; PIVO, 2017); a mobilidade (ISAKSSON; ANTONSON; ERIKSSON, 2017), a redução da vulnerabilidade e ampliação dos direitos sociais tais como educação e saúde (HAMMER, PIVO, 2017); o desenvolvimento de força de trabalho, presença de instituições e o surgimento e consolidação de redes de cooperação (HAMMER; PIVO, 2017); a integração, a articulação de instituições e a colaboração intragovernamental e intergovernamental (HAWKINS; HU; FEIOCK, 2016; PERGER, 2016; RINALDI, 2016; SILVA JR., 2016; HAMMER; PIVO, 2017).

Este panorama evidencia que o desenvolvimento local é derivado de uma série de iniciativas e políticas, contudo, para o interesse deste projeto os focos serão as políticas públicas que englobam a questão do incentivo à agricultura familiar e segurança alimentar. O estudo busca identificar e mapear as políticas públicas de apoio à agricultura familiar e de segurança alimentar presentes nos municípios das duas regiões selecionadas. Visa explorar o potencial de análise de “clusters” (aglomeração, proximidade e

¹ Graduada e mestre em Ciências Sociais e doutora em Geografia/Organização do Espaço. Universidade de Araraquara.

² Graduada em Administração Pública, mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicas, Doutorando em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente. Universidade de Araraquara.

concentração), enquanto ferramenta de apoio à implantação das mesmas, encaminhando a análise para um contorno mais regionalizado.

Para executar o objetivo delineado, serão perseguidos os seguintes objetivos específicos ou intermediários:

- Descrever e analisar as características de dois territórios, a Região Administrativa Central do Estado, formada pelas Regiões de Governo de Araraquara e São Carlos; com 26 municípios; e a região Sudoeste Paulista, formada pelas Regiões de Governo de Itapeva e de Itapetininga, composta por 40 municípios, a partir de indicadores do desenvolvimento local sustentável. Esta descrição analítica será formulada a partir de dados coletados no período entre 2000 e 2018.
- Identificar as políticas públicas de apoio à agricultura familiar e segurança alimentar implementadas entre 2010 e 2018 nos municípios das regiões delimitadas.
- Caracterizar a implementação (atores sociais envolvidos, tempo de implementação, recursos disponíveis, fragilidades, oportunidades e desafios, dentre outras variáveis de estudo a serem selecionadas) das políticas públicas de apoio à agricultura familiar e segurança alimentar implementadas entre 2010 e 2018 nos municípios das regiões delimitadas.
- Mapear e agrupar os municípios e as regiões de acordo com as políticas e as variáveis selecionadas para o estudo.
- Apresentar subsídios e alternativas para melhorar as condições para a implementação de políticas nos municípios tendo como foco a perspectiva do território e da região.

Este texto apresenta os resultados parciais alcançados até o momento, a saber a consolidação de um arcabouço teórico sustentador ao projeto de pesquisa e a definição de estratégias metodológicas. Estes resultados são apresentados na sequência desta introdução, o texto é concluído com breves considerações em torno do tema proposto.

DESENVOLVIMENTO LOCAL E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Reconhecendo as limitações das (aqui passíveis de serem chamadas) teorias tradicionais do desenvolvimento – com destaque para as teorias do desenvolvimento econômico e teorias do desenvolvimento regional – o projeto adota como referência o conceito de desenvolvimento local sustentável, entendido como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população. Segundo Buarque (2002, p. 25) para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento local deve mobilizar e explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade da economia local; ao mesmo tempo deve assegurar a conservação dos recursos naturais locais, que são a base mesma das potencialidades e condições para a qualidade de vida da população. Isso implica o reconhecimento de que desenvolvimento local não se confunde com o mero dinamismo econômico, ou seja, com o crescimento da renda e do emprego. O dinamismo econômico pode ser resultado de investimentos produtivos, mas não se traduz necessariamente em desenvolvimento local. O desenvolvimento local se baseia na capacidade, em termos de conhecimento, enraizada em um território e que se liga aos atores locais. Assim, não há desenvolvimento local se não aumentar o protagonismo dos atores locais e a capacidade dos governos dos territórios em ampliarem os bens locais disponíveis para a coletividade. A agricultura familiar é um dos temas relevantes para o estudo e implementação do

desenvolvimento local sustentável, com forte impacto na qualidade de vida da população (BUARQUE, 2002; TRIGLIA, 2011; NICOLAI, 2014; DE MATTEIS, 1991).

Historicamente, colocada à margem do processo de desenvolvimento brasileiro, a agricultura familiar se vê, mais recentemente, assumindo um papel de destaque, capaz de gerar ocupação, emprego e renda e, dessa forma, contribuir para a fixação da população rural no campo, inibindo, assim, a continuação do êxodo rural e proporcionando a esses sujeitos condições produtivas efetivas, para sua manutenção social e econômica (ABRAMOVAY, 2002, 1993; SCHNEIDER, 2003; COUTO ROSA 1999). Neste sentido, a agricultura familiar pode ser considerada um importante tema para os estudos de desenvolvimento local.

A importância da agricultura familiar vem sendo crescentemente reconhecida. O Censo Agropecuário de 2006, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), revelou que a agricultura familiar foi responsável por 38% dos valores produzidos no campo, sendo líder na produção de mandioca, feijão, leite de vaca, suínos, milho, arroz, café, trigo, ovos e soja, o que demonstra a importância econômica da categoria, sendo digna de políticas públicas fortes e efetivas. De acordo com dados da *Food and Agriculture Organization* - FAO, em 2012 a agricultura familiar foi responsável por 77% dos postos de trabalhos agrícolas no Brasil, o que reafirma o importante contributo da atividade na geração de renda de parcela considerável da população brasileira.

Apesar da crescente importância do tema, há poucos estudos acadêmicos sobre as relações entre agricultura familiar e desenvolvimento local sustentável; também estudos sobre o apoio ao seu fortalecimento e consolidação ainda são bastante limitados apesar da existência de um número relativamente grande de políticas de incentivo. De um modo geral, o que se observa é uma luta diuturna dos agricultores e poucas as alternativas reais para o enfrentamento do problema (COUTO ROSA 1999, MATTEI, 2014). E, o que nos parece claro, concordando com as análises de Grisa e Schneider, (2015), Grisa (2012) e Mattei (2014), é que o desenvolvimento necessário para a agricultura familiar se firmar cada vez mais no campo econômico e com possibilidades de competir com a agricultura conservadora só se dará por meio da presença e intervenção do Estado, em seus diversos níveis, no processo produtivo, com incentivos e políticas que venham ao encontro das necessidades específicas dos agricultores familiares.

Nessa perspectiva, e entendendo que as políticas públicas se tornam instrumentos do governo para intervir em vários setores da economia e da sociedade, e mesmo reconhecendo que o Estado pode intervir de diversas formas, que no caso da agricultura podem ter, segundo Delgado e Leite (2011), sentido mais macroeconômico, que afetam os grandes agregados da economia, ou sentido mais setorial, como as políticas agrícolas, voltadas aos grandes proprietários ou mesmo um sentido agrário, de caráter meramente compensatório, destinando-se aos pequenos agricultores— *este projeto está voltado ao estudo de políticas públicas ou programas selecionados de desenvolvimento da agricultura familiar, os quais são meios de intervenção estatal no campo, e que tendo uma conotação de desenvolvimento territorial, potencializam a produção dos pequenos produtores, tendo sempre em vista os menos favorecidos. Esta escolha tem ainda a preocupação com as particularidades de cada território estudado e formas de produção neles presentes.*

Políticas públicas para a agricultura familiar e segurança alimentar: breve histórico

O país sofreu, desde a década de 1960, uma forte modernização no setor agrícola, visando ao aumento da produtividade intensiva, ou seja, aumento da produção utilizando

a mesma área plantada, conseqüentemente aumentando o grau de mecanização e a introdução de produtos químicos nas lavouras. No decorrer dos anos, com a modernização da agricultura, a população rural passou a obter rendimentos nas adjacências das cidades, a indústria ocupou os espaços rurais e as diferenças culturais entre campo e cidades foram transformadas (HENIG, SANTOS, 2016).

Seguindo essa perspectiva de mudanças no mundo rural, as divisões das terras também sofreram alterações, motivadas pelo êxodo rural fortemente identificado nesse período histórico, resultante de programas governamentais de industrialização no país, que incentivavam os agricultores a deixarem suas terras em busca da possibilidade de melhorar suas condições de vida na cidade, o que também permitiu o aumento dos grandes latifúndios, contribuindo e acentuando ainda mais a desigualdade social no meio rural (HENIG, SANTOS, 2016).

Outro fator que contribuiu para o êxodo rural foi a substituição da mão de obra humana pelo maior desempenho e eficiência de tratores e colheitadeiras cada vez mais equipados com tecnologia de ponta, o sistema de produção obrigou os trabalhadores rurais a migrarem em direção aos grandes centros onde se localizavam os centros industriais (CANUTO, 2004).

Por outro lado, as inovações tecnológicas, nas últimas décadas, bem como as transformações ocorridas no meio rural, têm incentivado os pequenos produtores a buscar alternativas para melhorar sua renda e a viabilidade da atividade e para não serem sucumbidos pelas grandes corporações agrícolas, buscando alternativas como a floricultura, fruticultura, piscicultura e criação de pequenos animais como rãs, coelhos, codornas, bem como a produção de orgânicos, que, agora, disputam uma fatia de mercado enfrentando os produtos de culturas mais tradicionais e intensivas. Assim, apontam, dessa forma, como alternativa viável para a reprodução econômica dos agricultores familiares a produzirem alimentos com maior qualidade, sem uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos (HENIG, SANTOS, 2016).

Diante dessas características, o rural deixou de ser somente sinônimo de agrícola e se tornou pluriativo e multifuncional, o que possibilitou o surgimento de diversas formas de agricultura familiar que incorporam uma diversidade de situações específicas e particulares, que variam desde o modo camponês de subsistência até as formas especializadas de produção e comercialização mercantil (GRISA; SCHNEIDER, 2014; HENIG; SANTOS, 2016). Contudo, o reconhecimento dos agricultores familiares como sujeitos de direitos, só foram muito recentemente reconhecidos na história brasileira, a partir de 1990, com o surgimento das primeiras políticas públicas específicas para a agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Grisa e Schneider (2014) analisando a trajetória de construção de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil apontam para a existência de três “gerações” ou referenciais de políticas públicas fortalecidos em alguns momentos-chaves, articulando esta análise com o modo como estes referenciais foram construídos a partir das relações entre Estado e sociedade civil. Uma primeira geração de políticas foi pautada pelo fortalecimento do viés agrícola e agrário. Destacam as confluências de esforços e evidências que criaram as condições para que, também no Brasil, a agricultura familiar passasse a ser vista de forma positiva e relevante para a produção de alimentos e geração de empregos. A principal política pública que surge voltada para os agricultores familiares foi o Pronaf, criado em 1996, com o objetivo aumentar a produção, melhorar a qualidade de vida e ampliar a cidadania dos agricultores familiares. A construção do Pronaf resultou do diálogo e da negociação de ideias entre alguns “fóruns de produção de ideias” conformados pelos representantes dos agricultores familiares, dos estudiosos do mundo rural e de políticos e gestores públicos (GRISA, 2012, p 58). As políticas agrícolas

para a agricultura familiar, desencadeadas pelo Pronaf, e a ele estritamente vinculadas (SEAF e PGPAF), resultam fundamentalmente das proposições e negociações entre gestores públicos e os representantes da agricultura familiar, que a partir de 2003 asseguraram mais um canal de diálogo com o Governo Federal por meio das discussões anuais para definição dos Planos Safra da Agricultura Familiar. (GRISA; SCHNEIDER, 2014)

Uma segunda geração de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, segundo Grisa e Schneider (2015), foi focada em políticas sociais e assistenciais. No contexto neoliberal, a partir de 1997/98, essas modalidades de políticas focadas em ações sociais e assistenciais e às políticas para a agricultura familiar ganharam grande repercussão no Brasil, entendendo-se que o Estado deveria “corrigir as falhas de mercado”, notadamente atuando no combate à pobreza rural, aspecto que vinha sendo apontado pelos documentos publicados pelo Banco Mundial, desde o início da década de 1990 (BANCO MUNDIAL, 1994). Os principais exemplos deste momento histórico foram um conjunto de ações de transferência de renda que contemplaram a agricultura familiar (ainda que não exclusivamente), como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, que a partir de 2003 foram integradas ao Programa Bolsa Família. O Programa Fome Zero, foi criado no início da segunda geração de políticas para a agricultura familiar (GRISA; SCHNEIDER, 2014; SCHNEIDER; SHIKI; BELIK 2010),

Dando sequência à criação de políticas diferenciadas para a agricultura familiar, orientadas pelo referencial setorial focado em políticas sociais e assistenciais, em 2002 foi estabelecido o Programa Garantia Safra, voltado ao segmento mais vulnerável desta categoria social, visando garantir renda aos agricultores localizados na região Nordeste do País, norte de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e norte do Espírito Santo que sofrerem com a perda de safra por motivos de seca ou excesso de chuvas. Em 2003, no Governo Lula, foi criado o Programa de Habitação Rural (PNHR) com o fito de garantir subsídios financeiros para a aquisição de materiais para a construção ou conclusão/reforma/ampliação de unidades habitacionais de agricultores familiares e trabalhadores que atendam aos critérios estabelecidos pelo Pronaf. Ainda em 2003, foi extinto o Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais que deu lugar ao Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), que buscava promover o desenvolvimento, infraestruturas e a gestão de territórios rurais. Também, o Programa Nacional de Habitação Rural faz parte do Programa Minha Casa, Minha Vida, foi criado em 2009, contribuindo para a melhoria de infraestruturas e para o bem-estar das famílias rurais (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

A geração de políticas com enfoque em ações de cunho social e assistencial tem sido indicada por analistas e mesmo por gestores públicos como as responsáveis pela redução da pobreza e da desigualdade no meio rural, que apontam evidências desses resultados (BUAINAIN; GARCIA, 2013; BIANCHINI, 2010; MATTEI, 2014).

Mas o que é importante ressaltar, segundo Grisa e Schneider (2015) é que estas políticas passaram a ser especialmente importantes nas regiões rurais do país, como, por exemplo, a região do semiárido nordestino. Neste sentido, afirmam:

Nem sempre de forma planejada e deliberadamente intencional, as políticas sociais e assistências acabaram tendo repercussões sobre o desenvolvimento rural sob um viés que não é da inclusão produtiva ou pela ativação do mercado de trabalho. Nas últimas duas décadas, as áreas rurais mais empobrecidas do Brasil conheceram melhorias inegáveis em seus indicadores convencionais de desenvolvimento (incremento de renda, por exemplo) que, talvez, não teriam sido alcançadas apenas por meio das ações agrícolas e agrárias que

analisamos na primeira geração de políticas (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.137).

Uma terceira geração de políticas para a agricultura familiar começa a ser construída a partir de 2002 e foi pautado pela construção de mercados orientados pela segurança alimentar e pela sustentabilidade ambiental (GRISA; SCHNEIDER, 2014). Também para o mesmo período, os autores mostram que as relações entre Estado e sociedade civil se modificaram e tornaram mais complexas, com importantes alterações nas relações e no papel do Estado e da sociedade civil, especialmente no que se refere ao direcionamento das políticas públicas, e na relação com os movimentos sociais e com a sociedade civil. Atores até então marginais nas arenas públicas tornaram-se dominantes e abriram oportunidades para a institucionalização de “novas” ideias e reivindicações de políticos, estudiosos, movimentos sociais e de organizações da sociedade civil. Dentre estes principalmente atores atuantes nos temas da segurança alimentar e nutricional, e também, em grande medida, vinculados ao campo agroecológico. Foi proposta a Política Nacional de Segurança Alimentar (PNNA) (não implementada) em 1991; à mobilização “Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza (o Betinho), e à respectiva “Campanha Nacional de Combate à Fome” em 1993; e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) estabelecido em 1993 (GRISA; SCHNEIDER, 2014; MIELITZ, 2011).

Segundo Grisa e Schneider (2014) esses novos atores foram importantes para colocar o tema da fome em pauta no início dos anos 1990 e para defender políticas de segurança alimentar e nutricional, sendo que atrelada a esta noção, ao mesmo tempo reivindicava-se a agricultura familiar como meio de promover o acesso aos alimentos e um sistema agroalimentar mais equitativo. Resgatando experiências de alguns municípios e estados brasileiros, o Projeto Fome Zero ressaltava o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.) no fortalecimento da agricultura familiar (criação de canais de comercialização e geração de renda), na dinamização da economia dos municípios e das regiões, no atendimento às necessidades alimentares de “uma parcela vulnerável e numericamente expressiva da população” (mormente, as crianças em idade escolar) e na introdução de “elementos de diversidade regional em cardápios com importância não desprezível na formação de hábitos alimentares” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001, p. 39).

Outro fato marcante foi a criação o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, visando articular a compra de produtos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar (distribuição de alimentos) para a população em vulnerabilidade social. Embora concebido como uma ação estruturante no Programa Fome Zero, o PAA apresentou certa “timidez” em seus anos iniciais, dadas certas mudanças políticas e o fato de ser compreendido a partir da lógica de “projetos pilotos” pelas organizações da agricultura familiar. Contudo, a partir de 2006, a expansão do programa foi crescente assim como seus resultados para as dinâmicas locais e para o fortalecimento das organizações da agricultura familiar (GRISA, 2012; MULLER, 2007).

Também neste período ampliou bastante o debate sobre construção social dos mercados e os Programas de recorte social e assistencial ganharam importante projeção nacional e internacional, servindo de exemplo a ser “replicado” ou “exportado” para outros países (DE LORENZO, 2013; NIEDERLE, 2014; ABRAMOVAY, 2009; WILKINSON, 2008; MALUF, 2004). Após romper com importantes barreiras institucionais (como a Lei de Licitações), o PAA desencadeou uma nova trajetória para os mercados institucionais para a agricultura familiar, fortalecida em 2009 com mudança no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a criação da Lei n. 11.947 que

determinou que no mínimo 30% dos recursos federais para a alimentação escolar sejam destinados para a aquisição de alimentos da categoria social (NIEDERLE, 2014; ABRAMOVAY, 2009; WILKINSON, 2008; MALUF, 2004).

No Estado de São Paulo, a CAT Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), sediada em Campinas (SP) e criada em 1967, foi o primeiro órgão da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo (DECRETO nº 41.608 de 24/2/1997), criar programas de financiamento e capacitação, criando os Conselhos de Desenvolvimento Rural do Estado de São Paulo, que pretendiam ser fóruns permanentes de debate dos interesses locais da Política de Desenvolvimento Rural do Município ou Região. Em 2011 surgiu o Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social – PPAIS, por meio da Lei 14.591, de 14 de outubro de 2011, sendo uma ação que visa estimular a produção a garantir a comercialização e compra dos produtos da agricultura familiar. O Programa de Cadeias produtivas, criado em 2015 tem como objetivo fomentar para fortalecer o setor agrícola, com ações conjuntas dos órgãos da Secretaria de Agricultura e Abastecimento e de parceiros do setor privado, focando esforços na recuperação de áreas degradadas e nas principais cadeias produtivas do estado de São Paulo: aquicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, cafeicultura, fruticultura, heveicultura e olericultura. O Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Microbacias II – criado em 2016, tem por objetivo ampliar a competitividade e proporcionar o acesso ao mercado aos agricultores familiares organizados em associações e cooperativas em todo o Estado de São Paulo, bem como organizações de produtores de comunidades tradicionais como quilombolas e indígenas. O Projeto pretendeu aumentar as oportunidades de emprego e renda, a inclusão social e promover a conservação dos recursos naturais. Em 2015, decreto n.º 8.533, foi criado o plano de Desenvolvimento da Bovinocultura Leiteira Paulista – Mais Leite, Mais Renda, Programa Mais Leite Saudável, que propõe um caminho para melhorar a produção de laticínios melhorando a rentabilidade e a oferta do leite produzido no Estado.

Voltando ao plano federal, em 2004, surgiu também o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), visando estimular a produção e compra de oleaginosas da agricultura familiar. Além de promover a produção de oleaginosas geradoras de biodiesel via política agrícola (crédito rural, Ater, seguro agrícola), o Programa instituiu o selo “combustível social” concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquirir matéria-prima e assegurar assistência técnica aos agricultores familiares beneficiando-se, em contrapartida, de financiamentos e incentivos comerciais e fiscais. Ainda que, muitas vezes controverso do ponto de vista da segurança alimentar e da questão ambiental (sobretudo pelo fato de concentrar-se no uso da soja como matéria-prima), a produção de biodiesel incrementou os mercados para a agricultura familiar e suas organizações (FLEXOR; KATO, 2014).

Mais recentemente, em 2012, foi estabelecida mais uma modalidade ao PAA, que amplia as possibilidades de mercados. Trata-se da Compra Institucional que permite aos estados, municípios e órgãos federais da administração direta e indireta adquirir alimentos da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com seus próprios recursos financeiros, com dispensa de licitação. Em termos práticos, isto significou o acesso a mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros. Estas iniciativas têm estimulado governos estaduais a criar seus próprios mecanismos de compras públicas e têm estimulado as organizações da agricultura familiar a demandarem e construir novos mercados públicos e privados. Cabe ressaltar que estas ações (PAA e PNAE) têm contribuído para a valorização da produção local/regional, ecológico-orgânica e têm ampliado a produção dos produtos da agricultura familiar, promovendo novos atributos

de qualidade aos mesmos, associados, por exemplo, à justiça social, equidade, cultura, tradição locais, etc.

Em 2004, emergiu também o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), visando estimular a produção e compra de oleaginosas da agricultura familiar. Além de promover a produção de oleaginosas geradoras de biodiesel via política agrícola (crédito rural, Ater, seguro agrícola), o Programa instituiu o selo “combustível social” concedido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquirir matéria-prima e assegurar assistência técnica aos agricultores familiares beneficiando-se, em contrapartida, de financiamentos e incentivos comerciais e fiscais. Ainda que, muitas vezes controversa do ponto de vista da segurança alimentar e da questão ambiental (sobretudo pelo fato de concentrar-se no uso da soja como matéria-prima), a produção de biodiesel incrementou os mercados para a agricultura familiar e suas organizações (FLEXOR; KATO, 2014).

Complementando as ações de comercialização, é importante ressaltar também a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) para os Produtos da sócio biodiversidade (PGPMBio) em 2008, garantindo um atendimento específico para os extrativistas no interior da PGPM, instituída ainda em 1945. Por meio da Lei n. 11.775 de 2008, estabeleceu-se a modalidade de Subvenção Direta, que assegura ao extrativista o recebimento de um bônus caso efetue a venda de seu produto por preço inferior àquele fixado pelo Governo Federal. Diferente do PAA e do PNAE, não se trata aqui de aquisições pelo poder público, mas de uma complementação financeira repassada diretamente aos extrativistas ou suas organizações até atingir o preço mínimo de comercialização. Embora ainda seja pouco expressiva (50 mil extrativistas beneficiários e R\$ 16 milhões aplicados desde 2009 – BRASIL, CONAB, 2014), a modalidade auxilia na preservação dos recursos naturais e na reprodução social dos extrativistas.

Concomitante a estas iniciativas foram incrementadas ações direcionadas à agregação de valor, como o apoio às agroindústrias (promoção, infraestruturas, crédito etc.), os aprimoramentos nos instrumentos de fiscalização da sanidade agropecuária (Sistema de Inspeção Municipal, Estadual, Federal e Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária), a criação de selos de diferenciação (Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar, Selo Quilombos do Brasil, Indicações Geográficas) e a ampliação dos mecanismos de certificação, com destaque para a certificação orgânica, também viabilizada por meio de sistemas participativos de garantia. Em seu conjunto, esta terceira geração de políticas públicas contou com a participação proeminente de atores vinculados ao debate da segurança alimentar e nutricional (Consea), assim como organizações agrárias ecológicas, entidades da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos da agricultura familiar, segurança e abastecimento alimentar. A participação destes “novos” atores e ideias nas arenas públicas provocou certo redirecionamento das políticas para a construção de mercados vinculados à segurança alimentar e sustentabilidade, sem deixar de ser igualmente importante a atuação destes atores para a afirmação política da categoria social e edificação das demais políticas públicas citadas (FLEXOR e KATO, 2014).

Retomando a análise da relação entre Estado e sociedade civil, cabe ainda destacar, de acordo com Silva e Schmitt (2012, p. 2), a criação de novas figuras jurídicas, como as Organizações Sociais (OSs-Lei n. 9.637/1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs – Lei n. 9.790/1999), mudanças que institucionalizaram a participação de novos atores nas políticas para a agricultura familiar. Os mesmos autores apuraram que houve crescente volume de recursos públicos transferidos para tais organizações, indicativos da importância deste processo. Assim, as últimas duas décadas foram pródigas em relação à criação e execução de um amplo espectro de políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar, que se iniciaram

em meados dos anos 1990. Segundo os estudos dos autores abaixo mencionados, no campo das políticas de desenvolvimento rural são vários os exemplos de ações que aproximam o Estado e organizações sociais na execução dos programas, como o Projeto Lumiar (1997), o Programa Um Milhão de Cisternas (2003), o PAA, o PNHR (2003), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2003) (BOLTER, 2013; DIESEL; NEUMANN, 2012; SILVA; SCHMITT, 2012). E, retomando ainda a importância do período, os mesmos estudiosos sobre o assunto confirmam que tanto as novas políticas, quanto os novos atores da sociedade civil passaram a ocupar um espaço que, por um lado, lhes conferiu maior legitimidade e reconhecimento, por outro, criou novos desafios relativos à relação mais institucionalizada com o Estado (cogestão das políticas públicas), e à governança, gestão e administração de suas organizações.

Contudo, apesar de forte concordância mencionada anteriormente sobre os avanços das políticas para a agricultura familiar, há também uma contradição presente de que as demandas dos agricultores familiares, bem como a dos atores sociais envolvidos, **não foram ainda** inteiramente atendidas e as mobilizações sociais persistem, mesmo que as políticas tenham se ampliado e novos instrumentos e estratégias de ação tenham se expandido (BOLTER, 2013; DIESEL; NEUMANN, 2012; SILVA; SCHMITT, 2012).

Estas questões, quais sejam, a implementação das políticas públicas para a segurança alimentar e apoio à agricultura familiar, assim como outras relativas às repercussões deste processo na sociedade civil organizada precisariam ser aprofundadas por novos estudos e pesquisas sobre a gestão desses programas, sobre estudos das consequências no meio rural, como também seriam necessárias mais reflexões sobre os seus desdobramentos na estrutura e na governança do próprio Estado em suas diferentes dimensões. Grisa e Schneider (2014.p 141) apontam algumas questões que chamam a atenção para estudos e pesquisas futuras sobre as políticas de apoio à agricultura familiar:

Quais os limites e/ou as condições e possibilidades de que, em tempos vindouros, as organizações da sociedade civil sejam capazes de confrontar as mudanças conjunturais e que venham a surgir (mudanças climáticas, entre outras) e mesmo retomar o enfrentamento a algumas amarras estruturais (restrições ao acesso à terra e melhoria da infraestrutura no meio rural, apenas dois exemplos), com a mesma criatividade e capacidade de inovação que as gerações de políticas do passado recente demonstraram? Que mudanças ocorrem nas políticas públicas e em seus resultados quando elas são executadas pela sociedade civil organizada? Quais as repercussões da cogestão das políticas públicas na governança e na estrutura administrativa (entes federados) do Estado brasileiro? Quais são e de que forma operam os mecanismos de controle social? (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p.141).

É neste contexto de dúvidas e incertezas que se inserem os objetivos da presente proposta de pesquisa. O que o Estado e, principalmente os municípios fazem e podem fazer para garantir as o avanço das políticas para a agricultura familiar e das políticas de segurança alimentar nos territórios, considerando a perspectiva do desenvolvimento local sustentável? Dito de outra forma, como impulsionar o desenvolvimento local sustentável por meio da implementação das políticas para a agricultura familiar e segurança alimentar? Como estão se institucionalizando e como as instituições locais e a sociedade civil organizada participam das políticas para agricultura familiare segurança alimentar? Os municípios têm potencial para implementar políticas mais integradas regionalmente? Existem e como atuam as redes sociais formais ou informais? Quais os pontos fortes e

pontos frágeis da implementação dessas políticas nos territórios selecionados para o presente estudo.

Motivações e desafios científicos do projeto

Diversos fatores despertaram o interesse pelo tema. Em primeiro lugar, a necessidade de integração das políticas públicas de desenvolvimento entre as diferentes esferas de governo com vistas à promoção do desenvolvimento territorial. A falta de integração entre as esferas de governo tem sido constatada por estudos acadêmicos, indicando a necessidade de se repensar estratégias para a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento no Brasil (ARETCHE, 2006; LOTTA; VAZ, 2014). Os municípios padecem de políticas voltadas ao território e, ao buscarem implementar verticalmente políticas formuladas em esferas superiores, defrontam-se com precariedade de infraestrutura, de recursos humanos e de gestão, o que tem resultado em sérios problemas de eficiência ou eficácia (PAULLILO; ALMENIDA, 2006).

O segundo fator corresponde ao fim do projeto nacional de desenvolvimento que prevaleceu dos anos 30 aos anos 80 do século passado e o esgotamento da hegemonia do projeto neoliberal dos anos 90, que implicou a redução do papel Estado na economia e da lógica de descentralização político administrativa que tomava como pressuposto a capacidade de espaços locais e regionais em promover processos de desenvolvimento autônomos. Uma das consequências dessas transformações foi a impossibilidade de se pensar políticas de cima para baixo sem forte apoio local e a articulação de parcerias locais ou regionais.

A terceira motivação resulta de recorrentes demandas dos governos locais por dados e informações sobre os municípios, demandas essas passíveis de serem supridas pela universidade. A dimensão do local tem crescido com o tempo, no Brasil como internacionalmente, com o declínio da grande empresa fordista e a afirmação da especialização flexível (BRUSCO 1982; BECATTINI, 1987; BAGNASCO, 1988). Contudo, para além das imposições decorrentes do processo de globalização – maior mobilidade às empresas, exigindo maior possibilidade de oferta de ambientes locais qualificados em termos sócios culturais e políticos e maior importância às atividades mais inovativas, que dependem principalmente do progresso científico, por sua vez, quase sempre concentrado em ambientes ou locais que possam apresentar relações formais ou informais de conhecimento tácito (BRUSCO, 1982; BECATTINI, 1987; BAGNASCO, 1988)- emerge a necessidade de um território mais integrado ou integrador, tanto para atender os diferentes aspectos da produção, quanto e principalmente porque a capacidade de oferecer bens coletivos locais está se tornando um dos recursos mais importantes para o desenvolvimento dos países (COCCO; URANI; GALVÃO, 1999; NICOLAI et al., 1999).

Assim, ressalta-se que valorizar a importância do conhecimento das regiões, das instituições atuantes, atores locais e dos bens locais coletivos torna-se essencial para pensar estratégias para o desenvolvimento local (TRIGILIA, 2011; NICOLAI, 2014).

Finalmente a última motivação para a concepção deste projeto remete-se ao fato de que as duas regiões selecionadas para o presente estudo podem se constituir em dois territórios privilegiados para a verificação da proposição central de que, sob determinadas condições, é possível incentivar formas alternativas de produção que superem os modelos tradicionais de grandes empresas, tanto agrícolas como industriais, oferecendo oportunidades aos micro e pequenos empreendimentos. Isso implica, ainda, o reconhecimento de que, a partir de um diagnóstico adequado, ações e políticas públicas

de recorte local ou micro regional possam ser incentivadas, com o potencial de geração de efeitos sinérgicos para o desenvolvimento territorial.

Na base do projeto coloca-se o pressuposto de que podem ser desenvolvidas e estimuladas ações ou políticas de desenvolvimento local sustentável, ou ainda formas alternativas de produção material que, convivendo com os modelos de grandes empresas ou com os casos clássicos de cadeias de integração vertical, possam ampliar a presença de políticas públicas mais integradoras, geradoras de emprego e renda e promover maior diversificação produtiva e contribuir para o desenvolvimento local. Nota-se que o enfoque territorial requer o conhecimento local, os recursos locais e o envolvimento das populações locais como elementos centrais dos processos de desenvolvimento (BOSWORTH et al., 2016). Portanto, o desenvolvimento local é o resultado da interação das redes sociais, tanto formais, quanto informais (HAWKINS; HU; FEIOCK, 2016). Logo, a chave para o desenvolvimento local e territorial é a construção de uma capacidade institucional local capaz de mobilizar recursos internos e lidar com as forças externas atuantes em uma região (BOSWORTH et al., 2016). De forma complementar, Abramovay (2002) e Köksal (2017) defendem a interação indicando que não é possível uma separação rural e urbano, bem como entre forças estatais e sociais, sendo que ambas interagem na administração local para planejar e implementar políticas públicas.

Longe de propor uma autonomia do local, ou sugerir que o local tenha poderes para mudar radicalmente os rumos do processo de desenvolvimento, acredita-se, contudo, que haja um espaço importante na gestão do desenvolvimento local que pode ser mais bem aproveitado pelo poder municipal em parceria com a comunidade e as instituições locais, com forte destaque para o apoio das universidades locais e regionais (BUARQUE, 2008; FISCHER 2002). Busca-se, assim, contribuir para uma visão estratégica que possa deflagrar um processo de desenvolvimento local, bem como criar condições para discutir a questão do enfoque territorial do desenvolvimento. É certo que nem tudo depende do local. As ações em outros níveis de governo são essenciais. Mas se pode dizer que a eficácia de tais ações está condicionada à capacidade local de estimular regras mais ativas e maior responsabilização e protagonismo dos sujeitos locais.

A inércia política ou a aversão dos políticos locais para estabelecer parcerias entre os atores locais pode impedir qualquer esforço para desenvolver programas locais. Assim, em áreas que faltam cultura política cooperativa, a abordagem de parceria pode carecer do capital social para institucionalizar suas práticas (RINALDI, 2016). Políticas exitosas resultam de um círculo virtuoso anterior de enraizamento da identidade coletiva e da construção social do desenvolvimento local (SILVA JR., 2016). São esses os focos e as motivações da presente proposta de pesquisa. Ao definir o tema da presente pesquisa tem-se em mente que o estudo comparativo entre duas regiões bastante distintas do Estado de São Paulo possa contribuir para o esclarecimento das questões mencionadas.

METODOLOGIA

Os objetivos descritos anteriormente serão alcançados por meio de uma pesquisa exploratória, qualitativa e delineados como estudo de dois casos, descritivos no caráter e se valendo da pesquisa documental e de campo como instrumentos fundamentais de coleta de dados (GONSALVES, 2007). Enquanto proposta de natureza interdisciplinar, o estudo envolve aspectos de investigação em políticas públicas, bem como o olhar histórico, sociocultural, envolvendo ainda a identificação e descrições com dados econômicos.

As regiões a serem estudadas

Para materializar os objetivos propostos foram escolhidas duas regiões, muito diferenciadas entre si, do Estado de São Paulo: a Região Administrativa Central do Estado, formada pelas Regiões de Governo de Araraquara e São Carlos; com 26 municípios; e a região Sudoeste Paulista, formada pelas Regiões de Governo de Itapeva e de Itapetininga, composta por 40 municípios.

A Região Administrativa Central (RA12) concentra quase um milhão de habitantes, podendo ser considerada como bastante desenvolvida quando comparada com outras áreas do Estado de São Paulo. Destacam-se importantes segmentos relacionados às atividades agroindustriais de processamento de cítricos, de açúcar e álcool, pela indústria metal mecânica, muitas vezes atrelado ao segmento agroindustrial, pela presença recente do segmento aeronáutico, além da conhecida existência de universidades e centros de pesquisa há bastante tempo articulados com o desenvolvimento regional. Também a região pode ser caracterizada significativa presença de dois dos mais antigos e consolidados assentamentos de reforma agrária. E pela presença de pequena agricultura familiar voltada aos mercados locais e regionais.

A região Sudoeste Paulista caracteriza-se por ser uma das regiões de pior desenvolvimento humano do Estado de São Paulo e também do país. Apesar da sua antiga colonização, marcada pela importante rota dos tropeiros que vinham do sul para São Paulo, essa trajetória histórica não proporcionou à região ciclos de desenvolvimento virtuosos, mas sim um tipo de desenvolvimento cujas consequências são marcadas pela degradação ambiental e enorme concentração de renda. A região é conhecida como “ramal da fome”, por ser a região mais pobre do Estado de São Paulo, apesar da presença de grandes lavouras, florestas e agroindústrias.

Estas diversidades estão exigindo fortes articulações das administrações municipais, tendo em vista os impactos decorrentes e a capacidade dos serviços públicos para o seu atendimento. No caso da agricultura familiar, além do aumento da demanda recente, resultante da busca pela melhoria na qualidade de vida, observa-se uma grande diferença entre os dois casos. No caso da região centro paulista uma forte concentração em propriedades médias e grandes em sua quase totalidade voltadas ao grande agronegócio de exportação, mas com espaços crescentes de reversão destas atividades em decorrência da forte crise que se abateu na citricultura em consequência do *greening*, uma praga ainda não solucionada tecnicamente. Na realidade, a adequação entre a lógica privada (os propósitos dos objetos de implantação dos novos investimentos) frente às prioridades das administrações públicas, tem sido uma das preocupações das instituições locais, que tem manifestado interesse em articular a formulação de políticas conjuntas.

Embora esta seja uma preocupação manifesta, as administrações públicas não dispõem de recursos para pensar a articulação dos territórios de forma integrada e coletiva. Este seria um papel da Universidade. Conhecer a realidade territorial em suas especificidades e potencialidades locais, elaborar critérios e indicadores para a formulação de políticas coletivas e integradas, promover a articulação entre as equipes das prefeituras, e especialmente formular proposições com potencial de integração que respondam às necessidades territoriais coletivas. A originalidade do presente projeto está, pois, na elaboração de propostas que articulem os municípios em torno de políticas públicas territoriais coletivas voltadas para a segurança alimentar e agricultura familiar.

Assim, tendo o plano de fundo as observações delineadas e contextualizadas anteriormente, esta pesquisa busca traçar um paralelismo entre trajetórias e estratégias das políticas públicas voltadas à agricultura familiar e segurança alimentar da perspectiva do desenvolvimento local sustentável, em dois territórios situados no Estado de São Paulo: a Região Administrativa Central do Estado e a região Sudoeste Paulista.

Procedimentos e etapas da pesquisa

A pesquisa será realizada em três etapas, sendo que cada etapa compreende a realização de diversas atividades, tal como indicado nas subseções que se seguem.

Etapa 1: Identificação dos fatores que interferem na implementação das políticas públicas de apoio e incentivo à agricultura familiar e segurança alimentar

A análise dos fatores que interferem na implementação das políticas públicas para a segurança alimentar e em apoio à agricultura familiar nas regiões selecionadas será feita por meio do método de organização de problemas e potencialidades e de ameaças e oportunidades, chamado de método das Fortalezas, Oportunidades, Fragilidades e Ameaças – FOFA (BUARQUE, 2008). Isso permitirá a captação de alguns fatores internos e externos às instituições de apoio aos empreendedores em cada uma das regiões pesquisadas que incidem de modo positivo e negativo em cada um desses ambientes.

Segundo Boucher e González (2011), tal método compreende uma ferramenta de diagnóstico que produz um resultado de fácil acesso para distintos atores, sendo uma síntese realista que contempla diferentes perspectivas. Esses fatores serão investigados tanto nas instituições de apoio quanto nos agricultores atendidos existentes nas regiões selecionadas.

Tal abordagem conecta-se com estudo dos dois territórios selecionados, uma vez que, como ressalta Yin (2001), o estudo de caso é uma estratégia preferencial quando o intuito é de se estudar o como e o porquê, sobretudo em pesquisas sobre política pública, administração pública, sociologia, psicologia comunitária, estudos organizacionais e gerenciais, planejamento regional e municipal.

Para que tal etapa seja concretizada, deverão ser implementadas as seguintes atividades:

1. Identificar as características da agricultura familiar das regiões

Será efetuado um diagnóstico nos dois territórios selecionados permitindo a identificação das diferentes trajetórias do desenvolvimento local, particularmente o dimensionamento das atividades da agricultura familiar. Serão realizadas busca e sistematização de dados secundários disponíveis em bases diversas tais como Fundação SEADE, IBGE, INCRA, DIRA e portais municipais. Entre as variáveis analisadas estarão: população, perfil da atividade econômica, particularmente agrícola: produtos, produção, valor adicionado, tamanho da propriedade, entre outros. Além disso, gráficos de concentração da agricultura familiar deverão ser gerados, principalmente da concentração de emprego, produção e renda.

2. Identificação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar e segurança alimentar, presentes nos municípios das duas regiões selecionadas.

Um primeiro procedimento será a efetivação de uma exaustiva busca na literatura para identificar quais políticas, federais, estaduais e municipais são passíveis de implementação no território. O resultado final desta etapa será a elaboração de rol de políticas que poderão estar, ou não, presentes no município. Um segundo procedimento, diz respeito à identificação da presença destas políticas nos municípios das regiões selecionadas. Delimita-se que esta identificação será realizada por meio de buscas em sites, portais, boletins e notícias digitais sobre instituições e agentes locais que sejam promotores da agricultura familiar. Além de buscas em instrumentos técnicos de planejamento municipal, tal como PPA (plano plurianual).

3. Identificação dos atores, das instituições públicas e privadas e redes atuantes nos municípios

Para esta fase estão previstas a realização de pesquisas documentais, entrevistas semiestruturadas e encontros coletivos. Nas entrevistas serão mapeadas as dificuldades e facilidades para a implementação das políticas, bem como a continuidade e descontinuidades dos programas. Estas entrevistas serão realizadas com os burocratas de nível de rua (agentes municipais, agentes financeiros, fiscais entre outros). Já as pesquisas em fontes documentais buscarão verificar o conteúdo e o formato das políticas federais, estaduais e municipais elencadas anteriormente pelos entrevistados. Delimita-se que esta etapa buscará respostas aos seguintes questionamentos:

- Atores envolvidos, recursos disponíveis e tempo de implementação.
- Dificuldades, oportunidades, ameaças e desafios.

Etapa 2: Agrupamento dos municípios por variáveis que interferem na implementação das políticas públicas de apoio e incentivo à agricultura familiar e segurança alimentar

Os métodos de clusters podem ser caracterizados como procedimentos estatísticos que, utilizando um conjunto finito e multidimensional de informações, classificam seus elementos em grupos restritos e homogêneos internamente, permitindo gerar estruturas agregadas significativas e desenvolver tipologias analíticas (SIMÕES, 2003). Sendo assim, é possível agrupar casos ou variáveis em conjuntos homogêneos em função do grau de similaridade (FÁVERO et al., 2009; CORRAR et al., 2014; LATTIN et al., 2011).

O uso deste método permitirá que os municípios sejam agrupados por variáveis que interferem na implementação das políticas públicas de apoio e incentivo à agricultura familiar e segurança alimentar.

Esta metodologia fornecerá estudos e análises capazes de explorar ou desenvolver o potencial local de desenvolvimento territorial, pois serão identificadas e mapeadas as falhas e deficiências do processo. Por outro lado, serão identificadas as oportunidades e vocações do território para implementação de ações de apoio a agricultura familiar.

A ideia central desta técnica é agrupar os objetos estudados com base em suas próprias características, buscando, assim, a estrutura “natural” dos mesmos (FÁVERO et al., 2009). Para conduzir esta fase serão realizadas as seguintes atividades:

1. Análise das variáveis e dos objetos a serem agrupados (seleção das variáveis, identificação de outliers e padronização). As variáveis escolhidas para os agrupamentos foram identificados na fase anterior
2. Seleção da medida de distância ou semelhança entre cada par de objetos;
3. Seleção do algoritmo de agrupamento: método hierárquico ou não hierárquico;
4. Escolha da quantidade de agrupamentos formados;
5. Interpretação e validação dos agrupamentos.

Etapa 3: Delimitação de estratégias para dinamizar o desenvolvimento local, a partir da análise clusters

Para finalizar a pesquisa serão apresentados, mapas de concentração, organizados por temas que serão subsídios para a implementação de ações e políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar nos territórios selecionados. Serão promovidos encontros com os atores locais para identificar demandas e alternativas de desenvolvimento, estes encontros serão regidos pela lógica da técnica *delph*. Em paralelo serão utilizados a árvore de problemas e soluções, com os atores locais, para identificar

alternativas de desenvolvimento. Depois de identificados as possibilidades serão avaliados pontos fortes e fracos, oportunidades e riscos para a implementação das políticas de desenvolvimento projetadas.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este texto apresentou em linhas gerais um projeto de pesquisa que encontra-se em fase inicial. A elaboração do mesmo, permitiu um refinamento e um alinhamento em torno dos objetivos e da metodologia. Permitiu ainda, uma consolidação e um condensamento do referencial norteador da pesquisa.

No que tange ao objetivo, buscar-se-á a identificação e mapeamento das políticas públicas de apoio à agricultura familiar e de segurança alimentar presentes nos municípios das duas regiões selecionadas. Visa explorar o potencial de análise de “clusters” (aglomeração, proximidade e concentração), enquanto ferramenta de apoio à implantação das mesmas, encaminhando a análise para um contorno mais regionalizado.

Observa-se que o uso da metodologia de análise de “clusters” é uma inovação na temática das políticas públicas de estímulo à agricultura familiar no contexto do desenvolvimento local. São desconhecidas experiências que tenham proposto o uso deste referencial analítico para avaliação de políticas públicas já implementadas e/ou para posição de novas políticas. Espera-se que esta inovação seja capaz de gerar “insight” para os gestores públicos e acadêmicos que se debruçam sobre a administração pública, o Estado e o bem-estar da coletividade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas (SP): Editora Hucitec/Editora da UNICAMP, 1992.

_____. Anticapitalismo e inserção social dos mercados. *Tempo social*, v. 21, n. 1, p. 65-77, 2009.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J.E. *Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Brasília/DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, 641).

BANCO MUNDIAL. Brazil: the management of agriculture, rural development and natural resources. *Report n.º 11783-BR*, v. I, 1994.

BIANCHINI, V. *O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e a sustentabilidade da agricultura no Vale do Ribeira – Paraná*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (MADE/UFPR). Curitiba (PR), 2010.

BOLTER, J. A. G. *Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural*. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS, 2013.

BRASIL, COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *PGPM Bio beneficia cerca de 50 mil extrativistas em 5 anos. 2014*. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=33512>>. Acesso em: 19 ago. 2014.

BRASIL, Ministério da Agricultura e do Abastecimento. *PRONAF: construindo as instituições do desenvolvimento rural*. Brasília (DF): Secretaria de Desenvolvimento Rural/MAARA, 1998.

BUAINAIN, A. M. e GARCIA, J. R. Desenvolvimento rural do semiárido brasileiro: transformações recentes, desafios e perspectivas. *Confins* (Paris), v. 1, p. 1, 2013.
BAGNASO, Arnaldo. *La costruzione sociale del mercato: studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*. Bolonha: Il Mulino, 1988.

BARQUERO, Antonio Vázquez. *Política económica local: la respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo*. Madri: Pirámide, 1993.

BECATTINI, Giacomo. *Mercato e forze locali: il distretto industriale*. Bolonha: Il Mulino, 1987.

BRUSCO, Sebastiano. “The emelian model: production, decentralization and social integration”. *Cambridge Journal os Economics* (6), 1982, pp. 167-84.

BARBARA NICOLAI - lo sviluppo locale: dai modelli teorici alla nuova programmazione europea 2014 – 2020
http://www.marche.cgil.it/formazione/Master_2014/Tesi/Nicolai%20Barbara.pdf
www.marche.cgil.it/formazione/Master.../Nicolai%20Barbara.pdf

BOSWORTH, G.; ANNIBAL, I.; CARROLL, T.; PRICE, L.; SELICK, J.; SHEPHERD, J. Empowering Local Action through Neo-Endogenous Development; The Case of LEADER in England. *Sociologia Ruralis*, v. 56, n. 3, p. 427–449, jul. 2016a. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/soru.12089>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

BEEKMANS, J.; PLOEGMAKERS, H.; MARTENS, K.; VAN DER KRABBen, E. Countering decline of industrial sites: Do local economic development policies target the neediest places? *Urban Studies*, v. 53, n. 14, p. 3027–3047, 1 nov. 2016. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0042098015603289>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CALDERÓN-CONTRERAS, R.; QUIROZ-ROSAS, L. E. Analysing scale, quality and diversity of green infrastructure and the provision of Urban Ecosystem Services: A case from Mexico City. *Ecosystem Services*, v. 23, p. 127–137, fev. 2017. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S2212041616305381>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

CASTRO, A. C. Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. *Cadernos de difusão de tecnologia*, v. 1, n. 3, p. 299-482, 1984.

COCCO, Giuseppe et al. *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: o caso de Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

CORAGGIO, José Luis. *Territorios em transición: crítica a la planificación en América Latina*. Quito: Ciudad, 1988.

CANUTO ANTÔNIO Agronegócio: a modernização conservadora que gera exclusão pela produtividade .Revista NERA Pres. Prudente Ano 7, n. 5 p. 1- 12 Jul./dez. 2004

DE LORENZO, M.C. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: CAMPELLO, T e NERI, M.C. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

DELGADO, N. G. A agricultura nos planos de desenvolvimento do governo federal: do Plano Trienal ao III PND. In: BENETTI, M.D. e FRANTZ, T.R. *Desenvolvimento e crise do cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul, 1957-1984*. Porto Alegre (RS):Fundação de Economia e Estatística, 1988, p. 35-111.

_____. Política econômica, ajuste externo e agricultura. In: LEITE, S. *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2001, p. 15-52.

_____. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N. G. *Brasil rural em debate: coletânea de artigos*. Brasília (DF): CONDRAF/ NEAD, 2010, p. 28-78.

DELGADO, N.G. e LEITE, S.P. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: DELGADO, N. G. e LEITE, S. P. (Orgs.). *Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil*. Brasília, IICA. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, vol. 14), 2011, p. 89-130.

DIESEL, V. e NEUMANN, P. S. *Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: Reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS*. 1. ed.Ijuí: Editora UNIJUI, 2012..

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN; B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 672 p.

FERNANDES, B.M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: SADER, E. *10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma*. São Paulo (SP): Boitempo; Rio de Janeiro (RJ): Flacso Brasil, 2013, p. 191-206.

FLEXOR, G. e KATO, K. *Políticas de Promoção dos Biocombustíveis e Agricultura Familiar: o que sugerem as recentes experiências internacionais?* 2014 (mimeo).

GALJART, B. Difusão Cultural, modernização e subdesenvolvimento. In: SMRECSANYI, Tamás; QUEDA, Oriowaldo (Orgs). **Vida Rural e Mudança social**, 1976.

GONÇALVES NETO, W. *Estado e agricultura no Brasil: política agrícola e modernização econômica brasileira,1960-1980*. São Paulo (SP): Hucitec, 1997.

GRAZIANO DA SILVA, J. *Tecnologia e agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 1999.

GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GRISA, C., WESZ JR., V.J. e BUCHWEITZ, V.D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v.52, n. 2, 2014.

GRISACATIA e SCHNEIDER SERGIORESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015

HAMMER, J.; PIVO, G. The Triple Bottom Line and Sustainable Economic Development Theory and Practice. **Economic Development Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 25–36, fev. 2017. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0891242416674808>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

HAWKINS, C. V.; HU, Q.; FEIOCK, R. C. Self-organizing governance of local economic development: informal policy networks and regional institutions. **Journal of Urban Affairs**, v. 38, n. 5, p. 643–660, dez. 2016. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/juaf.12280>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

HAWKINS, C. V.; KWON, S.-W.; BAE, J. Balance Between Local Economic Development and Environmental Sustainability: A Multi-level Governance Perspective. **International Journal of Public Administration**, v. 39, n. 11, p. 803–811, 18 set. 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2015.1035787>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

HAMMER, J.; PIVO, G. The Triple Bottom Line and Sustainable Economic Development Theory and Practice. **Economic Development Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 25–36, fev. 2017. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0891242416674808>>. Acesso em: 6 mar. 2017.

HAWKINS, C. V.; HU, Q.; FEIOCK, R. C. Self-organizing governance of local economic development: informal policy networks and regional institutions. **Journal of Urban Affairs**, v. 38, n. 5, p. 643–660, dez. 2016. Disponível em: <<http://doi.wiley.com/10.1111/juaf.12280>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

HAWKINS, C. V.; KWON, S.-W.; BAE, J. Balance Between Local Economic Development and Environmental Sustainability: A Multi-level Governance Perspective. **International Journal of Public Administration**, v. 39, n. 11, p. 803–811, 18 set. 2016. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01900692.2015.1035787>>. Acesso em: 8 mar. 2017.

HENIG, Edir Vilmar; SANTOS, Irenilda Ângela dos. Políticas públicas, agricultura familiar e cidadania no Brasil: o caso do PRONAF. *Rev. Bras. Polít.Públicas (Online)*, Brasília, v. 6, nº 1, 2016 p. 255- 269

ISAKSSON, K.; ANTONSON, H.; ERIKSSON, L. Layering and parallel policy making – Complementary concepts for understanding implementation challenges related to sustainable mobility. *Transport Policy*, v. 53, p. 50–57, 1 jan. 2017. Disponível em: <<http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0967070X1630186X>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Capítulo 7. Desenvolvimento Rural. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n. 20, 2012.

JACOMETTI, M.; CASTRO, M. de; GONÇALVES, S. A.; COSTA, M. C. Análise de efetividade das políticas públicas de Arranjo Produtivo Local para o desenvolvimento local a partir da teoria institucional. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 3, p. 425–454, jun. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000300425&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 8 mar. 2017.

KAGEYAMA, A. *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro:do complexo rural aos complexos agroindustriais. In:DELGADO, G. (Org.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília (DF): IPEA, v. 1, 1990, p. 113-223.

LAMARCHE, H. *A agricultura familiar II: do mito à realidade*. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1999.

MALUF, R. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, P. Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004.

_____. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ):Vozes, 2007.

MATTEI, L. *PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica*. Brasília (DF): MDA, 2006.

_____. A reforma agrária brasileira: evolução do número de famílias assentadas no período pós redemocratização do país. *Estudos Sociedade e Agricultura*, v. 20, n. 1,012, p. 301-325.

_____. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista Econômica do Nordeste*, v. 45, n. 2, p. 1-09, 2014.

MIELITZ NETTO, C.G.A. Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M. e NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares delMercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010, p. 61-77.

_____. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P. e LEITE, S.P. *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro (RJ): Cirad/Mauad X, 2011, p. 221-251.

MÜLLER, A.L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2007.

NIEDERLE, P. A. *Compromissos para a qualidade: projetos de indicação geográfica para vinhos no Brasil e na França*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014 – Impressa em Fevereiro de 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO)/ INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília (DF): FAO/INCRA, 1994.

SANTOS, F. P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV-SP). São Paulo (SP), 2011.

SCHNEIDER, S. *A pluriatividade na agricultura familiar*. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 2003. _____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SCHNEIDER, S., SHIKI, S. e BELIK, W. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. *Rivistadi economia agraria*, a. LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.

SILVA, M.K.S. e SCHMITT, C.J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia (SP), *Anais... Águas de Lindóia (SP)*: ANPOCS, 2012.

TRICHES, R.M. e GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 52, 2014, Goiânia. *Anais... Goiânia (GO)*: SOBER, 2014.

TRIGILIA CARLO . Come studiare lo sviluppo locale ISTAD. 2011
<http://www.istat.it/it/files/2011/02/trigilia.pdf>

YIN, R. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 3ª ed., Porto Alegre: Bookman, 2001.