

---

# 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

*Introdução progressiva de alimentos orgânicos e agroecológicos na merenda escolar no município de São Paulo: uma análise a partir dos instrumentos de ação 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 Santos<sup>1</sup>

Eduardo de Lima Caldas<sup>2</sup>

Raquel Sobral Nonato<sup>3</sup>

Martin Jayo<sup>4</sup> 

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

Recibido en: 19/11/2019

Aprobado en: 05/02/2020

**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

---

<sup>1</sup> Grado en Gestión de Políticas Públicas de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad de Sao Paulo (EACH/USP). E-mail: [fabio.baena.santos@usp.br](mailto:fabio.baena.santos@usp.br)

<sup>2</sup> Doctorado en Ciencias Políticas y profesor en Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad de São Paulo (EACH / USP). E-mail: [eduardocaldas@usp.br](mailto:eduardocaldas@usp.br)

<sup>3</sup> Estudiante de doctorado en Administración Pública y Gobierno en la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo, Fundación Getulio Vargas (EAESP/FGV). E-mail: [kell.sobral@gmail.com](mailto:kell.sobral@gmail.com)

<sup>4</sup> Doctorado en Administración y profesor en Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades, Universidad de São Paulo (EACH/USP). E-mail: [martin.jayo@usp.br](mailto:martin.jayo@usp.br)

**Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo***

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; Orgánicos; Agroecología; São Paulo.

**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 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.

**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. Introducción**

Uno de los tópicos relevantes en la agenda de los tiempos actuales se refiere a la calidad de los alimentos, a la reducción en el uso de pesticidas y, por lo tanto, al tipo de organización social que puede estructurarse en base a modelos alternativos de producción de alimentos, como por ejemplo la producción orgánica desarrollada en centros urbanos.

En la ciudad de São Paulo, los establecimientos agrícolas vinculados a la producción de alimentos orgánicos se concentran en los extremos del municipio, y el mantenimiento de sus actividades implica la formulación e implementación de políticas

públicas. Un importante ejemplo de política reciente es el plan, en curso, de introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar municipal. Esta política ha sido creada a partir de la Ley Municipal 16.140, de 17 de marzo de 2015, de conformidad con la Resolución nº 04/2015 del Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE). En este contexto, surgen varias preguntas que pueden investigarse, tales como: ¿Cuáles son las implicaciones de un modelo alternativo de producción y consumo en el territorio, insertado en el territorio por la nueva política? ¿Cómo se comportan los actores sociales frente a este nuevo modelo?

De esta manera, para el presente estudio nos propusimos como objetivo *comprender el proceso de formación de la política pública de introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en las comidas escolares en la ciudad de São Paulo, sus respectivos actores y los instrumentos de acción pública que surgen en ella y de ella*. Se trata de un estudio de caso basado en investigación documental y en el análisis de narraciones de actores estratégicos insertados en la política en cuestión, y que resulta en una tipología de los Instrumentos de Acción Pública (IAP) en ella identificados.

El texto se estructura en cuatro secciones, además de esta introducción y de las consideraciones finales. La primera sección está dedicada a una explicación breve de los conceptos de agroecología y agricultura orgánica, ya que los términos se utilizan a menudo sin definición precisa en la legislación y en otros instrumentos de política. La segunda sección es una nota metodológica en que se exponen las decisiones tomadas en la investigación. La tercera presenta el marco teórico de la Acción Pública y de sus instrumentos y herramientas. La cuarta corresponde a la descripción y análisis del caso.

## **2. Agroecología, agricultura orgánica, agricultura familiar: definiciones**

Los términos agroecología y agricultura orgánica – al igual que otros relacionados, como agricultura alternativa, producción agroecológica, alimentos orgánicos, etc. – aunque se refieran a conceptos distintos, suelen ser tratados como equivalentes tanto en el uso diario como en ciertos documentos públicos, incluso instrumentos legales. Esto se puede ver en la política objeto de este artículo, centrada en la introducción de alimentos orgánicos o agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo.

Como se mencionó, esta política se creó con base en la Ley Municipal 16.140, de 2015. Un examen rápido de esta ley demuestra que no hubo mayor preocupación, por

parte de los legisladores, de distinguir ambas nociones: el instrumento prevé la introducción en las comidas escolares municipales de “alimentos orgánicos o agroecológicos”, a los cuales se refiere siempre en forma conjunta y sin diferenciación. A todo efecto práctico, los dos términos son tratados en esta ley como sinónimos<sup>5</sup>.

Para mejor distinción de los conceptos de agroecología y agricultura orgánica, debemos recurrir a literatura académica. Allí encontraremos varios trabajos, como los de Assis y Romeiro (2002), Barboza, Thomé, Ratz y Moraes (2012), Moura (2017), entre otros, que comparten la interpretación de que la agroecología es un campo de conocimiento, mientras que la agricultura orgánica es una práctica o sistema de producción. Assis y Romeiro (2002) explican:

La agroecología y la agricultura orgánica no deben verse como sinónimos, ya que en el primer caso, la agroecología es una ciencia, con límites teóricos bien definidos, que busca interrelacionar el conocimiento de distintas áreas con el objetivo de proponer un camino a seguir para la agricultura, que respete las condiciones ambientales impuestas por la naturaleza a esta actividad económica [...] [y] en el segundo caso, la agricultura orgánica es una práctica agrícola y, como tal, un proceso social (Assis & Romeiro, 2002, p. 73, traducción nuestra).

Desde esta perspectiva, la agroecología se puede definir *grosso modo* como una disciplina (o campo de conocimiento) destinada a aplicar principios ecológicos a la producción de alimentos. Aunque el nombre agroecología tenga su origen en 1928, cuando fue empleado por primera vez por el agrónomo ruso Basil Bentsin (Canuto, 2017), la delimitación de la agroecología como disciplina científica tuvo su impulso a partir de la década de 1960, como reacción al modelo de agricultura que se hacía dominante en consecuencia de la llamada "revolución verde", basado en el monocultivo extensivo y en el uso a gran escala de insumos industriales, como fertilizantes y pesticidas químicos (Moreira & Carmo, 2004).

En Brasil, tanto el gobierno como los sectores productivos vinculados a la agricultura y ganadería adoptaron el paquete de la "revolución verde", expandieron la frontera agrícola, y promovieron los sectores químico y mecánico a través del crecimiento del mercado de insumos agroquímicos, semillas y maquinaria agrícola. En el sector financiero, se abrieron y subsidiaron líneas especiales de crédito "vinculadas a la compra

---

<sup>5</sup> El texto integral de la Ley Municipal 16.140/2015 se encuentra disponible en <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16140-de-17-de-marco-de-2015> (acceso en 20 feb. 2020).

de insumos agrícolas, es decir que sólo aquellos que compraran el conjunto de insumos en el paquete tecnológico podrían acceder a préstamo" (Ehlers, 2008, p. 24, traducción nuestra). Además de los conflictos por la tierra y de problemas sociales y violencia en el campo, la modernización de la agricultura brasileña ha implicado problemas ambientales como "la contaminación del agua, de los alimentos y de muchos trabajadores rurales, la destrucción de los bosques, la erosión del suelo e incluso desertificación de ciertas áreas" (Ehlers, 2008, p. 24-25, traducción nuestra).

En ese contexto, la agroecología se desarrolla como un campo disciplinario relacionado con la búsqueda de sistemas agrícolas más sostenibles, en los que la fertilidad y la productividad del suelo estén garantizadas por mecanismos biológicos y por la regulación natural de las plagas. En la base del enfoque se encuentra una "filosofía de producción coherente con las leyes y dinámicas que rigen los ecosistemas, es decir, la producción con y no contra la naturaleza" (Barboza et al., 2012, p. 389, traducción nuestra). Se opone a la forma hegemónica de producir de la agricultura convencional, que se desarrolló sin tener en cuenta las consecuencias ambientales a largo plazo y la dinámica de los agroecosistemas.

A la vez que se establece como campo disciplinario, afluyente de otras disciplinas como la ecología y la agronomía, la agroecología también se ha convertido en un movimiento político y socioambiental. Según Barboza et al. (2012), el movimiento agroecológico "fue más allá de su enfoque en el tema estrictamente tecnológico y comenzó a incorporar otros temas y cuestiones sociales, asumiendo una conformación cercana a la de un movimiento social" (Barboza et al, 2012, p. 390, traducción nuestra). Así, incorporó valores como el respeto por el conocimiento popular, la preservación de la cultura y de la biodiversidad, entre otros que pueden asociarse con una forma no hegemónica de producción.

Entre estos valores, uno de los principales es la agricultura familiar, que se ha convertido en una de las categorías estructurantes de la propuesta agroecológica, ya sea vista como disciplina científica o como movimiento político. Como señala Moura (2017), las características ambientales, culturales, sociales y económicas de la agricultura familiar son "elementos estructurantes de la praxis y la teoría agroecológica" (Moura, 2017, p.26, traducción nuestra). Si la agricultura convencional se caracteriza cada vez más por la explotación empresarial de grandes extensiones de tierra con monocultivo y uso intensivo de insumos industriales (pesticidas, fertilizantes), las prácticas agroecológicas forman un

sistema alternativo cuyos protagonistas son los pequeños y medianos productores y campesinos de la agricultura familiar.

El concepto de agricultura familiar se encuentra bien definido en la legislación brasileña, y resulta de un largo tiempo de construcción de un referencial global, en un movimiento que se inició en la década de 1970 y se fortaleció en Brasil con el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) en los años 1990. De acuerdo con la Ley Federal 11.326, de 24 de julio de 2006, el agricultor familiar es aquel que cultiva un área de hasta cuatro módulos fiscales<sup>6</sup>, utiliza predominantemente el trabajo de su propia familia y obtiene de esa actividad una proporción importante de sus ingresos. Esta definición permite que las características del agricultor familiar varíen regionalmente: el tamaño en hectáreas de las fincas consideradas familiares es variable (dada la variación del módulo fiscal), y a ello se suman otros factores de diversidad, de orden histórico y cultural<sup>7</sup>. En la región Sur del país, por ejemplo, la tradición predominante en agricultura familiar es la de los “colonos”, con intensas prácticas cooperativas. En el Noreste, por el contrario, los agricultores que se ajustan a la definición suelen ser campesinos beneficiados por programas de reforma agraria y con deficiencias organizativas. En el caso de la política enfocada en este artículo, los agricultores familiares afectados, como se verá a continuación, se organizan en cooperativa.

Así entendido el concepto de agroecología y la centralidad que asume la agricultura familiar en la propuesta agroecológica, la agricultura orgánica puede ser vista como uno de los sistemas o prácticas de producción agrícola consistentes con el enfoque agroecológico. Es cierto que los orígenes de la agricultura orgánica son anteriores a los del movimiento agroecológico en sí: se suelen situar a principios del siglo XX, cuando el investigador inglés Albert Howard propuso cultivar sin el uso de cualquier insumo químico (Ehrers, 1994). Lo mismo se da con otras prácticas también clasificables como agroecológicas, como la agricultura biodinámica (que surgió en Alemania alrededor de 1934), la agricultura biológica (cuyas bases fueron lanzadas en 1930 por el suizo Hans-Peter Müller), y la agricultura natural (propuesta en Japón en 1935 por Mokiti Okada).

---

<sup>6</sup> El módulo fiscal es una unidad de medida agraria utilizada en Brasil desde 1979. Se expresa en hectáreas y varía de un municipio a otro, teniendo en cuenta el tipo predominante de explotación y el nivel de ingresos de los productores, entre otros factores. La unidad sirve como parámetro para la clasificación de las propiedades rurales, de acuerdo con la Ley Federal N° 8.629, de 1993, clasificándolas en pequeñas propiedades (aquellas con extensión inferior a 1 módulo fiscal), pequeñas (de 1 a 4), medianas (de 4 a 15) y grandes (más de 15) (Caldas & Jayo, 2012).

<sup>7</sup> Para una discusión en mayor profundidad, ver por ejemplo Schneider y Niederle (2008), Sabourin (2011), y Faysse, Bonnal y Sabourin (2016).

Todas ellas compatibles, con diferentes matices, con las pautas de lo que hoy se conoce como disciplina y movimiento agroecológicos.

En términos generales, la agricultura orgánica excluye los insumos químicos sintéticos (fertilizantes y pesticidas), así como los organismos genéticamente modificados (semillas híbridas y variedades transgénicas) que garantizan la productividad de la agricultura tradicional, y propone en su lugar el uso de fertilizantes naturales, el reciclaje de los materiales orgánicos generados en la unidad de producción, el mantenimiento de la cubierta vegetal, viva o muerta, en el suelo, la rotación e intercalación de cultivos, el aumento de la biodiversidad y el control biológico de plagas, entre otras técnicas. Aunque no exista un vínculo obligatorio entre esas prácticas y la agricultura familiar, incluso porque las mismas también están presentes en ciertos modelos de agricultura empresarial a gran escala<sup>8</sup>, sus principales practicantes suelen ser agricultores familiares pequeños y medianos, como los afectados por la política objeto de este artículo.

### **3. Nota metodológica**

El estudio es cualitativo y se lleva a cabo a través de un estudio de caso según Stake (1995). Este autor distingue tres tipos de estudios de caso: intrínsecos, instrumentales y colectivos. En el primero, el investigador busca entender un caso sólo por el interés suscitado por ese caso, es decir, el caso en sí es el interés de la investigación. En el segundo, el objetivo es que un caso estudiado proporcione información para comprender un fenómeno más amplio, a través de un proceso de inducción. El estudio de caso colectivo, por su vez, corresponde al estudio instrumental extendido a más de un caso. Lo que se presenta en este trabajo se aproxima de un estudio de caso intrínseco, ya que la comprensión del caso en sí mismo, es decir, la formación de la política de introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo, es el interés específico.

Con respecto a la recopilación de datos, además de la revisión de literatura, se movilizaron estrategias de investigación documental y entrevistas semiestructuradas en profundidad. La investigación documental se basó en una búsqueda en la legislación nacional y subnacional correspondiente. Para las entrevistas, realizadas en el primer semestre de 2018, han sido contactados representantes de cuatro instituciones

---

<sup>8</sup> Mori, Jayo, Saes y Farina (2005) describen un ejemplo de agricultura orgánica practicada a mayor escala.

gubernamentales y de la sociedad civil: COOPERAPAS (*Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo*), CODAE (*Coordenadoria de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal da Educação*), Casa de Agricultura Ecológica y MUDA-SP (*Movimento Urbano de Agroecologia em São Paulo*).

La elección de los cuatro entrevistados procuró contemplar las distintas inserciones institucionales en esa política. Los entrevistados ocupan posiciones estratégicas en sus respectivas instituciones, y elegimos citarlos en el trabajo en forma anónima, refiriéndonos solamente a la institución u organización en la que trabajan.

Para caracterizar los instrumentos de acción pública (IAP), las entrevistas siguieron un guión básico común que abordó los mecanismos de control social y gobernanza, las fuentes de fondos, las instituciones municipales involucradas y el funcionamiento de los contratos. El análisis de las entrevistas se realizó a partir de la identificación de las narrativas de los actores (Langley, 1999), lo que subsidió la construcción y el análisis de una tipología de los instrumentos de acción pública presentes en el caso, y en la construcción de la política.

#### **4. Instrumentos de Acción Pública: enfoque conceptual**

El concepto de Instrumentos de Acción Pública (IAP) es útil para analizar los dispositivos relacionados con la formación de políticas públicas en general, y sobretudo aquellas que surgen de un juego complejo entre actores sociales, económicos y políticos. El debate, basado en gran medida en teorías francófonas sobre el enfoque cognitivo y la acción pública (Nonato, 2015), se centra en los procesos de gestión de decisiones políticas, teniendo en cuenta la fragmentación de los lugares de poder y la interdependencia entre actores, acciones y racionalidades (Massardier, 2006).

De esa forma, los instrumentos se caracterizan como elementos que apoyan las políticas públicas, las influyen y, de otro modo, incluso pueden representar riesgos para la formación misma de ellas. En otras palabras, los instrumentos de acción pública dan vida a un complejo mecanismo técnico y a la vez social que organiza las relaciones sociales entre el poder público y sus destinatarios, de acuerdo con los significados y representaciones que es responsable de llevar y administrar (Lascoumes & Le Galès, 2012). Cuando se aplica al campo político y a la acción pública, un instrumento es "un dispositivo técnico con una vocación genérica, que tiene una concepción concreta de la

relación política/sociedad y está respaldado por una concepción de la regulación" (Lascoumes & Le Galès, 2012 p.22, traducción nuestra).

En una interpretación inicial presente en Hood (1986) y Salamon (2000), "*instruments*" (instrumentos) y "*tools*" (herramientas) tienen la misma definición, lo que implica una noción de instrumento más orientada a la configuración institucional, burocrática y operativa, sin tener en cuenta la dimensión política y subjetiva señalada por Lascoumes y Le Galès (2012). Esto llevó a Hood (2007) a considerar la diferencia entre los dos términos, proponiendo que "*tools*" está más vinculado a las herramientas que utilizan las instituciones formales, mientras que "*instruments*" se relaciona a los enfoques que consideran las propias instituciones e insertan connotación política en su análisis (Archipavas, 2016).

Dentro de ese cuadro es posible diferenciar niveles de observación, distinguiendo instrumento, técnica y herramienta. El instrumento desde este punto de vista es un tipo de institución social (como el censo, el mapa, la regulación, los impuestos, etc.); la técnica es un dispositivo que sirve para poner en funcionamiento el instrumento (la nomenclatura estadística, el tipo de representación gráfica, el tipo de ley o decreto), y la herramienta es un microdispositivo dentro de una técnica (una categoría estadística, la escala del mapa, la obligación y la sanción previstas por un texto, etc.) (Lascoumes & Le Galès, 2012; Ollaik & Medeiros, 2011).

Dadas las definiciones de acción pública, instrumento, técnica y herramienta, también es conveniente comprender los diferentes tipos de instrumentos gubernamentales con base en sus respectivas áreas de influencia en la acción pública. En general, los instrumentos pueden clasificarse según su *nodalidad*, *autoridad*, *recursos* utilizados y *organización* (Hood, 1986, 2007).

*Nodalidad* representa la capacidad del gobierno para operar como un nodo (punto focal) en una red de información. Los instrumentos de nodalidad son, por lo tanto, aquellos que se basan predominantemente en el uso de los recursos de información disponibles para el gobierno. *Autoridad*, a su vez, denota el grado de poder legal y la legitimidad del gobierno; de esta manera, los instrumentos de autoridad son aquellos que se basan en el uso de poderes de mando y control por parte de quienes gobiernan la sociedad. Los *recursos* se refieren a fuentes de financiamiento, y los instrumentos de recursos (o de tesorería) consisten en subsidios, incentivos o desincentivos fiscales y

financieros, créditos, etc. Por fin, *organización* denota la capacidad de dirigir la acción, que puede ser ejercida por la burocracia, la policía, alguna entidad privada, etc.

Basándose en estas cuatro categorías, Hood (1986, 2007) desarrolla una tipología de los instrumentos, sistetizada en el Cuadro 1. Aunque se han propuesto otras tipologías en la literatura (Lascoumes & Simard, 2011; Amorim & Boulosa, 2013), elegimos a ésta para nuestro análisis de la introducción de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en la ciudad de São Paulo.

**Cuadro 1:** Tipología de instrumentos de Hood, según objetivos y procedimientos

	<b>Instrumentos basados en nodalidad</b>	<b>Instrumentos basados en autoridad</b>	<b>Instrumentos basados en recursos</b>	<b>Instrumentos basados em organización</b>
<b>Objetivos</b>	Aconsejamiento, capacitación, relatorios y registros	Regulación, licitación y licencias	Donaciones, préstamos, premios y repases	Administración directa, empresas públicas y consultores
<b>Procedimientos (herramientas)</b>	Provisión y entrega de informaciones	Consejos consultivos, compromisos publicos en general	Creación y financiación de grupos de interés	Conferencias, comisiones de investigación, reformas administrativas, etc.

**Fuente:** Elaborado a partir de Hood (1986, 2007) y Ollaik y Medeiros (2011).

## **5. Descripción del caso y análisis a la luz de la tipología de instrumentos**

### *5.1. Trayectoria y evolución de la política agroecológica en el municipio de São Paulo*

Se puede decir que los primeros movimientos articulados desde el Estado para influir en la agricultura urbana y periurbana en São Paulo tuvieron lugar a nivel estadual, durante el gobierno de André Franco Montoro (1983-1987), aunque sufrieron discontinuidades en los años siguientes (Caldas & Jayo, 2019; Giacché & Porto, 2004). Después de la década de 1980, el primer marco legal importante para el tema ocurriría a nivel municipal, con el Plan Director Estratégico (PDE) de 2002 para el municipio de São Paulo (Ley Municipal 13.430, del 13 de septiembre de 2002), que reconoció en su Sección Décima (artículos 51 a 53) los objetivos de la modalidad de agricultura urbana y sus estrategias principales.

Otro hito importante es el Programa de Agricultura Urbana y Periurbana, conocido como PROAURP, instituido por la Ley Municipal 13.727/2004, que trajo

**Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo***

incentivos a la producción local así como asistencia a la implementación de proyectos de huertas comunitarias, educativas, medicinales, ya fuesen destinadas al autoconsumo o a la generación de ingresos. La implementación de dos Casas de Agricultura Ecológica, iniciativa de la Secretaría de Verde y Medio Ambiente posterior a 2004, impulsó aunque de manera frágil la agricultura familiar y la agricultura urbana sobretodo en la zona sur de la ciudad de São Paulo. En 2010, la Ley 13.727/2004 recibiría nuevas reglamentaciones a través del Decreto nº 51.801 / 2010.

Y otro hito fundamental para la viabilidad de la política agroecológica en São Paulo fue el Plan Director Estratégico (PDE) de 2014, que definió directrices para el crecimiento urbano de São Paulo hasta el año 2030. Entre sus objetivos, sobresalen la implementación de una política pública de tierras, la regularización de loteos irregulares, la preservación de áreas verdes, la prioridad al transporte público, la contención de la propagación urbana, el ordenamiento del proceso inmobiliario y otros (Cámara Municipal de São Paulo, 2014, p.9). Por lo tanto se reconoció la necesidad de promover la contención urbana, el uso sostenible de áreas verdes mapeadas, y la preservación del ecosistema (Nakamura, 2017).

La trayectoria de las políticas públicas implementadas en los últimos 15 años, y sobretodo la influencia de PDE 2014, culminaron en el Decreto Municipal nº 56.913, del 5 de abril de 2016, que reglamenta la Ley 16.140/2015 y prevé la inclusión obligatoria de alimentos orgánicos o de base agroecológica en la alimentación servida a escolares em el Sistema Municipal de Educación de São Paulo. Los objetivos principales de este decreto consistían en estimular la producción de orgánicos a nivel municipal por agricultores locales, y desencadenar la formación de una estrategia para la adquisición e inserción graduales de esos productos en las comidas escolares del municipio.

La implementación y el monitoreo de esa inserción gradual de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar se encuentra bajo la responsabilidad de la Coordinación de Alimentación Escolar (CODAE) de la Secretaría Municipal de Educación (SME). Para ello, se creó un Comité de Gestión compuesto por representantes de la administración pública, de la sociedad civil, del Consejo Municipal para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN) y del Consejo de Alimentación Escolar (CAE).

**Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo***

En el centro de la estrategia está el mecanismo de compras públicas<sup>9</sup>. Dentro de la planificación municipal, el Decreto 56.913/2016 estableció metas progresivas, de forma a lograr en 2026 el 100% de estos productos en las comidas escolares en el sistema educativo del municipio (Tabla 1).

**Tabla 1:** Progresividad para la adquisición de alimentos orgánicos o agroecológicos, según las metas, por año (en % del valor)

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

Fuente: Decreto 56.913 del 5 de abril de 2016.

*5.2. La experiencia de COOPERAPAS en la venta de alimentos orgánicos para la alimentación escolar en la zona sur de São Paulo*

Como se mencionó, la organización social es uno de los elementos principales de la construcción de la política de suministro de alimentos orgánicos al sistema educativo municipal focalizada en este artículo. Desde 2011 se viene formando y desarrollando en forma de cooperativa la primera organización de agricultores del municipio de São Paulo: COOPERAPAS (*Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo*). Ubicada en el distrito de Parelheiros, en el extremo sur del municipio, esta organización cuenta actualmente con 34 miembros.

Desde el principio, COOPERAPAS tiene como uno de sus retos insertar a sus miembros cooperados en el mercado orgánico, lo que ha ido consiguiendo a lo largo de los años mediante la participación en programas federales de compra de alimentos, como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).

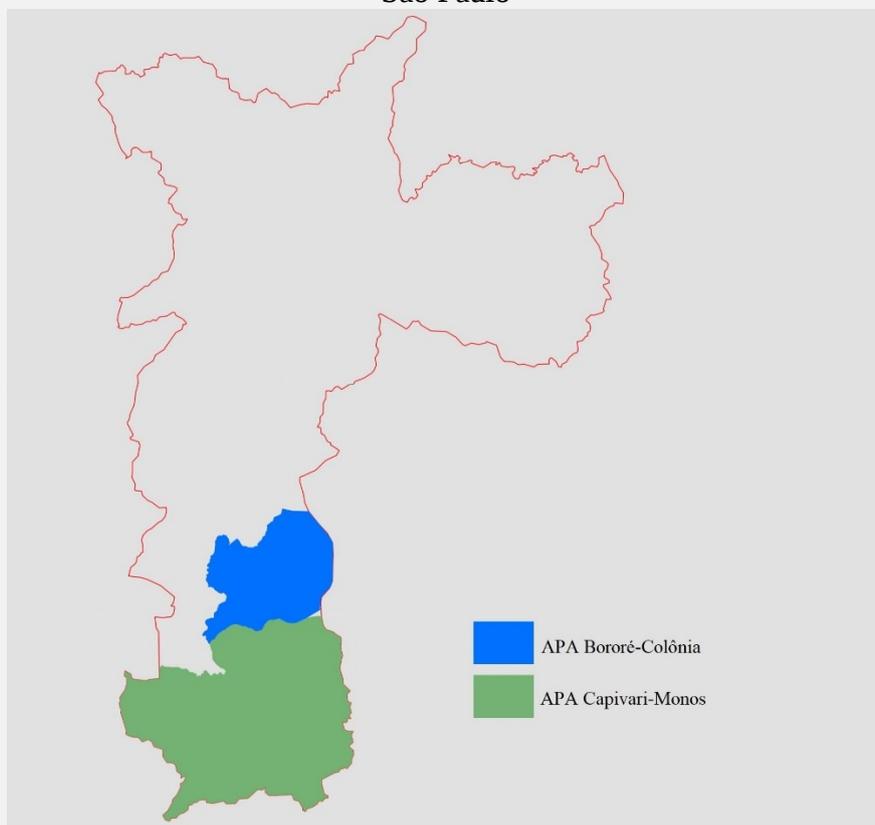
El desarrollo de la actividad agrícola estructurada en esta región (extremo sur del municipio de São Paulo) fue posible gracias a la creación de dos Áreas de Protección Ambiental (APAs): el APA Capivari-Monos, por la Ley Municipal 13.136, de 2001, y el APA Bororé-Colônia, por la Ley Municipal No. 14.162, 2006 (Figura 1). Dentro de los límites de las dos APAs, se han fomentado prácticas agrícolas que no dañen el medio

<sup>9</sup> Para detalles sobre la relación entre compras públicas y alimentación escolar, ver Caldas y Nonato (2014, 2013).

**Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo***

ambiente, valorando los sistemas agroforestales, la agricultura orgánica, la permacultura, la biodinámica y especialmente la no utilización de agroquímicos, pesticidas y pesticidas.

**Figura 1:** Ubicación de las APAs Capivari-Monos y Bororé-Colônia em el município de São Paulo



**Fuente:** Elaboración de los autores.

Coherentemente con Baccarin et al. (2017), es razonable esperar que la participación de agricultores en políticas públicas como esta sea facilitada por el hecho de que integran entidades colectivas como COOPERAPAS, dándoles mayor posibilidad de seguir las llamadas públicas y superar dificultades burocráticas. Sin embargo, esta suposición se puede relativizar si la entidad colectiva no actúa realmente como representante del agricultor, como por ejemplo cuando constituye un mero intermediario en la comercialización de productos, dejando de transmitir a los miembros las ventajas de precio logradas. En este sentido, es necesario analizar la forma en que opera la organización, especialmente en lo que se refiere a sus asociados/miembros cooperados y al sector público, en la construcción de instrumentos de acción pública.

### *5.3. Instrumentos de acción pública identificados en el caso*

Para este análisis, volvamos a la tipología propuesta por Hood que presentamos en la Figura 1, para distinguir los tipos de instrumentos identificables en las narrativas de los actores entrevistados, en términos de (i) *nodalidad*; (ii) *autoridad*; (iii) *recursos* y (iv) *organización*. Con este fin, se examinarán las respuestas de los participantes a la siguiente pregunta: ¿Cómo se ha traducido esta política pública en términos de gestión (directa o indirecta), construcción de espacios para la participación (como foros y consejos), financiamiento y monitoreo?

#### (i) Nodalidad

Desde el punto de vista de la nodalidad, se puede observar una elevada capacidad gubernamental para proporcionar información de manera centralizada en la relación entre agricultores, cooperativas y autoridades públicas. Esto se puede medir con base en la producción de informes, registros y comunicaciones oficiales, y en la provisión de capacitación. La política para la introducción progresiva de alimentos orgánicos o agroecológicos en la alimentación escolar comenzó a construirse a mediados de 2011, y gran parte de las acciones de planificación y coordinación de políticas fue diseñada y ejecutada de forma a legitimar la acción formal y nodal de la *Coordenadoria de Alimentação Escolar* de la SME (CODAE-SME).

El representante de CODAE entrevistado señala que el municipio cuenta con herramientas para garantizar que la política de compra de alimentos orgánicos llegue al 100% de los alumnos registrados en la red educativa, lo que incluye no solamente las escuelas bajo el manejo directo o mixto del municipio, sino también las que forman parte de la red subcontratada. El entrevistado entiende que para éso es necesario mantener una plataforma continua para el suministro de información y registros oficiales, y monitorear la evolución de la política; en resumen, actuar de manera nodular. Una de las herramientas señaladas es el portal web CODAE-SME, que, en opinión del entrevistado, está tomando el frente con respecto a la sistematización de acciones y *accountability*.

Una forma de materializar la nodalidad es proporcionar capacitación a los productores (la capacitación es por cierto uno de los instrumentos de nodalidad, como muestra la Figura 1). En este sentido, es importante mencionar la integración entre CODAE y CAE, que es el brazo de actividad diaria de la municipalidad en los locales donde se administran los alimentos. Tanto los representantes de la CODAE como los del

CAE, cuando entrevistados, señalaron esta intersectorialidad como punto a favor en el control e inteligencia de la política y en la capacitación de los actores involucrados, tomando por base la experiencia de la primera convocatoria pública que involucra a COOPERAPAS.

Un contrapunto relevante señalado por el agricultor asociado de COOPERAPAS entrevistado es el hecho de que el gobierno y la burocracia en general insisten en la creencia de que los agricultores necesitan asistencia técnica rural, configurando en sus palabras un "prejuicio" en relación a las habilidades y conocimientos específicos de la región y de aquellos que allí producen. En otras palabras, los agricultores de COOPERAPAS esperan incentivos alternativos del gobierno, que vayan más allá de la asistencia técnica convencional.

#### (ii) Autoridad

Con respecto a la autoridad, vale la pena destacar cómo, basándose en consejos consultivos y otras herramientas de participación, el gobierno logra que sus preferencias prevalezcan en los momentos de regulación, es decir, en licitaciones, licencias y convocatorias públicas.

El mayor objeto de autoridad en estos momentos es el control sobre las llamadas públicas. El entrevistado de CODAE enfatiza en su narrativa la relativa facilidad para inspeccionar lo que se produce y por lo tanto se ofrece a través de una llamada pública. A la vez, también en el sentido de fiscalización y participación, menciona la importancia del retorno (*feedback*) de los usuarios, tanto directos (escuelas) como indirectos (alumnos que consumen los almuerzos escolares y otras categorías interesadas, como padres, nutricionistas y educadores).

El representante de MUDA-SP, sin embargo, señala un límite a la participación de usuarios directos e indirectos, con respecto a las llamadas públicas específicamente:

Creo que hay cierto espacio donde la sociedad civil no puede influir, porque es un espacio de la Municipalidad: la elaboración de una convocatoria pública, la forma en que se construye internamente, los caminos burocráticos, la relación con lo legal, creo que todo esto es algo en que [...] la sociedad civil tiene poca influencia" (traducción nuestra).

Por lo tanto el entrevistado considera que el modelo de llamada pública implica poca participación y control social. Agrega que esa participación y control eventualmente surgirán en momentos posteriores a la llamada, por ejemplo cuando los agricultores y las

cooperativas vacían algunas llamadas frente a un nivel de demandas incompatible con la realidad de quienes producen.

En opinión de la agricultora vinculada a COOPERAPAS entrevistada, aunque la Secretaría de Educación parece estar dispuesta a recibir las demandas de los agricultores y convertirlas en parte operativa de la política, el proceso se ve obstaculizado por la alternancia de personas en los puestos ejecutivos, de tal manera que un eventual (y frecuente) recién-llegado poco sabe sobre el andamio y la presión ejercida sobre esta política, lo que en última instancia reduce dicha disposición.

En palabras de la misma entrevistada, los consejos de política pública relacionados con el tema son muy activos. Los dos más importantes con respecto al juego de autoridad son el COMUSAN y el CAE. De acuerdo con el sitio web del COMUSAN, su composición actualmente consta de dos tercios de representantes de la sociedad civil y un tercio de representantes del gobierno, con un total de 42 miembros titulares e igual número de suplentes, con mandato de 24 meses y derecho a reconducción. El CAE, por otro lado, tiene tres representantes nombrados por el Poder Ejecutivo, seis representantes de entidades de docentes, estudiantes o trabajadores del área, seis representantes de padres de estudiantes, nombrados por los Consejos Escolares y por las Asociaciones de Padres y Maestros, uno de los cuales es necesariamente un representante de la comunidad indígena, y seis representantes nombrados por entidades civiles organizadas. A pesar de que estos consejos son cada vez más sólidos y entrelazados, ellos conviven con el riesgo de vaciarse y desviar la agenda, sobretodo cuando se considera el aspecto siguiente del análisis, los recursos.

### (iii) Recursos

En cuanto a los instrumentos basados en recursos, es importante destacar las fuentes de financiamiento, ya sea provenientes de préstamos, transferencias, donaciones e incluso premios. Desde el punto de vista de las herramientas señaladas por Hood (Figura 1) para este tipo de instrumento, la creación de líneas de financiación previnculadas a grupos de interés es lo que permite la consistencia y continuidad de determinada agenda.

Cuando se trata de los recursos involucrados en la implementación de esta política, existen tres plataformas principales de financiación: (a) las transferencias realizadas por el Gobierno Federal a través del FNDE; (b) asistencia técnica y programas de crédito ofrecidos y repartidos entre los tres entes federativas (federación, estado y

municipio); y (c) donaciones y premios que surgen de acuerdo al progreso y la movilización de los agentes.

La adquisición pública de productos de la agricultura familiar para alimentación escolar se realiza con los recursos federales del FNDE. La compra de productos orgánicos específicamente podría ir más allá de esa fuente de fondos, pero la CODAE la viene utilizando para la compra de orgánicos inclusive. El plan de introducción progresiva prevé la compra únicamente de orgánicos en 2026, mientras que en 2018 el objetivo era el 5% del valor (Tabla 1). Por el momento, el presupuesto de origen federal se viene utilizado tanto para la compra de alimentos como para el pago de proveedores subcontratados.

En opinión de la agricultora de COOPERAPAS entrevistada, el PRONAF "es maravilloso" como fuente de financiamiento para el agricultor, pero requiere garantías que muchos agricultores familiares no alcanzan, especialmente aquéllos que no detienen la escritura (propiedad formal) de la tierra que cultivan. "Es como si el agricultor no tuviera ninguna garantía que ofrecer: tiene su propia capacidad de trabajo, pero eso no es suficiente para un banco", dice la entrevistada. Lo que se puede observar cotidianamente es la influencia de los programas *Micro Bacias* y *Micro Bacias II* del gobierno estadual, que han permitido financiar un camión recientemente comprado por COOPERAPAS, además de invernaderos. La entrevistada se considera satisfecha con el apoyo operativo y también con la infraestructura brindada en los últimos años a nivel municipal, ya que las reuniones mensuales y generales de COOPERAPAS se llevan a cabo en las instalaciones del Consejo de Alimentación Escolar.

En opinión del representante de MUDA-SP, existe una gran preocupación con las pautas dadas por el gobierno federal, que pueden dañar la agenda agroecológica. El entrevistado explica que, en un escenario de crisis institucional y económica, después de años de inversión en políticas públicas para el desarrollo rural, resulta prácticamente imposible no considerar los recortes presupuestarios y el riesgo de retroceso en algunos logros conseguidos a lo largo de los años, lo que puede poner en riesgo la continuidad de la política.

#### (iv) Organización

Finalmente, los instrumentos organizativos se encuentran visibles en los atributos de la estructura administrativa responsable por implementar la política: una administración predominantemente directa, regida por empresas públicas y concesiones,

con influencia de consultores privados, etc. La percepción anteriormente mencionada del entrevistado de MUDA-SP, con respecto a la disputa por participación e influencia en la política, pone en evidencia otra cuestión: ¿cómo se determinan los límites de la administración estatal y privada, los acuerdos y la gobernanza en general? Esta pregunta aparece casi explícitamente cuando, como ya se mencionó, el entrevistado de CODAE enfatiza que el objetivo de la política es llegar al 100% de los estudiantes registrados en la red educativa, independientemente de que la escuela esté bajo administración directa o mixta del municipio, o forme parte de la red subcontratada.

El representante del CAE da por sentado que supervisa la producción de géneros comprados en el ámbito de la política y destinados a alimentación escolar. Por medio de la planificación de los ciclos de producción, el CAE es responsable de esta actividad, en un primer momento. Una de las herramientas organizativas provenientes del Estado son las comisiones de investigación. En cuanto a esto, el entrevistado de MUDA-SP subraya el buen funcionamiento del Consejo de Alimentación Escolar (CAE), del Consejo Municipal para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (COMUSAN), del Comité de Gestión de la Ley Orgánica y de otros espacios de investigación y debate públicos. Un ejemplo de la acción investigativa de los consejos fue la proyección pública que se logró dar, en 2017, a un intento de política pública en que se proponía distribuir un alimento ultraprocesado, la llamada "farinata", a personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, el apoyo popular terminó generando resistencia a un objeto impuesto por el poder ejecutivo municipal.

## **6. Consideraciones finales**

El presente estudio tuvo como objetivo observar el proceso de formación de una política pública para la introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en la ciudad de São Paulo, y los respectivos instrumentos de acción pública que surgen de (y en) la misma. Con base en la formulación e implementación de la Ley Municipal 16.140/2015, en la tipología señalada por Hood (1986, 2007) y en las entrevistas obtenidas de actores involucrados en el proceso, resultó posible trazar algunas consideraciones.

Con la ayuda de la tipología de Hood para el análisis de los instrumentos (Figura 1), se puede concluir que existe una convergencia narrativa, un *guión* común, entre los diversos actores involucrados. En los cuatro frentes que componen la tipología

(nodalidad, autoridad, recursos y organización), es posible notar que todos los encuestados construyen la misma idea central implícita del plan.

En términos de instrumentos de *autoridad*, se señaló el funcionamiento de los consejos y la multiplicidad de actores que participaron en la formulación del dispositivo legal que gobierna el plan, a pesar de que el mecanismo de convocatorias públicas es el más decisivo y el gobierno puede hacer prevalecer sus preferencias.

En cuanto a la *organización*, se señala el papel de las autoridades públicas en la inspección y el seguimiento de las acciones. Sin embargo, debe considerarse que la escala de adquisiciones tiende a crecer casi exponencialmente hasta 2026 de acuerdo con la progresividad de las metas (Tabla 1), lo que eventualmente puede conducir a un cambio en los instrumentos. La eventual aparición de compañías dispuestas a proveer estos servicios puede cambiar el escenario, estableciéndose gradualmente un control indirecto por parte del Estado.

En cuanto a la *nodalidad*, los dos últimos puntos conducen a la consideración de que el Estado ha ejercido sus acciones de manera nodal hasta el presente momento, y cuenta con un aspecto a su favor relacionado con la dimensión de los *recursos*: el FNDE como fuente vital para el funcionamiento de la política.

Por fin, lo que se puede señalar en general es la construcción de una acción pública como resultado de una red cuyos actores comparten creencias, y que por el momento buscan perseguir sus intereses a través de la aproximación y el consenso, y no de la ruptura o el embate. También es posible observar que hay funcionarios públicos identificados con la política de agroecología. También es posible señalar que este proceso pone en evidencia una Cooperativa con diferentes acciones, creada hace pocos años, pero con el propósito de liderar la inserción sistemática de alimentos orgánicos y en transición agroecológica en la red de suministro municipal en São Paulo.

## **Referencias**

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* (Tesis de Maestría en Ciencias Ambientales). Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

**Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo***

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, 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, mayo/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.

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. En 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. Recubierto de [http://www.fundacaofia.com.br/PENSA/anexos/biblioteca/2212008105222\\_CaseLabrunier.pdf](http://www.fundacaofia.com.br/PENSA/anexos/biblioteca/2212008105222_CaseLabrunier.pdf). Acceso en: 20 feb. 2020.

Moura, I. F. de (2017). Antecedentes e aspectos fundantes da agroecologia e da produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. En 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* (Tesis de Maestría en Geografía 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* (Tesis de Maestría en Administración Pública y Gobierno). 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. *Fordhan 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. En F. G. Faleiro, & A.L. Farias Neto

**Santos, Caldas, Nonato, & Jayo. *Introducción progresiva de alimentos orgánicos y agroecológicos en la alimentación escolar en el municipio de São Paulo***

(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.