


Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo: uma análise a partir dos instrumentos de ação pública

Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo: un análisis de los instrumentos de acción pública

Progressive introduction of organic and agroecological foods in school meals in the city of São Paulo: an analysis based on public action instruments

Fábio Baena dos Santos¹
Eduardo de Lima Caldas²
Raquel Sobral Nonato³
Martin Jayo⁴ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.49221

Recebido em: 19/11/2019
Aprovado em: 05/02/2020

Resumo: O artigo analisa a implementação do Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar no município de São Paulo, Brasil, plano este que coloca em prática a aquisição de produtos advindos da agricultura familiar, seguindo a Resolução nº 04/2015 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). O objetivo foi compreender o processo político a partir da rede de ação pública e os instrumentos que ela produz. Para tanto, foram mobilizadas as estratégias de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. A pesquisa documental baseou-se em levantamento da legislação nacional e subnacional correspondente. Para as entrevistas, foram acionados representantes de quatro instituições governamentais e da sociedade civil. Os resultados mostram que os atores envolvidos na

¹ Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. E-mail: fabio.baena.santos@usp.br

² Doutor em Ciência Política e professor na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: eduardocaldas@usp.br

³ Doutoranda em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP-FGV). E-mail: kell.sobral@gmail.com

⁴ Doutorado em Administração e professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP). E-mail: martin.jayo@usp.br

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

formulação da política apresentam convergência de ideias no desenho dos instrumentos de ação pública.

Palavras-chave: Instrumentos de ação Pública; Alimentação escolar; Orgânicos; Agroecologia; São Paulo.

Resumen: El artículo analiza la implementación del Plan Para la Introducción Progresiva de Alimentos Orgánicos o de Base Agroecológica en la Alimentación Escolar en el municipio de São Paulo, Brasil, a través del cual se pone en práctica la adquisición de productos de la agricultura familiar, siguiendo la Resolución no 04/2015 del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE). El objetivo consistió en comprender el proceso político, a partir de la red de acción pública y los instrumentos que ésta produce. Con este fin, se movilizaron estrategias de investigación documental y entrevistas semiestructuradas. La investigación documental se basó en búsqueda de la legislación nacional y subnacional correspondiente. Para las entrevistas, se convocó a representantes de cuatro instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Los resultados muestran que los actores involucrados en la formulación de la política presentan convergencia de ideas en el diseño de instrumentos de acción pública.

Palabras claves: Instrumentos de acción pública; Alimentación escolar; Orgânicos; Agroecología; São Paulo.

Abstract: The paper analyzes the implementation of the Plan for Progressive Introduction of Organic and Agroecological Items in School Meals in the city of São Paulo, Brazil. Such policy provides for the acquisition of products derived from family agriculture according Resolution 04/2015 of the National Fund for Education Development (FNDE). The objective was to understand the political process involved, from the point of view of public action network and its instruments. For this purpose, we performed documentary research and semi-structured interviews. Documentary research was based on a survey of national and subnational legislation, while interviews were performed with representatives of four government and civil society institutions. The results show that the actors involved in policy formulation have converging ideas in what refers to the design of public action instruments.

Keywords: Public action instruments; School meals; Organics; Agroecology; São Paulo.

1. Introdução

Uma das pautas relevantes da contemporaneidade diz respeito à qualidade da alimentação, à redução do consumo de defensivos agrícolas e, por conseguinte, ao tipo de organização social que pode se estruturar a partir de modelos alternativos de produção de alimentos, como por exemplo, a produção orgânica desenvolvida em centros urbanos.

Na cidade de São Paulo, os estabelecimentos agrícolas associados à produção de alimentos orgânicos estão concentrados nos extremos do município e a manutenção de suas atividades passa pela formulação e implementação de políticas públicas. Um

importante exemplo recente é a introdução progressiva, em curso, de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar do município. Esta política constituiu-se a partir da Lei Municipal 16.140, de 17 de março de 2015, em consonância com a Resolução nº 04/2015 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse contexto, surgem diversas questões passíveis de pesquisa, como por exemplo: Quais as implicações de se inserir um modelo alternativo de produção e consumo no território, como o proposto pela nova política? Como se comportam os atores sociais diante desse novo modelo?

Diante disso, para o presente estudo delimitamos como objetivo *compreender o processo de formação da política pública de introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar do município de São Paulo, seus respectivos atores e instrumentos de Ação Pública que nela e dela surgem*. Trata-se de um estudo de caso pautado em pesquisa documental e análise de narrativas de atores estratégicos inseridos na política em questão, resultando em uma tipologia dos Instrumentos de Ação Pública (IAP) nela identificados.

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção é dedicada a uma exposição sucinta dos conceitos de agroecologia e agricultura orgânica, dado que os termos são usados na legislação e demais instrumentos de política sem uma definição precisa. A segunda seção é uma nota metodológica, explicitando as principais escolhas da pesquisa. A terceira apresenta o referencial teórico sobre Ação Pública, seus instrumentos e ferramentas. A quarta é a descrição e análise do caso.

2. Agroecologia, agricultura orgânica, agricultura familiar: Definições

Os termos agroecologia e agricultura orgânica – e outros relacionados, como agriculturas alternativas, produção agroecológica, alimentos orgânicos, etc. – apesar de se referirem a conceitos diferentes, costumam ser considerados equivalentes, tanto no uso cotidiano como em certos documentos públicos e mesmo em instrumentos legais. É o que se verifica na própria política objeto deste artigo, voltada à introdução de alimentos orgânicos ou agroecológicos na alimentação escolar do município de São Paulo.

Como mencionado, esta política foi criada a partir da Lei Municipal 16.140, de 2015. Um exame rápido dessa lei demonstra não ter havido maiores preocupações dos legisladores em distinguir as duas noções: o instrumento dispõe sobre a introdução, na

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

alimentação escolar do município, de “alimentos orgânicos ou de base agroecológica” referindo-se a eles sempre em conjunto, sem diferenciações. Para todos os efeitos práticos, os dois termos são tratados nessa lei como sinônimos⁵.

Para uma distinção mais elaborada dos conceitos de agroecologia e agricultura orgânica, convém recorrermos à literatura acadêmica. Ali encontraremos diversos trabalhos, como os de Assis e Romeiro (2002), Barboza, Thomé, Ratz e Moraes (2012), Moura (2017), entre outros, que compartilham a interpretação de que a agroecologia é um *campo de conhecimento*, ao passo de que a agricultura orgânica é uma *prática ou sistema de produção*. Assis e Romeiro (2002) explicam:

agroecologia e agricultura orgânica não devem ser vistas como sinônimos, na medida em que no primeiro caso, a agroecologia é uma ciência, com limites teóricos bem definidos, que procura inter-relacionar o saber de diferentes áreas do conhecimento, com o objetivo de propor um encaminhamento para a agricultura que respeite as condicionantes ambientais impostas pela natureza a esta atividade econômica [...] [e] no segundo caso, a agricultura orgânica é uma prática agrícola e, como tal, um processo social (Assis & Romeiro, 2002, p. 73).

Entendida sob essa ótica, a agroecologia pode ser definida, grosso modo, como uma disciplina (ou campo de conhecimento) voltada a aplicar princípios ecológicos à produção de alimentos. Embora o nome agroecologia remonte a 1928, quando foi empregado pela primeira vez pelo agrônomo russo Basil Bensin (Canuto, 2017), a delimitação da agroecologia como disciplina científica teve impulso a partir da década de 1960, como reação ao modelo de agricultura que se tornava dominante a partir da chamada “revolução verde”, baseado em monocultura extensiva e no uso em larga escala de insumos industriais, tais como fertilizantes e defensivos químicos (Moreira & Carmo, 2004).

No Brasil, tanto o governo quanto os setores produtivos vinculados à agropecuária abraçaram o pacote da “revolução verde”, expandiram a fronteira agrícola e promoveram os setores químico e mecânico por meio do crescimento do mercado de insumos agroquímicos, sementes, máquinas e equipamentos. No setor financeiro, foram abertas e subsidiadas linhas especiais de crédito agrícola “atreladas à compra de insumos agropecuários, ou seja, só conseguia dinheiro emprestado quem comprasse o conjunto de

⁵ O texto integral da Lei Municipal 16.140/2015 está disponível em <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16140-de-17-de-marco-de-2015> (acesso em 20 fev. 2020).

insumos do pacote tecnológico” (Ehlers, 2008, p. 24). Além dos conflitos por terra, de problemas sociais e de violência no campo, a modernização da agricultura brasileira implicou problemas ambientais como “a contaminação da água, dos alimentos e de muitos trabalhadores rurais, a destruição das florestas, a erosão dos solos ou mesmo a desertificação de algumas áreas” (Ehlers, 2008, p. 24-25).

Nesse contexto, a agroecologia se desenvolve como um campo disciplinar preocupado com o desenvolvimento de sistemas agrícolas mais sustentáveis, nos quais a fertilidade e a produtividade do solo sejam garantidos por mecanismos biológicos e pela regulação natural de pragas. Na base da abordagem está uma “filosofia de se produzir de acordo com as leis e as dinâmicas que regem os ecossistemas, ou seja, uma produção com e não contra a natureza” (Barboza et al., 2012, p. 389). Contrapõe-se ao modo de produzir hegemônico, da agricultura convencional, que se desenvolveu sem levar em conta as consequências ambientais de longo prazo e a dinâmica dos agroecossistemas.

Ao mesmo tempo em se firmou como campo disciplinar – tributário de outras disciplinas como a Ecologia e da Agronomia – a agroecologia também vem se constituindo como um movimento político e socioambiental. Como explicam Barboza et al. (2012), o movimento agroecológico “ultrapassou seu foco na questão estritamente tecnológica e passou a incorporar outros temas e problemáticas sociais num arranjo próximo ao de um movimento social” (Barboza et al., 2012, p. 390). Incorporou assim em sua agenda valores como o respeito aos saberes populares, a preservação da cultura e da biodiversidade, entre outros, que podem ser associadas a um modo não hegemônico de produzir.

Entre esses valores, um dos principais é a agricultura familiar, que se tornou uma das categorias estruturantes da proposta agroecológica, tanto como disciplina científica, quanto como movimento político. Como ressalta Moura (2017), as características ambientais, culturais, sociais e econômicas da agricultura familiar são “elementos estruturadores da práxis e da teoria agroecológica” (Moura, 2017, p.26). Se a agricultura convencional vem se caracterizando cada vez mais pela exploração empresarial de grandes extensões de terra, pela monocultura e pelo uso intensivo de insumos industriais (defensivos, fertilizantes), as práticas agroecológicas conformam um sistema alternativo que tem como protagonistas os pequenos e médios produtores e camponeses, empreendedores da agricultura familiar.

O conceito de agricultura familiar encontra-se bem definido na legislação brasileira, e resulta de longo tempo de construção de um referencial global, iniciado ainda nos anos 70 e fortalecido no Brasil pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a partir dos anos 1990. De acordo com a Lei Federal 11.326, de 24 de julho de 2006, o agricultor familiar é aquele que detém área de até quatro módulos fiscais⁶, usa predominantemente mão de obra da própria família, e tem um percentual mínimo de sua renda oriundo do empreendimento agrícola. Esta definição dá margem a que as características do agricultor familiar variem regionalmente: o tamanho em hectares das explorações consideradas familiares é variável (dada a variação do módulo fiscal), e a isso se sobrepõem outros fatores de diversidade, de ordem históricas e cultural⁷. Na região Sul do país, por exemplo, a tradição de agricultura familiar que predomina é a dos colonos, com fortes práticas cooperativistas. No Nordeste, ao contrário, os agricultores que se encaixam na definição costumam ser camponeses oriundos de programas de reforma agrária, com deficiências organizativas. No caso da política em foco neste artigo, os agricultores familiares atingidos, como será visto adiante, são organizados em torno de cooperativa.

Assim entendidos o conceito de agroecologia e a centralidade que a agricultura familiar assume na proposta agroecológica, podemos entender a agricultura orgânica como sendo uma das práticas ou sistemas de produção agrícolas coerentes com o enfoque agroecológico. É certo que suas origens antecedem às do próprio movimento agroecológico: elas costumam ser situadas no início do século XX, quando o pesquisador inglês Albert Howard propôs cultivar lavouras sem o uso de qualquer insumo químico (Ehlers, 1994). O mesmo ocorre com outras práticas igualmente passíveis de serem classificadas como agroecológicas, como a agricultura biodinâmica (que ganha força na Alemanha a partir de 1934), a agricultura biológica (cujas bases são lançadas em 1930 pelo suíço Hans-Peter Müller), e a agricultura natural (proposta no Japão, em 1935, por Mokiti Okada). Todas compatíveis, com diferentes nuances, com as diretrizes do que hoje se conhece como a disciplina e o movimento agroecológicos.

⁶ Módulo fiscal é uma unidade de medida agrária empregada no Brasil desde 1979. É expressa em hectares e varia de município para município, levando-se em conta o tipo de exploração predominante e a renda com ela obtida pelos produtores, entre outros fatores. A unidade serve de parâmetro para a classificação fundiária dos imóveis rurais, de acordo com a Lei Federal nº 8.629, de 1993, classificando-os em minifúndio (área inferior a 1 módulo fiscal), pequeno (de 1 a 4), médio (de 4 a 15) e grande (acima de 15) (Caldas & Jayo, 2012).

⁷ Para uma discussão aprofundada, ver por exemplo Schneider e Niederle (2008), Sabourin (2011), e Faysse, Bonnal e Sabourin (2016).

A agricultura orgânica, grosso modo, exclui os insumos químicos sintéticos (fertilizantes e defensivos), bem como os organismos geneticamente modificados (sementes híbridas e variedades transgênicas) que garantem a produtividade da agricultura tradicionais, propondo em seu lugar o uso de fertilizantes naturais, reciclagem dos materiais orgânicos gerados na unidade de produção, manutenção de cobertura vegetal, viva ou morta, sobre o solo, rotação e consorciamento de culturas, aumento da biodiversidade e controle biológico de pragas, entre outras técnicas. Embora não haja uma associação forçosa entre estas técnicas e a agricultura familiar – já que por vezes elas também estão presentes em modelos de agricultura empresarial de grandes extensões⁸ – seus praticantes mais frequentes costumam ser pequenos e médios agricultores familiares, a exemplo dos atingidos pela política objeto do presente artigo.

3. Nota metodológica

O estudo é qualitativo e realizado por meio de um estudo de caso, conforme Stake (1995). Este autor distingue três modalidades de estudo de caso: intrínseco, instrumental e coletivo. Na primeira delas, o pesquisador busca entender um caso apenas pelo interesse despertado por esse caso, ou seja, o caso em si é o interesse de pesquisa. Na segunda, objetiva-se que um determinado caso forneça *insights* para a compreensão de um fenômeno mais amplo, por meio de um processo de indução. O estudo de caso coletivo, por fim, corresponde ao estudo instrumental estendido a mais de um caso. O apresentado no presente trabalho aproxima-se de um estudo caso intrínseco, já que compreender o caso em si – isto é, a formação da política de introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo – é o interesse específico de pesquisa.

No que concerne à coleta de dados, além de revisão de literatura, foram mobilizadas as estratégias de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas em profundidade. A pesquisa documental baseou-se em levantamento da legislação nacional e subnacional correspondente. Para as entrevistas, realizadas no primeiro semestre de 2018, foram acionados representantes de quatro instituições governamentais e da sociedade civil: COOPERAPAS (Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo), CODAE (Coordenadoria de Alimentação

⁸ Um exemplo de agricultura orgânica praticada empresarialmente em maior escala é descrito por Mori, Jayo, Saes e Farina (2005).

Escolar da Secretaria Municipal da Educação), Casa de Agricultura Ecológica e MUDA-SP (Movimento Urbano de Agroecologia em São Paulo).

A escolha dos quatro entrevistados buscou contemplar as diferentes inserções institucionais na referida política. Os entrevistados ocupam posições estratégicas em suas respectivas instituições, e optou-se por citá-los no trabalho de forma anônima, referenciando apenas a instituição/organização em que atuam.

A fim de caracterizar os instrumentos de ação pública (IAP), as entrevistas seguiram um roteiro básico comum, abordando os mecanismos de controle social e governança, as fontes de recursos, as instituições municipais envolvidas e o funcionamento dos contratos. A análise das entrevistas se deu por meio da identificação das narrativas dos atores (Langley, 1999), o que subsidiou a construção e análise de uma tipologia dos instrumentos de ação pública presentes no caso, bem como a abordagem da construção da política.

4. Instrumentos de Ação Pública: abordagem conceitual

O conceito de Instrumentos de Ação Pública (IAP) é bastante útil para a análise dos dispositivos relacionados à formação das políticas públicas em geral, com enfoque naquelas procedentes de um jogo complexo entre atores sociais, econômicos e políticos. O debate, assentado em grande medida nas teorias francófonas sobre abordagem cognitiva e ação pública (Nonato, 2015), se debruça nos processos de gestão da decisão política, levando em conta a fragmentação dos lugares de poder e a interdependência entre os atores, ações e racionalidades (Massardier, 2006).

Dessa maneira, os instrumentos se caracterizam como elementos que dão sustentação às políticas públicas, as influenciam e, em outra via, podem até mesmo representar riscos à própria formação da política. Em outras palavras, os instrumentos de ação pública dão vida a um complexo mecanismo técnico e ao mesmo tempo social, que organiza as relações sociais entre o poder público e seus destinatários, em função das significações e representações que está incumbido de portar e gerir (Lascoumes & Le Galès, 2012). Quando aplicado ao campo político e à ação pública, um instrumento é “um dispositivo técnico com vocação genérica, portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (Lascoumes & Le Galès, 2012 p.22).

Em uma interpretação inicial presente em Hood (1986) e em Salamon (2000), “*instruments*” (instrumentos) e “*tools*” (ferramentas) possuem uma mesma definição, representando uma noção de instrumento mais voltada à configuração institucional, burocrática e operacional, sem levar em consideração a dimensão política e subjetiva apontada por Lascoumes e Le Galès (2012). Isto levou Hood (2007) a considerar a diferença entre os dois termos, “*tools*” estando mais ligado às ferramentas que são utilizadas pelas instituições formais, ao passo que “*instruments*” está mais relacionado a abordagens que consideram as próprias instituições e inserem conotação política em suas análises (Archipavas, 2016).

Dentro deste escopo é possível diferenciar níveis de observação, distinguindo instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento, nessa ótica, é um tipo de instituição social (como por exemplo o censo, o mapa, a regulamentação, a tributação, etc.); a técnica é um dispositivo que serve para operacionalizar o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de representação gráfica, o tipo de lei ou decreto), e a ferramenta é um microdispositivo dentro de uma técnica (uma categoria estatística, a escala do mapa, a obrigação e sanção previstas por um texto, etc.) (Lascoumes & Le Galès, 2012; Ollaik & Medeiros, 2011).

Dadas as definições de ação pública, instrumento, técnica e ferramenta, faz-se conveniente também compreender os diferentes tipos de instrumentos governamentais com base em suas respectivas áreas de influência sobre a ação pública. Em linhas gerais, os instrumentos podem ser classificados de acordo com a sua *nodalidade*, *autoridade*, *recursos* utilizados e *organização* (Hood, 1986, 2007).

Nodalidade representa a capacidade do governo de operar como um nódulo (ponto focal) em uma rede de informações. Instrumentos de nodalidade são, portanto, os que se baseiam predominantemente no uso de recursos de informação à disposição do governo. *Autoridade*, por sua vez, denota o grau de poder legal e legitimidade do governo; desta forma os instrumentos de autoridade são aqueles que se baseiam no uso de poderes de comando e controle dos governantes incidindo sobre a sociedade. *Recursos* diz respeito a fontes de financiamento, e os instrumentos de recursos (ou de tesouro) consistem em subsídios, incentivos e desincentivos fiscais e financeiros, financiamentos, etc. Finalmente, *organização* denota a capacidade de dirigir a ação, que pode ser exercida pela burocracia, pela polícia, por algum ente privado, etc.

Com base nessas quatro categorias, Hood (1986, 2007) desenvolve uma tipologia dos instrumentos, sintetizada no Quadro 1. Embora outras tipologias tenham sido propostas na literatura (Lascoumes & Simard, 2011; Amorim & Boullosa, 2013), selecionamos esta para analisar a introdução de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo.

Quadro 1: Tipologia de instrumentos de Hood, segundo objetivos e procedimentos

	Instrumentos baseados em modalidade	Instrumentos baseados em autoridade	Instrumentos baseados em recursos	Instrumentos baseados em organização
Objetivos	Aconselhamento, capacitação, relatórios e registros	Regulação, licitação e licenças	Doações, empréstimos, prêmios e repasses	Administração direta, empresas públicas e consultores
Procedimentos (ferramentas)	Provisão e entrega de informações	Conselhos consultivos, compromissos públicos em geral	Criação e financiamento de grupos de interesse	Conferências, comissões de investigação, reformas administrativas, etc.

Fonte: Elaborado a partir de Hood (1986, 2007) e Ollaik e Medeiros (2011).

5. Descrição do caso e análise à luz da tipologia de instrumentos

5.1. Trajetória e evolução da política agroecológica no município de São Paulo

Pode-se dizer que os primeiros movimentos articulados pelo Estado para influenciar a agricultura urbana e periurbana em São Paulo se deram em nível estadual, na gestão de André Franco Montoro (1983-1987), embora tenham sofrido descontinuidades nos anos que se seguiram (Caldas & Jayo, 2019; Giacché & Porto, 2004). Depois da década de 1980, o primeiro marco legal importante para o tema viria com o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002 do município de São Paulo (Lei Municipal 13.430, de 13 de setembro de 2002), que reconheceu em sua Seção X (artigos 51 a 53) os objetivos da modalidade de agricultura urbana, bem como suas principais estratégias.

Outro marco importante é o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana, conhecido como PROAURP, instituído pela Lei Municipal 13.727/2004, que dispôs incentivos à produção local e auxílio na implantação de projetos de hortas comunitárias, educativas, medicinais, de autoconsumo e com geração de renda. A implantação de duas Casas de Agricultura Ecológica, iniciativa da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente,

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

em período posterior a 2004, foi significativo para impulsionar, ainda que de forma frágil, a agricultura familiar (principalmente na zona sul do município de São Paulo) e a agricultura urbana. Em 2010, a Lei 13.727/2004 receberia nova regulamentação por meio do Decreto nº 51.801/2010.

E mais um aspecto fundamental para a viabilização da política agroecológica em São Paulo corresponde aos marcos normativos de ordenamento territorial a partir do Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2014, que visa apontar as diretrizes do crescimento urbano de São Paulo até 2030. Entre seus objetivos pode-se destacar a implementação de uma política pública fundiária, regularização de loteamentos irregulares, preservação de áreas verdes, prioridade do transporte coletivo, contenção do espraiamento da cidade, ordenamento do processo imobiliário e outros. (Câmara Municipal de São Paulo, 2014, p.9). Reconhece-se assim a necessidade de se promover a contenção urbana, o uso sustentável das áreas verdes mapeadas e a preservação do ecossistema (Nakamura, 2017).

A trajetória de políticas públicas implementadas nos últimos 15 anos e principalmente a influência do PDE 2014 culminaram no Decreto municipal nº 56.913, de 5 de abril de 2016, que deu regulamentação à Lei 16.140/2015 e dispôs sobre obrigatoriedade de inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica na alimentação escolar no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de São Paulo. Este decreto tinha como principais objetivos o estímulo à produção de orgânicos em âmbito municipal, por agricultores locais, e a formação de uma estratégia de aquisição dos produtos e sua inserção gradual na alimentação escolar, além da utilização de hortas pedagógicas como instrumento de educação.

A implementação e o monitoramento desta inserção gradual de alimentos orgânicos e agroecológicos na alimentação escolar está sob a responsabilidade da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) da Secretaria Municipal de Educação (SME). Foi criada, para tanto, uma Comissão Gestora formada por representantes da administração pública, da sociedade civil, do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN) e do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

No centro da estratégia está o mecanismo das compras públicas⁹. Dentro do planejamento municipal, o Decreto 56.913/2016 estabeleceu metas progressivas,

⁹ Para detalhes sobre a relação entre compras públicas e alimentação escolar, ver Caldas e Nonato (2014, 2013).

prevendo alcançar em 2026 100% desses produtos na alimentação escolar no sistema educacional do município (Tabela 1).

Tabela 1: Progressividade para a aquisição de gêneros alimentícios orgânicos ou de base agroecológica, segundo as metas, por ano (em % do valor)

Ano	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Meta	3%	5%	10%	20%	30%	40%	50%	60%	80%	100%

Fonte: Decreto 56.913 de 5 de abril de 2016.

5.2. A experiência da COOPERAPAS na venda de orgânicos para alimentação escolar na zona sul de São Paulo

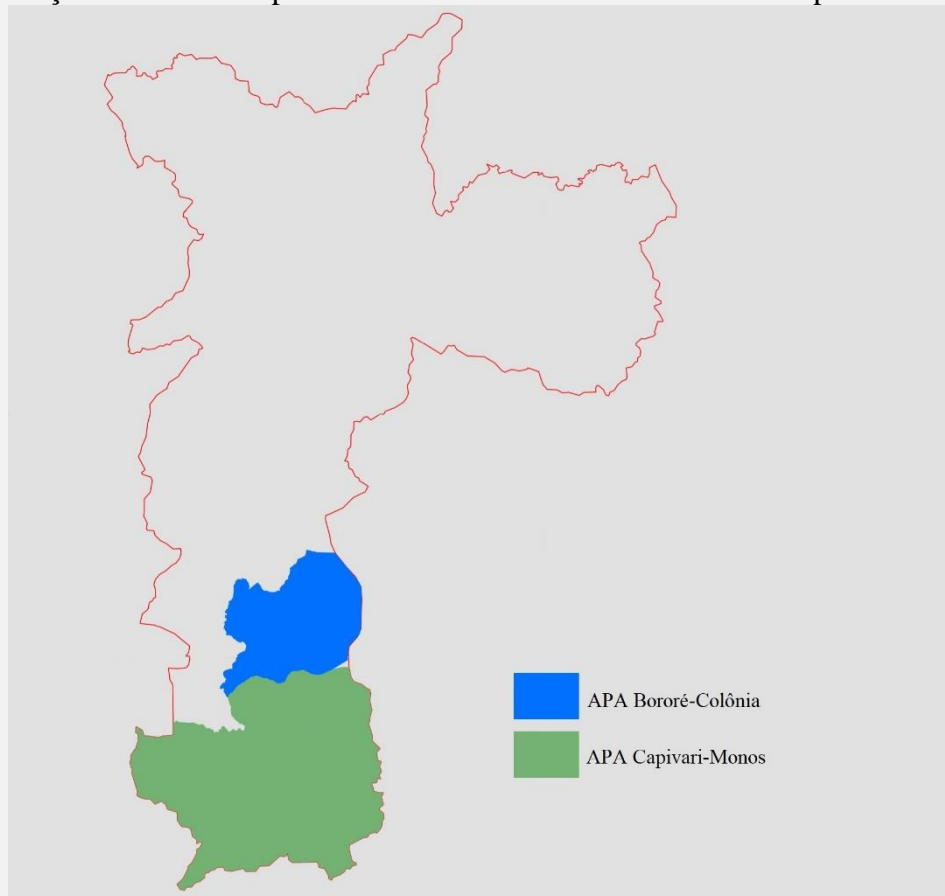
Conforme mencionado, um dos elementos principais na construção da política em foco é a organização social para o fornecimento de alimentos orgânicos ao sistema educacional municipal. Desde 2011 vem-se formando e desenvolvendo a primeira organização de agricultores do município de São Paulo estruturada como cooperativa: a COOPERAPAS (Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo). Localizada no distrito de Parelheiros, extremo sul do município, ela conta hoje com 34 cooperados.

A COOPERAPAS visa desde o início a inserção dos cooperados no mercado de orgânicos, que vem crescendo com os anos, por meio da participação em programas federais de compra de alimentos, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

O desenvolvimento da atividade agrícola estruturada nessa região (extremo sul do município de São Paulo) foi possível graças à criação de duas Áreas de Proteção Ambiental (APAs): a APA Capivari-Monos, pela Lei Municipal 13.136, de 2001, e a APA Bororé-Colônia, pela Lei Municipal nº 14.162, de 2006 (Figura 1). Dentro dos limites das APAs, têm-se incentivado práticas agrícolas que não agridam o meio ambiente, valorizando os sistemas agroflorestais, a agricultura orgânica, a permacultura, a biodinâmica e principalmente o não uso de agroquímicos, defensivos agrícolas e pesticidas.

Figura 1:

Localização das APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia no município de São Paulo



Fonte: *Elaboração dos autores.*

Conforme Baccarin et al. (2017), é razoável esperar-se que a participação dos agricultores em políticas públicas como esta seja facilitada pelo fato de os mesmos integrarem entidades coletivas, como é o caso da COOPERAPAS, conferindo-lhes maior possibilidade de acompanhar chamadas públicas e atender questões burocráticas. Essa suposição, no entanto, pode ser relativizada caso a entidade coletiva não aja de fato como representante do agricultor, como por exemplo se ela se constituir como mera intermediária na comercialização dos produtos, deixando de repassar aos associados/cooperados os ganhos de preço. Neste tocante, se faz necessário analisar a forma como atua a organização, em especial como se relaciona com seus associados/cooperados e com o setor público, na construção de instrumentos de ação pública.

5.3. Instrumentos de ação pública identificados no caso

Para essa análise, retomemos a tipologia proposta por Hood que sintetizamos na Figura 1, para distinguir os tipos de instrumentos identificadas nas narrativas dos atores entrevistados em termos de (i) nodalidade; (ii) autoridade; (iii) recursos e (iv) organização. Para tanto, serão examinadas as respostas dos entrevistados diante da seguinte questão: Como vem se traduzindo esta política pública no que diz respeito à gestão (direta ou indireta), à construção de espaços de participação (como fóruns e conselhos), financiamento e monitoramento?

(i) Nodalidade

Do ponto de vista da nodalidade, pode-se observar na relação entre agricultores, cooperativa e poder público um alto grau de capacidade governamental em disponibilizar informações de maneira centralizada. Esta variável pode ser mensurada com base no produção de relatórios, registros e comunicados oficiais, e no fornecimento de capacitações. A Política de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar começou a ser construída em meados de 2011, e boa parte das ações de planejamento e coordenação da política foi pensada e executada de forma a legitimar a ação formal e nodal da Coordenadoria de Alimentação Escolar da SME.

O representante da CODAE, entrevistado, ressalta que o município tem ferramentas para fazer com que a política de aquisição de alimentos orgânicos atinja 100% das crianças cadastradas na rede de ensino, o que inclui não só as escolas sob gestão direta ou mista do município, mas também as terceirizadas e conveniadas. O entrevistado entende que, para tanto, é preciso sustentar uma plataforma contínua de provisão de informações e registros oficiais e acompanhar de perto a evolução da política – enfim, agir de forma nodular. Uma das ferramentas apontadas é o próprio portal da CODAE-SME que, no entendimento do entrevistado, está tomando uma das frentes no que diz respeito à sistematização de ações e *accountability*.

Uma maneira de materializar a nodalidade é pelo fornecimento de capacitação aos produtores (capacitação, por sinal, é um dos instrumentos de nodalidade, como se vê na figura 1). Neste aspecto, é importante mencionar a integração entre a CODAE e o CAE, que é o braço de atuação diária da Prefeitura no local em que se administram os alimentos. Tanto o representante do CODAE quanto o do CAE, ao serem entrevistados,

apontaram esta intersectorialidade como um ponto a favor no controle e na inteligência da política e na capacitação dos atores envolvidos, tomando por base a experiência da primeira chamada pública envolvendo a COOPERAPAS.

Já um contraponto relevante apontado pela agricultora associada à COOPERAPAS entrevistada é o fato de o governo e a burocracia em geral insistirem na crença de que os agricultores necessitam de assistência técnica rural, configurando em suas palavras um “preconceito” para com as capacidades e conhecimentos específicos da região e daqueles que produzem. Em outras palavras, os agricultores da COOPERAPAS almejam alternativas de incentivos advindos do poder público que vão além da assistência técnica convencional.

(ii) Autoridade

No que se refere à autoridade, cabe destacar como, a partir dos conselhos consultivos e outras ferramentas de participação, o governo consegue fazer prevalecer suas preferências nos momentos de regulação, isto é, nas licitações, licenças e chamadas públicas.

O objeto maior de autoridade, nesses momentos, é o controle sobre as chamadas públicas. O entrevistado do CODAE enfatiza em sua narrativa a relativa facilidade em fiscalizar o que é produzido e, portanto, fornecido via chamada pública. Ao mesmo tempo também no sentido de fiscalização e participação, cita a importância do retorno dos usuários, tanto diretos (as escolas) como indiretos (as crianças que consomem a merenda e demais categorias interessadas, tais como os pais, nutricionistas e pedagogos).

O representante do MUDA-SP, porém aponta um limite à participação dos usuários diretos e indiretos, no que diz respeito às chamadas públicas especificamente:

Eu acho que tem um certo espaço onde a sociedade civil não consegue influir, que acho que é um espaço próprio da Prefeitura, que é a elaboração de chamada pública, a forma de como isso é construído internamente, os caminhos burocráticos, a relação com o jurídico, acho que tudo isso é algo que [...] a sociedade civil não tem muito como influenciar.

O entrevistado considera, assim, que o modelo de chamadas públicas envolve pouco a participação e o controle social. Ele acrescenta que essa participação e controle acabam por surgir eventualmente no momento pós-chamada, quando, por exemplo,

agricultores e cooperativa promovem o esvaziamento de algumas chamadas, frente a um nível de exigências incompatível com a realidade de quem produz.

Na opinião da agricultora ligada à COOPERAPAS entrevistada, por mais que a Secretaria de Educação pareça estar disposta a receber as demandas dos agricultores e transformá-las em parte operacional da política, o processo é prejudicado pela alternância de pessoas nos cargos de execução, de tal modo que um eventual (e frequente) recém-chegado não saberá sobre o real andamento e sobre a pressão exercida sobre esta política, acabando por reduzir essa disposição.

Nas palavras da mesma entrevistada, os conselhos de políticas públicas relacionados ao tema são muito atuantes. Os dois mais importantes no que diz respeito ao jogo de autoridade são o COMUSAN e o CAE. Segundo o portal do COMUSAN, atualmente seu corpo é formado por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do poder público, totalizando 42 membros titulares e igual número de suplentes, com mandato de 24 meses com direito à recondução. Já o CAE possui três representantes indicados pelo Poder Executivo, seis representantes de entidades dos docentes, discentes ou trabalhadores na área, seis representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares e pelas Associações de Pais e Mestres, sendo um, necessariamente, representante de comunidade indígena, e seis representantes indicados por entidades civis organizadas. Muito embora estes conselhos estejam cada vez mais sólidos e entrelaçados, eles convivem com riscos de esvaziamento e desvio da pauta, o que é muito possível sobretudo quando se considera o próximo aspecto de análise.

(iii) Recursos

Quanto aos instrumentos baseados em recursos que são envolvidos para movimentar e interessar os atores mais assíduos desse cenário, é importante ressaltar as fontes de financiamento, sejam elas oriundas de empréstimos, repasses, doações e até mesmo prêmios. Do ponto de vista das ferramentas apontadas por Hood (Figura 1) para este tipo de instrumento, a criação de linhas de financiamento pré-vinculado de grupos de interesse é o que possibilita a consistência e continuidade de determinada agenda.

Quando se fala sobre os recursos envolvidos no andamento desta política, consideram-se três plataformas principais de financiamento: (a) os repasses feitos pelo Governo Federal (FNDE), (b) a assistência técnica e os programas de crédito oferecidos

e divididos entre os três entes federativos, e (c) doações e prêmios que surgem de acordo com o andamento e mobilização dos agentes.

A compra de gêneros da agricultura familiar para merenda escolar se faz com os recursos advindos do FNDE. A compra de orgânicos especificamente pode transcender esta fonte de recursos, mas para se atingir a meta utilizada para justificar o repasse, a CODAE a tem utilizado também para a compra de orgânicos. O Plano de Introdução Progressiva coloca como objetivo a compra integral de orgânicos em 2026, sendo que em 2018 a meta estava em 5% do valor das aquisições para merenda escolar (Tabela 1). Por enquanto, o orçamento tem sido utilizado tanto para a compra de gêneros alimentícios como para o pagamento de terceirizadas fornecedoras de merenda.

Na visão da agricultora da COOPERAPAS entrevistada, o PRONAF como fonte de financiamento para o agricultor “é maravilhoso”, mas exige garantias que muitos agricultores familiares não podem alcançar, sobretudo quando não têm a escritura (propriedade formal) da terra que cultivam. “É como se o agricultor não tivesse garantia para oferecer: ele tem a sua própria força de trabalho, mas isso não é suficiente para um banco”, diz a entrevistada. O que se consegue observar no cotidiano é a influência do Programa Micro Bacias e Micro Bacias II do Governo Estadual, que por sua vez tem possibilitado o financiamento de um caminhão comprado recentemente pela COOPERAPAS e de algumas estufas também. A entrevistada se considera satisfeita com o apoio operacional e também de infraestrutura fornecida ao longo dos últimos anos no âmbito municipal, uma vez que as reuniões mensais e gerais da COOPERAPAS são realizadas nas dependências do CAE Parelheiros, dentro da Prefeitura Regional.

Na opinião do representante do MUDA-SP há uma grande preocupação com as diretrizes dadas pelo governo federal, que podem prejudicar a agenda agroecológica. O entrevistado explica que em um cenário de crise institucional e econômica, após anos de investimento em políticas públicas de desenvolvimento rural, fica praticamente impossível não considerar cortes orçamentários e enxugamento de algumas conquistas realizadas ao longo destes anos, colocando em risco a continuidade da política

(iv) Organização

Finalmente, instrumentos de organização são visíveis nos atributos da estrutura administrativa de execução da política: uma administração predominantemente direta, regida por empresas públicas e concessões, com influência de consultores privados, etc.

A percepção anteriormente mencionada do entrevistado do MUDA-SP, a respeito da disputa por participação e influência na política, coloca outra questão em evidência: como se determinam os limites da administração estatal, privada, dos convênios e da governança de modo geral? Esta questão também aparece de maneira quase explícita quando, como já mencionado, o entrevistado da CODAE ressalta que o objetivo da política é atingir 100% das crianças cadastradas na rede de ensino, independentemente de a escola estar sob gestão direta, mista, terceirizada ou conveniada.

O representante do CAE coloca como certo o acompanhamento da produção realizada para a merenda escolar. Por meio de um planejamento sobre os ciclos produtivos, o CAE tem sido responsável pelo monitoramento e avaliação deste serviço, em um primeiro momento. Uma das ferramentas de organização provenientes do Estado são as comissões de investigação. Neste tocante, o entrevistado do MUDA-SP ressalta o bom funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutrição (COMUSAN), do Comitê Gestor da Lei de Orgânicos e outros espaços de investigação e debates públicos. Um exemplo prático da ação investigativa dos conselhos foi a projeção que se conseguiu dar, em 2017, a uma tentativa de política pública em que se propunha a distribuição de um alimento ultraprocessado – a chamada “farinata” – para pessoas desassistidas. Por consequência, o apoio popular acabou por gerar uma resistência a um objeto imposto pelo poder executivo municipal.

6. Considerações Finais

O presente estudo teve como finalidade observar o processo de formação da política pública de introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar do município de São Paulo, e os respectivos instrumentos de Ação Pública que nela e dela surgem. Com base na formulação e implementação da Lei Municipal 16.140/15, na tipologia apontada por Hood (1986, 2007) e nas entrevistas obtidas com alguns dos atores envolvidos neste processo, foi possível realizar algumas considerações.

Com auxílio da tipologia de Hood para análise dos instrumentos (Figura 1), pode-se concluir que há uma convergência narrativa, um *script* em comum, entre os diversos atores envolvidos. Nas quatro frentes que compõem a tipologia (nodalidade, autoridade, recursos e organização) é possível notar que uma mesma ideia central implícita do Plano é construída por todos os entrevistados.

Em matéria de instrumentos de *autoridade*, foi apontado o funcionamento dos conselhos e a multiplicidade de atores que se envolveram na formulação do dispositivo legal que rege o plano, ainda que o mecanismo das chamadas públicas seja o mais decisivo e o governo consiga fazer prevalecer suas preferências.

Quanto à *organização*, nota-se o protagonismo do poder público na fiscalização e monitoramento das ações. Deve-se considerar, entretanto, que a escala de aquisições tende a crescer quase exponencialmente até 2026 de acordo com a progressividade das metas (Tabela 1), o que poderá acarretar, eventualmente, uma alteração nos instrumentos. Um eventual surgimento de empresas dispostas a fornecer estes serviços pode alterar este cenário, estabelecendo aos poucos um controle indireto do Estado.

Quanto à *nodalidade*, os dois últimos pontos levam à consideração de que o Estado exerce suas ações de maneira nodal até o momento, e com um aspecto a seu favor relacionado à dimensão dos *recursos*: o repasse do FNDE como fonte vital para o funcionamento da política.

Por fim, o que se pode apontar de maneira geral é a construção de uma ação pública realizada em decorrência de uma rede que armazena em si uma crença em comum entre os atores, que por enquanto aplica seus interesses por meio da aproximação e do consenso e não com rupturas e/ou embates. É possível ainda observar que há servidores públicos identificados com a política de agroecologia. É possível pontuar também que este processo coloca em evidência uma Cooperativa com atuações diversas, formulada há poucos anos, mas com o propósito de protagonizar a inserção sistemática dos alimentos orgânicos e em transição agroecológica na rede de abastecimento municipal de São Paulo.

Referências

Amorim, S., & Boullosa, R. de F. (2013). O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. *AOS – Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, Belém, 2(1), 59-69.

Archipavas, J. A. N. (2016). *Instrumentos de Ação Pública: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR* (Dissertação de Mestrado em Ciências Ambientais). Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Assis, R. L. de, & Romeiro, A. R. (2002). Agroecologia e agricultura orgânica: controvérsias e tendências. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, 6, 67-80

Baccarin, J. G., Triches, R. M., Teo, C. R. P. A., & Silva, D. B. da (2017). Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná,

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

Santa Catarina e São Paulo. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, 55(1), 105-122.

Barboza, L. G. A., Thomé, H. V., Ratz, R. J., & Moraes, A. J. de (2012, maio/agosto). Para além do discurso ambientalista: percepções, práticas e perspectivas da agricultura agroecológica. *Ambiência - Revista do Setor de Ciências Agrárias e Ambientais*, Guarapuava, 8(2), 389-401.

Caldas, E. de L., & Jayo, M. (2019). Agriculturas urbanas em São Paulo: histórico e tipologia. *Confins – Revue Franco-Brésilienne de Géographie*, Paris, 39.

_____ (2012). Ação coletiva e desenvolvimento local: o caso de Poço Verde. *GVcasos – Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração*, São Paulo, 2(2).

Caldas, E. de L., & Nonato, R. S. (2014). Compras públicas: estratégia e instrumento para a gestão do desenvolvimento local. *Interações*, Campo Grande, 15(1), 161-172.

_____ (2013). Compras públicas e promoção do desenvolvimento local. *Revista do Serviço Público*, Brasília 64(4), 465-480.

Câmara Municipal de São Paulo (2014). *Conheça o novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo*. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo.

Canuto, J. C. (2017). Agroecologia: princípios e estratégias para o desenho de agrossistemas sustentáveis. *Redes*, Santa Cruz do Sul, 22(2), 137-151.

Ehlers, E. (2008). *O que é agricultura sustentável*. São Paulo: Brasiliense.

_____ (1994) A agricultura alternativa: uma visão histórica. *Estudos Econômicos*, 24(esp.), 231-262.

Faysse, N., Bonnal, P., & Sabourin, E. (2016). Les politiques d'appui à l'agriculture familiale au Brésil et au Maroc: quelques éléments de comparaison. *Confins - Revue Franco-Brésilienne de Géographie*, 29.

Giacché, G., & Porto, L. (2004). Políticas públicas de agricultura urbana e periurbana: uma comparação entre os casos de São Paulo e Campinas. *Informações Econômicas*, São Paulo, 45(6), 45-60.

Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. *Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127-144.

_____ (1986). *The tools of government*. Chatham, NJ: Chatham House.

Langley, A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *The Academy of Management Review*, 24(4), 691-710.

Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo*

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2012). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, São Luís, 9(18), 19-44.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue Française de Science Politique*, Paris, 6, 5-22.

Massardier, G. (2006). Redes de políticas públicas. In E. Saravia, & E. Ferrarezi (Orgs.), *Políticas públicas: coletânea* (Vol. II, pp. 167-185). Brasília: ENAP.

Moreira, R. M., & Carmo, M. S. do (2004). Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável. *Agricultura*, São Paulo, 51(2), 37-56.

Mori, F., Jayo, M., Saes, M. S., & Farina, E. (2005). Grupo Carrefour: coordenando ações para a exportação de uvas de mesa do Vale Do São Francisco. São Paulo: Global Food Network/ Pensa. Recuperado de http://www.fundacaofia.com.br/PENSA/anexos/biblioteca/2212008105222_CaseLabrunier.pdf. Acesso em: 20 fev. 2020.

Moura, I. F. de (2017). Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In R. H. R. Sambuichi, I. F. de Moura, L. M. de Mattos, M. L. de Ávila, P. A. C. Spínola, & A. P. M. da Silva (Orgs.), *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável* (pp. 25-51). Brasília: IPEA.

Nakamura, A. C. (2017). *Cooperapas: agricultura e cooperativismo no extremo sul do município de São Paulo* (Dissertação de Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Nonato, R. S. (2015). *Compras públicas sustentáveis no Brasil: análise da produção e circulação das ideias a partir da resignificação dos atores* (Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Ollaik, L. G., & Medeiros, J. J. (2011). Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 45(6), 1943-1967.

Sabourin, E. (2011). *Sociedades e organizações camponesas: uma leitura através da reciprocidade*. Porto Alegre: Editora da UFRS.

Salamon, L. M. (2000). The governance and the tools of public action: an introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), doc. 4.

Schneider, S., & Niederle, P. A. (2008). Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In F. G. Faleiro, & A.L. Farias Neto (Orgs.), *Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais* (pp. 989-1014). Planaltina: Embrapa.

Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.