UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FERNANDO CYMBALUK COURI

**Quando a agricultura entra na cena urbana: progressivismo incremental e transição
para a sustentabilidade em São Paulo**

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2022

FERNANDO CYMBALUK COURI

**Quando a agricultura entra na cena urbana: progressivismo incremental e transição
para a sustentabilidade em São Paulo**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Eduardo Cesar Leão Marques

VERSÃO CORRIGIDA

São Paulo

2022

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

C859q Couri, Fernando Cymbaluk
Quando a agricultura entra na cena urbana:
progressivismo incremental e transição para a
sustentabilidade em São Paulo / Fernando Cymbaluk
Couri; orientador Eduardo Cesar Leão Marques - São
Paulo, 2022.
162 f.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. Política e governo. 2. Política urbana. 3.
Governança. 4. Agricultura urbana. 5.
Sustentabilidade. I. Marques, Eduardo Cesar Leão ,
orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Anuência do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Fernando Cymbaluk Couri

Data da defesa: 05 / 11 / 2021

Nome do Prof. (a) orientador (a): Eduardo Cesar Leão Marques

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 24 / 12 / 2021

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Em', located above the printed name of the professor.

Prof. Dr. Eduardo Cesar Leão Marques

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo Programa de Excelência Acadêmica (PROEX).

AGRADECIMENTOS

A realização desse trabalho não teria sido possível sem a colaboração e o apoio de colegas, professores, amigos e familiares.

Agradeço, em primeiro lugar, ao professor Eduardo Marques, meu orientador nesta pesquisa e que, na realidade, já me guiava na trilha dos estudos que hoje desenvolvo desde a época da graduação. Reitero aqui minha admiração por sua grandeza acadêmica.

Ao professor Adrian Gurza Lavalle, que acompanhou o amadurecimento de meu trabalho e que também é para mim referência de excelência acadêmica desde a graduação.

Aos professores Fernando de Mello Franco e Fátima Portilho por terem aceitado ler minha dissertação e participar de minha banca. À professora Paula Freire Santoro pelas valiosíssimas considerações feitas em minha qualificação.

Sou grato a todos os professores do Departamento de Ciência Política da USP.

Agradeço aos colegas do Grupo de Política do Urbano, em especial ao Guilherme Minarelli, Juliana Reimberg e Samuel Godoy pela leitura e pelos valiosos comentários.

Aos servidores, funcionários e amigos da Prefeitura de São Paulo pela atenção e solicitude com que me ajudaram nesta pesquisa, em especial ao Mathews Vichr Lopes.

Ao Walter Tesch, à Debora Sotto, à Marcela Ferreira e ao Lucas Cividanes por toda ajuda que me deram para viabilizar a realização de entrevistas.

A todos os entrevistados que contribuíram com o trabalho. Todo o sucesso que nele puder ser encontrado deve-se as pessoas citadas acima, sendo todos os equívocos de minha inteira responsabilidade.

Agradeço a agricultores e agricultoras de Parelheiros, em especial às amigas Valéria Macoratti e Vania Maria Santos, pelas lições de amor à terra e perseverança.

Aos amigos de pós-graduação, em especial ao Akira Medeiros, Helena Funari, Yuri Taba, Mariana Chaise e Rodrigo Mahlmeister, com quem pude contar em diversas ocasiões.

Aos colegas que fiz na FGV, em especial ao Paulo Miguel e à Marcela Camargo.

Aos secretários do Departamento de Ciência Política, em especial ao Vasne Santos, e aos funcionários da Biblioteca Florestan Fernandes, que me ajudaram sempre.

Aos amigos e amigas de jornalismo, em especial à Lúcia Valentim Rodrigues.

Ao sensei Haroldo Inazawa (*in memoriam*).

Aos amigos André Del Gaudio, Augusto Mathias, Ricardo Palacios, Marcelo Doval, João Penteado, André Carvalho (salve a Bahia!). À Luísa Cymbaluk Lopes Couri, minha filhinha. À minha família, minha irmã e meus pais. À Josie de Menezes Barros, meu amor.

Quando chega o tempo, as coisas acontecem. Antes, vem o aviso. Viu os pessegueiros como estão? Carregados de flor, como coisa que um enxame de abelhas cor-de-rosa grudou nos galhos. Daqui a nada, o mês que vem, o mais tardar, está tudo assim de pêssego, crescendo.

Ruth Guimarães, Água Funda

Achei um cará no lixo, uma batata-doce e uma batata solsa. Cheguei na favela os meus meninos estavam roendo um pedaço de pão duro. Pensei: para comer estes pães era preciso que eles tivessem dentes elétricos... o Brasil precisa ser dirigido por uma pessoa que já passou fome.

Carolina Maria de Jesus, Quarto de Despejo

RESUMO

O trabalho tem como objetivo a compreensão dos processos relacionados à produção de políticas públicas voltadas para a agricultura existente no extremo sul do município de São Paulo entre 1988 e a atualidade. A atividade agrícola presente nesse espaço periurbano, marcado pela presença de importantes recursos ambientais e pela pressão da expansão urbana, foi invisível aos olhos do Estado por mais de um século. Contudo, nos últimos 30 anos, projetos, programas e leis de apoio à agricultura começaram a ser criados de maneira lenta e paulatina, em trajetória pontuada por momentos de interrupção e descontinuidade das ações. Busca-se entender como o tema entrou e se manteve na agenda de políticas públicas do município. O argumento presente no trabalho é de que a inclusão da agricultura nas estratégias de atuação do poder público em diferentes áreas de políticas deve-se ao desenvolvimento de capacidades estatais de três tipos: i) técnico-administrativo; ii) político-relacional; iii) cognitivo. Dado o caráter marginal da temática da agricultura na cidade e o baixo insulamento das burocracias que desenvolvem as ações, a condição necessária para a criação e implementação de iniciativas voltadas para a agricultura é a atuação ativista de burocratas de médio escalão em interação com atores da sociedade civil e com o apoio de gestores do alto escalão com perfil favorável ao tema. Com a gradual construção de capacidades estatais e a formação de um arranjo de governança que inclui atores estatais e societais em interação, informados por ideias convergentes sobre a agricultura e cercados por um conjunto crescente de instrumentos e instituições que são articulados em diferentes níveis governamentais – do local ao internacional –, as iniciativas estatais foram se tornando mais resilientes às dinâmicas políticas que funcionam como vetores de paralisação e marginalização. O trabalho busca contribuir com dois debates: a) o relacionado aos mecanismos de construção de capacidades que integram a trajetória de *progressivismo incremental* verificada nas políticas do urbano no pós-redemocratização; b) o relacionado à compreensão dos fatores institucionais que permitem ou impedem que governos executem ações voltadas para o que vem sendo chamado de transição para a sustentabilidade, para sociedades neutras em carbono ou para “economias *donuts*”.

Palavras-chave: Capacidades estatais; Governança; Agricultura urbana e periurbana; Progressivismo incremental; Políticas públicas; Sustentabilidade.

ABSTRACT

The work aims to understand the processes related to the production of policies in support to the agriculture in the extreme south of the city of São Paulo between 1988 and today. The agricultural activity present in this peri-urban space, marked by the presence of important environmental resources and the pressure of urban expansion, was invisible in the eyes of the State for over a century. However, in the last 30 years, policies in support to agriculture began to be slowly and gradually created, in a trajectory punctuated by moments of interruption and discontinuity. The aim is to understand how the theme entered and remained on the city's policy agenda. The argument is that the inclusion of agriculture in the government's strategies in different policy areas is due to the development of state capacities of three types: i) technical-administrative; ii) political-relational; iii) cognitive. Given the marginal character of the theme of agriculture in the city and the little insulation of the bureaucracies that develop the actions, the necessary condition for the creation and implementation of initiatives aimed at agriculture is the activist action of middle-level bureaucrats in interaction with civil society networks and with the support of managers with a favorable profile for the topic. The gradual construction of state capacities and the formation of governance that includes state and societal actors, converging ideas on agriculture and instruments and institutions articulated at different government levels lead to the resilience of policies in face of the political dynamics that function as vectors of marginalization. The work seeks to contribute to two debates: a) the mechanisms for building capacities that are part of the trajectory of incremental progressivism verified in urban policies in the post-democratization period in São Paulo; b) the understanding of institutional factors that allow governments to carry out actions aimed at the transition to sustainability and to “donut economies”.

Keywords: State capacity; Governance; Urban and peri-urban agriculture; Incremental progressivism; Public policy; Sustainability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Usos do solo na região do extremo sul de São Paulo	27
Figura 2 – Unidades de produção agrícola na região do extremo sul de São Paulo.....	28
Figura 3 – Localização do município de Santo Amaro (seta vermelha) e do rio Grande (seta azul), que formaria a represa Billings, em mapa de São Paulo de 1897	33
Figura 4 – A represa Billings e a usina hidrelétrica Herny Borden (setas vermelhas), a represa Guarapiranga e a usina hidrelétrica de Parnaíba (setas verdes) e os rios Tietê e Pinheiros (setas azuis) em mapa de 1953	39
Figura 5 – Área de Proteção aos Mananciais (azul-acinzentado) e represas Guarapiranga e Billings (azul escuro).....	42
Figura 6 – Áreas de Proteção e Recuperação aos Mananciais (APRMs), que substituíram as Leis de Proteção aos Mananciais (LPMs)	46
Figura 7 - Número de OSC envolvidas com ações e/ou demandas para a agricultura do extremo sul	78
Figura 8 – Mapa do uso e ocupação do solo da APRM da Bacia do Guarapiranga mostra a existência de atividade agrícola (ano: 2006)	123
Figura 9 – Levantamento de agricultores localizados no perímetro da APA Capivari-Monos (ano: 2007).....	124
Figura 10 – Mapeamentos feitos em reuniões participativas no contexto da criação da APA Capivari-Monos	126
Figura 11 – Enquadramentos cognitivos da agricultura na gestão de Marta Suplicy (PT) entre 2001 e 2004	128
Figura 12 – Perímetro das Zonas Especiais de Produção Agrícola e Mineral (ZEPAGs) demarcadas pelo Plano Diretor Estratégico de 2002	129
Figura 13 – Enquadramentos cognitivos da agricultura na gestão de Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD) entre 2009 e 2012	131
Figura 14 – Agricultura representada com mapas do extremo sul de São Paulo na produção imagética da COOPERAPAS e da CAE de Parelheiros (ano: entre 2009 e 2011)	132
Figura 15 – Enquadramentos cognitivos da agricultura na gestão de Fernando Haddad (PT) entre 2014 e 2016	136
Figura 16 – Mapeamento de locais de comercialização de produtos orgânicos do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) (ano: 2015)	138
Figura 17 – Mapeamento da cadeia da agricultura de São Paulo da plataforma Sampa + Rural feito a partir da mescla de dados da prefeitura e de OSC (ano: 2020)	138
Figura 18 – Mapeamento de terras e aldeias indígenas do extremo sul de São Paulo (esquerda) e das espécies cultivadas nas roças guaranis (direita) (ano: 2020)	139
Figura 19 – Prefeitos, gestores e políticos em lançamentos de programas para a agricultura ou visita a agricultores do extremo sul de São Paulo	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sequência de burocracias e instrumentos que possibilitaram ou contemplaram o apoio à agricultura entre 1989 e 2012, setores municipais envolvidos e níveis federativos mobilizados	71
Tabela 2 – Status das ações de apoio à agricultura no extremo sul de São Paulo entre 1993 e 2012 de acordo com perfis dos gestores de alto escalão	72
Tabela 3 – Encaixes institucionais criados em nível municipal entre 2013 e 2016, setores da prefeitura envolvidos e articulações com encaixes formados em nível federal	97
Tabela 4 – Status das ações de apoio à agricultura no extremo sul entre 2013 e 2021 de acordo com perfis dos gestores de alto escalão, dinâmica ativista de burocracias e suporte de conselhos	98
Tabela 5 – Número de unidades de produção agrícola por ano e levantamento	125
Tabela 6 – Burocracias criadas por setor, gestão e envolvimento com ações para agricultura do extremo sul entre 1993 e 2021	144
Tabela 7 – Novas fontes de recursos e montantes investidos em ações voltadas para a agricultura na cidade	145
Tabela 8 – Conselhos criados por setor, gestão e envolvimento com ações para agricultura do extremo sul entre 1993 e 2021	146
Tabela 9 – Enquadramentos sobre a agricultura por tema de política, gestão e instrumentos criados entre 1993 e 2021	147

LISTA DE ABREVIATURAS

AAO - Associação de Agricultura Orgânica
ABAST - Supervisão Geral de Abastecimento do Município de São Paulo
ABD - Associação Biodinâmica
APA - Área de Proteção Ambiental
CAC - Cooperativa Agrícola de Cotia
CADES - Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CAE - Conselho de Alimentação Escolar
CAE - Casa de Agricultura Ecológica de Parelheiros
CAISAN-Municipal - Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo
CATI - Coordenadoria de Assistência Técnica Integral
CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo
CETESB - Centro Tecnológico de Saneamento Básico, atual Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CMDRSS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODAE - Coordenadoria de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo
COMUSAN-SP - Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo
CONFEMA - Conselho do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COOPERAPAS - Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo
COSAN - Coordenadoria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
COVID-19 - Coronavirus Disease 2019
DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
DEM - Democratas
EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
FEMA - Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC - Instituto de Defesa do Consumidor
ISA - Instituto Socioambiental
LoP - Projeto Ligue os Pontos
LPMs - Leis Estaduais de Proteção aos Mananciais
LPRM - Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MUDA-SP - Movimento Urbano de Agroecologia de São Paulo
OSC - Organizações da Sociedade Civil
ONG - Organizações Não Governamentais
ONU - Organização das Nações Unidas

SABESP - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional
SDTE - Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo
SEMAB - Secretaria Municipal do Abastecimento da Prefeitura de São Paulo
SEMPLA - Secretaria Municipal do Planejamento da Prefeitura de São Paulo
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente
SMDET - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho
SMDU - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo
SME - Secretaria Municipal da Educação da Prefeitura de São Paulo
SMSUB - Secretaria Municipal das Subprefeituras da Prefeitura de São Paulo
SMUL - Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento da Prefeitura de São Paulo
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SVMA - Secretaria do Verde e do Meio Ambiente da Prefeitura de São Paulo
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PDE - Plano Diretor Estratégico
PDS - Partido Democrático Social
PFL - Partido da Frente Liberal
PLANPAVEL - Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres
PLAMSAN - Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
PMADRSS - Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PMAU - Plano Municipal de Arborização Urbana
PMMA - Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica
PMSA - Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPR - Partido Progressista Reformador
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PRE-Parelheiros - Plano Regional Estratégico de Parelheiros
PRN - Partido da Reconstrução Nacional
PROAURP - Programa de Agricultura Urbana e Periurbana
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSA - Pagamento por Serviços Ambientais
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL - Partido Socialismo e Liberdade
PT - Partido dos Trabalhadores
PV - Partido Verde
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
ZEPAG - Zona Especial de Produção Agrícola e Extração Mineral

SUMÁRIO

Introdução	14
Objeto teórico: a questão empírica do ponto de vista da teoria.....	18
Nota metodológica	23
Caracterização do território	25
Estrutura da dissertação	29
1. Agricultura e ação do Estado ao sul de São Paulo nos séculos XIX e XX	30
1.1. Agricultura ao sul de São Paulo: um século de marginalização e invisibilidade.....	31
1.2. Ação do Estado: das grandes obras ao embrião do apoio à agricultura	38
2. Criação local de políticas para agricultura: novas burocracias e instrumentos.....	49
2.1. Política ambiental municipal: a SVMA, o CADES e a APA Capivari-Monos	50
2.2. Planejamento, descentralização e agricultura: o PDE, a ZEPAG e o PRE-PA.....	56
2.3. Fome Zero e agricultura urbana: o PROAURP e a CAE de Parelheiros	61
2.4. Mudança de foco na nova gestão: a ABAST e o Programa de Agricultura Limpa	64
2.5. Atuação de ONGs e descontinuidade: o FEMA, a COOPERAPAS e as eleições	67
2.6. Síntese: a autonomia relativa de técnicos e os limites nas trocas de gestão	70
3. Pressão da sociedade civil e reanimação de políticas: encaixes institucionais	73
3.1. Sociedade civil e agricultura no extremo sul: antigas ONGs e novos movimentos	75
3.2. “Encaixes” institucionais: o PDE-2014, o SISO e a lei de orgânicos na merenda	79
3.3. Implementação das políticas: os conselhos, os técnicos e o teste da troca de gestão	88
3.4. Fragmentação da sociedade civil e as ações durante a pandemia de COVID-19	93
3.5. Síntese: a força dos encaixes institucionais e os limites no perfil da prefeitura.....	96
4. Intersetorialidade e o projeto Ligue os Pontos: integrando ações para agricultura	99
4.1. Desenhando o LoP: um laboratório de políticas e o vínculo com a academia	100
4.2. Abandono eminente e reanimação: ativismo burocrático e suporte institucional.....	104
4.3. Implementação do LoP: entrega de resultados e ações durante a pandemia	107
4.4. LoP e continuidade: busca por financiadores e suporte do governo do Estado	112
4.5. Síntese: redes, instituições e articulação internacional como suporte ao LoP	115
5. Ideias relacionadas à agricultura no extremo sul e institucionalização simbólica	118
5.1. A agricultura invisível: autoritarismo e paradigma do meio ambiente intocado.....	120
5.2. A agricultura legível: democracia e paradigma do meio ambiente multifacetado.....	121
5.3. Mudanças de foco: paradigmas do combate à fome e da agricultura produtiva	126
5.4. Ampliação de foco: agroecológico, rural, sustentável e solidário.....	132
Conclusão	142
Governança da agricultura de base sustentável no extremo sul paulistano	148

Introdução

São Paulo é uma cidade de diversas faces, visíveis na pujança de sua indústria, no seu comércio e na sua cultura. Para mim é um orgulho muito grande falar desta face pouco conhecida: a de 40 mil pessoas que vivem na zona rural de São Paulo e que ainda esperam o reconhecimento do território rural como parte integrante da cidade. - **Fernando Haddad**, prefeito de São Paulo, em evento na Cidade do México em 2016 no qual recebeu do magnata Michael Bloomberg um prêmio dado ao projeto Ligue os Pontos, de apoio à agricultura.

Estive em Nova York com o Michael Bloomberg e ele parou a reunião para saber como estava o Ligue os Pontos. É o mundo olhando para um projeto que tem a ver com atividade econômica, porque gera emprego e renda, tem relação com o meio ambiente desde a proteção das nascentes até a utilização de insumos que não agredem o meio ambiente, e tem o lado social, já que estamos falando de uma das regiões mais carentes da cidade. - **Bruno Covas**, prefeito de São Paulo, em visita a agricultores familiares de Parelheiros em 2018, comentando as ações do projeto que apoia a atividade agrícola no extremo sul da cidade.

Em maio de 2018, o então prefeito de São Paulo Bruno Covas (PSDB) foi até Parelheiros, região do extremo sul do município localizada a cerca de 40 km de distância de seu gabinete no centro da cidade, onde visitou agricultores familiares e anunciou a instalação de um pátio de compostagem para produção de adubo para as roças de alimentos orgânicos. Na ocasião, conversando com jornalistas, Covas contou como as ações da prefeitura voltadas para a atividade agrícola são acompanhadas por olhos atentos “do mundo”. Cerca de dois anos antes, em dezembro de 2016, o então prefeito Fernando Haddad (PT) recebia das mãos do magnata Michael Bloomberg um prêmio de 5 milhões de dólares dado a um projeto da prefeitura, o Ligue os Pontos, escolhido em primeiro lugar numa competição de prefeitos que envolvia 290 cidades da América Latina¹. Na cerimônia de premiação na Cidade do México, ao falar sobre a iniciativa, que conecta ações do município voltadas para a agricultura, Haddad chamou a atenção dos presentes para o fato de existir na metrópole uma “face rural que espera por reconhecimento”.

Voltar o olhar para a agricultura existente no extremo sul paulistano não era uma novidade apenas para o público ao qual os prefeitos se dirigiam. A atenção à atividade agrícola era algo novo também para os mandatários e suas gestões. Isso porque, tanto no governo do petista quanto no do peessedebista, políticas de apoio à atividade agrícola que estavam em curso foram paralisadas, com o tema sendo escanteado na agenda da prefeitura, ficando à espera de

¹ São Paulo venceu a edição do Mayors Challenge de 2016, competição promovido pela Bloomberg Philanthropies que fomenta iniciativas municipais voltadas para o desenvolvimento urbano sustentável. A capital paulista concorreu com o projeto Ligue os Pontos, projeto que potencializa políticas públicas relacionadas à cadeia de valor da agricultura local.

algum novo contexto que levasse à reanimação das ações. O próprio reconhecimento da existência da agricultura pelo poder público municipal era relativamente recente. Afinal, políticas públicas voltadas para à produção de alimentos por pequenos agricultores começaram a ser criadas somente no início dos anos 2000. De lá para cá, São Paulo viu surgir feiras de alimentos orgânicos produzidos localmente, equipamentos de assistência técnica rural, conselhos participativos de desenvolvimento rural e de segurança alimentar, legislações que garantem a compra de produtos orgânicos locais para a alimentação escolar, dentre outras iniciativas. A trajetória de cerca 20 anos de ações graduais, pontuada por paralisações e descontinuidades, é curta se compararmos com o período de mais de um século² em que a agricultura existente nas bordas da cidade foi invisível aos olhos do Estado. Nesse lapso temporal, a atividade agrícola não teve nenhum tipo de suporte público, ainda que tenha sobrevivido às carências diversas e ao abandono. Essa dissertação se propõe a esclarecer um enigma: quando e como a pequena e centenária agricultura existente no extremo sul paulistano entra e se mantém na agenda de políticas públicas de um dos maiores centros urbanos do mundo?

Ao longo do estudo, demonstrarei que a inclusão de um tema marginal como o da pequena agricultura nas estratégias de atuação do Estado no extremo sul de São Paulo – uma região rica em recursos naturais como mananciais e pressionada pela expansão urbana irregular – ocorre após a redemocratização do país, quando passam a ser criadas burocracias e instrumentos de políticas públicas que possibilitam lidar de forma inovadora com diferentes problemas visualizados no território. Veremos que a condição necessária para o reconhecimento da agricultura como solução a ser priorizada e para a produção de políticas públicas nesse sentido é a atuação ativista de burocratas de médio escalão e de linha de frente em interação com atores da sociedade civil e com o apoio de gestores do alto escalão com perfil favorável ao tema. A construção de capacidades estatais para lidar com tais problemas está relacionada à atuação desses atores e ocorre de forma paulatina, sendo possível identificar duas etapas: a primeira, marcada pelo protagonismo de técnicos da burocracia municipal em ações que tiveram como efeito o engajamento de entidades da sociedade civil que eram antes inexistentes ou indiferentes ao tema da agricultura na cidade; a segunda, caracterizada pela presença mais forte da sociedade civil em ambiente institucional favorável, o que possibilitou a constituição de “encaixes institucionais”, pontos de acesso ao Estado através dos quais os atores societais

² A prática agrícola ao sul de São Paulo remonta à primeira década do século XIX, quando famílias de imigrantes alemães chegaram à região que na época era a freguesia de Santo Amaro.

perenizam sua influência sobre as escolhas feitas pelo poder público. Em interação com essas duas etapas, ocorre o amadurecimento das ideias relacionadas à agricultura, que se tornam mais abrangentes, permitindo aglutinar diferentes visões relacionadas ao tema. Nesta trajetória, há frequente tensão com a dinâmica política de trocas de gestão e de acomodação de aliados da coalizão de governo nos diferentes setores afeitos às ações para a agricultura, o que funciona como vetor de paralisação e marginalização das ações em curso. O êxito das iniciativas para a agricultura e a resiliência frente a forças de descontinuidade aumentam conforme são criados instrumentos, instituições e “encaixes” articulados em diferentes níveis – local, estadual, federal e internacional – e conforme se fortalecem as redes de atores que circundam a temática da agricultura na cidade.

Nos capítulos que compõem esta dissertação, pretendo apresentar o encadeamento de acontecimentos mais relevantes que explicam a entrada da agricultura na cena de produção de políticas públicas de São Paulo. O recorte espacial que utilizo neste caso empírico é a região do extremo sul de São Paulo³. A escolha ocorre pelo fato de se encontrar nesta região a grande maioria das unidades produtivas existentes no município, por nela estar concentrada a atuação recente do poder público municipal voltada para a agricultura e por seu histórico relacionado à atividade agrícola e aos dilemas da urbanização e da proteção ambiental (mais à frente está uma caracterização detalhada deste território). Ao analisar o histórico dos acontecimentos, adoto um recorte temporal dilatado, buscando identificar a participação da atividade agrícola nas intervenções realizadas pelo poder público em diferentes momentos no tempo. Resgato, de maneira sintética, a trajetória de mais de 100 anos da agricultura e da atuação estatal no extremo sul paulistano. Já a análise mais detida recairá sobre os últimos 30 anos, quando programas, projetos e políticas para a agricultura começaram a ser produzidos. Uma das iniciativas mais recentes do poder público, o projeto Ligue os Pontos, mencionado nas epígrafes e na abertura desta introdução, ganhará uma análise mais minuciosa.

O trabalho se mostra como um estudo de caso que se propõe a elucidar um enigma empírico – *empirical puzzle*: como e quando a agricultura entra na cena urbana. Para tanto, buscarei revelar as mecânicas por trás da gênese das políticas públicas voltadas para a atividade agrícola – por que surgem a partir dos anos 2000 e não antes? – e por trás dos momentos de

³ Na zona norte e na zona leste de São Paulo também existem atividades agrícolas, com perfis diferentes da que está presente na zona sul. A produção de hortas em espaços públicos é dominante na zona leste. Na zona norte há um arco de agricultores em torno do Parque Estadual da Serra da Cantareira, sendo um deles Acampamento Irmã Alberta, do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), localizado na região de Perus. Tais manifestações possuem visibilidade menor que a agricultura da região de Parelheiros e são menos beneficiadas por políticas, sendo importante seu estudo sistemático, que não é feito nesta dissertação.

paralisações e reanimação das ações – por que o tema sai da agenda, o que garante seu retorno, o que explica a resistência a forças de marginalização?

Com a resolução do *puzzle*, vislumbro contribuir com dois debates teóricos. O primeiro é o relacionado aos mecanismos de construção de capacidades que integram a trajetória de *progressivismo incremental* verificada nas políticas do urbano no pós-redemocratização (perspectiva teórica que apresentarei mais à frente). Programas, projetos e leis voltados para a agricultura do extremo sul de São Paulo que começaram a vir à tona a partir dos anos 2000 têm sido marcados por uma variedade de preocupações, como a insegurança alimentar e nutricional, a degradação ambiental, o desemprego, a pobreza urbana, a expansão urbana desorganizada, as mudanças climáticas etc. Tais fenômenos possuem múltiplas causas – o que a literatura chama de *wicked problems* – e exigem do poder público a atuação em diversas frentes. Olhar para um tema marginal na agenda de políticas públicas como o da agricultura urbana, que exige uma difícil integração intersetorial, que requer a coordenação de uma gama variada de atores, mas que ainda assim tem ganhado evidência e alcançado resultados, pode revelar aspectos ainda pouco compreendidos das dinâmicas da atuação estatal e da interação socioestatal.

O segundo debate, que funciona mais como um pano de fundo da pesquisa, é o interessado em entender os fatores institucionais que permitem ou impedem que governos executem ações voltadas para o que vem sendo chamado de transição para a sustentabilidade⁴, sociedades neutras em carbono, economias verdes ou “economias *donuts*”⁵ – essas relacionadas ao atingimento simultâneo de objetivos sociais e ambientais (RAWORTH, 2017). Atividades que possibilitam a criação de cadeias curtas de comercialização e de economias circulares, como a agricultura praticada nas bordas das cidades, têm sido apontadas como estratégicas para transições desse tipo. O potencial dos arredores de grandes centros urbanos como São Paulo nesse sentido vem sendo pouco a pouco descoberto e vocalizado. De acordo com o Instituto Escolhas (2020, p. 146), a qualificação e adequação de unidades produtivas existentes na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) permitiria abastecer com verduras e legumes 20 milhões de pessoas por ano – quase a totalidade da população da região – e criar 180 mil novos postos de trabalho na metrópole (ESCOLHAS, 2020). Isso implicaria mitigar a emissão anual

⁴ Os processos de transição para a sustentabilidade envolvem múltiplas dimensões, como a tecnológica, institucional, política, econômica, social e cultural, e variados atores, dentre eles os agentes políticos e os atores coletivos (ZOLFAGHARIAN et al., 2019).

⁵ A “economia donut” é um modelo visual que permite pensar em sistemas econômicos que viabilizem bases mínimas de direitos sociais e tetos máximos de exploração de recursos naturais. O “donut” – clássica rosquinha – representa o espaço seguro para a prosperidade humana frente a crises sociais e ameaças como a do aquecimento global (RAWORTH, 2017).

de 580 mil toneladas de CO₂⁶ feita pelo transporte de folhas, legumes e verduras que abastecem o principal entreposto da capital paulista, o CEAGESP (*ibidem*, p. 64). Nesse debate, a contribuição que a ciência política traz é a de evidenciar que o ritmo de transformações na direção de futuros almejados, a depender da política, nem sempre ocorre com a urgência e o imediatismo exortados pelas comunidades de cientistas, ambientalistas e ativistas. O que as mudanças graduais presentes na trajetória de *progressivismo incremental* nos permite pensar sobre a transição para a sustentabilidade?

Em síntese, o *puzzle* empírico que busco resolver neste trabalho se trata de responder como a cidade global outrora pintada como uma selva de pedras vem alçando sua resiliente e centenária agricultura, seus novos produtores ecológicos de sálvia, taioba, cambuci e ora-pro-nóbis, ao patamar de importantes personagens para a solução de antigos e novos problemas – o crescimento desordenado, a degradação de recursos ambientais, a pobreza, a fome ou carência nutricional e as necessidades de adaptação às mudanças climáticas. Ou, em outras palavras, como um tema marginal, sem apelo eleitoral (como veremos melhor à frente), sem clara coloração partidária, que não possui um lugar específico entre os setores de políticas públicas, entra e se mantém na agenda de políticas públicas da metrópole paulistana.

Apresentados o problema, o argumento, os recortes espacial e temporal e as contribuições que a dissertação almeja dar, passo agora para uma breve apresentação da perspectiva teórica na qual a dissertação se encaixa.

Objeto teórico: a questão empírica do ponto de vista da teoria

Existe já um acúmulo de pesquisas que lançam luz sobre as dinâmicas sociais e as políticas públicas relacionadas à agricultura realizada nas periferias e espaços periurbanos da região metropolitana de São Paulo (CALDAS; JAYO, 2019; FAVARETO; EMPINOTTI, 2019; GOMES; CRUZ, 2019; GONÇALVES; MASCARENHAS, 2017; NAKAMURA, 2016; OLIVEIRA, 2017). Nestes estudos, as explicações para o motivo pelo qual a agricultura passa a ser alvo de ações do Estado variam entre abordagens *bottom-up*, que creditam as iniciativas a pressões sociais e à atuação do poder público em conjunto com a sociedade civil, e perspectivas *top-down*, centradas no perfil dos governos mais ou menos favorável à agricultura ou na influência de organizações internacionais sobre as gestões. Entre essas análises, estão presentes

⁶ A quantidade equivale a 38% das emissões anuais feitas por caminhões que circulam no perímetro de São Paulo ou a 3,6% das emissões totais no município (ESCOLHAS, 2020, p. 64).

as que adotam modelos e teorias provenientes da área das políticas públicas e da ciência política. Exporemos brevemente duas delas que nos parecem representativas do campo e que nos permitem travar diálogo com essa vertente da produção acadêmica atualmente em curso.

A partir de um modelo de análise cognitivo e da noção de ação pública de Pierre Muller, Oliveira (2017, p. 27) argumenta que o campo da agricultura em São Paulo é formado por um conjunto de atores oriundos de movimentos sociais e organizações públicas, privadas e não-governamentais. Para a autora, a criação de políticas públicas se deve à conexão entre esses atores e à construção de sentidos em torno do tema. E a variação nas ações está relacionada a mudanças nas redes de mobilização e nos sentidos relacionados à agricultura ao longo do tempo (*ibidem*, p. 133-134). O destaque dado pela autora às ideias e às redes de atores permite compreender importantes dinâmicas relacionadas à agricultura na cidade de São Paulo. Contudo, ainda nos falta entender o papel desempenhado pela dimensão política, ou seja, os efeitos da concorrência entre partidos e o conflito entre diferentes visões e perfis de governo. Em outra chave de leitura, que lança mão do modelo de coalizões de defesa de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, Gomez e Cruz (2019, p. 6) trazem à baila a dimensão da política, argumentando que governos de direita atuam de maneira mais insulada, enquanto governos de esquerda são mais porosos às pressões realizadas por coalizões de apoio às ações voltadas para a agricultura na cidade de São Paulo. As mudanças verificadas nas políticas são explicadas pelos autores pelas crenças (*core beliefs*) de cada gestão e pelas oportunidades geradas a partir do alinhamento com outros níveis de governo (*ibidem*, p. 11). Entretanto, ao dar destaque à influência do governo, escapa desta perspectiva a compreensão do papel das burocracias de cada setor, fator importante da dimensão de produção das políticas públicas.

O que busquei para este estudo foi uma perspectiva de análise que aliasse as dimensões das políticas públicas e da política – da *policy* e da *politics*. A literatura da ciência política é generosa em modelos e abordagens que permitem endereçar explicações que articulam as duas dimensões. O que permitiu que eu enquadrasse o caso empírico sobre o qual me debruço em um *approach* específico foi, contudo, a percepção obtida durante a pesquisa de campo de que as políticas públicas sob análise foram sendo criadas de forma paulatina, em trajetória errática de interrupções e reanimações, a partir dos anos 2000. Nesta trilha, assumo que o caso empírico aqui apresentado se enquadra na trajetória mais abrangente de *progressivismo incremental* em curso na cidade de São Paulo desde a redemocratização, caracterizado pela expansão gradual da atuação do Estado em diferentes áreas das *políticas do urbano* – como transporte, habitação, coleta de lixo e regulação urbana –, bem como pelo caráter redistributivo das ações criadas e implementadas nos últimos 30 anos (MARQUES, 2021).

Como mostra Marques (2021), a trajetória de inovações verificadas no pós-redemocratização nas diferentes áreas de políticas públicas em São Paulo é marcada por iniciativas que entram definitivamente na agenda, por projetos que são abandonados e desaparecem e por ações que oscilam, sendo criadas em uma gestão, paralisadas em outra, para serem reanimadas em um terceiro momento. Três fatores explicam a continuidade ou não das políticas: a competição democrática entre partidos e a alternância de poder que força os governos a produzirem mais e melhores políticas; a presença nessa alternância de governos de esquerda, que possuem maior tendência a adotarem políticas inovadoras e redistributivas; e a criação de forma lenta, porém cumulativa, de burocracias, instituições e instrumentos de política que ampliam as capacidades do Estado e permitem a atuação de atores estatais de maneira autônoma e em interação com atores sociais.

Contudo, ao observarmos a criação e implementação de políticas para a agricultura em São Paulo, não parecem estar em operação todos os elementos apontados pela literatura que explicam mudanças em políticas públicas no pós-democratização no Brasil. Não se trata, por exemplo, de um caso de redistribuição possibilitada pelo contexto de competição democrática e de desigualdade de renda na população. Quando tal dinâmica está em operação, as políticas são adotadas por convergência dos atores políticos ao interesse do eleitor mediano, que é o eleitor mais pobre (MELTZER; RICHARD, 1981). Porém, ao contrário disso, há uma literatura específica que nos mostra que em contexto de sufrágio universal e de alta desigualdade, como é o caso de São Paulo e mais ainda da região do extremo sul do município, políticas de conservação ambiental, como são as voltadas para a agricultura sustentável criadas nos anos recentes, tendem a ser preteridas por políticas de crescimento econômico e estímulo ao consumo (BOYCE, 1994; MAGNANI, 2000). Portanto, a preferência eleitoral em São Paulo por urbanização e por serviços urbanos seria maior que a por iniciativas associadas à preservação do meio ambiente. Uma pesquisa da Rede Nossa São Paulo, que mostra que a melhoria de áreas verdes é apenas 11ª prioridade dos paulistanos, corrobora essa hipótese⁷.

A criação de políticas voltadas para a agricultura na região de mananciais também não parece se tratar de um caso em que o partido e a cor do governo importam muito (HUBER; STEPHENS, 2013). Vimos na abertura dessa introdução que tanto um governo de centro-esquerda como o de Fernando Haddad (PT) quanto um de centro-direita como o de Bruno Covas

⁷ Apenas 7% dos respondentes afirmam que melhorias ambientais relacionadas às áreas verdes devem ser tratadas como prioridades, contra 47% para melhoria da educação, 42% para melhoria na segurança pública e 37% para melhoria no atendimento à saúde (IBOPE, 2021).

(PSDB) adotaram nos últimos anos ações voltadas para a agricultura na região do extremo sul e as incorporaram em seus discursos políticos. Esses dois governos também foram igualmente responsáveis pela interrupção de programas que estavam em curso. Como veremos ao longo dos capítulos, é possível encontrar momentos na trajetória das políticas em que governos de direita e centro-direita inovaram ao criar ações de suporte para a agricultura, momentos em que governos de esquerda interromperam as iniciativas, e vice-versa. Ainda são pouco investigados os fatores que levam algumas políticas, quando descontinuadas, a adormecerem em vez de sumirem, ficando em latência até ressurgirem em um novo contexto favorável. Na trajetória de políticas para a agricultura do extremo sul de São Paulo há ainda um enigma de novo tipo: o fato de iniciativas bem recentes, como o projeto Ligue os Pontos, se mostrarem mais resilientes e resistirem à clara marginalização imposta ao tema numa troca de gestão, não caindo na fase de latência e conseguindo ter continuidade, apesar de forças contrárias.

O argumento deste trabalho é que a institucionalização da agricultura existente no Grajaú, Parelheiros e Marsilac (distritos do extremo sul) é fruto da criação paulatina de instrumentos e burocracias no pós-democratização que fornecem à administração municipal e à sociedade civil novas competências e maiores capacidades de atuação. Para explorar a dinâmica de criação e implementação de políticas públicas, adoto lentes analíticas que permitem visualizar a atuação de burocratas a partir de lógicas próprias (MARQUES; BICHIR, 2001) e motivados por valores e causas (ABERS, 2019; 2020). Ao mesmo tempo, lanço luz sobre a interação entre técnicos do poder público e atores da sociedade civil nas quais as capacidades de atuação são mutuamente constituídas (GURZA LAVALLE et al., 2019). Também me são úteis as ferramentas de análise que permitem compreender a articulação entre diferentes níveis governamentais (SELLERS et al., 2020) e a atuação intersetorial (BICHIR; CANATO, 2019). Por fim, contemplando o papel das ideias, mobilizo as lentes que evidenciam como capacidades estatais são criadas pela forma como o Estado torna legível o território a partir de seus próprios esquemas (SCOTT, 1998) ou de noções emprestadas da sociedade civil (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019). Para observar a cadeia de acontecimentos empregando tais lentes, utilizo o enfoque da governança. A despeito da característica polissêmica do conceito, ele pode ser empregado como uma forma de compreensão das políticas públicas que reconhece que elas são produzidas em “processos complexos, envolvendo conjuntos interconectados de atores estatais e não estatais em disputa e negociação, cercados por instituições e informados por ideias de (e sobre) políticas” (MARQUES, 2018, p. 16).

Em síntese, meu argumento tem como eixos a governança sobre o território do extremo sul e as capacidades estatais e societais relacionadas à produção de políticas públicas voltadas

para a agricultura existente na região. É útil, portanto, esclarecer em algumas linhas como esses eixos irão funcionar ao longo da exposição.

Como identificar e classificar a criação de capacidades estatais? Na mirada histórica de Michael Mann, as capacidades estatais são compreendidas como o poder autônomo sobre um território que permite ao Estado direcionar os recursos infraestruturais que controla para os objetivos que deseja alcançar (MANN, 1984). Uma forma de compreender o desenvolvimento de capacidades em espaços temporais que não são “bíblicos” como o usado por Mann está no modelo criado por Pires e Gomide, que propõem o discernimento entre dois tipos de capacidades: (1) técnico-administrativo – burocracias competentes, recursos disponíveis, mecanismos de coordenação; e (2) político-relacionais – canais de interlocução entre setores do Estado e com a sociedade civil, inclusão de múltiplos atores nos processos de criação e implementação de políticas, controle social e resolução de conflitos (GOMIDE; PIRES, 2014). A essa tipologia, Szwako e Gurza Lavalles acrescentam uma terceira dimensão: (3) a cognitiva, caracterizada pelos esquemas simbólicos que os indivíduos utilizam para classificar e organizar a realidade que, ao serem institucionalizados, passam a estruturar as políticas públicas e as formas de atuação dos atores (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019). Serão essas três dimensões de capacidades que estarão no horizonte conforme eu for delineando a trajetória de políticas públicas para a agricultura em São Paulo.

Como, ao passo em que identifico as capacidades institucionais criadas, trarei à tona os conflitos e as negociações políticas? Para isso me é útil o enfoque de governança. Um insight que permite refletir sobre a construção de capacidades em tensão com conflitos políticos é o de Stone. Ele nos lembra que, na governança em torno de um objetivo político, é desigual a distribuição de poder entre os atores sociais envolvidos, sendo importante a figura do líder que viabiliza a adesão de atores com maiores recursos. Também nos lembra que para a construção de determinado regime de governança, importa a capacidade de convencimento dos atores para mover as ações na direção de um objetivo específico (STONE, 1993). Ainda que Stone se referisse principalmente à capacidade de coordenação de atores privados com alto poder econômico em sua análise sobre regimes urbanos, poderíamos pensar no extremo sul de São Paulo como uma área na qual “regimes” de governança coexistem e se sucedem ao longo do tempo, sendo um desses arranjos o relacionado à “agricultura de base sustentável”.

Sendo válida essa forma de compreender a governança do território, o problema que temos diante de nós é o da construção da governança da agricultura de base sustentável ou de sua inclusão na agenda da governança relacionada à sustentabilidade da área de mananciais do extremo sul paulistano. Essa forma de encarar o problema nos permite pensar nesta governança

como um arranjo que convive ou entra em disputa com outros arranjos e processos vinculados à outras dinâmicas territoriais – por exemplo, o desmatamento para abertura ilegal de loteamentos realizada por grupos criminosos em conluio com políticos locais, ou o *lobby* de empresários para criação de uma alça de acesso ao trecho sul do Rodoanel⁸ e para a construção de um aeroporto em Parelheiros⁹. Este último processo, inclusive, tem sido barrado justamente por atores políticos e sociais que estão vinculados à governança favorável à agricultura sustentável na região.

Apresentado o enquadramento teórico do estudo de caso, trago abaixo três últimos esclarecimentos e informações preliminares: (1) uma breve nota sobre a metodologia utilizada no estudo; (2) uma caracterização do território, para ambientar o leitor no universo sobre o qual se desdobram os acontecimentos que serão narrados; (3) a estrutura da dissertação, com resumos de cada capítulo.

Nota metodológica

A metodologia utilizada para a produção de dados para a análise foi o *process-tracing* (rastreamento de processos), em que se realiza uma reconstituição cuidadosa da sequência de acontecimentos relevantes que permitem compreender os padrões de governança e as mudanças que ocorrem na trajetória das ações voltadas para a atividade e o território recortados. O levantamento de dados ocorreu através de revisão bibliográfica, de entrevistas com atores-chave (secretários, técnicos da prefeitura e integrantes de grupos da sociedade civil envolvidos no desenho e implementação das políticas públicas) e de análise de documentos como legislações, regulamentos, publicações do poder público e da imprensa.

A partir do emprego dessa metodologia, busquei identificar não todos os aspectos do fenômeno sob análise, e sim o conjunto mais reduzido possível de condições e eventos que permitem explicar os resultados observados ao longo da trajetória estudada. O estudo de caso, por sua vez, não tem como pretensão realizar generalizações e encontrar resultados que seriam

⁸ O Rodoanel é o anel viário que circunda a RMSP. A construção do trecho sul ocorreu mediante a não abertura de muitos pontos de acesso a vias do extremo sul para evitar impactos aos mananciais. Contudo, demandas pela construção de alças de acesso estão presentes no debate sobre a região.

⁹ Em 2013, uma empresa foi autorizada pelo Governo Federal a construir um aeródromo no extremo sul de São Paulo. Houve oposição e o empreendimento foi vetado pela prefeitura no início de 2014 sob a alegação de violar legislações de proteção ambiental. Contudo, em 2019, mediante determinação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a Prefeitura de São Paulo emitiu certidão permitindo a instalação do aeródromo. Ver LIMA, Juliana Domingos. A proposta de se criar um aeroporto em Parelheiros. Nexo, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/02/06/A-proposta-de-se-criar-um-aeroporto-em-Parelheiros>

válidos para outros casos. O objetivo, isso sim, é o de contribuir com a compreensão de mecanismos relevantes que permitam gerar hipóteses para estudos comparativos ou que possam ser usados para a criação de tipologias e modelos teóricos (GERRING, 2004, p. 342; BLATTER; BLUME, 2008, p. 32). Espera-se que, a partir da ancoragem no *approach* teórico debatido acima, os mecanismos salientados neste estudo possam ser transportados para casos similares ao do extremo sul de São Paulo. Entender quais casos podem ser equiparados ao de São Paulo requer um outro estudo, que trace tipologias e realize comparações entre cidades.

Um esclarecimento sobre as entrevistas feitas para esta pesquisa se faz necessário. Apesar de se tratar de etapa essencial para a produção de evidências, a execução das entrevistas foi impactada pela necessidade de distanciamento social imposta pela pandemia de COVID-19. Por causa de medidas de isolamento adotadas no final de 2020 e início de 2021, enfrentei dificuldades para entrar em contato com os potenciais entrevistados. Esse contexto é que explica o fato de eu não ter realizado nenhuma entrevista com agricultores. A conversa com esses atores, que não realizam “home office” e que moram na maioria das vezes em regiões com baixo acesso à internet, exige uma aproximação presencial que se tornou inviável. A ausência de entrevistas com agricultores pode, contudo, ser compensada satisfatoriamente por conversas e entrevistas prévias que realizei durante o período pré-campo. Também pude aproveitar fontes secundárias, como entrevistas presentes em pesquisas realizadas por outros atores inclusos na revisão bibliográfica. Por fim, é importante ressaltar que o meu interesse no tema dessa pesquisa surgiu após um acúmulo de contatos e visitas ao campo de estudos realizados entre 2014 e 2017. Etnografias e observações participantes que realizei em minha graduação em Ciências Sociais e reportagens que fiz tematizando a agricultura do extremo sul paulistano em minha atuação profissional como jornalista proveram insights valiosos para este estudo.

Durante a execução desta pesquisa, foram entrevistadas 20 pessoas entre técnicos do poder público e integrantes de entidades da sociedade civil envolvidas com iniciativas voltadas aos agricultores do extremo sul de São Paulo. Do total de entrevistas, 17 foram realizadas através de videoconferência e três puderam ser feitas presencialmente, em um dia de visita de campo que realizei em Parelheiros. Quatro entrevistados solicitaram anonimato. Todas as entrevistas foram caracterizadas por conversas livres, que se desenrolaram a partir de provocações feitas por mim com base em um roteiro que serviu mais como ponto de ancoragem do que como fio norteador. Por serem livres, as entrevistas também se mostram longas, variando entre 1 e 3 horas de duração. Todas foram gravadas com a anuência dos entrevistados. Nas citações de entrevistas que aparecem ao longo da dissertação, indico aquelas que foram

realizadas por mim para esta pesquisa e as que foram retiradas de fontes secundárias. No apêndice, indico o perfil dos entrevistados e a data de realização de cada entrevista.

Caracterização do território

Como já mencionado, o recorte espacial deste estudo é o extremo sul do município de São Paulo, mais especificamente a região em que atualmente está delimitada a zona rural sul do município – área que está inserida nos distritos de Grajaú (Subprefeitura Capela do Socorro), Parelheiros e Marsilac (Subprefeitura Parelheiros). Essa vasta área com cerca de 350 km² (22,9% do território municipal¹⁰), que está compreendida entre as represas Guarapiranga e Billings e que se estende até as encostas da Serra do Mar, é um espaço heterogêneo e multifuncional, no qual a urbanização esparsa coexiste com chácaras de veraneio, sítios de produção agrícola, áreas de reflorestamento e silvicultura e áreas de campos vazios ou subutilizados. Tais usos do território formam um mosaico entremeado por nascentes e cursos de água de três bacias hidrográficas (Guarapiranga, Billings e Capivari) e remanescentes grandes e conservados da Mata Atlântica. Esses atributos naturais dão à região um importante papel na prestação de serviços ecossistêmicos, como fornecimento de água para cerca de 5 milhões de pessoas da Região Metropolitana¹¹, regulação climática, sequestro de poluentes, preservação da biodiversidade, atividades culturais e produção de alimentos¹².

Esse território, qualificado pela literatura como franja urbana, borda da cidade, periurbano ou interface rural-urbana, dentre outras denominações, também é palco da tensão histórica entre a presença de recursos ambientais sensíveis e a expansão urbana desorganizada, que se expressa com a abertura de loteamentos irregulares e clandestinos em áreas de proteção ambiental. Apesar da presença de sensíveis componentes ambientais e da existência de leis para proteção das áreas de mananciais desde a década de 1970, a região teve altas taxas de crescimento demográfico nos anos 1980 e 1990 e possui ainda hoje aumento populacional

¹⁰ Área correspondente à zona rural sul do município definida pelo Plano Diretor Estratégico de 2014.

¹¹ O Sistema Guarapiranga, que utiliza águas das represas Guarapiranga e Billings, abastece cerca de 3,6 milhões de pessoas, principalmente na zona sul de São Paulo. Já o Sistema Rio Grande, um braço da represa Billings, abastece cerca de 1,2 milhão de pessoas na região do ABC Paulista.

¹² Atualmente, estima-se que existam cerca de 515 unidades de produção agropecuária na zona rural sul de São Paulo (SÃO PAULO, 2020a).

superior ao do restante da cidade¹³. Além disso, é caracterizada por alta vulnerabilidade social¹⁴ e carência de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Assim, no fragmentado mosaico que compõe o cenário dos distritos do Grajaú, Parelheiros e Marsilac, paisagens rurais de plantações, pastos, campos e brejos se misturam às hiperperiferias de núcleos urbanos adensados expostos a riscos ambientais¹⁵. Tal realidade exige do poder público a intervenção sobre problemas complexos para a garantia de direitos difusos de toda população da cidade, como o acesso à água em quantidade e qualidade, e para a inclusão social de quem vive na região, como famílias de agricultores e moradores de assentamentos informais. O mapa da região apresentado na **figura 1** mostra os diferentes tipos de uso do solo.

Levantamento da Prefeitura de São Paulo indica que existem hoje no extremo sul do município cerca de 515 unidades produtivas, indicadas no mapa da **figura 2**, em sua grande maioria de pequeno porte. Dentre esses agricultores, mais de 60 realizaram nas últimas décadas a custosa transição para formas de cultivo compatíveis com os objetivos de preservação ambiental dos mananciais. Ainda assim, a maior parte das unidades produtivas encontra-se em situação de grande fragilidade econômica¹⁶. Nas últimas décadas, políticas públicas de apoio à atividade agrícola foram criadas e ONGs que atuam dando suporte à agricultura de base ecológica se tornaram presentes na área de mananciais. Existe hoje uma rede ampla de entusiastas da agricultura sustentável praticada na zona rural sul da cidade, da qual fazem parte ativistas, acadêmicos, técnicos do poder público, personalidades midiáticas, agricultores e moradores da região. Apresentar como se chegou ao atual cenário pelo ponto de vista da atuação estatal é o objetivo da narração que se desenvolverá ao longo dos próximos capítulos.

¹³ A população de Parelheiros teve taxa geométrica de crescimento de 1,64% ao ano entre 2010 e 2018, contra 0,55% do município (SEADE, 2018).

¹⁴ O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) indica que 52,4% da população do extremo Sul paulistano vive sob condições de alta ou muito alta vulnerabilidade social, contra média de 12,9% de toda a capital paulista (SEADE, 2012).

¹⁵ A hiperperiferia é caracterizada pelo acúmulo de vulnerabilidades sociais – ausência de saneamento, coleta de lixo e unidades de educação e saúde – e riscos ambientais – moradia em lugares que expõem a doenças de veiculação hídrica ou a riscos de desabamento (ALVES, 2005; TORRES & MARQUES, 2001).

¹⁶ Dentre as vulnerabilidades estão a dificuldade para acesso a crédito devido à falta de documentos e à informalidade da posse da terra, baixo padrão tecnológico, dependência de insumos químicos e de atravessadores, dificuldades para adesão ao manejo ecológico (SÃO PAULO, 2020a; ESCOLHAS, 2020).

Figura 1 - Usos do solo na região do extremo sul de São Paulo

Fonte: Informe Urbano 45, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo

Figura 2 – Unidades de produção agrícola na região do extremo sul de São Paulo

Fonte: Informe Urbano 45, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo

Estrutura da dissertação

Além dessa **introdução**, a dissertação está organizada em cinco capítulos e uma conclusão.

No **capítulo 1** está presente o sobrevoo do histórico da agricultura e das ações do Estado no extremo sul paulistano desde meados do século XIX até o início da década de 1990. O capítulo tem o intuito de destacar os atores e processos hegemônicos no território em cada momento no tempo, os efeitos das ações sobre a agricultura e os legados deixados na forma de instituições e intervenções sobre o território.

No **capítulo 2** é iniciada a análise sobre a emergência das primeiras ações do poder público em apoio aos agricultores presentes no extremo sul paulistano. Essa parte da análise caracteriza o primeiro período da trajetória de criação de políticas, marcado por maior protagonismo de atores estatais e pela evolução lenta das iniciativas, findando quando ocorrem interrupções mais drásticas dos programas em curso.

No **capítulo 3**, empreendo análise do segundo período da trajetória de ações, marcado pela maior presença de atores sociais e pela aceleração no ritmo de criação de políticas. O destaque recai sobre os “encaixes institucionais”, pontos de acesso mais permanentes ao Estado abertos para organizações da sociedade civil. A análise alcança os dias atuais e evidencia novo momento de interrupções mais drásticas das iniciativas.

No **capítulo 4**, realizo uma análise específica sobre o projeto Ligue os Pontos, iniciativa que se diferencia das anteriores tanto em termos de atores envolvidos quanto de resultados alcançados. Marcada pela tentativa de integração intersetorial de ações já existentes no município, o Ligue os Pontos chama a atenção por romper a lógica de descontinuidade de políticas em momentos de troca de gestão, resistindo a forças claras de paralisação e marginalização do tema.

No **capítulo 5**, me debruço sobre as transformações que ocorrem no nível das ideias. Mostro como o território do extremo sul é simbolizado pelo Estado ao longo do tempo e qual o papel de esquemas cognitivos para a visibilização da agricultura. Também indico como as ideias relacionadas à agricultura, à sustentabilidade e à alimentação saudável ajudam a viabilizar a construção de coalizões entre atores que compõem a governança das políticas públicas.

Na **conclusão**, retomo os argumentos iniciais sobre o *progressivismo incremental* e evidencio o arranjo de governança e as capacidades estatais criadas ao longo do tempo que permitiram a criação de políticas públicas para a agricultura.

1. Agricultura e ação do Estado ao sul de São Paulo nos séculos XIX e XX

A colônia [agrícola] entrou em rápida e não detida decadência. As terras eram de má qualidade, os terrenos encharcavam-se diluvialmente, os caminhos eram miseráveis. De ferramentas, sementes e animais domésticos, prometidos para serem pagos em dinheiro ou em espécie, ninguém cogitou. O lugar que deveria transformar-se numa cidade, definhou em tapera, com três ou quatro ranchos pobres ao redor de um cemitério. - **Edmundo Zenha**, historiador, em artigo sobre a colônia agrícola alemã instalada em 1829 onde hoje é a região do extremo sul de São Paulo.

A bacia [do Guarapiranga] produzia 3% dos hortifrutigranjeiros de São Paulo. Nunca obtivemos uma sinalização de mercado ou algo parecido no sentido de alguma utilização que combinasse viabilidade econômica, compatibilidade com o meio ambiente e imobilização de glebas substantivas. [...] Particularmente, não sou otimista a este respeito, de como obter usos definidos e positivos de áreas (...) que hoje estão mais ou menos abandonadas. - **Ricardo Araújo**, coordenador do Projeto Mananciais, ação do governo estadual que, nos anos 2000, buscou recuperar áreas do extremo sul, em fala durante o “Seminário Mananciais: uma nova realidade?”, realizado em 2008.

Os excertos acima retratam um momento inaugural da agricultura praticada ao sul do município de São Paulo, em 1829, e um cenário mais recente, do início dos anos 2000. Palavras como decadência e abandono definem bem o que parecia ser a sina da atividade agrícola na região nos séculos XIX e XX e a forma como foi tratada pelo poder estatal ao longo de sua longa história. Neste capítulo, reconstituo os antecedentes do fenômeno investigado nessa dissertação, salientando as características tanto da atividade agrícola quanto do território do extremo sul paulistano ao longo do tempo.

O capítulo se divide em duas partes. No primeiro, realizo um sobrevoo da história da agricultura ao sul da capital paulista. Nesta viagem no tempo, lanço luz ao fato de a atividade ter se desenvolvido de forma errática e sem contar com qualquer tipo de auxílio estatal estruturado. Trago também traços relacionados às técnicas agrícolas e às culturas cultivadas nos diferentes momentos da trajetória. Ao fim, apresento dados atuais sobre a agricultura da região e tendências comportamentais e de mercado relacionadas à agricultura. O objetivo de tal caracterização é o de apresentar um panorama das transformações pelas quais a atividade passou. Desta forma, o leitor pode ter em mente o que é próprio da dinâmica da agricultura, podendo discernir tais elementos daqueles relacionados aos efeitos da ação estatal – que é o que nos interessa nesta dissertação.

Já na segunda parte do capítulo, mostro a sucessão dos regimes de governança hegemônicos no território ao sul de São Paulo, sinalizando quais eram as principais preocupações em diferentes épocas e como o Estado atuou na região ao longo dos anos. O espaço temporal desta revisita à história abrange principalmente os séculos XIX e XX. O intuito não é o de realizar uma historiografia completa, e sim o de identificar os legados espaciais e institucionais que

influenciaram as ações estatais mais recentes voltadas para a região e para a atividade agrícola, que serão analisadas nos próximos capítulos.

1.1. Agricultura ao sul de São Paulo: um século de marginalização e invisibilidade

1.1.1. Agricultura caipira e imigração alemã no século XIX

Realizando uma breve viagem no tempo através da narrativa de Antonio Candido em seu estudo clássico sobre a “cultura caipira”, podemos imaginar que a região onde está hoje o extremo sul do município de São Paulo foi também palco da povoação do vasto sertão da chamada “Paulistânia” por caboclos brasileiros nos séculos XVI, XVII e XVIII. O autor de *Os Parceiros do Rio Bonito* nos conta que, com o fim das bandeiras, emergiu na região uma cultura improvisada, associada a uma agricultura de subsistência, de baixo progresso técnico, feita de forma itinerante dada a vastidão de terras férteis disponível para uma população esparsa. A constante mudança do local da roça, consequência da posse informal e incerta da terra no Brasil Colônia, facilitava o emprego da queimada – técnica tradicional de influência indígena também chamada de *coivara*. Como mostra Candido, a cultura do imprevisto do caboclo ficaria marcada, dentre outras coisas, na dieta mínima, baseada no triângulo básico feijão, mandioca e milho (CANDIDO, 2010, p. 43-45).

No século XIX, quando a vila de São Paulo ainda não ultrapassava 20 mil habitantes, ocorreria a primeira iniciativa promovida pelo Estado de ocupação da área mais ao sul, localizada na direção das escarpas da Serra do Mar, onde na época estava localizado o bairro¹⁷ de Santo Amaro. Em 1827, o conselho da Província de São Paulo foi surpreendido por um aviso do governo imperial de que estava sendo enviado um grupo de 226 imigrantes alemães para serem assentados como agricultores em terras paulistas. Aquilo que, na visão do império, tratava-se de um benefício, se tornaria um grande problema no olhar dos políticos locais. Pelo contrato de colonização assinado pelo governo imperial com os imigrantes em Bremen, na Alemanha, eles teriam direito à terra apta para a lavoura, ferramentas para o trabalho na roça, gado e sementes, isenção de tributos por período estabelecido, propriedade absoluta da terra que recebessem e um subsídio pago em dinheiro até que fossem assentados (ZENHA, 1950, p. 62). Havia a visão de que os colonos poderiam inserir novas técnicas de plantio, como o uso do

¹⁷ O bairro fazia parte de uma freguesia (atual distrito), que por sua vez era a divisão administrativa da vila (atual município). Santo Amaro foi elevada a vila em 1832. Em 1935, o município de Santo Amaro foi anexado ao município de São Paulo.

arado e de sistemas de rotação e manejo de culturas, que permitiriam abdicar da escravidão no futuro. Contudo, prevaleceu entre os conselheiros da província a opinião de que a vinda dos imigrantes representava um fardo, principalmente devido aos gastos que comprometeriam os cofres públicos, na época destinados principalmente para a criação do curso de direito no Largo de São Francisco (*ibidem*, p. 59).

A dificuldade para encontrar alguma capoeira livre em um sertão pouquíssimo conhecido e explorado pelas autoridades provinciais se somava à pressa para assentar os alemães e se livrar do pagamento de subsídios. Após diferentes tentativas malogradas do governo e muito descontentamento dos alemães, os imigrantes foram finalmente destinados para os campos de Santo Amaro, até o local que hoje é o bairro de Colônia, no distrito de Parelheiros, extremo sul paulistano. O contrato de aceitação das terras foi assinado em 1829 com 129 alemães que ali decidiram ficar. Muitos desistiram das terras, se espalhando pela região de Santo Amaro em bairros como Varginha e Rio Bonito, ou por centros urbanos, demandados por suas aptidões como serralheiros, alfaiates, sapateiros etc. (ZENHA, 1950, p. 74). Como mostra a primeira epígrafe deste capítulo, a decadência da colônia alemã foi rápida. O poder público construiu apenas uma capela e um cemitério na região, que ficou sem a presença de autoridades. Os colonos não receberam animais, sementes, ferramentas e títulos definitivos dos lotes, conforme estipulado em contrato (*ibidem*, p. 103). Na **figura 3**, que mostra um mapa do município de São Paulo de 1897, podemos ver a localização de Santo Amaro, ao sul da capital (o rio Grande, que formaria a represa Billings, é visto na parte inferior esquerda).

Espalhados pelos bairros da região, os alemães foram responsáveis pela abertura de estradas e pela fundação de bairros – como a estrada de Parelheiros (atuais avenidas Senador Teotônio Vilela e Sadamu Inoue/Ecoturística de Parelheiros), o bairro do Cipó (atual Cipó-Guaçu) e de Parelheiros (SANTOS, 2003, p. 58). Parelheiros ganhou esse nome por ser palco de diversas corridas de cavalo, chamadas de parelhas. Mas quanto à técnica agrícola, os colonos perderam a aptidão do uso do arado e do sistema de alqueire (ZENHA, 1950, p. 101). Ainda assim, sem apoio do Estado, fizeram vicejar a agricultura em Santo Amaro, que em 1937 era um dos únicos locais da região a produzir batatas, cultura típica do imigrante alemão que se adaptara ao território (*ibidem*, 1950, p. 105).

Figura 3 – Localização do município de Santo Amaro (seta vermelha) e do rio Grande (seta azul), que formaria a represa Billings, em mapa de São Paulo de 1897

Fonte: GeoSampa, Prefeitura de São Paulo

Dada a proximidade com o centro urbano de São Paulo, onde a população crescia com rapidez, a região de Santo Amaro foi se vocacionando como escoadora de gêneros alimentícios para abastecimento da capital administrativa. Na passagem do século XIX para o século XX, ela funcionava como regional de distribuição da produção de milho, mandioca, feijão, arroz e batatas inglesas da vila de Itapecerica e dos bairros rurais de M'Boy, Capão Redondo, Juquitiba, Taboão e Embu (SANTOS, 2015, p. 251). A agricultura propriamente dita não se desenvolvia plenamente nos sertões de Santo Amaro, sendo os pastos de aluguel a forma prevalecente de ganhos para proprietários de lotes, dentre eles descendentes dos colonos alemães (*ibidem*, p. 260), que os alugavam para quem utilizava as reses para produção de carne e leite ou para a tração de carroças. De acordo com Santos (2015, p. 262), havia em Santo Amaro 504 estabelecimentos agrícolas em 1905. Eram em sua maioria pequenas propriedades – cerca de 70% com até 27 hectares –, que mesclavam o uso para pasto com a policultura de gêneros alimentícios. Havia pouco controle do poder público sobre atividades praticadas no meio rural,

inexistindo registros de controle tributário de atividades rurais, mesmo com imposto predial sendo cobrado desde 1892 em Santo Amaro (*ibidem*, p. 27).

1.1.2. Agricultura hortigranjeira e imigração japonesa no século XX

Uma mudança no cenário agrícola da área ao sul de São Paulo ocorreria com a chegada de imigrantes japoneses¹⁸, que renovaram as técnicas de plantio e os gêneros produzidos e alteraram a função da região, integrando-a ao chamado “cinturão verde” da capital paulista. Em busca de alternativas ao trabalho assalariado das fazendas de café do interior do Estado, esses imigrantes se deslocaram em diferentes períodos da primeira metade do século XX para regiões onde havia possibilidade de arrendamento de terras e compra de pequenos sítios, como os arredores de São Paulo (SAITO, 1961, p. 134 *apud* FERNANDES, 2008, p. 75)¹⁹. Apesar de não terem sido alcançadas pela valorização promovida pelas economias da cana de açúcar e do café, localidades ao norte da capital, como Cotia e Juqueri (atual Mairiporã), e ao sul, como Parelheiros, se mostravam destinos interessantes por possibilitarem a oferta de gêneros alimentícios para o centro urbano paulistano (FERNANDES, 2008, p. 74). Dado que mantimentos como carne, açúcar, mandioca e feijão passaram a chegar a São Paulo vindos de regiões mais distantes, o que prosperava em seus arredores era o plantio de gêneros perecíveis, como verduras, frutas e legumes – os chamados hortifrutigranjeiros (SEABRA, 1971, p. 216, *apud* FERNANDES, 2008, p. 75)²⁰. A partir de 1930, ocorreu a expansão dessa agricultura caracterizada como de “cinturão verde”: uma agricultura comercial, voltada para o mercado urbano, realizada em pequenas e médias propriedades e que fazia uso de fertilizantes químicos e agrotóxicos. A prática agrícola de subsistência, que marcou a agricultura caipira, era substituída por uma produção mais dependente do mercado.

Para que se desenvolvesse, essa nova agricultura comercial necessitava de diversos auxílios, como acesso a insumos, assistência técnica, locais de armazenamento e apoio para o escoamento da produção. A viabilidade da agricultura de cinturão verde que emergiu na região metropolitana de São Paulo foi garantida graças ao surgimento de cooperativas, como a Cooperativa Agrícola de Cotia (CAC), fundada em 1927²¹ e que se tornaria a maior do gênero

¹⁸ A imigração japonesa teve início em 1908. Até 1950, cerca de 200 mil japoneses entraram no Brasil.

¹⁹ SAITO, Hiroshi. O Japonês no Brasil: estudo de mobilidade e fixação. Sociologia e Política, 1961.

²⁰ SEABRA, Manoel. Vargem Grande: organização e transformações de um setor do cinturão verde paulistano. Instituto de Geografia, Universidade de São Paulo, Série teses e monografias, n. 4, 1971.

²¹ Iniciativa dos imigrantes japoneses que contou com ajuda do Consulado Geral do Japão em São Paulo, a CAC fazia o escoamento de produtos de sítios da região metropolitana para o Mercado Cantareira, na região central de

no Brasil (FERNANDES, 2008, p. 78). Somando a produção da zona sul paulistana à agricultura praticada em bairros de outras regiões da capital, como Santana, Freguesia do Ó, Guaianazes e São Miguel Paulista, o município chegou a figurar entre os principais fornecedores de verduras no entreposto da Cantareira e no CEAGESP nas décadas de 1960 e 1970 (BIAZOTI, 2020, p. 75; FERNANDES, 2008, p. 81). Era, contudo, em municípios como Cotia e Itapeverica da Serra onde estavam os subúrbios propriamente agrícolas, com maior produção e maior potencial para serem celeiros alimentares (BIAZOTI, 2020, p. 86).

Parelheiros, dentre todas as regiões, apresentava uma peculiaridade: uma participação mais tímida na produção de gêneros alimentícios e um local onde a agricultura convencional não deveria acontecer dadas as regras restritivas de proteção ambiental criadas nos anos 1970 para a proteção dos mananciais existentes na região – como veremos em detalhes na segunda parte deste capítulo. Fato é que o rigor da legislação de proteção ambiental funcionou como desincentivo para a prática agrícola no extremo sul paulistano. A esse cenário somava-se a concorrência com a produção de cidades do interior, facilitada pela melhoria das estradas, e com as redes de supermercados, cada vez mais presentes nos bairros. Pouco lucrativa e desacreditada, a agricultura do extremo sul de São Paulo foi se enfraquecendo ao longo da segunda metade do século XX com o envelhecimento da população rural, a saída da roça dos filhos de agricultores para trabalhos urbanos e o retorno de imigrantes para suas terras natais (FERNANDES, 2006, p. 201).

Por fim, o avanço da urbanização irregular nas bordas ao sul de São Paulo intensificou o progressivo abandono da prática agrícola. Entre 1980 e 1994, a atividade agrícola na região que hoje corresponde ao sul de Parelheiros e ao distrito de Marsilac sofreu redução em área de 61,80%, perdendo 714,06 hectares – cerca de 700 campos de futebol (BELLENZANI, 2001, p. 6). Ao mesmo tempo, houve neste período um grande aumento das áreas ocupadas por chácaras, por campos antrópicos e por loteamentos (*ibidem*). Para Bellenzani (2001), a substituição de sítios agrícolas por diferentes usos não econômicos indica que a urbanização ocorreu de forma gradual: primeiramente, com a saída do agricultor; na sequência, com o abandono de chácaras e a formação de campos e capoeiras; e ao fim do processo, com a abertura de loteamentos clandestinos. Um golpe final na atividade agrícola que ainda resistia em Parelheiros seria dado pela falência da CAC em 1994, afundada em dívidas que refletiam o cenário econômico negativo dos anos 1980 e o enfraquecimento da agricultura de cinturão verde metropolitana.

São Paulo. A cooperativa, que no ano de sua fundação contava somente 83 membros, alcançaria 15 mil cooperados em todo o Estado de São Paulo antes de sua falência, em 1994.

1.1.3. Agricultura decadente e novas tendências no século XXI

As iniciativas agrícolas que sobreviveram no extremo sul paulistano no século XXI são bastante variadas. Ainda hoje, há na região médias propriedades que fornecem produtos para o CEAGESP, principal centro atacadista de São Paulo e o maior da América Latina, e pequenos agricultores descendentes de alemães e japoneses que comercializam seus produtos com atravessadores, feirantes e sacolões. Também estão presentes migrantes nordestinos que trabalham na região como caseiros de sítios e chácaras e que passaram a se dedicar à agricultura como meeiros²² ou arrendatários, encontrando na atividade uma ocupação temporária e uma alternativa ao trabalho urbano (SÃO PAULO, 2002). Nota-se que os agricultores que se mantiveram na atividade assim o fizeram por ainda terem nela uma alternativa de renda dadas as opções de trabalho na cidade, tidas como piores ou incertas. Ou então por tradição familiar, sendo a unidade produtiva também o local de moradia. Ou pelo investimento feito em estruturas como estufas, sistemas de hidroponia etc. (*ibidem*).

As cerca de 500 unidades produtivas existentes hoje na região de Parelheiros (SÃO PAULO, 2020a), em sua grande maioria de pequeno porte²³ e de mão de obra familiar (*ibidem*), ainda enfrentam grande fragilidade econômica. A maior parte das unidades produtivas é carente de tecnologias, materiais e maquinário, marcada por irregularidades e dificuldades no acesso à terra²⁴, dependente de atravessadores, cultivada por uma população envelhecida e bastante vulnerável²⁵ (*ibidem*). Grande parte dos produtores da região não faz uso de práticas de conservação do solo e o emprego de agrotóxicos é disseminado. O baixo nível técnico do plantio está relacionado a impactos ambientais, como compactação e erosão do solo e contaminação química dos cursos d'água (SÃO PAULO, 2002, p. 34). Também é baixa a organização dos produtores, muitos deles ainda “traumatizados” pela falência da CAC²⁶.

²² Meeiro é o agricultor que atua em sociedade na qual o proprietário fornece a terra e recebe em troca metade do obtido pelo lavrador. Arrendamento é o pagamento em dinheiro para o uso da terra.

²³ As pequenas propriedades, que na definição do INCRA possuem até 20 hectares, compunham 80% do total das unidades (SÃO PAULO, 2020a).

²⁴ Apenas 65% dos agricultores do extremo sul de São Paulo declararam-se proprietários. Há na região a presença de arrendatários (10%), caseiros (10%), posseiros (6%), meeiro (2%). Apenas 26% afirmam possuir CNPJ, o que mostra elevado grau de informalidade da atividade (SÃO PAULO, 2020a).

²⁵ Segundo pesquisa do CEBRAP, 42% dos domicílios de famílias de agricultores auferem uma renda mensal per capita inferior a R\$ 500,00 (SÃO PAULO, 2020a).

²⁶ Segundo o CEBRAP, 79% dos agricultores afirmam não pertencer a nenhuma cooperativa ou sindicato, e 88% a nenhuma associação ou qualquer tipo de entidade (SÃO PAULO, 2020a).

No século XXI, atividade agrícola parecia seguir a sina de abandono e desaparecimento. Contudo, o cenário vem se transformando lentamente nas últimas décadas. A prática agrícola tem sido revigorada com a introdução de novidades técnicas, como o plantio orgânico e agroecológico, que não utiliza adubo e fertilizantes químicos e agrotóxicos, o que vai ao encontro das necessidades de preservação ambiental da área de mananciais. Alternativas de renda também tem surgido, com atividades de lazer, turismo rural e educação ambiental realizadas nos sítios agrícolas. Outra tendência é a do resgate de gêneros perdidos da cultura caipira, como taioba, serralha, cambuquira, feijão-guandu e mangarito. Iniciativas como o manejo sustentável do palmito jussara (planta nativa da Mata Atlântica ameaçada de extinção) e ações de reflorestamento também tem entrado no repertório dos agricultores de Parelheiros.

Tal cenário também vai ao encontro de novas tendências relacionadas à alimentação saudável e sustentável²⁷. Tornou-se crescente a demanda por produtos orgânicos e agroecológicos proporcionada por uma maior percepção na população dos riscos associados ao uso de agrotóxicos e por um mercado do gênero em ascensão na cidade de São Paulo. Também surgiram novos gostos e paradigmas no âmbito da alimentação e da gastronomia, como a valorização da produção local e a incorporação de ingredientes da culinária regional que haviam deixado de ser usados pela cultura alimentar homogeneizada (BASTOS, 2018, p. 22). O uso de Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANCS), por exemplo, apareceu como uma tendência contrária a da uniformização do consumo de hortifrutigranjeiros do cinturão verde. Dada à atratividade gerada pela pequena agricultura de base ecológica incipiente em Parelheiros, foi formada em 2011 a Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo (COOPERAPAS). A entidade, que possui hoje 42 cooperados, tem como clientes empórios, mercados e restaurantes localizados nas áreas centrais da cidade e na periferia do extremo sul²⁸. Nos últimos 10 anos, mais de 60 agricultores da região realizaram a transição para formas de cultivo ecológicas, que não utilizam agrotóxicos.

Ainda que novas tendências sociais e de mercado possam explicar a recente valorização da pequena agricultura urbana e local, os avanços paulatinos verificados no caso da atividade agrícola do extremo sul paulistano estão umbilicalmente ligados a regulações e incentivos criados pelo Estado, numa mudança de postura do poder público que ocorreu nos anos 2000. É

²⁷ Agradeço à professora Fátima Portilho por ter chamado minha atenção, durante a banca de defesa desta dissertação, sobre a importância da temática da alimentação saudável e sustentável no processo que observo.

²⁸ A COOPERAPAS fornece para o Instituto Feira Livre, o Instituto Chão e o restaurante Arturito (da *chef* Paola Corasella), localizados em áreas centrais de São Paulo. E para iniciativas localizadas na periferia do extremo sul, como a Quebrada Orgânica, na região do M'Boi Mirim, o Organicamente Rango, em Campo Limpo, o Orgânicas Para Todes e o restaurante da Marlene, em Parelheiros.

a dimensão da produção de políticas públicas de apoio à atividade agrícola que essa dissertação irá explorar ao longo dos capítulos vindouros. Antes disso, revisaremos os diferentes padrões de governança que foram hegemônicos em diferentes épocas no extremo sul paulistano.

1.2. Ação do Estado: das grandes obras ao embrião do apoio à agricultura

Passemos agora à reconstituição da ação do Estado no território ao sul de São Paulo ao longo dos anos que antecederam o período mais recente, que será o foco de nossa análise nos próximos capítulos. Neste sobrevoo, o foco estará nas ações e nos fenômenos que recebiam a atenção estatal, mas sem perder de vista os efeitos na agricultura de cada intervenção realizada sobre o território. Assim, a narrativa será pontuada pelas consequências das ações estatais sobre a atividade agrícola, em diálogo com a primeira parte do capítulo.

1.2.1. Governança das grandes intervenções e da criação de balneário para a elite

Na segunda metade do século XIX, São Paulo vivenciava vertiginoso crescimento graças à explosão de renda dada pela economia do café. Na região ao sul da capital, obras de engenharia complexa eram feitas pela empresa São Paulo Railway Company, fundada por Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá, com capital de investidores britânicos, para conectar as estradas de trem vindas do interior ao porto de Santos com o intuito de escoar o café para o exterior. Santo Amaro via a modernidade da linha férrea passar pelo seu território sem possuir parte nela: sem empreendimentos cafeicultores, praticando principalmente uma agricultura de subsistência, como vimos na primeira parte do capítulo. Em São Paulo, os santamarenses eram chamados de “botinas amarelas”, “devido ao fato de calçarem, para vir à capital, botas de couro cru de coloração amarelada, que acabavam por se tornar um distintivo do santamarense em passagem pela cidade” (SIRIANI, 2003 *apud* SANTOS, 2015, p. 252)²⁹.

Grandes obras e intervenções continuariam a ser realizadas na região no início do século XX, como a construção de represas e de engenhosas estruturas que permitiam inverter o fluxo dos rios Pinheiros e Tietê para a geração de energia, demandada pela indústria incipiente e pela urbanização crescente de São Paulo. O reservatório de Guarapiranga foi criado em 1908 a partir do represamento do riacho de mesmo nome para regular a vazão de água na Usina Hidroelétrica

²⁹ SIRIANI, Silvia Cristina Lambert. Uma São Paulo alemã: vida quotidiana dos imigrantes germânicos na região da capital (1827-1889). São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2003.

de Parnaíba (posteriormente chamada de Edgard de Sousa), localizada no rio Tietê, em Santana do Parnaíba. E a represa Billings foi formada em 1927 com o represamento do rio Grande ou Jurubatuba para geração de energia na usina hidrelétrica Henry Borden, em Cubatão. Com o impulso gerado pela economia cafeeicultora e pela industrialização, São Paulo vivenciou um rápido aumento populacional, com o número de habitantes chegando à marca de 1 milhão em 1930. A poluição dos rios Tamanduateí e o Anhangabaú e uma aguda crise de falta de água potável levou ao uso dos reservatórios criados ao sul do município como fonte de abastecimento, com a água das duas represas passando a ser captada a partir de 1928. A **figura 4** mostra as intervenções que levaram à instalação das represas Guarapiranga e Billings.

Figura 4 – A represa Billings e a usina hidrelétrica Henry Borden (setas vermelhas), a represa Guarapiranga e a usina hidrelétrica de Parnaíba (setas verdes) e os rios Tietê e Pinheiros (setas azuis) em mapa de 1953

Fonte: “Billing and water Power in Brazil” Adolph J. Ackema, 1953. Extraído de Ferrara (2013, p. 74)

Essas soluções estavam baseadas em um modelo de governança no qual empresas estrangeiras traziam tecnologia avançada para as grandes intervenções que faziam sobre o território e, em troca, recebiam do poder público o monopólio da exploração dos serviços instalados (SEABRA, 1987, p. 164). Um importante ator na governança da água e energia em São Paulo, a empresa canadense The São Paulo Tramway, Light & Power Co., passou a ter o poder de autorizar ou proibir atividades cotidianas do dia a dia das regiões rurais da zona sul, como "cortar lenha, levar o gado beber água, jogar futebol nas várzeas" (*ibidem*, p. 232), realizadas agora no que tinha se tornado um canteiro de obras. Os pedidos de moradores da

região eram na maioria das vezes negados pelo próprio Asa White Kenney Billings, engenheiro responsável pelas intervenções, “sob a alegação de que não se poderia perturbar o andamento das obras” (*ibidem*).

Com a inundação das áreas rurais nos arredores da capital paulista, a região sul passou a ser vista pelo Governo do Estado como um potencial destino de lazer para as elites. Assim, as décadas de 1930 e 1940 foram marcadas pela criação de um balneário urbano entre as represas Guarapiranga e Billings, no chamado “Projeto Interlagos”. Nessa época, foram abertas grandes avenidas, como a Washington Luís e a Interlagos, implantados loteamentos, como Cidade Satélite (destinado às elites) e Cidade Dutra (para os trabalhadores da região) e instalados clubes náuticos e chácaras próximo às represas (BUENO, 1994, p. 74 *apud* SANTORO; FERRARA; WHATELY, 2009, p. 36)³⁰. Dada a presença das represas para geração de energia e as facilidades de comunicação providas por linhas de bonde da Light & Power e pelas novas avenidas, também foi incentivada a instalação de um polo industrial na região. Todas essas intervenções levaram à anexação de Santo Amaro ao município de São Paulo em 1935. Ao mesmo tempo, elas empurravam cada vez mais os agricultores presentes no território para o extremo sul, na direção das escarpas da Serra do Mar.

As escolhas realizadas para lidar com a problemática da água e da energia determinariam as possibilidades de ação sobre o território do extremo sul de São Paulo e gerariam consequências que perduram até hoje. O uso das represas Billings e Guarapiranga como fonte para abastecimento de água implicaria em preocupações com a proteção de seus mananciais, algo que se manifestaria fortemente nas décadas vindouras. Contudo, a continuidade do uso das mesmas águas para a geração de energia, mesmo após a saída de cena da Light³¹, tornaria permanente as ações de bombeamento de água do rio Tietê e reversão do curso do rio Pinheiros, ambos receptáculos de dejetos e poluentes da cidade. Tais ações provocavam o despejo de esgoto *in natura* nas represas, ocasionando sua poluição de forma rápida e crescente. Esse arranjo colocaria em oposição interesses sobre a geração de energia e sobre abastecimento de água, num conflito de difícil solução³². E a trajetória do território seria

³⁰ BUENO, Laura Machado de Melo. O saneamento na urbanização de São Paulo. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

³¹ A Eletrobrás adquiriu o controle acionário da Light em 1979, e o governo do Estado de São Paulo adquiriu o braço paulista da Light em 1981, criando a Eletropaulo.

³² Apenas em 1993 o poder público interromperia o bombeamento de água do Tietê e Pinheiros para geração de energia. Ainda assim, o tema da reversão permaneceria na agenda de políticas nos anos 2000 por pressão das indústrias do polo petroquímico instaladas em Cubatão.

disso tributária, tal qual num processo de *path dependence* espacial, no qual as primeiras escolhas sobre o que se localizaria no espaço definiram as possibilidades posteriores.

A despeito disso, a agricultura resistiria no fundão do extremo sul paulistano como um fator não notado, relativamente isolada das pressões urbanas pela barreira física formada pelas represas – o que talvez explique sua reminiscência frente ao quase desaparecimento da atividade agrícola nas regiões leste e norte de São Paulo na segunda metade do século XX.

1.2.2. Governança da proteção ambiental e da ocupação informal dos mananciais

Entre as décadas de 1950 e 1970 ocorreria o crescimento da mancha urbana em toda a Região Metropolitana de São Paulo. O fenômeno era explicado pelo processo crescente de industrialização, que intensificou o êxodo rural de áreas empobrecidas do Nordeste para as periferias de São Paulo, onde os migrantes formavam os “exércitos de reserva” para o trabalho nas fábricas. O aumento populacional, contudo, não era acompanhado pela provisão de moradia. Além de ações do poder público terem encarecido o valor da terra em áreas centrais de São Paulo, inexistiam políticas de habitação para a população de renda mais baixa. Com isso, a solução encontrada pelo trabalhador do mercado formal e informal para o problema de “onde morar na cidade” foi a autoconstrução da casa própria em loteamentos irregulares ou clandestinos, carentes de infraestrutura urbana e distantes das regiões centrais, nas bordas da cidade (BONDUKI; ROLNIK, 1982; KOWARICK, 1979).

A expansão urbana desorganizada levava à pressão sobre a região de mananciais do extremo sul, o que trazia o risco de novas crises de abastecimento de água devido à ausência de coleta e tratamento de esgoto nas fronteiras de expansão urbana. A resposta do poder público veio na forma de leis de planejamento que se tornariam a tônica do período, mas que não resolveriam os problemas e contribuiriam para a aceleração do processo de ocupação irregular de áreas ambientalmente sensíveis. Na década de 1970, foram criadas as primeiras políticas públicas relevantes de planejamento da expansão urbana da Região Metropolitana de São Paulo. O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, criado pelo Governo do Estado em 1970, e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, estabelecido pela Prefeitura de São Paulo em 1971, criavam um corredor de expansão nos sentidos leste e oeste da capital. Como complemento a essa estratégia, o governo estadual sancionou duas leis que impunham forte restrição para a ocupação ao norte e ao sul da região metropolitana. As Leis Estaduais de

EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano), fundada em 1975³⁴. Segundo Mentone (2015, p. 19), a criação de planejamentos detalhados prevendo grandes intervenções serviam como vitrine política para governantes estaduais da época, que concorriam em eleições indiretas para os postos de governo no contexto da ditadura militar.

Com o objetivo de restringir ocupações e proteger o meio ambiente e os reservatórios de água, as LPMs reforçavam a perspectiva de que a região sul de São Paulo era destinada a ser ocupada apenas por grandes propriedades de estilo “chácara”, vocacionadas ao lazer e veraneio. Além disso, proibiam a instalação de infraestrutura como redes de água e esgoto, o que, na ideia dos técnicos que desenharam a lei, desestimularia a ocupação urbana (MARTINS, 2006, p. 53). Contudo, apesar de serem fruto do desenvolvimento de capacidades técnicas da administração estadual, as LPMs se mostraram extremamente complexas, característica que dificultava sua aplicação. Por um lado, nem o governo estadual e nem os municípios possuíam corpo técnico necessário para manejar os parâmetros de controle e para fiscalizar a contento as vastas áreas cobertas pela lei. Por outro, a legislação tornava difícil a adequação das propriedades já presentes na região, incluindo os sítios agrícolas. E lei exigia o licenciamento de atividades como a agricultura, impunha o cumprimento de padrões rigorosos e determinava a entrega de documentações que muitas vezes os sítios rurais não possuíam. Tais procedimentos, lentos e burocratizados, mostravam-se distantes da realidade do pequeno agricultor da região. Este, por sua vez, não contava com nenhum suporte do poder público, que transferia todo o ônus da adequação para os proprietários e usuários das áreas protegidas (*ibidem*, p. 121). Na prática, a legislação tornava a agricultura uma atividade ou proibida, ou informal.

Tal tecnicidade e distanciamento da realidade do território geraria um efeito inesperado, com as LPMs estimulando e propiciando a urbanização irregular. Ao estabelecer tamanhos mínimos de lote e restringir atividades econômicas, a lei provocou a desvalorização da terra na região, retirando áreas que já eram ocupadas por sítios agrícolas, chácaras de veraneio e clubes de campo do mercado formal de terras. Diante do declínio econômico local, da pressão da expansão urbana e da possibilidade de venda da terra no mercado informal, o proprietário de terrenos agrícolas e de outros usos rurais se via estimulado a obter renda maior se desfazendo de sua propriedade ou parcelando seu terreno para oferecer lotes no mercado irregular (MARTINS, 2006; SANTORO; FERRARA; WHATELY, 2009). Tal processo de expansão da

³⁴ Outras empresas públicas de perfil técnico surgiram nesse momento, como SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo), responsável pela implementação de redes de esgoto e planos de saneamento, e a CETESB (Centro Tecnológico de Saneamento Básico, atual Companhia Ambiental do Estado de São Paulo), que atua na fiscalização e licenciamento de atividades geradoras de poluição.

mancha urbana ocorreu a partir da ação de empresas que atuavam no lucrativo mercado de loteamento clandestino ao lado de políticos locais que se viam prejudicados por terem seus territórios inseridos em áreas com restrições à urbanização e que buscavam auferir ganhos com a oferta de moradia e melhorias urbanas, ainda que ao arrepio da lei (FERRARA, 2013, p. 209). As vantagens econômicas e políticas obtidas com a não aplicação intencional das regras por agentes locais, dinâmica que Holland (2016) chama de “vistas grossas” ou *forbearance*, somada à ausência de participação e controle social que marcava a ditadura, podem explicar a longevidade da legislação, que permaneceu a única regra vigente para a região por mais de 20 anos – entre 1975 e 1997.

Entre as décadas de 1970 e 1990, a urbanização avançou de forma crítica sobre as áreas de mananciais, com a ocupação de braços da represa Guarapiranga e Billings e a instalação de embriões de loteamentos irregulares e favelas mais ao sul. Núcleos irregulares altamente adensados, como Cantinho do Céu, Jardim Gaivotas e Vargem Grande, já estariam instalados ao fim desse período, e a urbanização dispersa continuava ao largo dos distritos de Capela do Socorro, Parelheiros e Marsilac (WHATELY; SANTORO; DIAS, 2008, p. 145).

Também ocorre neste período uma forte ebulição de movimentos sociais e de organizações de bairro nas periferias de São Paulo e outras grandes cidades (CARDOSO, 1987; DURHAM, 1988). Demandas por saúde, educação, creches, moradia, melhores condições de trabalhos e fim da carestia passaram a ser vocalizadas por “novos personagens que entraram em cena”, como na expressão formulada pelo sociólogo Eder Sader (1988) – e que inspira o título deste trabalho. O movimento ambientalista, que surge tardiamente no Brasil na esteira das políticas criadas para a preservação ambiental, também tomava corpo na região de mananciais, realizando manifestações como a da Defesa da Guarapiranga, em 1989 (SANTORO; FERRARA & WHATELY, 2009, p. 50). Contudo, não havia uma percepção da relação entre meio ambiente e agricultura ou entre meio ambiente e alimentação saudável. Assim, a agricultura no extremo sul de São Paulo não era um tema de reivindicação e os agricultores não eram atores ativos em tais processos. Mesmo olhando para a sociedade civil que se dinamizava nos anos 1980, a agricultura permanecia “fora de cena”.

1.2.3. Governança da recuperação dos mananciais e embrião do apoio à agricultura

O fim do século XX seria marcado pelo aumento do déficit habitacional em São Paulo e pelo agravamento da poluição das represas do extremo sul e da degradação ambiental da

região³⁵, mas também por mudanças na atuação do poder público. Com a redemocratização do país, direitos sociais e ambientais passaram a ser garantidos pela Constituição e novos canais de interlocução entre poder público e sociedade civil foram criados, o que gerou reflexos nas ações voltadas para as áreas de mananciais.

Novas instituições criadas nos anos 1990 e início dos anos 2000, como a Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (LPRM)³⁶ e as leis específicas da Guarapiranga³⁷ e da Billings³⁸, que substituíam as LPMs, passaram a ter como unidade de planejamento as bacias hidrográficas e como arranjo de governança os comitês de bacia, caracterizados pela gestão tripartite³⁹ (**figura 6**). Neste arranjo, se faziam presentes organizações da sociedade civil, movimentos sociais, comunidade acadêmica e técnicos de diferentes áreas dos governos estadual e municipais. A partir da interação desses atores, começou a ser adotada uma perspectiva multifuncional dos territórios dotados de recursos ambientais. Tais intervenções traziam dois novos enfoques: o da “recuperação” do que já foi degradado, com instalação de infraestrutura de saneamento básico; e o da “proteção” do que ainda estava preservado. A inserção da agricultura no debate sobre conservação ambiental da área de mananciais ocorreu, de forma bastante embrionária, a partir de sugestões de técnicos e organizações da sociedade civil nos debates relacionados à criação desses novos instrumentos (SEPE, 2008; WHATELY et al., 2008).

Propostas para “proteger” apareciam em novos formatos, com a defesa de iniciativas mais próximas e consonantes com as dinâmicas existentes no território. Essa abordagem abria espaço para se pensar em incentivos para atividades compatíveis com os objetivos de preservação ambiental e que, de quebra, serviriam para a geração de renda e inclusão social. A agricultura, no formato de hortas nas bordas de bairros reurbanizados ou em novas áreas de ocupação controlada, seria sugerida em planos, estudos e debates pela comunidade epistêmica que se debruçava sobre a temática (MARTINS, 2006, p. 123). Também eram pensadas iniciativas de apoio a atividades desejáveis para a região, como o uso do instrumento de pagamentos por serviços ambientais, numa perspectiva do “provedor-recebedor” ou “protetor-

³⁵ No início dos anos 2000, mais de 1 milhão de pessoas viviam nos mananciais da Billings e Guarapiranga, sendo mais de 200 mil em favelas de São Paulo (SANTORO; FERRARA; WHATELY, 2009, p. 59). Entre 1989 e 2007 foram desmatados 747,6 hectares de Mata Atlântica na região – o equivalente a cerca de 747 campos de futebol (WHATELY; SANTORO; DIAS, 2008, p. 153).

³⁶ Lei Estadual 9.866/97, que dispõe sobre diretrizes e normas para a proteção e recuperação das sub-bacias hidrográficas dos mananciais de interesse regional do Estado de São Paulo.

³⁷ Lei Estadual 12.233/06

³⁸ Lei Estadual 13.579/09

³⁹ A Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei Estadual 7.663/91) criou uma forma de gerir o território, consonante com suas características e com base na participação da sociedade civil. No arranjo institucional, a bacia hidrográfica é a unidade de planejamento e gestão. A lei divide o Estado em 22 bacias.

da fiscalização (MARTINS, 2006; SEPE, 2008). Já os instrumentos de incentivo previstos não tinham aplicação automática, dependendo de vontade política para sua implementação (SANTORO; WHATELY, 2008, p. 166). Além disso, havia uma lógica conflitiva entre políticas urbanas, de responsabilidade municipal, e políticas ambientais, feitas primordialmente pelo governo estadual, disjunção que impunha a necessidade de articulação e negociação entre entes federativos, o que dificultava a integração entre políticas (ALVIM; KATO, 2009). O modelo de gestão por bacias, por sua vez, conflitava com a estrutura federativa do país, já que seus limites não coincidiam com os limites dos municípios, exigindo esforços de coordenação que na maioria das vezes eram tímidos ou inexistentes (MARTINS, 2006, p. 26).

Por fim, no arranjo de governança metropolitano dos mananciais, as propostas de incentivo a usos sustentáveis da terra, criação de parques e pagamentos por serviços ambientais que começavam a ser vocalizadas foram marginalizadas nos debates dada a hegemonia do paradigma da “recuperação” ambiental, voltado para a reurbanização de loteamentos clandestinos e favelas, que contava com financiamentos vultuosos⁴¹ e que gerava demanda por contratação de empresas de engenharia e consultoria (PULHEZ; FERRARA, 2018).

Podemos entender esse período de efervescência de ideias, propostas e ações como fruto do desenvolvimento de capacidades técnico-administrativa e político-relacionais pelo governo estadual e de maior interação entre Estado e sociedade civil. Quebrando a inércia das grandes máquinas da administração pública da ditadura, ocorreu na época a ação inovadora de departamentos e comissões insuladas dentro das organizações estatais em interlocução com a sociedade civil. Contudo, as ações do período também apresentariam limitações e seriam alvo de críticas. A prevalência dos programas e ações de reurbanização do período – necessários do ponto de vista social e ambiental – acabaram por escantear propostas de usos múltiplos e alternativos, revelando a força dos setores de obras hidráulicas (FERRARA, 2013, p. 272). Ficariam no ar, a espera de janelas de oportunidade para entrarem de fato na agenda do poder público, as ideias relacionadas ao fomento de atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental, ao aproveitamento do território de maneira mais diversificada, à geração de emprego e renda para a população local e à garantia do sentimento de pertencimento e da cidadania (SEPE, 2008).

⁴¹ O Programa Guarapiranga, iniciado em 1994 e finalizado em 2000, e o Programa Mananciais, iniciado em 2005, contavam com financiamento do Banco Mundial e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Mananciais), do governo federal. Somados, os investimentos ultrapassavam US\$ 1 bilhão e visavam atingir mais de 100 mil famílias (ARAÚJO, 2008, p. 204).

Tais ideias, contudo, não morreriam. No caso paulistano, elas seriam impulsionadas pela ação de técnicos da prefeitura a partir da abertura de janelas institucionais ao nível local. Isso se faria possível quando a governança da conservação ambiental e do planejamento territorial passasse a ser dirigida pelo município. É o que veremos no próximo capítulo.

2. Criação local de políticas para agricultura: novas burocracias e instrumentos

No primeiro dia, 20 técnicos que se locomoveram através de dois veículos. No segundo dia, o grupo se reduziu para 8, em um só veículo, o que permitiu um maior entrosamento entre os participantes e maior aprofundamento nos contatos com os moradores das diversas áreas visitadas. O ponto de partida foi o Embura, bairro rural localizado no limite Norte da APA Capivari-Monos. (...) Tomou-se o rumo sudeste, seguindo para a bacia da Billings, pela estrada da Vargem Grande margeando a Cratera de Colônia. De lá rumou-se para Engenheiro Marsilac, já na bacia Capivari-Monos, onde visitou-se o sítio Nuvem Cor de Rosa, que pratica agricultura orgânica.
- Grupo de Trabalho de Agricultura da APA Capivari-Monos, em relatório redigido em 2002.

A narração acima nos transporta para uma ação realizada em 2002 por técnicos da Prefeitura de São Paulo no contexto da criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Capivari-Monos, a primeira unidade de conservação ambiental de uso sustentável criada pelo município. Pelo relato, presente em um documento oficial da época, podemos perceber como o grupo de técnicos faz uma imersão no território do extremo sul paulistano, entrando em contato com moradores e agricultores da região. O interesse dos participantes era realizar um diagnóstico sobre a agricultura ali existente, que serviria de base para o zoneamento da APA recém instituída. Toda essa ação, liderada por técnicos de médio escalão e de linha de frente da prefeitura, tem como marca o caráter local. Diferencia-se das grandes intervenções nas áreas de mananciais, que contavam com a participação de uma profusão de atores do governo estadual e de governos municipais, nas quais o objetivo de incentivar atividades econômicas compatíveis com a proteção ambiental, como a agricultura sustentável, foi deixado de lado.

Não é fortuito que a atenção à agricultura tenha se iniciado no nível local. Foram novidades institucionais que permitiram que novos atores estatais e societários “entrassem em cena”, passassem a interagir e, a partir de tal interação, encontrassem espaços para institucionalizar as ideias e objetivos relacionados à atividade agrícola. O surgimento das primeiras políticas públicas de incentivo a agricultores do extremo sul de São Paulo no início dos anos 2000 se tornou viável graças a duas mudanças institucionais trazidas pela redemocratização. A primeira mudança é a descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988 que, por um lado, deu aos municípios a competência para a execução de uma série de políticas e, por outro, manteve nas mãos da União controles fiscais e competência para criação de marcos orientadores (ARRETCHE, 2012). A segunda é a criação de arranjos de governança descentralizados que contam com conselhos participativos, nos quais propostas de políticas são formuladas a partir da interação entre agentes estatais e da sociedade civil (ABERS & KECK, 2004).

Neste capítulo, será evidenciada a gênese das primeiras ações estruturadas do Estado voltadas para a agricultura existente há mais de um século na região do Grajaú, Parelheiros e Marsilac, a fim de entender suas particularidades e nuances. O foco não estará, no entanto, nos fenômenos da descentralização e da participação – estes, já bem demonstrados pela literatura em diversos campos de políticas públicas. E sim, na forma como novos equipamentos (secretarias, supervisões, assessorias, casas de agricultura e subprefeituras) possibilitam que técnicos do médio escalão e da linha de frente da administração municipal atuem de forma autônoma, a partir de lógicas próprias advindas de seus campos técnicos (MARQUES; BICHIR, 2001), na busca por soluções para dilemas sobre as quais se debruçam de maneira territorialmente e socialmente inserida (EVANS, 1995). Também será iluminado como a criação de iniciativas de apoio à agricultura depende, por um lado, da atuação de burocratas ativistas, que buscam de forma proativa oportunidades para fazerem avançar as ideias e agendas que defendem (ABERS, 2019; 2020). E, por outro, do apoio de gestores do alto escalão, que viabilizam institucionalmente a criação de programas e políticas ligadas a uma temática marginal na agenda dos diferentes setores do poder público. Por fim, será salientado como trocas de gestão e mudanças nos altos escalões das secretarias envolvidas nas ações para a agricultura levam a mudanças de foco e paralisações. O capítulo termina no momento da trajetória em que ocorre uma interrupção mais drástica das ações em curso.

2.1. Política ambiental municipal: a SVMA, o CADES e a APA Capivari-Monos

Olhando para os primórdios da ação do município voltada para o apoio a atividades como a pequena agricultura, é possível localizar políticas públicas pioneiras na gestão de Luiza Erundina (PT) na Prefeitura de São Paulo. A prefeita, que tinha relação próxima com movimentos de moradia, criou um plano de Preservação e Manejo da Área de Mananciais no extremo sul do município que previa a urbanização de favelas e loteamentos precários nas áreas mais adensadas e propunha o estímulo a atividades agrícolas e de lazer nas regiões com urbanização mais dispersa (SILVA, 1997, p.218 apud FERRARA, 2013, p. 261)⁴². Esse plano, contudo, se transformou no Programa Guarapiranga, iniciativa incluída no arranjo ampliado de governança metropolitana que, como vimos no capítulo 1, manteve a atividade agrícola à sombra das intervenções de grande vulto para instalação de infraestrutura. Outra ação executada

⁴² SILVA, Helena Maria Menna Barreto. Terra e moradia: qual o papel para o município? Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

pela gestão Erundina, voltada para reforçar a fiscalização da área de mananciais, colocaria a atuação municipal mais próxima da trilha de formação de capacidades técnicas para o apoio à atividade agrícola. É o programa SOS Mananciais, uma parceria entre a prefeitura e a SABESP criada em 1991 que, como se verá, possibilitaria o contato de burocratas de linha de frente com a realidade do território, o que se mostraria fundamental para o surgimento dos primeiros impulsos para a construção de políticas voltadas para a agricultura.

Foi quando competências para a atuação na área ambiental de fato desceram para o nível local que as ações de incentivo à agricultura presente no território do extremo sul começaram a deslanchar. No bojo da emergência de arranjos de governança descentralizados e participativos na área ambiental promovidos pela Constituição de 1988, surgiram em São Paulo uma secretaria de governo e um conselho de políticas públicas voltados para cuidar especificamente dos assuntos pertinentes ao meio ambiente do município. Em 1993, na gestão de Paulo Maluf (PPR/PPB), foi criada a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) como órgão local integrante do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)⁴³. Como previsto pelo SISNAMA, a nova secretaria foi dotada de um conselho participativo, o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES)⁴⁴. Em 2001, a criação do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) completaria a composição da política ambiental na capital paulista. Com a SVMA, concebida sob a influência dos debates internacionais da Conferência Rio-92⁴⁵, a atuação municipal na temática ambiental se ampliaria de forma inédita, superando o histórico de intervenções pontuais do antigo Departamento de Parques e Áreas Verdes (DEPAVE), órgão incorporado pela nova secretaria e que há décadas mantinha como única função a manutenção de áreas verdes públicas nas regiões centrais.

Desde o momento de sua criação e ao longo das duas primeiras décadas de sua existência, a SVMA foi dotada de um perfil técnico, contanto com muitos egressos de burocracias estaduais envolvidas com as políticas de proteção e recuperação de mananciais. Seu primeiro secretário foi o sanitarista, ambientalista e ex-presidente da CETESB Werner Eugênio Zulauf, que ficou à frente da pasta entre 1993 e 1998, sendo sucedido pelo arquiteto Ricardo Ohtake no fim da gestão de Celso Pitta (PPB) na prefeitura. No início do governo de Marta

⁴³ O SISNAMA foi instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/81), que estabelece atribuições aos três níveis da federação. Essa política foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

⁴⁴ A SVMA e o CADES foram instituídos pela Lei Municipal 11.426/1993.

⁴⁵ A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, mais conhecida como Rio-92 ou Eco-92, reuniu no Rio de Janeiro no ano de 1992 os representantes de mais de 170 países para discutir as questões ambientais do planeta. Nesse encontro foi criada a Agenda 21, documento que estabelece princípios para a conservação ambiental e estipula que as cidades formulem suas próprias diretrizes.

Suplicy (PT), nos anos de 2001 e 2002, a pasta foi comandada por Stela Goldenstein, geógrafa com atuação na área de urbanização e meio ambiente e que chefiou a Secretaria Estadual de Meio Ambiente na gestão do governador Mário Covas (PSDB). Esse padrão técnico do secretariado da SVMA sofreu alguma mudança ao longo dos anos 2000, quando foram indicados nomes com perfis mais políticos. No final da gestão Marta, em 2003 e 2004, a SVMA ficou sob o comando do geólogo Adriano Diogo (PT), vereador ligado a movimentos de habitação. E nas gestões de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD), entre 2005 e 2012, quem chefiou a pasta foi o médico sanitário e ambientalista Eduardo Jorge (PV), indicado por partido aliado do governo. Ainda assim, tanto Diogo quanto Jorge imprimiram à pasta gestões programáticas, não se afastando por completo do perfil mais técnico.

Tal perfil técnico se refletia na característica dos burocratas da SVMA, muitos deles envolvidos nas ações intergovernamentais voltadas para a região dos mananciais da Billings e Guarapiranga. Ao atuarem na linha de frente de políticas que realizavam imersões no território, esses técnicos da prefeitura puderam conhecer as características geográficas da região, sua paisagem natural e as dinâmicas rurais nela existentes, vislumbrando com isso diferentes problemas e possibilidades de solução. Ao ouvirmos os relatos sobre a gênese de algumas políticas criadas no âmbito da SVMA na época, podemos perceber que elas davam vazão a ideias de incentivo a usos múltiplos do território em áreas de mananciais que estavam sendo represadas na implementação de programas metropolitanos, hegemonizados pelas ações de reurbanização e recuperação ambiental. Segundo relato de Maria Lúcia Bellenzani, engenheira agrônoma com atuação na SVMA na década de 1990, foi no SOS Mananciais, um dos programas intergovernamentais criados no bojo das intervenções nas áreas das represas Billings e Guarapiranga, que surgiu entre técnicos da prefeitura o interesse por entender melhor as características das atividades agrícolas existentes no extremo sul paulistano:

Nas rondas do SOS Mananciais, a gente saía de carro, fomos conhecer aldeia indígena, o rio Capivari... quando dei de cara com o rio, falei: meu Deus! Como São Paulo não tem uma política pública para um lugar como esse!? E aqui mora gente... Quem conversa com essas pessoas!? (...) Um dos técnicos do SOS Mananciais teve a ideia de entender o papel da agricultura nessa região. O que tinha, o que não tinha, como funcionava. Foi feito um levantamento [sobre os agricultores], que ficou pronto em 1992. Eu, como agrônoma, fiquei encantada com isso [o levantamento]. (Maria Lúcia Bellenzani, engenheira agrônoma da SVMA entre 1993 e 2012, em entrevista para esta pesquisa realizada em 24 de novembro de 2020)

As novas ideias de políticas que surgiam entre os burocratas a partir da atuação na linha de frente da SVMA tinham um espaço institucional para serem encaminhadas: o CADES, conselho de políticas públicas onde os integrantes podiam opinar e deliberar sobre questões

referentes à conservação do meio ambiente no município. Em reuniões do CADES nas quais se discutia a construção da Agenda 21 Local⁴⁶, técnicos da prefeitura, entre os quais estava Maria Lúcia Bellenzani, levaram a sugestão de que fosse criada uma área protegida⁴⁷ na bacia hidrográfica do rio Capivari, a região mais ao sul do extremo sul paulistano. Era com um instrumento clássico da política de proteção ambiental⁴⁸, que consistia na criação de um regime especial de gestão em uma área com características naturais relevantes, que esses burocratas vislumbravam poder lidar com problemas sociais e ambientais que identificavam. A ideia era que essa área protegida pudesse, ao mesmo tempo, garantir a preservação dos mananciais e remanescentes florestais e promover atividades econômicas existentes na região, como a agricultura. Segundo o relato de Maria Lucia Bellenzani, foi um representante da sociedade civil no CADES, o naturalista e ambientalista Paulo Nogueira Neto, diretor da ONG SOS Mata Atlântica na época e que tinha sido o primeiro coordenador do primeiro órgão federal voltado à gestão do meio ambiente na década de 70⁴⁹, que sugeriu que a unidade a ser criada fosse uma Área de Proteção Ambiental (APA). Assim, foi formada no conselho uma comissão para a implantação da APA Capivari-Monos tendo Neto como presidente e Bellenzani como secretária executiva. Um projeto de lei foi criado por essa comissão, aprovado pelos conselheiros e encaminhado para tramitação em 1996.

Não é fortuito que as primeiras iniciativas de diagnóstico e incentivo da agricultura praticada na região de mananciais do extremo sul de São Paulo tenham ocorrido com a mobilização do instrumento da APA. Instituído no Brasil em 1981 pela Secretaria Especial de Meio Ambiente – justamente durante a gestão de Paulo Nogueira Neto –, esse instrumento já era utilizado por órgãos do Governo do Estado que lidavam com a temática do meio ambiente. Seu diferencial estava em permitir a criação de um zoneamento complementar mais compatível com a realidade dos territórios. Diferentemente dos Parques e das Florestas Nacionais, que não

⁴⁶ A partir das diretrizes globais estabelecidas pela conferência Rio-92, o município de São Paulo formulou sua própria Agenda 21, aprovada pelo CADES em 1996. Produzida a partir dos esforços de técnicos da prefeitura em interlocução com organizações da sociedade civil, o objetivo da Agenda 21 Local era o de combinar desenvolvimento econômico, proteção ao meio ambiente e justiça social.

⁴⁷ Áreas naturais destinadas para fins de proteção passaram a ser chamadas de Unidades de Conservação a partir de 2000, quando foi instituído o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) pela Lei Federal 9.985/2000. O SNUC sistematiza os diferentes grupos e categorias de UCs.

⁴⁸ O estabelecimento de áreas destinadas para fins de proteção ambiental remonta à criação do Parque Nacional de Yellowstone, nos EUA, em 1872. No Brasil, o uso desse tipo de instrumento foi instituído pelo Código Florestal de 1934, que criou as figuras do Parque Nacional e da Floresta Nacional. O Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937, foi o primeiro desse tipo no país.

⁴⁹ Paulo Nogueira Neto foi o primeiro coordenador da Secretaria Especial do Meio Ambiente, criada em 1973 e que deu origem ao que hoje é o Ministério do Meio Ambiente. Em 1981, foi um dos principais formuladores da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/81), que instituiu o SISNAMA e balizou os artigos sobre o meio ambiente presentes na Constituição de 1988.

admitiam usos diretos de seus recursos e que eram destinados exclusivamente para a preservação de áreas públicas, as APAs permitiam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de seus recursos em locais marcados pela presença humana e que abrangiam tanto áreas públicas quanto propriedades particulares. Segundo Ivan Maglio, coordenador de planejamento ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Governo do Estado na gestão de Orestes Quércia (PMDB) e técnico com passagem por diversos órgãos estaduais de meio ambiente, o recurso às APAs ocorria justamente para promover a conservação ambiental em regiões onde havia produção agrícola, como no Vale do Ribeira e nas “cuestas” de Botucatu. Além disso, a APA era usada por técnicos do Governo do Estado diante da ausência de políticas de planejamento ambiental mais abrangentes:

A ideia das APAs é que eram boas ferramentas para ir fazendo o zoneamento ecológico do Estado na medida em que [o governo do Estado] não tinha fôlego para fazer [o zoneamento] geral. Com Jorge Wilhelm [Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo entre 1987 e 1990], estimulamos criar o zoneamento das APAs como uma forma de recuperar o planejamento territorial. APA tem particularidade: o território não é do Estado. Precisa envolver todo mundo [que vive no local]. É um grande arranjo de governança. A coisa da produção local, valorizar o que é local, está no embrião da APA. (Ivan Maglio, coordenador de planejamento ambiental da Secretaria de Meio Ambiente entre 1987 e 1992, em entrevista para esta pesquisa realizada em 26 de março de 2021).

Mas voltemos à história da APA Capivari-Monos e a atenção dada à agricultura pelos atores envolvidos em sua criação e implementação. Durante os cerca de cinco anos de tramitação do projeto de lei, até sua aprovação em 2001⁵⁰, houve uma grande movimentação de técnicos da prefeitura e de organizações da sociedade civil para pressionar a Câmara Municipal e as gestões de Celso Pitta (PPB) e Marta Suplicy (PT) para a aprovação do projeto. Nessa fase de mobilização em prol da criação da APA, os técnicos da SVMA e os conselheiros do CADES também buscaram reconhecer os diferentes usos do território e identificar as comunidades de moradores e associações da região para que o planejamento da área pudesse ser feito de forma participativa. Em uma dessas ações de aproximação do território, quando foi realizado o "Primeiro Encontro Pró APA Capivari-Monos", em 1999, foram levantadas as demandas das lideranças locais. Entre os diversos pedidos e reivindicações, apareceram os relacionados à assistência técnica para a atividade agrícola. A interlocução entre atores estatais e da sociedade civil se tornaria uma marca da trajetória da APA Capivari-Monos. Além dos encontros e oficinas realizados durante os debates para sua criação, a APA, ao ser instituída, foi guarnecida

⁵⁰ Lei Municipal 13.136/2001.

com um conselho gestor composto por representantes do poder público e da sociedade civil. Esse conselho teve como primeira presidente uma liderança dos produtores rurais da região de Parelheiros e Marsilac⁵¹.

Em uma das ações de aproximação de técnicos com o território, foi realizado em 2002 um diagnóstico da agricultura praticada na área da APA Capivari-Monos. No documento produzido pelo grupo – de onde foi tirado o pequeno excerto reproduzido na abertura deste capítulo –, a região foi reconhecida como "predominantemente rural", a ser “percebida e valorizada” como “espaço produtivo agrícola, (...) de proteção dos recursos naturais e base para sustentabilidade" (SÃO PAULO, 2002, p. 2). Ainda assim, a agricultura era descrita como em processo de abandono, “cedendo às pressões da urbanização desordenada e vitimada pela crônica ausência de uma política consistente para o setor” (*ibidem*). Chama a atenção o destaque dado à ausência “crônica” do Estado com relação à atividade agrícola. De fato, com a criação da APA Capivari-Monos, o poder público se debruçava pela primeira vez sobre a agricultura praticada no extremo sul paulistano com a efetiva intenção de criar incentivos para ela:

APA Municipal do Capivari-Monos deve funcionar como uma verdadeira Agência de Desenvolvimento Rural Sustentável, baseada na gestão participativa e na integração da política ambiental com as políticas sociais e econômicas. É nesse contexto que a agricultura, ao lado do turismo, desponta como uma atividade econômica promissora. (GT Agricultura da APA Capivari-Monos; SÃO PAULO, 2002, p. 2-3)

Podemos observar que não era qualquer agricultura que se desejava incentivar na região. Tratava-se da atividade agrícola que empregasse técnicas de cultivo que não provocassem a deterioração do solo, a degradação de nascentes, a contaminação dos cursos de água que desaguam nos reservatórios. No relatório feito pelo grupo de trabalho citado acima, o retrato que se obteve da imensa maioria das unidades produtivas foi o de uma atividade agrícola decadente e precária, que não fazia uso de práticas de conservação do solo e que era extremamente carente de assistência técnica (SÃO PAULO, 2002, p. 14). Encontrou-se na região evidências de erosão nas terras agrícolas, uso disseminado de produtos químicos, maquinário em condição precária. Tais fatores estariam causando impactos ambientais como a compactação, lixiviação e erosão do solo e contaminação química dos cursos de água (*ibidem*, p. 34). Notou-se também que os agricultores eram dependentes de intermediários para a

⁵¹ De acordo com o SNUC, o conselho gestor de uma APA deve ser presidido pelo órgão responsável por sua administração, que no caso seria a SVMA. Contudo, segundo relato de Maria Lúcia Bellenzani, como os debates sobre a formação do conselho gestor da APA Capivari-Monos ocorreram antes da regulamentação do SNUC, a presidência pode ser ocupada por um representante da sociedade civil.

comercialização de seus produtos⁵². Ainda eram enormes os desafios percebidos pelos técnicos imbuídos da tarefa de incentivar a agricultura compatível com a conservação ambiental no extremo sul paulistano.

2.2. Planejamento, descentralização e agricultura: o PDE, a ZEPAG e o PRE-PA

Uma outra frente de atuação do poder público local que permitiu um olhar diferenciado para as atividades agrícolas existentes no município foi a área de planejamento urbano, mais especificamente a elaboração de um novo Plano Diretor Estratégico para a cidade. Desde a promulgação da Constituição de 1988, o município passou a ser o responsável pela criação das diretrizes de desenvolvimento urbano e pela regulação de ocupação e uso do solo. Contudo, em São Paulo, a atualização da política urbana sofria um lapso de mais de uma década. Propostas de novos planos diretores foram feitas nas gestões de Mario Covas (PMDB), Jânio Quadros (PTB), Luiza Erundina (PT) e Paulo Maluf (PP). Contudo, ficavam paradas, perpassando gestões. Por isso, a legislação urbanística municipal em vigor até 2002 era a criada no bojo das políticas de planejamento da década de 1970⁵³. Nas antigas legislações que ainda vigoravam, havia uma figura urbanística que delimitava a existência de uma zona rural no extremo sul, a chamada Z8-100. O novo plano diretor, criado em 2002 na gestão de Marta Suplicy (PT), eliminaria essa figura, passando a considerar toda a cidade como território urbano. Contudo, inovaria ao criar zonas especiais destinadas ao incentivo a atividades agrícolas.

O Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE-2002)⁵⁴ foi criado já sob a égide do Estatuto da Cidade, marco nacional que regulamenta a política urbana existente na Constituição de 1988. Também feito sob a influência dos princípios de desenvolvimento sustentável da Agenda 21, o Estatuto da Cidade incorporou preocupações com questões ambientais em suas diretrizes para a ordenação e controle do uso do solo — como a poluição e degradação ambiental, o controle do uso excessivo ou inadequado do solo, a adoção de padrões de produção de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade do município. A mesma

⁵² De acordo com o diagnóstico, os atravessadores passavam com caminhões pela região de Parelheiros e Marsilac, adquirindo a produção de agricultores que não possuíam escala suficiente ou condições econômicas para ter uma banca numa feira ou uma “pedra” (espaço de venda) no CEAGESP. A atuação de atravessadores na agricultura no Brasil está associada à redução drástica dos ganhos do agricultor e à relação de dependência deste para com aqueles que realizem o escoamento dos produtos.

⁵³ A regulação do uso e ocupação do solo até 2002 era dada pelos dispositivos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de 1971 e por uma série de leis instituídas ao longo das décadas de 1970 e 1980. Ver SEMPLA, Zoneamento da Cidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.prodiam.sp.gov.br/sempla/zone.htm>> Acesso em: 11.jun.2021.

⁵⁴ Lei Municipal 13.430/2002.

verve preocupada com a sustentabilidade ambiental se verifica no PDE-2002. Além de instrumentos inovadores como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criados para lidar com o déficit habitacional, a dimensão ambiental perpassava todos os seus títulos. Como mostra Sepe (2013, p.54), o novo plano diretor adotou uma abordagem mais abrangente para o conceito de áreas verdes, extrapolando a visão estritamente paisagística presente nas legislações urbanísticas anteriores e incorporando preceitos ecológicos estabelecidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, vide nota de rodapé 51). Assim, havia no PDE-2002 a previsão de criação de novas unidades de conservação no município e a delimitação de zonas especiais destinadas à preservação ambiental.

Toda região do extremo sul paulistano foi demarcada como Macrozona de Proteção Ambiental pelo PDE-2002, adequando o planejamento urbano municipal às leis estaduais de proteção dos mananciais. A estratégia de subdivisão em três macroáreas (Proteção Integral; Uso Sustentável; e de Conservação e Recuperação) indicava a preocupação de serem implantadas regras diferenciadas de controle e ocupação do território conforme suas diferentes características. E a extinção das antigas Z8-100, que caracterizavam a zona rural do município, dava espaço a um novo instrumento voltado especificamente ao incentivo da atividade agrícola, a Zona Especial de Produção Agrícola e Extração Mineral (ZEPAG). A conversão de zonas rurais em urbanas parecia, aos olhos de especialistas e técnicos envolvidos na elaboração do novo plano diretor, uma atualização necessária dado o desvirtuamento da figura da zona rural no ordenamento territorial em regiões metropolitanas, onde áreas rurais eram preservadas com o mero intuito de servirem de reserva de terra para a urbanização (CARDOSO; EMPINOTTI; TRAVASSOS, 2017, p. 10). No caso de São Paulo, havia um vácuo de políticas para as áreas do extremo sul até então demarcadas como rurais, que não eram alcançadas por políticas federais e estaduais de assistência técnica para atividades agrícolas e que tampouco eram atendidas por políticas municipais de melhoria urbana.

Tal qual observamos no nascedouro da SVMA, a equipe da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPLA) que realizou a revisão da legislação urbanística de São Paulo contava em seu secretariado e em seus quadros técnicos com egressos das burocracias envolvidas com as políticas de mananciais. O secretário da SEMPLA, o arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm, fora Secretário do Meio Ambiente do Estado de São Paulo na gestão Orestes Quércia (PMDB). E o coordenador do PDE-2002, o engenheiro e técnico de carreira da EMPLASA Ivan Maglio, atuou com Wilhelm na mesma pasta, como já havíamos antecipado na digressão sobre o instrumento da APA no tópico anterior. Maglio fora ainda coordenador do Programa Guarapiranga na Secretaria Estadual de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras. Não à toa,

está presente no PDE 2002 a compreensão de que o zoneamento voltado para a área de mananciais deve ter como maior preocupação as pressões urbanas que essas áreas sofriam há décadas. No novo plano, as áreas de produção agrícola receberam atenção especial e inédita, sendo tratadas de maneira diferenciada e estratégica. Segundo relato de Ivan Maglio, a criação das ZEPAGs deveu-se à percepção de que as áreas com atividade agrícola eram vulneráveis às pressões de expansão urbana e necessitavam de um instrumento específico de zoneamento:

A ideia era ter no PDE territórios definidos com funções. Simplesmente criar uma grande zona rural, genérica, não parecia muito eficiente. Com o ataque que sofria a Z8-100 [da expansão urbana desorganizada], você não defendia o território. Quando a gente formulou as ZEPAGs, foi por perceber que esses produtores estavam sendo expulsos ou prejudicados por vários tipos de pressões, e que eles precisavam ter uma proteção também. Então não tinha só a zona, tinha uma linha de gestão. (Ivan Maglio, coordenador do PDE-2002 na Secretaria Municipal do Planejamento, em entrevista para esta pesquisa realizada em 26 de março de 2021)

O PDE-2002 estabeleceu que, nas áreas que fossem delimitadas com o novo instrumento das ZEPAGs, a prefeitura poderia promover políticas para a permanência do agricultor na terra, estimular a substituição progressiva do uso do agrotóxico pela agricultura orgânica, promover políticas de incentivo ao agroecoturismo, incentivar a criação e o desenvolvimento de agroindústrias familiares e valorizar o espaço produtivo predominantemente agrícola e agroindustrial com a introdução de novas atividades dessa natureza. O estímulo a usos múltiplos do território presente em tal instrumento, além de se adequar aos dispositivos das novas leis estaduais que flexibilizavam a legislação para as áreas de mananciais, também estava alinhado com os objetivos da APA Capivari-Monos de incentivar a agricultura na região. Novamente, não é por acaso que esses instrumentos criados em nível municipal institucionalizavam ideias e intenções que alguns técnicos que já buscavam emplacar nos arranjos de governança metropolitanos. Podemos notar, a partir do relato de Maglio, que no nível municipal saem do papel um conjunto de ideias relacionadas ao incentivo à agricultura que eram gestadas em diferentes burocracias insuladas do governo estadual:

Já tinha na EMPLASA, antes do Estatuto [da Cidade], a questão do Cinturão Verde, não só o ambiental, mas também o de produção [agrícola]. A gente tinha consciência da pressão que sofriam desses vários tipos de especulação. O que se defendia era proteger essa produção (...). No Programa Guarapiranga, tínhamos a consciência de que tinha agricultura [na área de mananciais]. Nos levantamentos todos, vimos que o principal poluente [presente nas represas] era o fósforo do esgoto, mas podia vir nitrogênio e outros poluentes derivados de agrotóxicos. Sabíamos que a atividade agrícola da Guarapiranga precisava ser orientada para uma agricultura limpa, ecológica, que não usasse fósforo, agrotóxicos, com a redução de poluentes. (Ivan Maglio, coordenador do PDE-2002 na Secretaria Municipal do Planejamento, em entrevista para esta pesquisa realizada em 26 de março de 2021)

O desenvolvimento de instrumentos voltados ao incentivo à agricultura presentes no PDE-2002 também foi fruto da vocalização de demandas de atores sociais através de mecanismos participativos presentes na legislação urbanística e da atuação de técnicos da prefeitura de maneira mais inserida no território. As interações entre atores estatais e societais, que já haviam ocorrido nas audiências do PDE-2002, se intensificariam ainda mais durante a elaboração dos Planos Regionais Estratégicos⁵⁵, mais uma inovação trazida na época que consistia na elaboração de planos de desenvolvimento específicos para as diferentes regiões da cidade. Tal novidade apresentava uma sintonia fina com a descentralização administrativa promovida pela gestão Marta Suplicy (PT), que em 2002 criou no município 31 Subprefeituras⁵⁶ em substituição as antigas Administrações Regionais. No extremo sul de São Paulo, mais que em sintonia, instrumentos e equipamentos como o Plano Regional Estratégico, a nova subprefeitura de Parelheiros e a APA Capivari-Monos tinham atores coincidentes. Vejamos.

Pela primeira vez na história, a região de Parelheiros passou a contar com uma unidade administrativa própria, não mais sendo gerida pela unidade de Capela do Socorro. Maria Lúcia Bellenzani, técnica da SVMA e gestora da APA Capivari-Monos, foi uma das convidadas para montar a nova subprefeitura, onde atuou como coordenadora de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Segundo ela, os atores que participaram da elaboração do Plano Regional Estratégico de Parelheiros (PRE-Parelheiros) em 2004 foram os mesmo que se reuniam para criar o zoneamento econômico-ecológico da APA Capivari-Monos. A elaboração do PRE-Parelheiros teve como marca a interlocução intensa entre técnicos do poder público e sociedade civil. Para sua elaboração, foram realizadas oficinas temáticas na própria região, o que possibilitava a participação de moradores que não podiam se fazer presentes em audiências no centro da cidade. De acordo com Bellenzani, foram nas oficinas do PRE-Parelheiros que a temática da agricultura apareceu com mais força:

O Plano Regional a gente fez participativamente. A gente montou uma comissão junto com a subprefeitura da Capela do Socorro que tinha agricultor, que tinha representante de empresário, que tinha comerciante, que tinha escola, igreja, universidade, as várias secretarias. Colocamos diretrizes [no plano regional]. Uma delas é ‘agricultura e desenvolvimento rural sustentável’. (Maria Lucia Bellenzani, coordenadora de Planejamento e Desenvolvimento Urbano no PRE-Parelheiros, em entrevista para esta pesquisa realizada em 24 de novembro de 2020)

⁵⁵ Os Planos Regionais Estratégicos, previstos pelo PDE-2002, foram instituídos pela Lei Municipal 13.885/2004, que estabelecia normas complementares ao plano diretor e disciplinava o uso e ocupação do solo. Cada plano regional especificava parâmetros urbanísticos e instituiu a Política de Desenvolvimento Regional para os distritos que compunham suas respectivas subprefeituras.

⁵⁶ Lei Municipal 13.399/2002.

Como podemos notar, ao contrário do estabelecido no PDE-2002, que não fazia nenhuma menção ao rural e passava a considerar o município todo como zona urbana, tratando as áreas com presença de agricultura como casos especiais atendidos pelas ZEPAGs, o PRE-Parelheiros estabelecia como uma das diretrizes para a região o “desenvolvimento rural”. Tal ideia tinha como eixo central o suporte à atividade agrícola, sendo previsto para isso, pela primeira vez no município, a implantação de um equipamento de extensão rural:

[Equipamento de extensão rural é] fundamental para política de desenvolvimento rural. Permite criar instância para atendimento aos agricultores, fomentando sua organização como setor produtivo e viabilizando capacitação para tecnologias agrícolas menos impactantes ao meio ambiente (...) deverá capacitar agricultores para a conversão para a agricultura orgânica (conforme artigo 170 do PDE), visando à minimização dos impactos da atividade agrícola sobre os recursos hídricos. O fortalecimento da atividade agrícola é muito importante para a inclusão social e geração de renda na região, além de contribuir para coibir a expansão urbana. (Plano Regional Estratégico da Subprefeitura de Parelheiros, quadro 06C do Livro XX - Anexo à Lei Municipal 13.885/2004).

Percebemos também no relato de Bellenzani que as oficinas locais da Subprefeitura de Parelheiros eram realizadas em conjunto com as de Capela do Socorro. Isso se dava pelo fato desta ser mais antiga e possuir maior capacidade de propiciar infraestrutura. O contato possibilitado pela aproximação de atores de diferentes regiões resultou no surgimento da proposta de criação de uma nova Área de Proteção Ambiental no extremo sul, a APA Bororé-Colônia⁵⁷, instituída em 2006 nos distritos de Parelheiros e do Grajaú – este último pertencente à Subprefeitura de Capela do Socorro. Assim, a região passou a contar com duas APAs, ambas guarnecidas de câmaras técnicas de agricultura e com assento reservado para representantes de produtores agrícolas em seus conselhos gestores.

Dessa forma, a atenção à agricultura compatível com a proteção dos mananciais e remanescentes florestais do extremo sul visada por técnicos da prefeitura ia ganhando espaços e instrumentos institucionais. No entanto, para a atuação mais efetiva, era necessário algum instrumento de política mais estruturado, que estabelecesse competências para as secretarias e órgãos administrativos e previsse instalação de equipamentos, formação de equipes e destinação de verbas. O instrumento que serviria para tanto no extremo sul seria uma política voltada para a agricultura no município como um todo e criada com outra finalidade que não a preservação ambiental: era a nova política de combate à fome e à exclusão social.

⁵⁷ Lei Municipal 14.162/2006.

2.3. Fome Zero e agricultura urbana: o PROAURP e a CAE de Parelheiros

Além de ter criado o instrumento da ZEPAG, com o qual áreas com atividade agrícola ganhavam uma forma específica de zoneamento no planejamento urbano, o PDE-2002 também destinou uma seção inteira de seu texto para tratar da “agricultura urbana” existente no município. A diretriz do PDE-2002 serviu como base para a criação, em 2004, da primeira política pública municipal voltada especificamente para o apoio à agricultura na cidade de São Paulo, o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP)⁵⁸. Diferentemente do que ocorria nos dispositivos voltados para agricultura presentes na APA Capivari-Monos e no PRE-Parelheiros, o apoio à agricultura no PROAURP não aparece associado à proteção ambiental, e sim ao combate à fome e à geração de emprego e renda. Trata-se de uma política voltada para a cidade toda, contemplando diferentes perfis de agricultura, como a da zona leste, marcada por hortas feitas em terrenos públicos, como linhões de energia e áreas onde passam grandes dutos de água e óleo⁵⁹. Criado a partir de debates promovidos pelo gabinete da vereadora Lucila Pizani (PT), autora do projeto de lei sancionado pela prefeita Marta Suplicy (PT), o PROAURP foi fruto da emergência do tema do combate à fome na agenda política nacional suscitada pelo Programa Fome Zero, uma das prioridades do governo federal no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT).

O PROAURP estabelecia diferentes instrumentos para o fomento à agricultura no município, como a compra de produtos oriundos da agricultura urbana e periurbana para abastecimento de escolas e outros equipamentos públicos, crédito para os pequenos produtores, assistência técnica, apoio à formação de associações e cooperativas de produtores e criação de feiras para comercialização de produtos. Por focalizar também a agricultura “periurbana”, nada impedia que tais instrumentos fossem aplicados para as unidades de produção agrícola existentes no extremo sul paulistano. Mas sua implementação dependeria de articulações a serem feitas entre diferentes setores da prefeitura. Isso porque o primeiro decreto que a regulamentou⁶⁰ estabeleceu uma atuação intersecretarial, com três secretarias ficando a cargo dos diferentes objetivos: a SVMA como responsável pela coordenação do programa e pelas orientações técnicas aos produtores; a Secretaria Municipal do Abastecimento (SEMAB) com

⁵⁸ Lei Municipal 13.727/2004.

⁵⁹ A instalação de hortas comunitárias em terrenos de empresas públicas de energia elétrica e saneamento básico foi estimulada na zona leste de São Paulo durante a gestão de Franco Montoro (PMDB) no Governo do Estado entre 1983 e 1987. Tal iniciativa não teve continuidade estruturada com o fim de sua gestão.

⁶⁰ Decreto Municipal 45.665/2004. Esse decreto seria revogado em 2009, quando o PROAURP ganharia uma nova regulamentação, que exporemos à frente.

toda parte relacionada à comercialização; e a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade com ações pontuais relacionadas à organização de pequenas cooperativas agrícolas. Esse arranjo envolvia ainda as subprefeituras, que atuavam como os braços executores de todas as ações.

A forma como o PROAURP seria implementado dependeria das prioridades elegidas pelas secretarias a cargo das ações, principalmente pela SVMA, coordenadora do programa. E em seus primeiros anos de existência, a atividade agrícola das regiões do Grajaú, Parelheiros e Marsilac não estaria entre os focos da nova política de estímulo à agricultura. Isso se deveu principalmente às mudanças de orientação ocorridas na SVMA. Primeiro, com Adriano Diogo (PT), um geólogo e militante próximo de movimentos sociais, a SVMA passou a priorizar a agenda da inclusão social e do combate à fome⁶¹. Para coordenar a regulamentação e implementação do PROAURP, Diogo nomeou o administrador Hans Dieter Temp, que na mesma época criava a ONG Cidade Sem Fome⁶², com atuação na zona leste. Tal perfil logo mudaria, com a eleição de José Serra (PSDB) para a Prefeitura de São Paulo. O novo prefeito nomeou o médico sanitarista e ambientalista Eduardo Jorge (PV) para o comando da SVMA. A pasta continuou marcada por uma atuação técnica, e a temática da agricultura foi mantida sob a liderança de Jorge. Mas o foco passou para a educação ambiental, com as ações do PROAURP sendo voltadas a parcerias com escolas e criação de hortas educativas.

A única medida que o PROAURP viabilizou no extremo sul em seus primeiros anos foi a instituição do equipamento de assistência técnica e extensão rural previsto no PRE-PA. Em 2004, foi criada a Casa de Agricultura Ecológica "José Umberto Macedo Siqueira", voltada para o apoio dos agricultores do extremo sul e cujo nome homenageava um agricultor que utilizava técnicas ecológicas, como a agricultura orgânica⁶³. Em seu início, contudo, a Casa de Agricultura Ecológica (CAE) existiu apenas no papel, não contando com sede física e equipe própria de extensionistas. Na curta gestão de José Serra (PSDB) e no primeiro mandato de seu substituto, Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD), um engenheiro agrônomo da SVMA era quem atuava em algumas ações no âmbito da CAE, justamente as relacionadas à criação de hortas

⁶¹ A SVMA implementou suas primeiras hortas urbanas no âmbito do PROAURP em terrenos localizados embaixo de viadutos e ao longo de avenidas nas regiões de Guaianazes, Bresser e Cidade Tiradentes, na avenida Jacu-Pêssego e na entrada do Parque do Carmo. Ver "Hortas urbanas beneficiam 37 famílias carentes na zona leste". Folha de S. Paulo, 02.mai.2004. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u89451.shtml>> Acesso em: 13.jun. 2021.

⁶² Fundado em 2004 pelo administrador Hans Dieter Temp, o projeto Cidades sem Fome ocupa espaços vazios da cidade de São Paulo com agricultura urbana, convertendo-os em hortas comunitárias.

⁶³ José Umberto Macedo Siqueira foi um agricultor orgânico da região de Marsilac e líder comunitário local que teve destacado papel na luta pela construção de políticas públicas voltadas à agricultura.

escolares ou a cursos de agricultura ecológica e natural com parceiros locais. A CAE foi oficializada em 2006⁶⁴ e ganhou uma sede física, localizada na Subprefeitura de Parelheiros, comandada na época pelo sociólogo e ambientalista Walter Tesch (PV). Na época, contudo, a administração regional pouco podia fazer para equipar a unidade, dada a perda de autonomia e o arrefecimento do ímpeto de descentralização verificado já no fim da gestão Marta Suplicy (PT), como demonstrado por Grin (2015). Além disso, a Subprefeitura de Parelheiros adotaria perfil próximo ao de Eduardo Jorge, priorizando outras ações relacionadas ao desenvolvimento sustentável, como o turismo ecológico. É o que notamos no relato:

No período em que iniciamos a CAE de Parelheiros, conseguimos a indicação de um agrônomo pela Secretaria do Verde e a instalação de uma estufa para ministrar cursos e estimular essa cultura. E assim fomos conectando várias questões. A agricultura está ligada a outra linha de trabalho apoiada por lideranças locais, a ideia do polo ecoturístico de Parelheiros. Criamos o Posto de Atendimento ao Turista e encaminhamos a proposta de identidade territorial com o Portal das Águas [pórtico instalado na entrada de Parelheiros]. Fizemos curso de alimentação, as escolas tinham hortas que a subprefeitura ajudou a montar junto de outros parceiros, como a Fundação Mokiti Okada. Mas as subprefeituras perderam vários instrumentos de gestão, ficando uma gestão de zeladoria. E a agricultura não tinha o espaço, com lideranças e mobilizações, que tem hoje. (Walter Tesch, subprefeito de Parelheiros entre 2005 e 2009, em entrevista para esta pesquisa realizada em 15 de dezembro de 2020)

Analisando a trajetória inicial do PROAURP e da CAE, percebemos que os instrumentos e equipamentos que poderiam viabilizar o suporte mais efetivo aos agricultores do extremo sul de São Paulo acabaram sendo direcionados para outros objetivos, mais associados aos perfis técnicos que a SVMA e a Subprefeitura de Parelheiros ganhavam conforme mudava o contexto institucional e se sucediam os secretários e gestores.

Notamos que o fôlego que existiu em um primeiro momento nas novas burocracias para alçar a atividade agrícola a eixo norteador de uma “política de desenvolvimento rural” foi esmorecido. Ainda que técnicos entusiastas da agricultura na região de mananciais permanecessem nesses órgãos, o secretariado que assumiu passou a dar respaldo às ações mais consonantes com os novos temas que emergiram na agenda da pasta, fechando janelas de oportunidade, que só voltariam a abrir com mudanças no contexto institucional e a partir da atuação proativa dos técnicos de médio escalão e de linha de frente, como verificaremos no próximo item.

⁶⁴ Decreto Municipal 47.280/2006.

2.4. Mudança de foco na nova gestão: a ABAST e o Programa de Agricultura Limpa

O pequeno agricultor não aguenta (...). Apoio técnico não tinha, ele está começando a vir agora, porque nós fizemos força e abrimos uma casa de agricultura em Parelheiros, que inclusive não está totalmente aberta para nós. Você veja bem, se a casa de agricultura fosse aberta realmente para nós, os agricultores da roça, ela seria aberta aqui [em Parelheiros]. Mas não, ela foi aberta dentro da sede da prefeitura [na região central]. Quer dizer que o engenheiro agrônomo é deles e não nosso. Se ele está aqui (...), ele diz que você tem que fazer isso, e isto, aquilo outro, e vai embora (...). (Trecho da entrevista com o produtor rural Lauderino, realizada por Joabe Pires em 12.out. 2006 *apud* FERNANDES, 2008, p. 192).

O relato de um pequeno agricultor captado no ano de 2006 na pesquisa de campo realizada por Fernandes (2008) nos transporta para um momento de relativa paralisia na trajetória de políticas públicas voltadas para a agricultura do extremo sul paulistano. Como podemos notar na fala do produtor, a CAE existia formalmente – e até com sede física na Subprefeitura de Parelheiros –, mas não tinha estrutura própria, contando apenas com a assistência dada por técnicos da SVMA e do setor de abastecimento, cuja sede ficava no Mercado Municipal, no centro da cidade. A estruturação da CAE ocorreria no segundo mandato de Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD), mas não pela ação da SVMA, e sim a partir de um outro setor importante para as iniciativas relacionadas à agricultura no município: o de abastecimento. O engajamento desta área com os instrumentos disponíveis no município para suporte à agricultura só ocorreria após uma série de mudanças institucionais e a emergência de um contexto favorável à atuação dos técnicos motivados pela causa da agricultura sustentável na região de mananciais.

O antigo setor de abastecimento, responsável por serviços importantes para a cidade como o abastecimento de gêneros alimentícios, a gestão de feiras, mercados, entrepostos e sacolões e a política de barateamento dos preços dos alimentos⁶⁵, foi bastante impactado com a troca de gestão em 2004, passando por uma série de mudanças de organograma. Na gestão de Marta Suplicy (PT), a SEMAB, uma das responsáveis pela implementação do PROAURP, incorporou a perspectiva de combate à fome que marcava o período. Com a posse de José Serra (PSDB), a SEMAB foi extinta. Em seu lugar foi criada a Supervisão Geral de Abastecimento (ABAST), setor que, sem o status de secretaria, seria alocado em diferentes pastas entre 2005 e 2006 – como Gestão e Serviços –, até finalmente tornar-se subordinado à Secretaria Municipal

⁶⁵ O setor de abastecimento da Prefeitura de São Paulo foi estruturado em 1961 com a criação da Secretaria Municipal de Abastecimento (SABAS) pela Lei Municipal 5869/61. Ela chegou a ser rebaixada a coordenadoria em 1980, com a criação da Coordenadoria Municipal de Abastecimento (COMAB). Contudo, voltou a ser uma secretaria em 1985, passando a ser conhecida pela sigla SEMAB.

de Coordenação das Subprefeituras. Reflexo de tal inconstância podia ser verificado na organização interna do setor. Em sua tese de doutorado, Oliveira (2017, p. 82) comenta que houve nesta época uma mudança na equipe de cargos comissionados da ABAST que levou à saída de muitos técnicos que defendiam a agricultura urbana como estratégia de geração de renda e inclusão social. Os novos gestores viam como inadequada a criação de hortas em terrenos subutilizados, presumindo que eles recebiam os poluentes da cidade. Assim, ainda que o PROAURP permanecesse intersecretarial, o único setor que mantinha apoio às iniciativas era a SVMA, mas com enfoque na educação ambiental, como já vimos.

A mudança que permitiria novo impulso à assistência técnica a agricultores no extremo sul deveu-se a uma convergência de interesses entre o secretário do Verde, Eduardo Jorge (PV), e o supervisor da ABAST, o agrônomo José Roberto Graziano (PSDB), relacionada à uma nova proposta de uso da agricultura nas áreas de mananciais. Engenheiro agrônomo e ex-gerente do CEAGESP, Graziano possuía um perfil próximo ao do agronegócio. Segundo relatos de técnicos que atuavam na SVMA e na ABAST na época, ele tinha resistência a iniciativas relacionadas ao incentivo à agricultura urbana, devido ao potencial contágio por resíduos, e também à agricultura orgânica, dado os custos e as dificuldades associados a essa técnica. Contudo, era entusiasmado pela possibilidade de incentivar a agricultura comercial existente no município, como a feita pelos produtores do extremo sul, muitos deles fornecedores do CEAGESP.

Uma ideia que surgiu na época entre técnicos da prefeitura e do Governo do Estado despertaria o interesse do supervisor da ABAST em dar suporte às ações do PROAURP e da CAE. Estava em curso um programa do Governo do Estado, chamado Guarapiranga Sustentável, que buscava aliar a proteção ambiental da área de mananciais com o estímulo a alternativas de mercado para pequenos produtores. A chamada “agricultura de baixo impacto” visava promover a adoção gradual de técnicas de produção agrícola que não empregassem agrotóxicos, ainda que tal transição não garantisse desde o início a certificação dos produtos como “orgânicos”. Essa ideia, além de quebrar as resistências à implementação do PROAURP na ABAST, aproximava o alto escalão dos setores da administração municipal responsáveis pelas iniciativas em prol da agricultura, como podemos notar no relato de uma técnica da ABAST na época:

O Beto [José Roberto] Graziano não queria trabalhar com hortas urbanas para subsistência, não queria trabalhar com hortas para a educação nas escolas. Queria trabalhar com produção de alimentos para gerar renda. Não dava para convencer e conseguir apoio da Prefeitura de São Paulo, do prefeito Kassab, dizendo, ‘ah, os agricultores de Parelheiros são pobres’. Agora, a questão ambiental era importante.

(...) O Eduardo Jorge é um cara importante nessa questão, ele era o consumidor [de orgânicos]. Era com ele que a gente lidava, com quem a gente conversava. Ele tinha interesse pessoal, acreditando naquilo de fato. E aí essa conjunção [de interesses]. (Nadiella Monteiro, diretora do Departamento de Agricultura da ABAST entre 2009 e 2012, em entrevista para esta pesquisa realizada em 02 de março de 2021)

Com liberdade de atuação dada pelo supervisor da ABAST aos técnicos do órgão para perseguirem formas de incentivar a agricultura de baixo impacto no extremo sul, foi realizado em 2009 um cadastro de todos os agricultores existentes na região. Com o levantamento, os burocratas identificaram que uma das dificuldades existentes para a adoção das técnicas sustentáveis por parte dos agricultores, como o plantio orgânico e a agroecologia, estava no processo demorado e custoso para se obter a certificação. Para vender produtos orgânicos em feiras e mercados, é necessário a obtenção de um selo que garanta sua procedência. A conversão da produção para a obtenção do selo pode demorar até um ano. Como muitos agricultores da região dos mananciais tinha na agricultura sua fonte mais importante de renda, deixar de vender por um longo período até que se conseguisse migrar para um mercado de produtos orgânicos era impraticável. Dado esse diagnóstico, os técnicos da prefeitura passaram a buscar soluções.

Uma das resoluções foi a adesão ao programa Guarapiranga Sustentável, do governo estadual, voltado para a promoção de práticas agrícolas de baixo impacto ambiental. O fato do Secretário de Meio Ambiente do Estado de São Paulo na época ser o agrônomo Francisco Neto Graziano (PSDB), irmão do chefe da ABAST, José Roberto Graziano, facilitou a articulação entre Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo. A partir dessa parceria, foi desenvolvido em 2010 um protocolo de boas práticas agroambientais, batizado como "Programa de Agricultura Limpa", que garantiria ao agricultor o acesso a pontos de comercialização de produtos orgânicos, ainda que sua produção não tivesse finalizado toda a transição. No relato de um agrônomo da SVMA, vemos como essa mudança de foco nas ações do PROAURP tem por trás o respaldo político do supervisor da ABAST:

Agricultura orgânica passa por período de transição. Como vai ter CAE municipal e vai deixar os convencionais de fora? Cabe juntar a tecnologia e fazer o que a gente chama de agricultura de baixo impacto. Aí houve a parceria para se fazer o selo Guarapiranga. Porque Parelheiros produz água para três bacias. Então fazer agricultura de baixo impacto, usar técnicas de orgânico e capacitar quem está no convencional até para que possa virar orgânico um dia é uma ideia genial, plausível tecnicamente. Essa era a visão do Graziano. (Vanderlei de Souza, agrônomo da SVMA entre 2006 e 2010, em entrevista para esta pesquisa realizada em 03 de março de 2021)

Para viabilizar a venda de produtos enquadrados na categoria de agricultura de baixo impacto ambiental, a ABAST criou uma série de "feiras da agricultura limpa" em regiões

centrais da cidade, como o parque Burle Marx e o Modelódromo do Ibirapuera⁶⁶. Nessas feiras havia espaço reservado para agricultores de São Paulo que produziam sem agrotóxicos, ainda que não tivessem o certificado de orgânico. O efeito do uso desses instrumentos pode ser verificado em um novo ciclo de imersão dos técnicos da prefeitura no território e na efetiva adoção de técnicas de baixo impacto por unidades produtivas, como relata a técnica da ABAST:

Começamos a fazer cadastro, identificar os agricultores e fazer um mutirão aqui, um mutirão ali, de cinco agricultores, tudo muito devagar. Nessa época que a gente conheceu o Ernesto [Oyama, atualmente um importante produtor de orgânicos de Parelheiros]. Ele, filho de japoneses, que há muito tempo produziam de forma convencional. Ele se convenceu [sobre a agricultura orgânica] e quis apostar na transição. (...) A ideia do Beto [José Roberto Graziano] era um pouco assim: 'agricultor, você quer virar feirante? Está aqui uma barraquinha para você, pode escolher qual é a feira. Você tem um ano para fazer a transição. Vai vendendo. Aí vai fazendo as coisas todas no seu sítio. No final do ano, já não tem mais agrotóxicos'. (Nadiella Monteiro, diretora do Departamento de Agricultura da ABAST entre 2009 e 2012, em entrevista para esta pesquisa realizada em 02 de março de 2021)

Como consequência dessa rearticulação relacionada ao tema da agricultura dentro da prefeitura, em 2010 o PROAURP foi reestruturado⁶⁷. Além do apoio a "hortas comunitárias para a garantia da segurança alimentar, geração de emprego e inclusão social", o programa passou a ter como foco o "desenvolvimento da agricultura comercial, com oferecimento de assistência técnica e incentivo às boas práticas agrícolas e ambientais". A ABAST tornou-se a coordenadora das ações no lugar da SVMA, virando a responsável também pela gestão da CAE. Por fim, a CAE finalmente ganhou uma equipe própria, com um engenheiro agrônomo concursado, um engenheiro ambiental e uma estagiária de agronomia atuando nas dependências do equipamento, em Parelheiros, com um carro com motorista à disposição.

2.5. Atuação de ONGs e descontinuidade: o FEMA, a COOPERAPAS e as eleições

O enorme desafio enfrentado pela equipe de três técnicos da CAE para atender as centenas de agricultores da região do extremo sul paulistano pode ser aliviado de alguma forma pela atuação de ONGs que passaram a se dedicar à promoção da agricultura ambientalmente correta na região. A atuação dessas entidades deu-se graças ao fomento dado pelo poder público através de editais do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

⁶⁶ Ao menos seis feiras foram criadas nessa época com esforços da SVMA e da ABAST e com a participação de organizações da sociedade civil, como a AAO, ABD, Instituto Kairós, dentre outros.

⁶⁷ Decreto Municipal 51.801/2010.

(FEMA)⁶⁸, que entre 2005 e 2014 lançou onze editais para o financiamento de organizações da sociedade civil. Além de alguns desses editais terem sido destinados a projetos nas APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia que contemplavam o incentivo à agricultura sustentável, o 8º edital, lançado em 2009, teve como tema a “agricultura urbana e periurbana”, e o 10º edital, de 2014, fomentou projetos relacionados à “agricultura de bases sustentáveis” nas regiões sul e leste do município. Os projetos financiados recebiam valores entre R\$ 180.000 e R\$ 375.000 para executarem suas propostas, que incluíam realização de cursos para agricultores, suporte para a adoção de técnicas orgânicas e agroecológicas de produção, assistência técnica e apoio à certificação e à comercialização. Dados do CONFEMA mostram que, com o FEMA, o município investiu cerca de R\$ 2,5 milhões em projetos de ONGs voltados para a agricultura (OLIVEIRA, 2017, p. 127).

A execução desses projetos não só reforçava e complementava as ações realizadas pelos agrônomos da prefeitura e pela CAE, como também impulsionava articulações entre pessoas e grupos que começavam a se engajar na temática da agricultura, principalmente na região do extremo sul de São Paulo. Com os projetos financiados pelo poder público, diversas ONGs se consolidaram como referências na temática da agricultura orgânica e agroecológica, da preservação ambiental e da segurança alimentar e nutricional. Dentre as organizações fomentadas pelo FEMA nessa época estavam Instituto 5 Elementos, Instituto Kairós, Centro Paulus, Associação de Agricultores Orgânicos, Associação de Agricultura Biodinâmica, Instituto Pedro Matajs e Associação Comunitária Pequeno Príncipe. Além dessas organizações apoiadas pela prefeitura, também atuavam com agricultores na região de Parelheiros outras entidades financiadas por órgãos federais, como a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP-USP), que tinha apoio do CNPq. Como mostra Nakamura (2006, p. 183), agricultores que participavam dos diferentes projetos puderam se conhecer e estreitar laços, formando um grupo ampliado, chamado de “Orgânicos das APAs”, que contava com o suporte de técnicos da CAE e de especialistas das ONGs.

Um resultado dessa rede formada com a atuação da prefeitura através da CAE e da ABAST e de ONGs fomentadas pelo FEMA foi a criação, em 2011, de uma cooperativa de agricultores ecológicos na região, a Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo (COOPERAPAS). A sigla escolhida para a entidade

⁶⁸ Criado em 2001 pela Lei Municipal 13.155/01, o FEMA destina-se a apoiar projetos que visem o uso sustentável dos recursos naturais e a manutenção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Seus recursos são provenientes de multas ambientais, de compensações ambientais do manejo da vegetação, de taxas cobradas em parques municipais e da comercialização de créditos de carbono.

fazia alusão ao grupo formado nos cursos promovidos por ONGs na região, o “Orgânicos das APAs”. Contudo, a cooperativa é mais representativa do esforço dos técnicos da prefeitura na busca por soluções para a venda e escoamento da produção agrícola sustentável do extremo sul. Isso porque, além do escoamento de produtos em feiras da agricultura limpa, os técnicos passaram a vislumbrar a participação dos agricultores em programas de compras públicas da agricultura familiar criados em nível federal, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)⁶⁹ e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)⁷⁰. Para acessar esses programas, era necessário que os agricultores estivessem organizados em uma cooperativa, o que permitiria alcançar volume de vendas compatíveis com as exigências dos editais de compra. E a burocracia municipal não mediu esforços para tanto. Como mostra Nakamura (2006, p. 184-185), a ABAST disponibilizou toda sua estrutura para que a entidade fosse criada – advogado para assinar o estatuto, contador para ajudar com a abertura de CNPJ e até uma doação de R\$ 2.000 para compor o capital inicial da cooperativa, supostamente feita pelo supervisor José Roberto Graziano. Também foi criada uma câmara fria na CAE, localizada na Subprefeitura de Parelheiros, para armazenar produtos a serem distribuídos pelos cooperados, e disponibilizada sala e telefone para as operações da cooperativa.

Essa foi, contudo, talvez a derradeira ação dos técnicos da CAE e da ABAST antes de nova interrupção nas ações voltadas para a agricultura do extremo sul, provocada mais uma vez por uma troca de gestão na Prefeitura de São Paulo. Com a vitória de Fernando Haddad (PT) nas eleições de 2012 e a volta do Partido dos Trabalhadores ao executivo municipal, ocorrem mudanças no organograma da prefeitura e trocas de funcionários nos órgãos municipais, interrompendo atividades em curso realizadas pela CAE, ABAST e SVMA. Segundo relatos dos entrevistados, a equipe da CAE foi desfeita e o carro utilizado por eles ficou sem motorista. A ABAST, por sua vez, foi alocada na Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, que voltou a priorizar a temática do combate à fome. Com isso, as ações pautadas pelo fomento de técnicas agrícolas de baixo impacto ambiental passaram a ser revistas. Tais mudanças geraram também um impacto na COOPERAPAS. Logo após sua criação, em

⁶⁹ O PAA foi lançado em 2003 como um dos instrumentos do Programa Fome Zero, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o objetivo de garantir acesso a alimentos a pessoas em situação de insegurança alimentar. Em uma de suas modalidades, alimentos destinados à doação são adquiridos da agricultura familiar.

⁷⁰ O PNAE existe desde 1954 como um programa social da área de educação voltado para garantia de alimentação nas escolas. Em 2009, no governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), foi reformulado e, dentre outras mudanças, passou a garantir que 30% das aquisições feitas pelas administrações públicas para a alimentação escolar fossem provenientes obrigatoriamente da agricultura familiar.

2011, a cooperativa passou por uma fase de desorganização, com pendências para seu funcionamento regular, chegando a receber uma multa de R\$ 11.350,00 da Receita Federal por não ter realizado declaração de imposto de renda. Esses problemas, além de estarem relacionados à inabilidade administrativa de uma nova gestão que assumiu a entidade, são creditados à saída da CAE do engenheiro agrônomo que estava auxiliando o grupo a constituir a cooperativa (NAKAMURA, 2016, p. 206-207).

A maior mudança, contudo, ocorreu na SVMA, secretaria envolvida desde o princípio com as ações voltadas para a agricultura sustentável no município e que manteve um perfil técnico e interlocução com a sociedade civil desde a sua criação. De forma inédita, a SVMA foi empenhada no loteamento político promovido pelo prefeito para acomodar aliados que integravam ou desejavam integrar a coalizão vencedora nas urnas. Ao longo dos quatro anos da gestão de Haddad, a pasta contou com quatro diferentes secretários: Ricardo Teixeira (PV), Wanderley Meira do Nascimento, José Tadeu Candelária (PR) e Rodrigo Ravena (PR). Excetuando a nomeação de Nascimento, o único com perfil técnico, todas as outras indicações foram motivadas pela tentativa de aumentar a base aliada e garantir apoio ao prefeito na Câmara Municipal. Como resultado, a SVMA perdeu a interlocução que possuía com organizações da sociedade civil e os editais do FEMA foram descontinuados a partir de 2014.

2.6. Síntese: a autonomia relativa de técnicos e os limites nas trocas de gestão

Na trajetória entre a criação da SVMA em 1993 e seu loteamento político em 2013, podemos observar o surgimento de uma série de iniciativas voltadas para o apoio à agricultura de base sustentável no extremo sul de São Paulo. Elas foram formuladas primordialmente no âmbito da SVMA, com a criação das APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia e o fomento de iniciativas da sociedade civil pelo FEMA. Mas também surgiram no âmbito de outros setores da administração municipal, como o de planejamento (com o PDE-2002 e a figura das ZEPAGs), o da Subprefeitura de Parelheiros (com a formulação do PRE-Parelheiros) e o do abastecimento (com o Programa de Agricultura Limpa e a reformulação do PROAURP). A partir de novas burocracias (a SVMA, o CADES, a Subprefeitura de Parelheiros, a ABAST), burocratas ativistas puderam atuar de maneira proativa para fazer avançar as soluções que visualizavam para o território. Na busca pela resolução de problemas, eles por vezes lançam mão de instrumentos instituídos pelos governos federal ou estadual. Na **tabela 1** sintetizo a sequência de instrumentos criados em um arranjo de governança intersetorial e multinível: a

partir de diferentes setores da administração municipal e da ativação de marcos disponíveis em diferentes níveis federativos.

Tabela 1 – Sequência de burocracias e instrumentos que possibilitaram ou contemplaram o apoio à agricultura entre 1989 e 2012, setores municipais envolvidos e níveis federativos mobilizados

Nível federativo e setor municipal		Gestão			
		Erundina (1989-1992)	Maluf/Pitta (1993-1999)	Marta (2001-2004)	Serra/Kassab (2005-2012)
Federal			*SISNAMA	*Estatuto da Cidade *Fome Zero *SNUC	*PAA e PNAE *SNUC
Estadual				*Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais	*Guarapiranga Sustentável
Municipal	Planejamento Urbano			*PDE e ZEPAG *PRE-Parelheiros	
	Abastecimento				*PROAURP II *Agricultura Limpa *CAE Parelheiros**
	Verde e Meio Ambiente	*SOS Mananciais	*SVMA *CADES	*PROAURP I *APA Capivari-Monos	*CAE Parelheiros** *APA Bororé-Colônia

Fonte: elaboração própria

** A CAE de Parelheiros foi oficializada em 2006 sob gestão da SVMA. Em 2010, passou para a competência da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras, ficando sob gestão da ABAST

O êxito na criação e implementação das políticas públicas depende do perfil técnico e do respaldo político fornecido pelo alto escalão do setor que as desenvolve. Isso porque as burocracias de setores em que são criadas as ações são pouco insuladas, conseguindo atuar com autonomia somente quando contam com suporte de seus gestores. Assim, trocas de secretários e de supervisores, o que geralmente ocorre após eleições, facilmente acarretam o remanejamento de equipes e reorientações em objetivos e prioridades das pastas. Por esse motivo, a implementação das políticas é marcada por momentos de interrupção, descontinuidade e mudanças de enfoque. Na **tabela 2**, esquematizo os perfis técnicos dos setores nos momentos em que se envolveram com iniciativas voltadas para a agricultura e o status quanto à “criação”, “continuidade”, “interrupção” e “mudança de foco” das políticas.

Tabela 2 – Status das ações de apoio à agricultura no extremo sul de São Paulo entre 1993 e 2012 de acordo com perfis dos gestores de alto escalão

Setor e características		Gestões e alto escalão				
		Maluf/Pitta (PPR/PPB) 1993-1996	Suplicy (PT) 2001-2004		Serra (PSDB) e Kassab (DEM/PSD) 2005-2012	Haddad (PT) 2013-2016
Verde e Meio Ambiente	Gestor	Werner Eugênio Zulauf (1993-1998)	Stela Goldenstein (2001-2002)	Adriano Diogo (2002-2004)	Eduardo Jorge (PV) (2005-2012)	Quatro secretários, aliados da coalizão de governo
	Perfil	Técnico, egressos de órgãos estaduais ambientais	Técnico, egressos de órgãos estaduais ambientais	Político, foco em ações de combate à fome	Político, foco em ações de educação ambiental	Perfis políticos e não programáticos
	Status	Criação	Continuidade	Interrupção	Latência M. de Foco	Interrupção
Abastecimento	Gestor				José Roberto Graziano (PSDB) na ABAST (2006-2012)	Será apresentado no capítulo 3
	Perfil				Técnico, foco em agricultura comercial de baixo impacto	Será apresentado no capítulo 3
	Status				Mudança de Foco	Interrupção
Palmeiramento	Gestor		Jorge Wilhelm na SEMPLA (2001-2004) e Ivan Maglio na coordenação do PDE-2002			Será apresentado no capítulo 3
	Perfil		Técnico, egressos de órgãos estaduais ambientais			
	Status		Criação			

Fonte: elaboração própria

Podemos depreender deste capítulo que a descentralização política promovida pela Constituição de 1988 viabilizou a construção paulatina pelo município de capacidades técnico-administrativas (PIRES & GOMIDE, 2014), representadas por novos equipamentos, burocracias competentes, recursos disponíveis e mecanismos de coordenação. Tais capacidades possibilitaram a abertura de novas oportunidades para a inclusão da agricultura nas estratégias do Estado. O aproveitamento de tais janelas ocorre quando burocratas de médio escalão e de linha de frente da prefeitura movidos por valores aderentes às agendas relacionadas à agricultura sustentável passam a contar com respaldo de um alto escalão de perfil técnico, podendo atuar de maneira autônoma e socialmente inserida (EVANS, 1995) em busca de soluções para os problemas que passam a visualizar no território. Tal dinâmica é acompanhada por interrupções e mudanças de foco das ações em curso associadas às mudanças de governo.

Após a interrupção mais brusca das ações com a eleição de Fernando Haddad (PT), a volta do tema à agenda do poder público municipal se daria através de novos mecanismos. Isso porque a lógica de criação e implementação das políticas se alteraria, estando não mais sua força motriz exclusivamente em burocratas ativistas que ocupam os equipamentos criados, mas também na sociedade civil fortalecida. É o que verificaremos no próximo capítulo.

3. Pressão da sociedade civil e reanimação de políticas: encaixes institucionais

No finalzinho de 2012, junto com a CAE e o conselho da APA, organizamos um encontro de agricultura em Parelheiros. (...) Chamamos todos os projetos do FEMA. As pessoas se conheceram. A gente não precisa fazer mais nada, só promover o encontro e servir o café. Aí vai sozinho! Eu tô fazendo um projeto de agricultura e você tá fazendo de turismo, nossos projetos conversam, bora tomar um café!? Eu me envolvi com o pessoal da segurança alimentar, do projeto de lei da merenda orgânica...

- **Maria Lúcia Bellenzani**, técnica da SVMA e assessora parlamentar do gabinete de Nabil Bonduki (PT) entre 2013 e 2016, em entrevista para esta pesquisa.

Eu lembro que estava no almoço onde surgiu essa ideia da Plataforma [de apoio à agricultura orgânica]. Estavam a Mônica Borba, coordenadora do Instituto 5 Elementos, a Ana Flávia Badue, do Instituto Kairós, e o Márcio Stanziani, que é o secretário executivo da AAO. Fomos fazer um almoço no Parque Trianon, aí surgiu a ideia de pegar as demandas do seminário feito com os agricultores e transformar isso em agenda política para as eleições. - **André Biazoti**, gestor ambiental do Instituto 5 Elementos entre 2011 e 2015 e conselheiro do COMUSAN entre 2015 e 2017, em entrevista para esta pesquisa.

A ebulição de encontros entre grupos fomentados pelo poder público que atuavam de diferentes maneiras com a agricultura do extremo sul de São Paulo na virada da década resultou em variadas frentes de pressão para que a prefeitura incorporasse ideias e demandas da sociedade civil relacionadas à atividade agrícola na cidade. A entrada em cena de movimentos e organizações ocorreria justamente quando a gestão municipal interromperia ações em curso e fecharia canais de interlocução, com a ascensão de Fernando Haddad (PT) ao cargo de prefeito e as intervenções na SVMA e na ABAST, setores que centralizavam a atuação com os agricultores, em nome da acomodação de aliados políticos. Era como se a prefeitura fechasse a panela que colocara no fogo, vedando os espaços de escape para as reivindicações de agricultores e ONGs que ela mesma fomentara anos antes. Equipes de assistência técnica foram desfeitas, setores técnicos foram realocados e até uma feira de agricultura limpa foi proibida⁷¹. A gestão que assumiu, contudo, também se mostraria aberta a reconstruir vias de comunicação com a sociedade civil. Isso se daria a partir de novos setores da burocracia, nos quais as visões dos técnicos sobre a agricultura seriam coincidentes com as que existiam entre as organizações da sociedade civil (OSC). Assim, diferentes válvulas institucionais no interior do Estado dariam vazão a uma atmosfera de interação entre atores do poder público e da sociedade civil na reativação de antigos e criação de novos instrumentos e políticas públicas.

⁷¹ A feira de alimentos orgânicos e em transição agroecológica realizada desde 2012 no Modelódromo do Ibirapuera foi impedida em 2014 de ocupar o espaço sob alegação da Secretaria Municipal dos Esportes de não existir instrumento legal amparando a realização de feiras em centros esportivos. A proibição suscitou uma mobilização em prol da continuidade da feira. Consumidores, ONGs, produtores e técnicos da prefeitura participaram da campanha #afeirafica, que contou com a adesão de mais de 5 mil pessoas e que teve como resultado a assinatura de um decreto municipal permitindo feiras orgânicas no Modelódromo e outros centros esportivos.

Este novo momento na trajetória das ações do Estado voltadas à agricultura de Parelheiros e região seria marcado pela instauração de uma dinâmica diferente. Se anteriormente as iniciativas tinham como origem primordial o engajamento de técnicos do poder público que, com o suporte de seus gestores, atuavam com autonomia na busca de soluções para problemas relacionados à agricultura na região de mananciais, agora o *locus* de criação e implementação de políticas se deslocaria para um espaço institucional e político derivado da interação entre atores estatais e societais. Diferentemente das instâncias participativas que surgiram no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, como o CADES e os conselhos gestores das APAS, nos quais as lógicas e intenções de técnicos do poder público eram sobressalentes, agora a profusão de conselhos participativos seria o fruto da mútua constituição entre o poder público e as organizações da sociedade civil.

Podemos entender essa dinâmica a partir da lente analítica que compreende que as demandas e expectativas de grupos da sociedade civil são condicionadas por configurações institucionais previamente existentes. Ao mesmo tempo, a correspondência entre as intenções desses grupos e oportunidades abertas no interior do Estado alavancam as capacidades das instituições de perseguirem seus objetivos (SKOCPOL, 1985; 1992). Assim, o que prevalece neste novo momento de reativação e criação de instrumentos e políticas para a agricultura é uma dinâmica em que ideias e demandas produzidas ao longo do tempo na relação entre atores societais e estatais se institucionalizam na forma de instrumentos, políticas públicas e espaços de participação, constituindo “encaixes” no interior do Estado (GURZA LAVALLE et al., 2019).

Não se trata aqui de adotar uma perspectiva relacional que não teria sido utilizada no capítulo anterior. Trata-se de, com base nas evidências produzidas na pesquisa de campo, mostrar que a trajetória das ações do Estado para a agricultura do extremo sul de São Paulo passou a contar com um novo *locus* e um novo mecanismo que não estava presente anteriormente. Esse mecanismo não é mais a autonomia inserida de burocracias locais, e sim a interação institucionalizada entre atores estatais e societais. Caberá, portanto, refletir sobre o porquê dessa mudança na dinâmica de ações relacionadas à agricultura. Além disso, importará compreender como essa nova dinâmica se relaciona com a mecânica política das trocas de gestão e com os fenômenos de descontinuidade, interrupção e latência das políticas públicas. Para tanto, exporemos a trajetória de envolvimento da sociedade civil com a atividade agrícola no extremo sul paulistano, o momento em que as iniciativas saem do período de latência em que haviam entrado com a eleição de Fernando Haddad (PT), a criação de encaixes

institucionais em diferentes áreas de políticas e, por fim, a ocorrência de novas interrupções nas gestões de João Doria (PSDB), Bruno Covas (PSDB) e Ricardo Nunes (MDB).

3.1. Sociedade civil e agricultura no extremo sul: antigas ONGs e novos movimentos

O envolvimento de organizações da sociedade civil na temática da agricultura sustentável no extremo sul de São Paulo não surgiu apenas na virada da década em 2010. No fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, entidades como o Instituto Socioambiental (ISA) e o Instituto Pólis já debatiam a questão da importância da agricultura para as regiões periurbanas da cidade. A entrada do tema na agenda desses grupos naquela época ocorreu na esteira de dois diferentes debates. O primeiro era o da sustentabilidade ambiental, impulsionado pela Eco-92 e pela Agenda 21, que além de ter suscitado o envolvimento do poder público local, como vimos no capítulo 2, também provocou a movimentação de ONGs. E o segundo era o do combate à fome, debate tributário das discussões sobre a alimentação que remontam aos escritos de Josué de Castro, mas que emergiram com força nos anos 1990 a partir da mobilização em torno da campanha intitulada “Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida”, criada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho. Exemplos da presença desses temas nas agendas das ONGs foi a realização do Seminário Guarapiranga⁷² em 2006, sob coordenação do ISA, em que foi produzida uma carta na qual constava como diretriz para a área dos mananciais o apoio à agricultura “compatível com a produção de água e sustentação das comunidades que vivem na região” (CARTA GUARAPIRANGA, 2006). E a criação do guia “Por uma Política Municipal de Segurança Alimentar” pelo Instituto Pólis em 2001, que trazia diretrizes de apoio à agricultura de base familiar como forma de combate à fome e à desnutrição para gestões municipais (COSTA; MALUF, 2001, p. 22).

Esse envolvimento primevo da sociedade civil com a temática da agricultura era, contudo, diferente da que viria depois, por três motivos. O primeiro estava no fato de, nesses fóruns iniciais, a agricultura aparecer de maneira lateral, como um elemento dentre outros que preenchiam o rol de interesses dos grupos – como saneamento, habitação, infraestrutura, no caso dos debates puxados pelo ISA, e agricultura familiar, nutrição e direitos humanos, no guia formulado pelo Pólis. O segundo estava nas perspectivas sobre a atividade agrícola ainda muito

⁷² O Seminário Guarapiranga foi realizado nas dependências do Solo Sagrado, espaço da Fundação Mokiti Okada em Parelheiros. O evento contou com a presença de diversas entidades da sociedade civil, como Centro de Direitos Humanos e Educação Popular de Campo Limpo, Fórum em defesa da Vida Contra a Violência, Fundação SOS Mata Atlântica, Instituto Pólis, Sesc Interlagos e SOS Represa Guarapiranga.

limitadas aos escopos específicos dos grupos: agricultura como estratégia para o saneamento ambiental, em um caso, e para o combate à fome e à desnutrição, no outro. E o terceiro podia ser verificado nas ações concretas de cada grupo, que não se caracterizavam pela atuação direta e pela criação de laços com os agricultores situados nas áreas de mananciais do extremo sul.

Como vimos no capítulo 1, a SVMA, através do FEMA, financiou uma série de projetos de organizações da sociedade civil a partir de editais para atuação em temas relacionados a atividades sustentáveis nas APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia e à agricultura urbana e periurbana e de base sustentável. Algumas das entidades apoiadas pelo poder público na época diferenciavam-se das ONGs tradicionais por terem suas sedes e espaços de atividades localizados na própria região do extremo sul de São Paulo, como a Fundação Mokiti Okada⁷³ e Centro Paulus⁷⁴. Outras, como Instituto Kairós e Instituto 5 Elementos, tornaram-se referências por atuarem de forma direta com os agricultores na oferta de cursos, assistência técnica e suporte para a transição ecológica e comercialização de produtos. O diferencial dessas ONGs também estava na forma como enquadravam a temática da agricultura, aglutinando objetivos relacionados tanto à conservação do meio ambiente quanto à alimentação e inclusão social. Por fim, muitas delas tinham ou passam a ter como preocupação central de seus afazeres o tema da agricultura sustentável, juntando-se a antigas entidades de fomento à agricultura ecológica, como a Associação de Agricultura Orgânica (AAO)⁷⁵ e a Associação Biodinâmica (ABD), nas ações de apoio a agricultores de São Paulo.

Como vimos no capítulo anterior, a dinamização, a partir do FEMA, da atuação de organizações da sociedade civil com o tema da agricultura na região do Grajaú, Parelheiros e Marsilac coincidiu com a reanimação das ações da prefeitura voltadas para os agricultores do extremo sul, com a reestruturação do PROAURP pela ABAST e a instrumentalização da Casa de Agricultura de Parelheiros com equipe e recursos físicos. Neste cenário, tornaram-se mais frequentes e mais intensos os encontros e trocas entre diferentes indivíduos e grupos, que formavam novas conexões e ampliavam suas redes a partir da convivência em espaços institucionais ou em eventos informais, como cursos, oficinas, palestras etc. Este ambiente mais

⁷³ Fundação Mokiti Okada, ligada à Igreja Messiânica, se instalou na região de Parelheiros em 1995, quando inaugurou o Solo Sagrado de Guarapiranga. No espaço, voltado para a prática religiosa, é desenvolvida a agricultura natural, atividade que faz parte do credo.

⁷⁴ O espaço onde está localizado o Centro Paulus, em Parelheiros, foi criado pela Associação Tobias em 1981 para abrigar formações embasadas na antroposofia. Atualmente promove o turismo sustentável.

⁷⁵ A AAO, criada em 1989 por um grupo de engenheiros agrônomos, produtores e acadêmicos para atuar com ações voltadas à agricultura orgânica, foi responsável pela abertura da primeira feira de produtos orgânicos em São Paulo, a Feira do Produtor, realizada no Parque da Água Branca

rico de comunicação e diálogo garantiria que, no momento de paralisação nas políticas, os objetivos e motivações relacionados à agricultura permanecessem vivos, operando em latência nas redes de agricultores, integrantes de ONGs e técnicos da prefeitura, à espera da reanimação das ações.

Um outro cenário que se desenhava na sociedade civil nesta mesma época tornaria ainda mais potente o caldo de conexões e interações formado em prol de ações voltadas para agricultores da área de mananciais e de outras regiões da cidade. Nos espaços de encontro e em fóruns virtuais da internet, circulavam novas ideias relacionadas à sustentabilidade urbana, à alimentação saudável, ao consumo consciente e à ocupação de espaços públicos. De um fórum criado numa rede social por participantes de um curso de horticultura doméstica, surgiu um movimento de criação de hortas comunitárias. Tendo como lema a permacultura, o ativismo dos participantes desse fórum – o Hortelões Urbanos⁷⁶ – deu visibilidade ao tema do plantio de alimentos na cidade, o que incluía não só hortas em áreas centrais, mas também o cultivo de hortaliças nas periferias⁷⁷ e a agricultura comercial do extremo sul (NAGIB, 2016). A confluência de ideias e ações sobre a agricultura e a alimentação aproximaria novos grupos de antigas ONGs em torno de bandeiras como a da agroecologia. Assim, 5 Elementos e Kairós se uniram ao Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), ao Movimento Slow Food e à Campanha Permanente Contra os Agrotóxicos e Pela Vida para formar o Movimento Urbano de Agroecologia (MUDA)⁷⁸, que se tornaria um *hub* de ações para conscientização e disseminação de ideias sobre o tema (OLIVEIRA, 2017, p.98-99). O gráfico da **figura 7** mostra a evolução do número de OSC ligadas à agricultura em São Paulo ao longo do tempo.

Frente ao tratamento marginalizado dado pela gestão municipal a esses assuntos, não seria difícil que o caldeirão de entusiastas entornasse na forma de pressão sobre o poder público e de ocupação de arenas políticas. Já existiam espaços institucionais a serem disputados pelos movimentos de luta em prol da segurança alimentar e da agroecologia, como o CADES e os conselhos das APAs, por exemplo. Contudo, eles não eram suficientes para dar vasão às

⁷⁶ A página dos Hortelões Urbanos, criada em 2011 pelas jornalistas Claudia Visoni e Tatiana Achcar, rapidamente alcançou milhares de integrantes (83,4 mil inscritos em maio de 2021). Em 2012, alguns deles iniciaram ações diretas de criação de hortas em espaços públicos, como Horta das Corujas (em Pinheiros) a Horta do Ciclista (na avenida Paulista) e a Horta do Centro Cultural São Paulo (CSSP).

⁷⁷ Diversos coletivos de permacultura e agroecologia se formaram em bairros da periferia, como Projeto Quebrada Sustentável (em São Miguel Paulista), Projeto PlantaPeriferia (em Cidade Tiradentes), Casa Ecoativa (na Ilha do Bororé, extremo sul) e Horta di Gueto (no município de Taboão da Serra). Em 2015, esses grupos se reuniram na Rede PermaPerifa.

⁷⁸ Lançado oficialmente em 2013, o MUDA-SP realizou ações como o “Cidades Comestíveis”, um mapeamento colaborativo das iniciativas de agroecologia existentes em São Paulo, e o “Bora Plantar”, encontros para plantio coletivo de árvores realizados em sítios de agricultores do extremo sul.

diversas demandas que se formaram a partir das experiências recentes dos grupos, principalmente as relacionadas à agricultura familiar, orgânica e comercial do extremo sul paulistano. Assim, surgiu em 2012 uma mobilização política para pressionar o executivo e o legislativo municipal a criarem uma série de medidas voltadas ao apoio e ao incentivo à produção de alimentos orgânicos em unidades produtivas localizadas em São Paulo.

Figura 7 - Número de OSC envolvidas com ações e/ou demandas para a agricultura do extremo sul

Fonte: Elaboração própria

A criação da chamada Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica na Cidade de São Paulo, narrada na epígrafe desse capítulo, ocorreu a partir das demandas de agricultores e ONGs levantadas em um seminário realizado em 2011 na Câmara Municipal. Após esse seminário, 13 entidades da sociedade civil se reuniram, sob a coordenação da Kairós, AAO e 5 Elementos, para elaborar uma carta destinada a pressionar os candidatos das eleições municipais de 2012 a se comprometerem com 29 reivindicações relacionadas ao tema da agricultura orgânica. O número de entidades que manifestavam apoio à plataforma saltaria para 27 após seu lançamento, com apoios de ONGs tradicionais como o Greenpeace, Instituto Alana e SOS Mata Atlântica. Dentre as demandas, estavam a criação de novos instrumentos, como uma lei que obrigasse a prefeitura a priorizar a compra de legumes, frutas e verduras orgânicas para a alimentação servida nas escolas, um “conselho municipal de agricultura orgânica” e o Pagamento por Serviços Ambientais para os produtores, entendidos como “guardiões ambientais”. A carta também exigia o fortalecimento de instrumentos já existentes, com mais recursos para a assistência técnica e extensão rural realizada pela CAE, a elevação da ABAST ao status de secretaria e a manutenção de forma permanente dos editais do FEMA em apoio à agricultura. Na carta compromisso, a plataforma explicava assim suas motivações:

É importante que a cidade de São Paulo tenha uma produção agrícola expressiva, que promova a agricultura de forma orgânica e limpa, para manter o patrimônio ambiental da cidade e a produção de água limpa que abastece 30% da população, além de justiça social e renda para agricultores. (...) [Reivindica a] permanência dos agricultores em suas terras com qualidade de vida, contribuindo para a manutenção do caráter rural, inibindo a expansão urbana e, conseqüentemente, contribuindo também para a conservação das áreas de mananciais e dos remanescentes de Mata Atlântica. (Plataforma de Apoio a Agricultura Orgânica na Cidade de São Paulo, 2012)

Durante as eleições de 2012, dois candidatos à prefeitura, Fernando Haddad (PT) e Soninha Francine (PPS), e sete candidatos à vereança de diferentes partidos assinaram a carta de compromisso aderindo aos objetivos. Dentre os candidatos signatários estavam os vereadores eleitos Gilberto Natalini (PV), Ricardo Young (PPS) e Nabil Bonduki (PT). Bonduki, que integrava a coordenação da Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica em São Paulo, coordenou o programa de desenvolvimento urbano da candidatura de Haddad e seria o relator da revisão do Plano Diretor Estratégico na Câmara Municipal. Passado o pleito municipal, a Plataforma continuaria existindo, funcionando como um espaço de articulação e interlocução entre as organizações da sociedade civil ligadas à agenda da agricultura orgânica, a Câmara Municipal e a Prefeitura de São Paulo.

Essa ampla coalizão seria importante para a reversão das medidas que descontinuaram as ações voltadas para a agricultura do extremo sul. Ao encontrarem em setores da gestão municipal pontos de acesso nos quais técnicos e gestores compartilhavam perspectivas e objetivos sobre a agricultura na área de mananciais, as organizações da sociedade civil conseguiriam institucionalizar grande parte de suas demandas. Nestes “encaixes” institucionais, passariam a influenciar a criação e implementação das políticas, operando suas agendas a partir do interior do Estado.

3.2. “Encaixes” institucionais: o PDE-2014, o SISAN e a lei de orgânicos na merenda

Apesar da eleição de Fernando Haddad (PT) ter levado à inflexão em políticas voltadas para a agricultura na cidade que estavam em curso na SVMA e na ABAST, em outros setores da nova gestão, caracterizadas por um perfil mais técnico ou programático, a abertura ao diálogo com a sociedade civil se mostraria viável. A própria Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo (SDTE), que recebeu a área de abastecimento, seria um dos setores afeitos à interlocução com grupos e ONGs na gestão do sindicalista Arthur Henrique (PT), entre 2014 e 2016. Contribuía para isso a presença na pasta de técnicos de médio escalão ligados ao debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), uma das pautas vocalizadas pelas ONGs que atuavam com os agricultores do extremo sul. Perfil técnico semelhante configura-se na

Secretaria Municipal da Educação (SME) sob a gestão do sociólogo César Callegari entre 2013 e 2015, que também passou a contar com burocratas de médio escalão engajados com agendas compartilhadas com as organizações da sociedade civil, como o das compras públicas da agricultura familiar. Por fim, a Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano (SMDU), liderada pelo arquiteto e urbanista Fernando de Mello Franco, assumiria olhar interessado nas dinâmicas relacionadas à cadeia da agricultura no município, incorporando o propósito de utilizar os instrumentos do planejamento urbano para impulsionar essa atividade. Podemos notar no relato:

A gente começou a tentar fortalecer a Supervisão de Abastecimento [ABAST], e a Secretaria do Trabalho foi ganhando peso. O secretário era do PT. Era um lugar onde a gente conseguia diálogo. A gente tentava articular ali, fazer a cabeça deles para a coisa crescer. Tinha também o Marcelo Mazeta [técnico de médio escalão], que vinha da temática da segurança alimentar. De certa forma, apesar da desestruturação da atuação da SVMA em agricultura urbana na gestão Haddad, tinha um diálogo em outros setores. (André Biazoti, ativista da agroecologia urbana, gestor ambiental do Instituto 5 Elementos entre 2011 e 2015 e conselheiro do COMUSAN-SP entre 2015 e 2017, em entrevista para esta pesquisa realizada em 10 de março de 2021).

Com a ressonância de ideias e demandas de grupos da sociedade civil no interior de alguns setores da administração municipal, parte das reivindicações começaram a ser atendidas. Apesar de não ter virado uma secretaria como queriam as ONGs, a ABAST ganhou um novo status na SDTE, elevada a Coordenadoria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN)⁷⁹. Já na SME foi criada a Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE), dotada de equipe engajada com a agenda das compras públicas da agricultura familiar para a merenda escolar. E com o desenrolar de projetos da SMDU atrelados à temática ambiental, antigos técnicos da SVMA acabaram migrando para essa pasta, onde atuariam em ações que mesclavam planejamento e sustentabilidade. Configurava-se o cenário em que técnicos engajados em temas coincidentes com os vocalizados pelas OSC poderiam atuar com autonomia dada pelos seus gestores⁸⁰:

Havia uma coordenadora desse departamento [CODAE] que ingressou com o desafio de implementar a lei federal que determina que se compre produtos da agricultura familiar para alimentação escolar. É uma lei da época do Haddad ministro da Educação. Havia um ambiente político favorável para a execução dessa compra na Prefeitura de São Paulo. Não sei se era claro para ele, Haddad, porque ele não falava disso nos discursos. Mas ele tinha um secretário que dava carta branca para trabalhar

⁷⁹ Decreto 56.399/2015.

⁸⁰ O coordenador da COSAN, Marcelo Mazeta (mencionado no relato de André Biazoti nesta página), era um acadêmico ligado à pauta da segurança alimentar e nutricional. Já a coordenadora da CODAE, Erika Espindola Fischer, era uma entusiasta da política de compras públicas para a alimentação escolar. E uma técnica de carreira da SVMA que passou a atuar na SMDU foi a geóloga Patrícia Marra Sepe.

com isso. O apoio institucional foi completo. (Luiz Henrique Bambini de Assis, engenheiro agrônomo e técnico da Coordenadoria de Alimentação Escolar da Prefeitura de São Paulo entre 2013 e 2020, em entrevista para esta pesquisa realizada em 15 de março de 2021).

Com novos setores puxando o tema da agricultura para seus escaninhos e com os canais de interlocução entre poder público e sociedade civil novamente abertos, ideias e demandas se cristalizariam na forma de interações congeladas no tempo, cristalizadas em novos instrumentos e espaços institucionais, a partir de políticas públicas “co-criadas”, aninhadas nos setores de abastecimento, educação e desenvolvimento urbano. Trata-se, portanto, de interações institucionalizadas, em que organizações da sociedade civil moldam instrumentos do Estado ao mesmo tempo que são moldadas por esses instrumentos. São instrumentos e organizações mutuamente constituídos. “Encaixes”, ou “*fits*”, na conceituação de Skocpol (1992) e Gurza Laval et al. (2019).

3.2.1. A adesão do município ao SISAN Nacional e a reativação do COMUSAN-SP

Um primeiro encaixe ocorreu na área da segurança alimentar e nutricional. Esse tema era uma antiga bandeira petista⁸¹, que moldou políticas para a agricultura urbana na gestão de Marta Suplicy (PT) e retornou à agenda da prefeitura com Fernando Haddad (PT) e o secretário Arthur Henrique (PT), sindicalista próximo a movimentos sociais. Contudo, entre organizações da sociedade civil do município, o tema passara a ser abordado de uma maneira diferente, mais articulado com agendas ambientais, incorporando temas como nutrição e cultura alimentar e com um olhar voltado para as questões relacionadas à agricultura praticada na área de mananciais do extremo sul. Uma das estratégias políticas dos grupos e ONGs reunidos na Plataforma ou nas hortas do Hortelões Urbanos foi reanimar um antigo conselho participativo ligado à pauta da alimentação, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMUSAN-SP). Esse conselho, criado em 2003 na gestão Marta como componente da política de segurança alimentar do município⁸², vinha funcionando de maneira errática, tendo entrado em vacância em diferentes ocasiões ao longo das gestões de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD).

A saída da fase de latência das ações municipais nesse campo de política foi viabilizada por encaixes criados em nível federal. Em 2006, na gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a

⁸¹ A política de segurança alimentar no Brasil teve um primeiro ciclo com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) por Itamar Franco (PMDB) em 1994, órgão extinto por Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e recriado por Luiz Inácio Lula da Silva (PT) em 2003, na esteira do Fome Zero.

⁸² O COMUSAN-SP foi criado pelo Decreto Municipal 42.862/2003.

partir da institucionalização de demandas ligadas à garantia do direito humano à alimentação adequada (SILVA, 2014), foi estabelecido o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)⁸³, um arranjo de governança composto por órgão federais, estaduais e municipais ligados ao tema. Notamos, com isso, que no caso aqui em análise há uma correlação entre a criação e reativação das políticas e o partido que ascende ao poder. Em 2013, com a cidade mais uma vez sob administração do PT, ocorreu a institucionalização dos componentes municipais do SISAN: foi criada a Câmara Intersecretarial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-Municipal) e foram reavivados a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN) e o COMUSAN-SP⁸⁴. Diferentemente do formato anterior, a presidência do colegiado passou a ser feita por um representante da sociedade civil. A primeira presidente foi Christiane Costa, socióloga do Instituto Pólis, entidade que desde o início dos anos 2000 pautava os debates sobre SAN no município. E as OSC ganharam peso na configuração do conselho, passando a ocupar dois terços das cadeiras. O COMUSAN-SP se estabeleceu como um conselho atuante, com forte presença de integrantes da sociedade civil que antes se reuniam na Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica. Essa, por sua vez, deixou de existir, já que seus integrantes estavam agora situados no interior do Estado, ocupando assentos em conselhos de políticas. Nessa reordenação, tornou-se bastante presente no conselho o olhar voltado para os agricultores do extremo sul de São Paulo, como revela o depoimento de uma conselheira que passou por várias gestões do COMUSAN-SP:

Até 2013 a gente nunca teve políticas efetivas de SAN. E era o poder público que coordenava [o conselho]. A gente começa a ter participação mais efetiva dos grupos e movimentos de agricultura a partir da instituição da lei orgânica de SAN, que foi em 2013. E, a partir daí, a própria reestruturação do COMUSAN passa a seguir o que está proposto em nível federal. A organização dos segmentos do COMUSAN fica pautada na organização que o sistema nacional propõe. (Vera Villela, nutricionista, técnica aposentada da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de São Paulo, conselheira e ex-presidente do COMUSAN-SP representando o Sindicato de Nutricionistas do Estado de São Paulo, em entrevista para esta pesquisa em 27 de março de 2021).

⁸³ O SISAN, criado pela Lei Federal 11.346/ 2006, tinha como principais pilares de comando as conferências nacionais de SAN, o CONSEA, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012/2015).

⁸⁴ Entre 2013 e 2015 o COMUSAN-SP passou por um período de vacância. Sua sexta gestão assumiu após a realização da 6ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e a reconfiguração do órgão dada pelo Decreto Municipal 55.867/2015.

3.2.2. A lei dos orgânicos da agricultura familiar local na alimentação escolar

Um segundo encaixe se deu em um dos braços da política de segurança alimentar e nutricional: o da compra pública de verduras, frutas e legumes para a alimentação escolar⁸⁵. Além de ser um dos ramos das ações de SAN, as compras públicas para o fornecimento de alimentos saudáveis à população se conectavam com outro setor de políticas, o da agricultura familiar. Vimos no capítulo 2 que a estratégia de impulsionar a agricultura sustentável do extremo sul paulistano através da compra direta dos produtores pelo governo estava no radar da prefeitura desde meados de 2009, quando a ABAST, sob a liderança de José Roberto Graziano (PSDB), mudou o foco das ações do PROAURP para a “agricultura limpa” e de caráter comercial. Instrumentos federais, como o PNAE⁸⁶ e o PAA⁸⁷, atrelados ao Programa Fome Zero, contavam com dispositivos que priorizavam a compra de agricultores familiares. Essa categoria tivera direitos institucionalizados nos anos 1990 e passara a ser alvo de uma série de políticas públicas. Dadas essas oportunidades, a ABAST e a CAE estimularam a formação da COOPERAPAS em 2011, para que agricultores em transição ecológica da região de mananciais pudessem participar dos programas de compras públicas. Mas, naquela época, não houve ativação dos instrumentos federais para beneficiar os agricultores paulistanos.

Uma novidade havia surgido em 2009: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tornou obrigatório que 30% das compras para a alimentação escolar viessem da agricultura familiar⁸⁸. A mudança gerava efeitos nas redes estaduais e municipais de ensino, que precisariam se adaptar para implementar o programa. Em São Paulo, essa nova obrigatoriedade demorou para ser tirada do papel. Isso só ocorreu em 2013⁸⁹, a partir da mobilização da sociedade civil em torno da Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica na Cidade de São Paulo e da atuação de técnicos do setor de alimentação escolar engajados na

⁸⁵ A trajetória da política de alimentação escolar é bastante antiga no Brasil, remontando à Campanha da Merenda Escolar criada em 1955 pelo presidente Café Filho. A distribuição de alimentos para a merenda das escolas foi centralizada pelo governo federal até 1994, quando emergem pressões para modernização da política no bojo das campanhas de combate à fome lideradas por Betinho.

⁸⁶ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi instituído pela Lei Federal 8.913/1994, promovendo a descentralização da política no país. A lei estabeleceu que estados e municípios devem contar com um Conselho de Alimentação Escolar (CAE) para receberem verbas federais. Em 1997, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser a fonte de recursos do programa.

⁸⁷ Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), instituído pela Lei Federal 10.696/2003, permite a compra com dispensa de licitação de alimentos da agricultura familiar para a doação a entidades sociais, merenda escolar ou formação de estoques.

⁸⁸ Lei Federal 11.947/2009.

⁸⁹ De acordo com o relato de Luiz Henrique Bambini de Assis, coordenador de alimentação escolar da Prefeitura de São Paulo entre 2013 e 2020, a primeira chamada pública para compra de produtos da agricultura familiar foi feita em 2012, mas o primeiro contrato de compra foi assinado apenas em 2013.

implementação do programa. E quando a compra da agricultura familiar pelo PNAE começou a ser implementada em São Paulo, a cidade deu um passo a mais, criando uma lei municipal mais arrojada, que estabelecia também que 30% dos alimentos a serem servidos aos estudantes da rede pública de ensino teriam de ser obrigatoriamente orgânicos. A nova lei também estabelecia que, no horizonte de 11 anos, deveria ocorrer a universalização dos orgânicos na merenda. Além disso, a compra de produtores situados no município passou a ser uma das prioridades.

Não era nada trivial institucionalizar a priorização da agricultura familiar, orgânica e local na política municipal de compras públicas para a alimentação escolar. Tratava-se, afinal, de criar regras para um setor que, apesar de composto por equipes enxutas, era dotado de um orçamento vultoso. A CODAE, órgão responsável pelas refeições de 3 mil unidades educacionais, com quase 1 milhão de alunos matriculados, que consomem cerca de 2,2 milhões de refeições diariamente, possuía um orçamento maior do que muitas cidades⁹⁰. E mais do que destinar os recursos já disponíveis para a compra de agricultores familiares, a nova lei municipal de orgânicos na merenda garantia o desembolso de 30% a mais de recursos, provenientes dos cofres do município, para complementar a compra dos produtos orgânicos⁹¹. Resistências a uma lei que implicava considerável aumento de despesas à administração municipal poderiam ser diversas.

A introdução de orgânicos na alimentação escolar em São Paulo virou lei⁹² graças à formação de uma coalizão suprapartidária na Câmara Municipal derivada das articulações feitas pela Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica na Cidade de São Paulo. O projeto foi redigido em conjunto pelas entidades da sociedade civil e pelos gabinetes de seis vereadores da Frente Parlamentar pela Sustentabilidade da Câmara Municipal: Gilberto Natalini (PV), Ricardo Young (PPS), Nabil Bonduki (PT), Goulart (PSD), Dalton Silvano (PV) e Toninho Vespoli (PSOL). Após um impasse inicial, que levou a um veto do prefeito e à uma reformulação do projeto, a política foi aprovada por unanimidade na Câmara e sancionada sem vetos em 2015.

⁹⁰ São Paulo é a quarta entidade executora que mais recebe recursos do PNAE, só atrás dos estados de SP, MG e PR. Em 2019, o orçamento para a compra de alimentos para a alimentação escolar foi estimado em cerca de R\$ 132 milhões.

⁹¹ A compra institucional de alimentos orgânicos e da agricultura familiar é justificada pela conveniência social e por critérios de sustentabilidade. Ela utiliza o instrumento da chamada pública, que dispensa a exigência de processo licitatório baseado no critério de menor preço estabelecido pela lei das licitações (Lei Federal 8.666/1993). Ver BARROS, 2018.

⁹² Lei Municipal 16.140/2015, regulamentada pelo Decreto 56.913/2016, obriga a inclusão de alimentos orgânicos ou de base agroecológica em 30% das refeições escolares e cria a meta de universalização até 2026. Estabelece também o destino de 30% a mais de recursos para complementar a compra de orgânicos e prioriza a produção realizada no município, em propriedades em transição agroecológica.

Seu processo de regulamentação foi coordenado pela CODAE, que contava com técnicos empenhados em implementar os novos instrumentos de compras públicas da agricultura familiar e orgânica. A fase de regulamentação foi marcada por interlocuções entre atores estatais e societais, com a participação ativa da sociedade civil⁹³, veiculação na mídia de reportagens sobre a nova lei e recordes em acessos e contribuições feitas no site da prefeitura (BADUE, 2017, p. 152). Houve também um importante protagonismo do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e do COMUSAN-SP.

O entendimento existente entre as ONGs era o de que as compras públicas poderiam induzir a ampliação da produção de orgânicos e a transição agroecológica em regiões como a do extremo sul paulistano (BADUE, 2017, p. 149)⁹⁴. Com a nova lei, perenizava-se o instrumento de apoio ao agricultor familiar orgânico, com metas crescentes e possibilidades abertas para o atendimento aos agricultores de São Paulo. Fora isso, ficava garantida a participação social na implementação da política, já que a lei também estabelecia que uma comissão gestora composta por representantes do poder público, da sociedade civil e de conselheiros do CAE, COMUSAN e CADES acompanharia todas as ações. Vemos neste exemplo de encaixe institucional como as OSC criam estratégias de intervenção a partir da mobilização de instrumentos já existentes (como o PNAE) e complexificam o instrumental do poder público municipal a partir de suas intervenções (com a lei de orgânicos na merenda). Tal arranjo em prol dos agricultores familiares orgânicos locais é complementado pela ação proativa de técnicos do poder público. Ao implementar a lei, a CODAE realizou mudanças em seus processos de chamada pública para possibilitar a compra em menor volume dos agricultores situados no extremo sul paulistano, a fim de adequar a nova política à capacidade de oferta pelos produtores do município (BIAZOTI, 2020).

3.2.3. O PDE-2014 e a recriação da zona rural

Por fim, um terceiro encaixe institucional ocorre no planejamento e zoneamento urbano do município. As alterações no desenho urbanístico da cidade que seriam promovidas em resposta às demandas das OSC se faziam necessárias justamente para viabilizar que as políticas de SAN e de alimentação escolar beneficiassem os agricultores do extremo sul. Isso porque, para participar dos programas de compras públicas como PNAE e de outras políticas federais e

⁹³ Demandas da sociedade civil foram vocalizadas por um grupo denominado “Orgânicos para Todos”, composto por 45 entidades (BADUE, 2017, p. 153).

⁹⁴ Cumprindo o mínimo estabelecido pelo PNAE, significa destinar cerca de R\$ 40 milhões para aquisições diretamente da agricultura familiar.

estaduais voltadas para agricultores, era necessário que os produtores de São Paulo possuísem um documento chamado Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Ele funciona como uma identidade do agricultor familiar, atestando que sua unidade de produção se enquadra nos critérios para participação das políticas para a categoria. Para ter direito a uma DAP, a área do estabelecimento deve ser de até quatro módulos fiscais (em São Paulo, até 20 hectares ou 200.000 m²), a gestão do estabelecimento deve ser estritamente familiar, a lida na terra deve ser a principal fonte de renda do produtor e a renda bruta anual não deve ultrapassar o valor de R\$ 360 mil. Todos esses critérios eram facilmente atendidos pelos produtores de Parelheiros e região. Porém, a extinção da zona rural do município, como vimos no capítulo 2, causava entraves para a emissão da DAP⁹⁵, dificuldade que era sentida tanto pelos agricultores quanto pelos técnicos da CAE que recorriam ao órgão estadual responsável pelo fornecimento do documento⁹⁶.

Entre as reivindicações da Plataforma de Apoio à Agricultura Urbana estava a demarcação de áreas rurais no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE-2014), a janela de oportunidade para mudança do zoneamento urbano que se abria. Essa demanda tinha ressonância no gabinete do vereador Nabil Bonduki (PT), relator do PDE-2014 na Câmara Municipal. Além de ter sido um dos signatários da carta-compromisso da Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica, ele tinha como assessora parlamentar Maria Lúcia Bellenzani, técnica de carreira da SVMA e ex-gestora da APA Capivari-Monos e da Subprefeitura de Parelheiros. Além disso, Bonduki tinha grande alinhamento com o executivo, já que fora o coordenador da política urbana da candidatura do prefeito Fernando Haddad (PT). Tal enraizamento dos atores estatais na sociedade se somaria a um processo bastante participativo na revisão do PDE-2014, com a realização de 114 audiências públicas, algumas com a presença de agricultores do extremo sul e entidades ligadas à agenda da agricultura orgânica e da agroecologia. O resultado foi a construção colaborativa entre atores estatais e societários dos novos instrumentos voltados para a agricultura da área de mananciais inseridos na política urbana municipal. Novamente, instrumentos do Estado moldaram as pautas dos grupos da

⁹⁵ Não há entre os quatro critérios para acesso à DAP nenhum que impeça sua concessão à propriedade localizada em meio urbano. Contudo, a lei federal que estabelece as diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais (Lei Federal 11.326/2006) considera como agricultor familiar aquele que está situado em "meio rural". Como mostram Fernandez e Filho (2019, p.9), as negativas para emissão do documento devem-se à discricionariedade das burocracias que implementam a política e às representações dominantes em tais órgãos sobre o "rural como locus específico de atuação das políticas agrárias"

⁹⁶ A Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão de assistência técnica e extensão rural do governo do Estado, é a responsável pela emissão do DAP no município de São Paulo.

sociedade civil, que por seu turno moldaram a política municipal através dos pontos de acesso criados no interior do Estado.

Para a recriação da zona rural também pesava a avaliação de técnicos da área de planejamento urbano da prefeitura, favoráveis a uma simplificação da legislação relacionada às atividades de cunho sustentável da região do extremo sul. No PDE-2002, as áreas onde havia agricultura eram tratadas como casos especiais, exceções no tecido urbano, através do instrumento da ZEPAG. E as ZEPAGs eram demarcadas em pequenas áreas entrecortadas por outras zonas, impingindo diferentes regras para áreas contíguas. Na visão dos técnicos, um único instrumento válido para toda região onde estão os agricultores e as áreas ambientalmente sensíveis serviria tanto para promover a contenção urbana quanto para aliar atividades sustentáveis, como agricultura orgânica e ecoturismo, com a conservação ambiental. Podemos notar essa avaliação existente na época na caracterização feita por Cardoso, Empinotti e Travassos (2017) da recriação da zona rural pelo PDE-2014:

Durante as primeiras reuniões do Plano Diretor Estratégico de 2014, ainda no âmbito do executivo, a necessidade de pensar o rural de forma mais ampla foi trazida para o grupo de trabalho de meio ambiente, responsável por estabelecer o macrozoneamento e as macroáreas de cunho ambiental. Havia a leitura da insuficiência das ZEPAGs, bem como o de um território extremamente recortado por inúmeras tipologias diferentes de zonas, o que dificultava a gestão territorial e o licenciamento das atividades, especialmente na zona sul. A ideia era simplificar o zoneamento e ampliar o reconhecimento dos usos da terra ali existentes. (CARDOSO; EMPINOTTI; TRAVASSOS, 2017, p. 14).

O PDE-2014⁹⁷ resgatou a figura da zona rural que havia sido extinta pelo PDE-2002 e eliminou o instrumento das ZEPAGs. A nova zona rural foi demarcada em uma área equivalente a quase um terço da área total do município, estando a maior parte situada no extremo sul paulistano⁹⁸. Diferentemente do plano diretor anterior, a lei que criou o novo ordenamento do planejamento territorial do município não trazia um capítulo específico sobre a agricultura urbana. Contudo, a agricultura ecológica aparece na nova legislação com destaque em três seções: a que versa sobre a “Política de Desenvolvimento Econômico e Sustentável”, a que trata da “Política Ambiental” e a que cria o instrumento do “Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)”, reconhecendo a conversão da agricultura familiar convencional para a agricultura orgânica como uma forma de conservação do meio ambiente. Aliás, com a institucionalização

⁹⁷ Lei Municipal 16.050/2014.

⁹⁸ A zona rural corresponde à Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais, situada nas zonas leste e norte, e à Macroárea de Contenção Urbana e Uso do Sustentável, localizada integralmente na área de proteção aos mananciais na zona sul, onde estão as APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia. Ficou vedado o parcelamento do solo para fins urbanos na zona rural.

do PSA, saía do plano das ideias, pela primeira vez, o antigo objetivo de incentivar financeiramente atividades sustentáveis que já apareciam nos debates sobre as leis de mananciais dos anos 1990, como vimos no capítulo 1. No PDE-2014, a agricultura passa a ser vista como uma prioridade da política ambiental e como uma atividade estratégica para o desenvolvimento do município. Não à toa é criada a figura do Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável. Por fim, com a instituição de um novo conselho participativo, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável (CMDRSS), órgão colegiado que se tornou responsável pela elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável, a participação social se torna permanente na elaboração de políticas e ações voltadas para o novo rural da cidade.

Dentre as ações previstas para o desenvolvimento econômico e sustentável da zona rural estavam o fortalecimento da assistência técnica prestada pelas CAEs, o apoio à certificação orgânica dos agricultores com destaque para os modelos participativos e o estabelecimento de convênios com o governo federal para que agricultores do município acessassem os programas voltados para a agricultura familiar. A inserção no PDE-2014 de instrumentos voltados para o fomento da agricultura permitiria a realização de investimentos em maquinário e insumos agrícolas, como os realizados em 2016, ainda na gestão de Fernando Haddad, pelo programa Agriculturas Paulistanas, que garantiu a compra da Patrulha Ecológica Mecanizada (dois tratores e um mini trator).

3.3. Implementação das políticas: os conselhos, os técnicos e o teste da troca de gestão

A implementação das políticas públicas recém-criadas coincidiu com nova troca de gestão na Prefeitura de São Paulo. E a não reeleição de Fernando Haddad (PT), derrotado por João Doria (PSDB) no primeiro turno das eleições de 2016, se mostraria um teste de resiliência para os encaixes institucionais voltados para a agricultura na cidade. Podemos visualizar essa fase de implementação atentando para três focos de governança: as ações dos conselhos participativos, que ficaram incumbidos da criação dos planos municipais de segurança alimentar e de desenvolvimento rural sustentável e solidário; a execução da nova legislação de compras públicas para a alimentação escolar, a cargo da CODAE; e a coordenação intersetorial das ações. Este último aspecto, relacionado ao programa Ligue os Pontos, será tratado separadamente, no próximo capítulo, por conter uma inovação institucional que merece ser visualizada com lentes analíticas diferentes das lentes dos encaixes institucionais que empregamos neste capítulo. Nos debruçemos, pois, sobre os dois primeiros aspectos.

Como ocorrera nas trocas de gestão anteriores, a realização de mudanças de organograma pela gestão de João Doria (PSDB), a troca de pastas de setores envolvidos com as ações relacionadas à agricultura feita por Bruno Covas (PSDB) e a priorização de outras agendas que não as de segurança alimentar e nutricional, de compras públicas da agricultura familiar orgânica e de desenvolvimento rural sustentável impactariam essas ações, forçando a marginalização dos temas em seus respectivos setores. Contudo, a existência dos conselhos e, novamente, a atuação de forma proativa de burocratas ativistas de médio escalão se mostrariam importante para a continuidade das ações e debates relacionados a essas pautas dentro do poder público. Ainda assim, o tema da agricultura agroecológica se mostraria frágil, fácil de ser escanteado frente ao desinteresse de gestores responsáveis pelas políticas e ele associadas. Por esse motivo, em um momento nevrálgico para o funcionamento das instituições públicas de segurança alimentar e apoio à agricultura familiar, o da pandemia de COVID-19, seriam as organizações da sociedade civil que assumiriam protagonismo.

3.3.1. A atuação dos conselhos e as tentativas de interferência política

O início da gestão tucana na Prefeitura de São Paulo foi marcado pela entrada na agenda de políticas públicas de temas que eram estranhos e diametralmente opostos aos defendidos pelas OSC envolvidas com as temáticas da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento rural sustentável. Em 2017, no primeiro ano do governo de João Doria (PSDB), ocorreu a polêmica da “farinata”, um composto feito com alimentos prestes a serem descartados cuja distribuição foi anunciada pelo prefeito como forma de solucionar o problema da fome e da carência nutricional⁹⁹. O anúncio despertou muitas críticas entre especialistas, repercutidas pela mídia, e entre conselheiros do COMUSAN-SP¹⁰⁰. Esse fato já sinalizava uma desconexão entre as agendas das entidades que ocupavam assento nos conselhos e a da prefeitura, o que mais tarde se desdobraria em embates e interferências políticas.

Outro fator de crítica e descontentamento com a prefeitura veio à tona em 2019, sob o mandato de Bruno Covas (PSDB), quando foi realizado um loteamento político da COSAN, órgão responsável pelas políticas de agricultura, abastecimento e segurança alimentar. Até então aninhada na secretaria do Trabalho, o setor foi desmembrado. As políticas relacionadas à

⁹⁹ O composto que seria utilizado no programa Alimento para Todos era feito com produtos alimentícios em vias de serem descartados que passavam por processo de liofilização.

¹⁰⁰ O Conselho Regional de Nutricionistas da 3ª Região (que engloba São Paulo) afirmou que a proposta contrariava os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada. O produto chegou a ser classificado como “ração para pobres” por especialistas. O Ministério Público abriu procedimento sobre a iniciativa.

segurança alimentar e o COMUSAN-SP permanecem na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SMDet), comandada por Aline Cardoso (PSDB), secretária com perfil político, mas entusiasta do combate ao desperdício de alimentos e das iniciativas voltadas para a agricultura. Já o Departamento de Abastecimento e o Departamento de Agricultura foram transferidos para a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), passando a ficar sob o domínio do grupo político de um deputado federal do Cidadania aliado do prefeito. Essa mudança fez crescer posições contrárias à gestão municipal vocalizadas nas reuniões da COMUSAN-SP. Em resposta às críticas, houve uma tentativa por parte de alguns secretários de influenciar a escolha dos conselheiros e mudar o perfil do conselho, como mostram os relatos:

A fortaleza [setor de abastecimento e agricultura] saiu de uma secretaria e foi para outra. Nessa outra, foi se adaptando e nunca deslanchou. O diálogo com a prefeitura se manteve, mas o COMUSAN começou a exercer pressão muito grande sobre a prefeitura, e começou a gerar rixas. A prefeitura foi tentando "apaziguar" o COMUSAN, inserir gente mais vinculada ao governo (Depoimento de anônimo 1, conselheiro do COMUSAN-SP, para esta pesquisa, em entrevista realizada em 12 de abril de 2021)

Na sétima gestão do COMUSAN, ainda temos [representantes de] entidades ligadas à agenda da agricultura, mas muito pouco. A participação foi se diluindo. Passa a ter uma representação de algumas organizações muito vinculadas à questão de moradia. No momento da eleição [do conselho], houve uma certa cobrança por parte de quem estava na COSAN na época de que as entidades beneficiárias do banco de alimentos se candidatassem, inclusive com informação de que isso poderia melhorar para elas o acesso [ao banco]. Se pretendia ter um domínio do poder público em cima do COMUSAN. Então queriam colocar alguém da sociedade civil que eles pudessem controlar. (Depoimento de anônimo 2, conselheiro do COMUSAN-SP, para esta pesquisa, em entrevista realizada em 12 de janeiro de 2021)

Com o arranjo de governança que havia sido criado na gestão de Fernando Haddad (PT), o *locus* dos debates e articulações para a implementação de políticas eram os comitês intersetoriais como a CAISAN-Municipal, as conferências de políticas e os conselhos participativos. Com isso, diferentemente do que ocorria na primeira década dos anos 2000, os técnicos engajados tornaram-se coadjuvantes, dependentes das pactuações firmadas nas arenas intersetoriais e participativas. O inverso também seria verdadeiro: o fato de a execução das políticas públicas estar atrelada a esses arranjos de governança tornava mais difícil delas serem interrompidas pela mera troca de equipes dentro das secretarias e mudança de prioridades dos gestores. Percebemos isso na trajetória de criação dos planos setoriais de cada uma das políticas públicas.

Tanto o SISPAN-Municipal quanto o PDE-2014 previam a formulação de planos específicos. A redação desses planos, com os quais se iniciava a execução das políticas criadas,

transcorreu sem maiores problemas, com um grande protagonismo da sociedade civil a partir da atuação dos dois conselhos recém-institucionalizados, o COMUSAN-SP e o CMDRSS. Também foram realizadas conferências, instâncias máximas nos arranjos de governança das políticas públicas criadas, com a reunião de uma gama de atores do poder público e da sociedade civil envolvidos com a temática da agricultura orgânica e agroecológica e da segurança alimentar e nutricional¹⁰¹. Ainda no final da gestão Haddad, o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) foi aprovado no COMUSAN-SP e teve decreto editado pelo prefeito. Já o Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PMADRSS), cuja conferência ocorreu sob gestão tucana, foi aprovado pelo CMDRSS e encaminhado para decreto, mas acabou parado em cima da mesa do prefeito – não tendo sido publicado até o momento em que é redigida essa dissertação. Vemos com isso um primeiro limite à atuação do conselho, quando a política é paralisada ao chegar no gabinete do prefeito.

3.3.2. A ação dos técnicos e a implementação da lei de orgânicos na merenda

Com a chegada da gestão peessedebista, o programa de aquisição de produtos orgânicos da agricultura familiar para a alimentação escolar foi interrompido por alguns meses. Segundo técnicos da CODAE, a descontinuidade ocorreu pelo fato de a nova coordenadora não ter dado atenção ao assunto, marginalizando o tema frente outras prioridades. A retomada das ações só teria sido possível graças à ação proativa da equipe de técnicos da CODAE para convencer o novo secretário, Alexandre Schneider, sobre a relevância do programa. O fato da inserção de orgânicos da agricultura familiar na alimentação escolar constar em lei municipal e ser fiscalizada por um conselho de políticas públicas também tornou mais difícil que sua marginalização fosse mais duradoura.

Ao dar continuidade ao programa, o governo de João Doria (PSDB) tentou tirar dele um ganho político, incorporando nos discursos sobre as realizações de sua gestão as ações relacionadas a oferta de alimentos frescos e orgânicos para crianças e jovens. Assim, no mesmo evento em que anunciou a desistência da inclusão da malfadada “farinata” na merenda escolar no município, o prefeito lançou o programa Alimento Saudável¹⁰², marcando a retomada das

¹⁰¹ Em 2015 é realizada a 6ª Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e em 2016 ocorre a 1ª Conferência Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável da Cidade de São Paulo.

¹⁰² Ver SANTIAGO, Tatiana. Após polêmica, Doria desiste de distribuir farinata e amplia compra de produtos orgânicos. G1, 16.nov.2017. Disponível em <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/apos-polemica-doria-abandona-distribuicao-de-farinata-e-amplia-compra-de-produtos-organicos.ghml>>. Acesso em 18.mai.2021.

chamadas públicas e licitações para aquisição de orgânicos pela SME. Com isso, os primeiros contratos de compra de verduras, frutas e legumes orgânicos pela prefeitura foram assinados, e a rede municipal de ensino passou a contar pela primeira vez com produtos orgânicos em seus cardápios, como bananas adquiridas de agricultores familiares do Vale do Ribeira. O Alimento Saudável também anunciou a primeira chamada pública para aquisição de verduras e hortaliças da agricultura familiar de São Paulo, produzidas em Parelheiros. E em 2018 a prefeitura cumpriu pela primeira vez a meta de aquisição de 30% de orgânicos da agricultura familiar. Vemos no relato como a nova gestão percebeu o potencial político do programa:

O então secretário percebeu que aquilo era importante e que era, inclusive, capitalizável politicamente. Isso foi fundamental para que se desse continuidade [ao programa]. 'É uma lei, a gente vai ter que cumprir, então vamos cumprir e aproveitar da melhor maneira possível'. E foi assim. Quando assinaram o contrato com o pessoal de Parelheiros, o secretário estava presente. Ele também foi convidado a receber uma menção honrosa do Pacto de Milão por ter desenvolvido essa compra. Enfim, teve todo um olhar para o programa porque ele é muito grande em São Paulo. Envolve o tema alimentação escolar, que por si só já é político. É um tema que chama a atenção. Teve na época o episódio da 'farinata'. Isso [retomada das compras da agricultura familiar orgânica] foi uma espécie de antídoto para a 'farinata'. E aí o programa, que vinha num processo de interrupção, continuou. (Luiz Henrique Bambini de Assis, engenheiro agrônomo e técnico da Coordenadoria de Alimentação Escolar da Prefeitura de São Paulo entre 2013 e 2020, em entrevista para esta pesquisa realizada em 15 de março de 2021).

Foi também na gestão tucana que a COOPERAPAS adquiriu a DAP e tornou-se apta a participar do programa de compras públicas da agricultura familiar orgânica do município. Com isso, finalmente um dos objetivos de técnicos do poder público e de OSC para fomentar a atividade agrícola sustentável no extremo sul de São Paulo seria alcançado. Mas o contrato de compra, assinado com pompa e presença do secretário, daria errado. E dessa vez, o desfecho problemático seria imputado aos técnicos engajados no tema e às entidades da sociedade civil, que teriam apostado de maneira exagerada no programa de compras públicas da agricultura familiar orgânica.

Ocorreu que quando a COOPERAPAS conseguiu a emissão de sua DAP jurídica graças ao reconhecimento do extremo sul paulistano como área rural, o mercado de orgânicos do município se mostrava bem mais dinâmico do que era antes. A cooperativa de agricultores de Parelheiros realizou sua primeira venda coletiva em 2015, para o Instituto Chão¹⁰³, após ter se renovado e quitado suas dívidas. Nos anos que se seguiram, a COOPERAPAS passou a ter também como clientes o restaurante Arturito, da chef Paola Corasella, localizado em Pinheiros,

¹⁰³ O Instituto Chão é uma entidade sem fins lucrativos que vende produtos da agricultura familiar agroecológica em um espaço na Vila Madalena, bairro de classe média da zona oeste de São Paulo.

o restaurante das empresas Facebook e Google, localizadas no Itaim Bibi, a sorveteria Albero dei Gelati, com unidades nos Jardins e em Pinheiros, e *startups* de refeições como a duLocal, que atua na Vila Olímpica. Além disso, muitos dos agricultores da COOPERPAS mantinham suas barracas nas feiras de orgânicos da cidade e realizavam vendas independentemente da cooperativa. Todas essas fontes de renda garantiam lucros superiores aos que seriam obtidos pelos agricultores com a venda para a Prefeitura de São Paulo – ainda que o preço pago pela prefeitura para aquisição de orgânicos fosse maior do que o que era pago pela municipalidade para produtores convencionais. O contrato de compra com a COOPERAPAS foi assinado em 2018. A partir daí, seguiram-se uma série de problemas, como atrasos nas entregas às escolas, quantidades entregues inferiores ao estipulado no contrato, e um grande desinteresse por parte dos agricultores. Ainda que os técnicos da CODAE tenham tentado contornar os problemas usando de sua discricionariedade para prorrogar prazos e aceitar entregas em menor volume, o contrato com a cooperativa foi rescindido unilateralmente pela prefeitura e a cooperativa foi multada em cerca de R\$ 12 mil.

Na visão de alguns técnicos, o fato de não ter dado certo a compra pública da agricultura familiar e orgânica local, que em parte motivou toda a montagem do arcabouço de políticas públicas para a agricultura no município, deveu-se mais a uma pressão de agentes do poder público e da sociedade civil para que os agricultores se adequassem a uma fórmula vista por esses atores como a mais acertada. Se na criação da COOPERAPAS já havia a crítica de que o formato de organização através de uma cooperativa havia sido imposto de cima para baixo por técnicos e ONGs, também no contrato de compras públicas é apontada uma ação *top-down* que teve como efeito um baixo engajamento dos agricultores participantes. Por outro lado, alguns técnicos consideram que os critérios existentes na lei de licitações acabam se mostrando draconianos quando se trata de cooperativas de agricultores familiares, que possuem mais desafios e problemas internos em comparação com grandes fornecedores.

3.4. Fragmentação da sociedade civil e as ações durante a pandemia de COVID-19

Em 2020, último ano do primeiro mandato de Bruno Covas (PSDB), irrompeu no mundo a pandemia causada pelo novo coronavírus. A disseminação da COVID-19 no Brasil e em São Paulo provocou uma grave crise de saúde e o recrudescimento da crise econômica e social pelas quais o país já passava. Assim, o problema da fome que se torna agudo neste momento e as dificuldades vivenciadas por agricultores para escoarem sua produção confrontaram o arcabouço de políticas públicas de segurança alimentar e de incentivo à agricultura que, em

ritmo lento e pontuado por pressões por interrupções, ainda era tirado do papel. Com os conselhos enfrentando obstáculos e a agenda de SAN e da agricultura agroecológica em segundo plano na gestão de Bruno Covas (PSDB) e Ricardo Nunes (MDB), acabaram sendo as organizações da sociedade civil que assumiram o protagonismo, com ações de compras realizadas diretamente de agricultores para a doação de cestas de alimentos a comunidades carentes em situação de insegurança alimentar. Contudo, o ecossistema de ONGs e entidades se mostraria bastante transformado em comparação com o que existia no início da década, e as OSC encontrariam dificuldades para iniciar novo ciclo de pressão sobre o poder público.

Revisitemos brevemente tais acontecimentos. A problemática da fome no Brasil não voltou à tona apenas em 2020. Ela já estava associada aos efeitos da crise econômica que acometeu o país na segunda metade da década de 2010 e ao desmonte do arcabouço de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional no nível federal – haja vista a volta do país ao mapa da fome em 2018¹⁰⁴ e a extinção do CONSEA pelo presidente Jair Bolsonaro em 2019. Quando a fome começa a avançar de forma aguda no município de São Paulo no auge da pandemia¹⁰⁵, o conselho de segurança alimentar e as ações de combate à fome, ainda que não tenham sido descontinuadas totalmente, passavam por momento cheio de obstáculos, como vimos acima. Já no que tange à agricultura, uma avaliação realizada pelo CMDRSS em São Paulo mostrou que a pandemia impactou os agricultores paulistanos de forma diversa. Enquanto 36% deles afirmavam terem vivenciado queda nas vendas e dificuldade de comercialização, 34% declaravam não terem sentido fortemente o impacto, sendo que alguns tiveram suas vendas aumentadas (SÃO PAULO, 2020b, p. 58). O aumento nas vendas de parte dos agricultores se deveu principalmente à existência de clientes fidelizados e às ações de auxílio aos agricultores que surgiram durante a pandemia.

O que se pode notar é que, na pandemia, a resposta das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e de agricultura familiar agroecológica criadas em São Paulo foi bastante

¹⁰⁴ O Mapa da Fome é um levantamento da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre a situação global de carência alimentar. Um país entra nesse levantamento quando a subalimentação afeta 5% ou mais de sua população. O Brasil havia deixado essa lista em 2014, principalmente graças ao amplo alcance do programa Bolsa Família. De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a insegurança alimentar grave esteve presente no lar de 10,3 milhões de brasileiros entre 2017 e 2018. Isso significa que quase 5% da população brasileira convive novamente com a fome.

¹⁰⁵ Em 2020, as parcelas de R\$ 600 do auxílio emergencial dado pelo governo federal a famílias de baixa renda que perderam emprego e a doação de cerca de 120 mil cestas básicas puderam atenuar temporariamente os graves efeitos da crise sanitária e econômica no município de São Paulo. Segundo dados do Emprega, da Prefeitura de São Paulo, havia na cidade ao menos 8.000 pessoas cadastradas com necessidade de comida. Ver DAMASCENO, Victoria. No pior momento da pandemia, fome avança em São Paulo. Folha de S. Paulo. 25.mar.2021. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/03/no-pior-momento-da-pandemia-fome-avanca-em-sao-paulo.shtml>> Acesso em 18.mai.2021.

tímida e lenta (com exceção de ações do Ligue os Pontos, que veremos no próximo capítulo). Isso ocorreu principalmente porque tais políticas, que ainda estavam em fase de estruturação e implementação, foram colocadas em segundo plano pelas gestões de João Doria (PSDB) e Bruno Covas (PSDB). Além das evidências trazidas acima, isso pode ser constatado com o fato de Bruno Covas (PSDB) ter buscado garantir o acesso a alimentos aos estudantes da rede pública municipal durante a pandemia com a criação de um vale alimentação, o Cartão Merenda¹⁰⁶, em vez de utilizar a rede de fornecedores de alimentos frescos que a prefeitura possuía. E assim o fez mesmo com o governo federal mantendo os repasses do FNDE ao PNAE para que as refeições antes servidas nas escolas pudessem ser oferecidas às famílias dos estudantes. O Cartão Merenda foi alvo de crítica por parte de técnicos da prefeitura e de especialistas, que apontavam o fato de não ser possível garantir que os gastos efetuados com o vale alimentação pelas famílias fossem em alimentos com boa qualidade nutricional. Além disso, a interrupção das compras públicas para a alimentação escolar impactou a renda de agricultores familiares.

Frente a letargia do Estado e a priorização de outras saídas para enfrentar os efeitos da pandemia que não a ativação do arcabouço de políticas existentes¹⁰⁷, as entidades da sociedade civil tiveram maior protagonismo, distribuindo cestas de alimentos e valendo-se para isso do cenário de produção agrícola existente na cidade, que já apresentava vigor e capacidade suficiente para garantir o fornecimento de gêneros alimentícios para as ações emergenciais. Entre diversos exemplos dessa dinâmica de escoamento de produtos da agricultura familiar orgânica e agroecológica para áreas carentes estão a iniciativa Orgânicas Para Todes, um coletivo de produção e doação de cestas de alimentos fornecidos por agricultores de Parelheiros. Integram esse coletivo três entidades novas, a ONG Bauhinia Ecosocial, situada na Ilha do Bororé, o coletivo Imargem, que atua com ações de arte e sustentabilidade no Grajaú, e o empreendimento Nossa Fazenda, criado por duas agricultoras do extremo sul que fazem parte da COOPERAPAS. Em seu primeiro ciclo de atividades, a Orgânicas para Todes garantiu um

¹⁰⁶ Com o Cartão Merenda a prefeitura realiza a transferência de recursos financeiros, que variam de R\$ 55,00 (ensino fundamental) a R\$ 101,00 (creches), com investimento total de R\$ 2 milhões. Ver <<https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/cartao-merenda/>>. Acesso em 20.jun.2021.

¹⁰⁷ A principal ação da Prefeitura de São Paulo relacionada à segurança alimentar no contexto da pandemia de COVID-19 foi o programa Cidade Solidária, caracterizado pela distribuição de cestas de alimentos em parceria com entidades sociais. Até dezembro de 2021, o programa distribuiu mais de 5 milhões de cestas de alimentos doados por entidades, empresas e cidadãos. Outro programa de combate à fome foi o Rede Cozinha Cidadã, que distribuiu mais de 4,2 milhões de refeições prontas durante o período de emergência. Essas ações, contudo, não ocorreram de maneira articulada com os programas de incentivo à produção local de alimentos existentes no município. Ver <<https://estudio.folha.uol.com.br/prefeitura-de-saopaulo/2021/12/cidade-solidaria-programa-da-prefeitura-de-sp-ja-distribuiu-mais-de-53-milhoes-de-cestas-basicas.shtml>>. Acesso em 20.dez.2021.

faturamento de R\$30.604,84 para as agricultoras e a entrega de 9.500 kg de alimentos, distribuídos para mais de 1.600 famílias¹⁰⁸.

Dentre os novos atores atuando em prol da agricultura sustentável no extremo sul podem ser citados ainda o Ballaio Orgânico, Quebrada Orgânica, Organicamente Rango, Fundo Fica, Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário (IBEAC), dentre outros. Uma das novas organizações a comporem esse ecossistema, a Rede de Agricultoras Periféricas Paulistanas (RAPPA), foi formada a partir dos encontros do CMDRSS. E uma das iniciativas atualmente em curso no extremo sul é o Fundo Agroecológico (FUA)¹⁰⁹, voltado para a aquisição de propriedades rurais na região para serem arrendadas por valores justos a agricultores familiares orgânicos e agroecológicos. Esse novo cenário é visto por antigos ativistas das causas relacionadas à agricultura orgânica e agroecológica e da segurança alimentar e nutricional como um positivo momento de diversificação das ações. Por outro lado, o cenário atual da sociedade civil é de fragmentação, o que torna mais difícil a reunião das pessoas envolvidas e a mobilização para novo ciclo de demandas e pressão sobre o poder público num momento de marginalização dos temas na prefeitura, como mostra o relato:

A sociedade civil tinha força concentrada em algumas organizações, mas começam a surgir muitos grupos, e redes, e organizações, discutindo agricultura na cidade de São Paulo. E aí sinto que essas organizações, que tinham certo destaque, as forças delas se diluíram em várias outras micro ações em rede. (...) Hoje a gente tem um ecossistema organizacional muito mais rico, mais diverso, mas muito mais difuso. Sinto que a gente perdeu um pouco de força política. (...) Não se consegue construir uma força política para pressionar prefeitura e vereadores. Agora são várias ONGs pequenininhas, grupos de consumo, que fazem trabalho relevante, mas que não conseguem ter força política para brigar com a prefeitura. Muita coisa legal rolando, mas não se vê a perspectiva de a prefeitura assumir o que tem que assumir (André Biazoti, gestor ambiental do Instituto 5 Elementos entre 2011 e 2015 e conselheiro do COMUSAN entre 2015 e 2017, em entrevista para esta pesquisa realizada em 10 de março de 2021).

3.5. Síntese: a força dos encaixes institucionais e os limites no perfil da prefeitura

Mostramos ao longo do capítulo que o amadurecimento da sociedade civil em torno da temática da agricultura levou a um momento de virada na trajetória de criação e implementação de políticas públicas, quando demandas e ideias das OSC se institucionalizaram. Em momento

¹⁰⁸ Ver BAUHINIA ECO-SOCIAL. Coletivo Orgânicas para Todes. Disponível em <<https://www.bauhinia.com.br/coletivo-org%C3%A2nicas-para-todes>>. Acesso em 20.jun.2021.

¹⁰⁹ O FUA visa evitar que agricultores que arrendam a terra para produzir tenham de deixar a produção quando o proprietário do lote resolve vender o terreno, situação comum dado a pressão para urbanizar e os ganhos provenientes com o loteamento irregular. A iniciativa conta com o apoio do Instituto Goethe e do Instituto Ibirapitanga e baseia-se em doações. Ver FUA FUNDO AGROECOLÓGICO. Página inicial. Disponível em <<https://www.fundoagroecologico.org/>>. Acesso em 20.jun.2021.

de paralisação das ações para a atividade agrícola que se verifica no início do governo de Fernando Haddad (PT), estava em curso um movimento de pressão sobre a prefeitura articulado pela chamada Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica na Cidade de São Paulo, que vocalizava demandas de ONGs e agricultores. Além disso, ainda que setores como a SVMA tenham se fechado à interlocução com a sociedade civil, outras pastas da nova gestão petista, como as do Trabalho, da Educação e do Desenvolvimento Urbano, caracterizadas por perfis mais técnicos ou programáticos, se mostraram abertas ao diálogo.

A coalizão composta por OSC, por técnicos e secretários de setores-chave do executivo e por uma frente multipartidária que se formou na Câmara Municipal permitiu a “co-criação” de novos instrumentos e instâncias institucionais que cristalizavam e perenizavam a ação mais coordenada e interativa entre atores estatais e societais. Com esses “encaixes/*fits*” (GURZA LAVALLE et al., 2019; SKOCPOL, 1992), as OSC passaram a influenciar a criação e implementação das políticas, operando suas agendas a partir do interior do Estado, o que de quebra alavancou as capacidades estatais de produção de políticas para a agricultura. A atuação a partir de setores distintos da burocracia municipal e a articulação com “encaixes” que ocorrem em outros níveis da federação dá a essa fase da governança da agricultura uma configuração intersecretarial e multinível. Na **tabela 3** sintetizo os instrumentos e conselhos criados:

Tabela 3 – Encaixes institucionais criados em nível municipal entre 2013 e 2016, setores da prefeitura envolvidos e articulações com encaixes formados em nível federal

Nível federativo, setores e instrumentos dos encaixes		Área de políticas públicas		
		Segurança alimentar	Alimentação escolar	Agricultura familiar
Federal		SISAN	PNAE-2009	Leis para agricultura familiar
Municipal	Setor	Trabalho	Educação	Desenvolvimento Urbano
	Instrumento	SISAN-Municipal	Lei de orgânicos na merenda	PDE-2014 e zona rural
	Conselho	COMUSAN-SP	CAE	CMDRSS

Fonte: elaboração própria

A resistência às tentativas de paralisação continuava sendo desempenhada por burocratas ativistas. Mas, com os “encaixes” institucionais, tornou-se mais difícil marginalizar o tema da agricultura. Em momentos de tendência de paralisação de ações, conselhos participativos serviram como local de resistência a mudanças, vocalizando demandas e realizando procedimentos institucionais que contrabalanceavam ofensivas de desmonte. Dessa forma, as políticas públicas ganhavam alguma sobrevida frente a forças contrárias, em governança que encontrava limite em escala mais alta da gestão municipal: na mesa do prefeito, onde ações encalham à espera de atos autorizativos. Na **tabela 4** mostro os perfis dos setores

em que foram criados os “encaixes” institucionais” e a dinâmica de resistência a mudanças operada por burocratas ativistas e conselhos de políticas.

Tabela 4 – Status das ações de apoio à agricultura no extremo sul entre 2013 e 2021 de acordo com perfis dos gestores de alto escalão, dinâmica ativista de burocracias e suporte de conselhos

Setores e características		Gestões e alto escalão		
		Fernando Haddad (PT) (2013-2016)	João Doria (PSDB) (2017-2018)	Bruno Covas (PSDB)/Ricardo Nunes (PMDB) (2018-2021)
Trabalho	Gestor	Arthur Henrique (PT), perfil político alinhado à agenda de SAN	Aline Cardoso (PSDB), simpática à SAN; mas setor tem influência do prefeito em favor da “farinata”	Parte do setor transferida para Subprefeituras, pasta entregue a aliado da coalizão de governo
	Dinâmica burocracia	Criada COSAN, composta por burocratas ativistas	SMDet simpática à pauta de SAN, mantém diálogo	Desmembramento da COSAN, agricultura e abastecimento saem
	Dinâmica conselho	COMUSAN-SP é reanimado com presidência e 2/3 dos assentos para sociedade civil	COMUSAN-SP faz críticas ao programa da “farinata”. CMDRSS elabora PMADRSS	Administração influencia composição do COMUSAN-SP. PMADRSS para na mesa do prefeito à espera de publicação
	Status	Criação	Resistência	Paralisação
Educação	Gestor	César Callegari, perfil técnico, dá autonomia às equipes para executar política de compras	Alexandre Schneider, perfil técnico, inicialmente não prioriza política de compras	Fernando Padula (PSDB), perfil político, desinteresse pela agenda da agricultura familiar orgânica
	Burocracia ativista	Criada CODAE, composta por burocratas ativistas	Ativismo da CODAE para convencer secretário. Política de compras executada com êxito	Na pandemia de COVID-19, política é marginalizada
	Dinâmica conselho	COMUSAN-SP, CMDRSS e CAE em suporte à agenda	COMUSAN-SP, CMDRSS e CAE em suporte à agenda	Redução de interlocução com prefeitura, conselhos isolados
	Status	Criação	Resistência	Paralisação
Desenvolvimento	Gestor	Fernando de Mello Franco, perfil técnico, alinhado à agenda da zona rural	Heloísa Proença, perfil político, marginaliza agenda da agricultura	Fernando Chucre, perfil político, retoma a agenda da agricultura
	Burocracia ativista	Coalizão com vereador Nabil Bonduki (PT) e assessora Maria Lucia Bellenzani.	<i>Será apresentado no capítulo 4</i>	<i>Será apresentado no capítulo 4</i>
	Dinâmica conselho	Criado o CMDRSS, que elabora o PMADRSS	<i>Será apresentado no capítulo 4</i>	<i>Será apresentado no capítulo 4</i>
	Status	Criação	<i>Será apresentado no capítulo 4</i>	<i>Será apresentado no capítulo 4</i>

Fonte: elaboração própria

A partir da análise do caso, podemos compreender que a produção de capacidades político-relacionais na forma “encaixes” institucionais dá suporte às ações para o frágil tema da agricultura. Ainda que tal arranjo ofereça resistência frente a tendências de descontinuidade das iniciativas, chega um momento em que políticas são paralisadas. Contudo, uma iniciativa sobreviveria a essa dinâmica, resistindo com maior resiliência a forças de descontinuidade e alcançando resultados inéditos. Trata-se do projeto Ligue os Pontos, que examinaremos no próximo capítulo.

4. Intersetorialidade e o projeto Ligue os Pontos: integrando ações para agricultura

Não nos faltam instrumentos. Falta a capacidade de articulá-los, integrá-los e efetivá-los. Com a política de SAN, a política de compras para alimentação escolar e a zona rural (...), a prefeitura tinha a faca e o queijo na mão para uma política integrada, territorial, de segurança alimentar, de segurança hídrica, de contenção do urbanismo informal sobre áreas de preservação ambiental. E o projeto Ligue os Pontos foi essa ligação dos pontos da cadeia da agricultura. - **Fernando de Mello Franco**, arquiteto e urbanista, secretário do Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo entre 2013 e 2016, em entrevista para esta pesquisa.

Como vimos nos capítulos anteriores, a criação e implementação das iniciativas de suporte ao agricultor precisou lidar, desde as primeiras ações criadas, com a dinâmica política das trocas no comando da prefeitura. Dinâmica essa que se expressou em reestruturações nas burocracias, alterações em organogramas, substituições de gestores e mudanças no perfil técnico e político dos setores. Como pudemos observar, tal dinâmica acarretou mudanças de foco, descontinuidade das ações e a entrada em latência das políticas públicas. Contudo, uma novidade que surgiu no fim de 2016, o projeto Ligue os Pontos (LoP), fruto de um prêmio internacional recebido pela Prefeitura de São Paulo, trouxe à tona fenômenos dissonantes da lógica que vínhamos observando até então. Ainda que criado em uma gestão do PT e implementado em uma gestão do PSDB, o projeto foi marcado pela continuidade da equipe técnica e pela execução das ações originalmente previstas. Surpreende por ter resistido a tentativas de mudança de foco e à despromoção na agenda de prioridades da prefeitura. E destoa por ter alcançado resultados expressivos em um curto período, diferentemente do ritmo lento, incremental e pontuado por descontinuidades das ações anteriores.

Neste capítulo, nos debruçaremos sobre a criação e implementação do LoP, a fim de entender as inovações que ele introduz na trajetória de ações do poder público voltadas para a agricultura do extremo sul paulistano. Para tanto, utilizaremos o ferramental de análise desenvolvido para a compreensão do fenômeno da intersectorialidade em políticas públicas. A lógica intersectorial relacionada ao enfrentamento de problemáticas que envolvem a agricultura não é uma exclusividade do LoP. Ela esteve presente nas versões do PROAURP de 2004 e 2010, na institucionalização da segurança alimentar e nutricional de 2013, nas políticas de desenvolvimento rural do PDE-2014, na lei de introdução de orgânicos na merenda escolar de 2015. Em todos esses instrumentos, está previsto o envolvimento de diferentes setores, variando o grau de domínio de um setor sobre outro e a forma como são divididas as atribuições. Contudo, com o LoP, pela primeira vez o poder público pauta sua atuação reconhecendo o ferramental já existente e priorizando sua qualificação e integração, em vez da criação de novos instrumentos.

Para entender qual é o diferencial do LoP, não recorreremos aos modelos analíticos que concebem a intersectorialidade baseando-se em graus de integração e que focam na interação horizontal entre setores da administração (BRONZO, 2007; CRUZ & FARAH, 2016; CUNILL-GRAU, 2014). Em vez disso, continuaremos na trilha da investigação sobre os arranjos de governança formados na produção de políticas públicas, que incluem atores estatais e não estatais, interconectados por vínculos formais e informais, imersos em processos de disputa e negociação, cercados de instituições e informados por ideias sobre as políticas (MARQUES, 2018). Enxergaremos a intersectorialidade a partir desse prisma, iluminando não só a interação horizontal entre os setores governamentais, mas também as relações verticais entre os diferentes escalões das burocracias e a interlocução entre atores estatais e societais (BICHIR & CANATO, 2019; CANDEL & BIESBROEK, 2016; PIRES, 2016). Nos importa, portanto, entender as contingências e contextos da dinâmica intersectorial, especialmente no que se refere às tensões políticas e às negociações e disputas entre técnicos, representantes de organizações da sociedade civil (OSC) e gestores de alto escalão.

Ao longo do capítulo, mostrarei que o êxito do LoP se deve à forma como ele foi idealizado, prevendo a integração intersectorial das ações, e ao fato de já existir no município uma rede madura de atores estatais e societais formada ao longo da trajetória de políticas para a agricultura que permitiu atuação ramificada e capilarizada do projeto. Já sua resiliência frente a tendências de marginalização é explicada, além da presença de burocratas ativistas que convencem gestores de alto escalão, pelo suporte adicional dado pela rede de atores estatais e societais e por um arranjo de governança criado pela equipe do projeto que insulou a gestão executiva e financeira do programa fora da administração municipal. O LoP pode ser entendido como uma tática bem-sucedida de perenização de iniciativas ao longo de diferentes gestões e como um efeito das redes e dos legados institucionais da trajetória pregressa. O objetivo de iluminar a forma como o projeto superou barreiras de implementação e o quanto fez isso ativando redes e instrumentos pré-existentes nos interessa para que compreendamos quais novas capacidades são desenvolvidas para a sustentação e qualificação das ações voltadas para a agricultura.

4.1. Desenhando o LoP: um laboratório de políticas e o vínculo com a academia

A formulação do projeto Ligue os Pontos é fruto da autonomia de um corpo técnico que atuava em uma burocracia especializada na busca por inovação em políticas públicas e que tinha o apoio institucional dado pelo alto escalão do governo. Ele foi desenhado na chamada

Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento (APAF), uma espécie de laboratório de políticas públicas¹¹⁰ vocacionado para a realização de pesquisas sobre temas de interesse da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Seus integrantes tinham vínculos estreitos com a comunidade acadêmica, especialmente a da área de arquitetura e urbanismo. Além disso, contavam com o envolvimento direto do secretário da pasta, o arquiteto e urbanista Fernando de Mello Franco, um entusiasta desse modelo de realização de políticas focado no desenvolvimento de projetos. Assim, os técnicos da APAF eram desincumbidos das tarefas administrativas cotidianas da gestão pública, podendo se dedicar à ideação de programas e projetos relacionados a temas que eram da competência da pasta. Entre esses temas estava a ordenação do território chamado de “bordas da cidade”, tarefa que constava no plano de metas da gestão de Fernando Haddad (PT) (SÃO PAULO, 2013), e a implementação de instrumentos previstos no PDE-2014, como os relacionados à nova zona rural. Foi dessa forma que o cenário rural existente no extremo sul de São Paulo passou a ser um dos objetos de pesquisa do órgão aninhado no setor de desenvolvimento urbano.

O primeiro produto com esse tema desenvolvido pela APAF foi uma exposição do cenário da agricultura e dos instrumentos de políticas públicas existentes apresentada na bienal de arquitetura de Rotterdam, na Holanda, em 2016. No painel da bienal, o ferramental de políticas disponíveis – selos de certificação, feiras de orgânicos, programas municipais e federais de compras públicas, políticas de segurança alimentar e nutricional etc. – era apresentado como um “*puzzle*”, um “jogo de ligue os pontos”, em que, ao serem conectados, os pontos aparentemente dispersos formavam a imagem da cadeia de valor da agricultura de São Paulo (SÃO PAULO, 2016). Não se tratava de algo meramente performático. Segundo o secretário Fernando de Mello Franco, a criação da exposição funcionava como pretexto para a mobilização do governo e de seu secretariado em torno de uma ideia comum. Assim, a elaboração da apresentação contou com contribuições de diferentes secretarias e de técnicos do poder público e atores da sociedade civil envolvidos com as ações para a agricultura, nascendo como um esforço de integração intersetorial, como relata Franco:

A gente pegou programas já estruturados pelas outras secretarias. O que fizemos foi ligá-los, articulá-los, dar a eles maior visibilidade. E criar uma estratégia mobilizadora. (...) Se processo de política pública pressupõe capacidade de integração intersetorial, não ia ser na secretaria x, y [que a integração seria promovida]. Tem que ser pensada a governança dentro do organograma do governo que permita superar o

¹¹⁰ Outro espaço da prefeitura voltado para impulsionar inovações em políticas públicas era o MobiLab, criado na gestão de Fernando Haddad (PT) sob a direção de Ciro Biderman para buscar soluções para a gestão do trânsito. O MobiLab colaborou com a elaboração do Ligue os Pontos.

impasse da igualdade entre secretários: um não manda no outro. O projeto todo é uma estratégia de construção de políticas públicas integradas. (Fernando de Mello Franco, arquiteto e urbanista, secretário de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo entre 2013 e 2016, em entrevista para esta pesquisa em 09 de fevereiro de 2021).

O mesmo projeto apresentado na bienal foi submetido, também em 2016, ao concurso Mayors Challenge¹¹¹, uma competição de ideias inovadoras para a solução de problemas existentes em cidades promovido pela Bloomberg Philanthropies¹¹². De acordo com relatos de técnicos que atuaram na APAF na época, premiações internacionais como essa eram buscadas para que se pudesse dar chancela internacional a um tema marginal no âmbito da prefeitura na expectativa de que, com isso, as ações gestadas pudessem ser viabilizadas e perenizadas, perpassando gestões. A equipe da APAF, que imaginava ver a cidade de São Paulo figurando entre as cinco primeiras colocadas com o projeto Ligue os Pontos – o que garantiria um prêmio de US\$ 1 milhão –, surpreendeu-se com o primeiro lugar e os US\$ 5 milhões conquistados. Assim, em novembro de 2016, enquanto Fernando Haddad (PT) viajava para Nova York para receber os cumprimentos do filantropo e ex-prefeito de Nova York Michael Bloomberg, a equipe da SMDU via pela frente o desafio de pensar na ampliação do escopo do projeto, a fim de adequá-lo ao orçamento maior que o inicialmente imaginado. E com um detalhe: naquele momento, Haddad se despedia da prefeitura, derrotado por João Doria (PSDB) no primeiro turno das eleições municipais. Assim, a SMDU e a APAF tinham um projeto para começar a ser executado e a perspectiva de saída das equipes que ocupavam cargos comissionados.

Havia o temor de que, com a troca de gestão, os objetivos do LoP fossem alterados ou o contrato não fosse assinado. Isso levou os técnicos que compunham a APAF a adotar uma série de ações a fim de chamar a atenção da nova gestão para a importância da iniciativa e de impossibilitar alterações em seu desenho original. Uma carta em que se reforçava o compromisso com a execução do LoP foi redigida e levada para integrantes da equipe do prefeito eleito, a fim de que incorporassem o projeto na transição de governo¹¹³. Os integrantes

¹¹¹ Mayors Challenge é uma "competição entre prefeitos" da Bloomberg Philanthropies que premia iniciativas inovadoras e com potencial de replicação. A competição voltada para a América Latina e o Caribe de 2016 recebeu inscrição de 290 cidades, com São Paulo terminando em primeiro lugar. As outras quatro cidades finalistas foram Bogotá (com projeto de educação no transporte escolar), Santiago (com ação de combate à obesidade em escolas), Guadalajara (com apresentação de um banco de dados público de processos de licitação) e Medellín (com um projeto de microcrédito para combate à agiotagem ligada ao tráfico de drogas).

¹¹² Bloomberg Philanthropies é uma entidade filantrópica fundada pelo ex-prefeito de Nova York (2002 a 2013) e magnata Michael Bloomberg que incentiva iniciativas municipais em cinco áreas: meio ambiente, saúde pública, inovação no governo, educação e cultura. A entidade já fomentou ações em 810 cidades de 170 países. Em 2020, investiu US\$ 1,6 bilhões em projetos pelo mundo. Disponível em <<https://www.bloomberg.org/>>.

¹¹³ De acordo com os relatos, a partir de relações pessoais de membros da gestão petista com políticos da gestão tucana, a carta foi assinada por Julio Semeghini (PSDB), coordenador da campanha de Doria e chefe da equipe de transição.

da APAF também publicaram um balanço das ações da SMDU para, além de dar publicidade às iniciativas realizadas pela pasta, gerar constrangimentos em ações da nova administração que intentassem descontinuar projetos em andamento.

Mais relevante, contudo, foi a criação de um arranjo de governança pelos técnicos do LoP em conjunto com a financiadora internacional que possibilitaria a execução do projeto por uma equipe situada fora da gestão, com o acompanhamento de entidades ligadas à outorgante do prêmio e a partir de pagamentos que não passariam pelos cofres da prefeitura. Para evitar que o dinheiro fosse para o Tesouro Municipal, onde poderia ser disputado por outros setores e ser alvo de alterações de finalidade, foi utilizada uma operadora fiscal ligada à Bloomberg Philanthropies, a Vital Strategies¹¹⁴, que ficaria responsável pelo repasse de recursos. Tal arranjo, vantajoso também pelo fato de contornar os morosos processos licitatórios e tornar viável um projeto de curto prazo, tinha como respaldo pareceres jurídicos feitos por procuradores da prefeitura. Uma segunda entidade externa, a Delivery Associates¹¹⁵, foi vinculada à execução do LoP, ficando responsável por consultorias sobre a gestão do projeto e pelo reporte das ações à financiadora. A equipe técnica a ser formada para executar o projeto seria vinculada à Vital Strategies, ainda que respondesse à SMDU, responsável pela coordenação institucional das ações. O arranjo de governança foi complementado por um comitê intersecretarial¹¹⁶ alocado no gabinete do prefeito e que se reuniria mensalmente para acompanhar as ações do LoP. Como vemos no relato, esse comitê foi mais uma estratégia dos técnicos para garantir o funcionamento do projeto em novo ambiente institucional:

Montamos um comitê intersecretarial para trazer pessoas de outras secretarias para perto. A gente tentou trazer os secretários, o alto escalão do Verde, Trabalho, Inovação, Seria uma forma de envolver as pessoas e conseguir apoio das outras secretarias para implementar o LOP. Essas coisas, o trânsito entre secretarias, aconteciam antes [na gestão de Haddad] de maneira bem informal. Aí, em 2017, as coisas ficaram mais a portas fechadas, mais controladas. Esse comitê foi uma forma de estabelecer essa articulação. (Marcela Ferreira, arquiteta e urbanista, assessora técnica da SMDU entre 2016 e 2017, em entrevista para esta pesquisa realizada em 01 de março de 2021).

¹¹⁴ Vital Strategies é uma organização global presente em mais de 70 países e que atua em parceria com governos e outras entidades no enfrentamento de diferentes problemas, principalmente relacionados à saúde. Disponível em <https://www.vitalstrategies.org/>

¹¹⁵ Delivery Associates é uma consultoria internacional focada em auxiliar governos e outras entidades a desenvolverem e implementarem ações de grande impacto público e social. Disponível em <https://www.deliveryassociates.com/>

¹¹⁶ O comitê intersecretarial era coordenado pelo Gabinete do Prefeito e composto por representantes da SMDU, SMDet, SVMA e SMSB. Os representantes das secretarias reuniam-se mensalmente com o prefeito para acompanhar o andamento do programa e avaliar os resultados alcançados.

Como já era esperado, a nova gestão da SMDU extinguiu a APAF e desligou assessores que ocupavam cargos comissionados. Contudo, com o arranjo de governança formado para a implementação do LoP e após pressão de funcionários envolvidos, foi possível manter parte da equipe original, com uma servidora de carreira, três assessores comissionados e um estagiário dedicados ao projeto. Alguns deles seriam mais tarde contratados pela própria Vital Strategies, na fase de execução do LoP. Segundo relatos, a continuidade da equipe foi fruto de reivindicação dos técnicos feita diretamente à Bloomberg Philanthropies. Ainda durante as conversas iniciais, o projeto foi cobiçado por secretários de outras pastas, interessados no prêmio de US\$ 5 milhões¹¹⁷. Para resistir às tentativas de alteração, a equipe do LoP pediu a procuradores da assessoria jurídica da secretaria pareceres fundamentando que ele precisaria se manter fiel à proposta ganhadora do concurso. Também defendeu internamente a designação de um gestor do alto escalão para coordenar a iniciativa. Como argumento, os técnicos afirmavam que era uma determinação da outorgante do prêmio que o projeto tivesse visibilidade política e operacional. A estratégia deu certo. Além de ter preservado o desenho inicial, garantiu a indicação de um gestor do alto escalão para cuidar da coordenação. Por fim, em novembro de 2017, após a resolução de pendências burocráticas para que a Vital Strategies operasse no Brasil, foi assinado o contrato entre a Prefeitura de São Paulo e a Bloomberg Philanthropies.

4.2. Abandono eminente e reanimação: ativismo burocrático e suporte institucional

Durante o período de um ano que antecedeu a assinatura do contrato entre a Prefeitura de São Paulo e a Bloomberg Philanthropies, a equipe do LoP trabalhou na reestruturação do projeto, adequando-o ao orçamento cinco vezes maior que o projetado. Por exigência da entidade internacional, o desenho original do LoP tinha um grande apelo relacionado ao uso de tecnologias da informação, prevendo a construção de uma plataforma digital que mostraria todos os atores e iniciativas ligados pela cadeia da agricultura no município. Para ampliar o escopo, foram consultados técnicos de órgãos que executavam ações para a agricultura, como COSAN, CODAE e a CAE de Parelheiros. Além disso, o projeto foi levado aos conselhos de políticas públicas, como CDRSS e COMUSAN-SP, e debatido com integrantes de OSC. Ao fim, a implementação do LoP foi organizada em três eixos de ação: dados e evidências, com as

¹¹⁷ Segundo os relatos, o secretário-adjunto da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, Felipe Sabará (Novo), que assumiu a pasta em abril de 2017 no lugar de Soninha Francine (PPS/Cidadania), teria se reunido com a equipe do LoP para apresentar um projeto de assistência social a ser implantado em Parelheiros e que poderia contar com a verba da Bloomberg Philanthropies.

ações ligadas ao levantamento de informações sobre a agricultura no extremo sul; cadeia de valor, com foco no acesso a mercados e no fomento de novos negócios relativos à agricultura; e fortalecimento da agricultura, com ações de assistência técnica e extensão rural a todos os agricultores da zona rural sul, independentemente do tipo de produção. A aproximação de atores familiarizados com a temática da agricultura na cidade e enraizados no território deu à equipe do LoP uma inserção maior na realidade do extremo sul paulistano. Como consequência disso, a assistência técnica e extensão rural passou a ser a prioridade da equipe para legitimar o programa junto ao público-alvo de agricultores, como mostra o relato:

A visão era a de que o projeto deveria começar com a assistência técnica, que é uma das demandas principais dos agricultores e que foi vista por nós como uma forma de se inserir com legitimidade neste território. Um dos grandes méritos do projeto é a assistência técnica, ter gente em campo dando assistência na ponta. Mas isso não estava na proposta original, que cabia em um milhão de dólares. E quando a prefeitura ganha um prêmio cinco vezes maior, faz a equipe ter que pensar em outro projeto. Batemos muita cabeça e começamos com a assistência técnica, para o projeto cobrir uma lacuna existente nas políticas públicas do município, a falta de uma assistência estruturada e continuada (Mathews Vichr Lopes, arquiteto e urbanista, analista no projeto Ligue os Pontos pela Vital Strategies e Bloomberg Philanthropies, em entrevista para esta pesquisa realizada em 31 de maio de 2021).

Se por um lado a equipe operacional do LoP ganhava enraizamento na rede de atores e instituições previamente existente ligadas ao tema da agricultura, por outro a dinâmica institucional era desfavorável. A primeira fase de execução, iniciada em janeiro de 2018, foi marcada por uma grande marginalização do LoP dentro da secretaria e por interferências políticas. Um dos motivos para o desdém com o projeto estava no fato da antiga SMDU ter incorporado, na gestão de João Doria (PSDB), toda área de licenciamento, o que deixou a pasta – agora chamada Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) – com muito mais atribuições do que tinha antes. Além disso, a secretária Heloisa Proença, arquiteta e urbanista que comandara a SEMPLA na gestão de Celso Pitta (PPB), tinha como maior prioridade a regulamentação da nova lei de zoneamento, decorrente do Plano Diretor Estratégico de 2014. O secretário-adjunto da pasta, Marcos Campagnone, um servidor de carreira da EMPLASA a quem foi designada a coordenação do LoP dentro da prefeitura, também não demonstrava interesse pela iniciativa. E o gestor executivo indicado pela SMUL para comandar as ações se mostrou extremamente problemático, tendo entrado em conflito com integrantes da equipe do projeto e com representantes da Delivery Associates, entidade contratada pela Bloomberg Philanthropies e que tinha se tornado mais presente justamente por ter percebido o descontrole e o vácuo institucional que se instaurara, como vemos no relato:

A gente não conseguia articular nada. Era eu conversando com secretária, coisa completamente estranha às políticas públicas. Nosso secretário-adjunto e coordenador não conseguia comunicar às outras pastas o que ele precisava. Foram meses de conflito interno na equipe. Foi muito difícil. A Delivery Associates estava com a gente constantemente e reportava esses problemas que o projeto tinha de gestão para a Bloomberg. E qual é a tese do Mayors Challenge? É que o engajamento dos atores-chave, do prefeito, é muito importante para as coisas serem feitas. Essa é a visão que eles têm sobre políticas públicas. (Depoimento de anônimo 3, integrante da equipe do projeto Ligue os Pontos, para esta pesquisa em 24 de fevereiro de 2021).

Diante dos problemas de gestão reportados pela Delivery Associates à outorgante do prêmio, e dada a falta de engajamento do alto escalão da Prefeitura de São Paulo na execução do LoP – o que feria o espírito do Mayors Challenge –, a Bloomberg Philanthropies congelou o repasse de recursos em outubro de 2018, proibindo novas contratações. Após ter se aproximado de um término prematuro, o projeto seria reanimado graças a um novo rodízio de personagens no interior da secretaria ocasionado por mais uma troca de gestão na prefeitura. No começo de 2019, o prefeito Bruno Covas (PSDB), que assumira o posto após saída de João Doria (PSDB), eleito governador, retirou a área de licenciamento das atribuições da pasta, recriando a SMDU. O novo secretário, Fernando Chucre, nomeou seu secretário-adjunto, José Amaral Wagner Neto, como novo coordenador do LoP. Coincidentemente, o novo coordenador era engenheiro agrônomo, ex-diretor do instituto Florestal¹¹⁸ e dono de uma certificadora de orgânicos. Com as mudanças, as tentativas de convencimento feitas pela equipe operacional e dirigidas ao alto escalão surtiram efeito, voltando a existir um olhar para o projeto dentro da secretaria:

A gente falou tudo o que estava acontecendo para o Neto. Ele disse: “Entendi. Tem um recurso, a prefeitura não deu bola nenhuma para ele, estamos quase perdendo o dinheiro e uma oportunidade muito importante”. Isso foi muito determinante para o projeto continuar. Ele viu o valor, entendeu o projeto e falou: “bora tocar”. Tanto que ele gastava mais horas do que deveria com o projeto sendo secretário-adjunto. Fazia reuniões, conseguíamos despachar [como o secretário]. Com o Neto as coisas fluíram. (Depoimento de anônimo 3, integrante da equipe do projeto Ligue os Pontos, para esta pesquisa em 24 de fevereiro de 2021).

Paralelamente a isso, os problemas de gestão que o LoP enfrentava chegaram ao conhecimento da comunidade acadêmica e das OSCs envolvidas com a agricultura na cidade. E os técnicos que compunham a equipe do projeto voltaram a atuar de maneira proativa na tentativa de pressionar as diferentes secretarias que compunham a estrutura de governança intersetorial para darem atenção às ações. Uma estratégia adotada foi a de levar o tema às

¹¹⁸ O Instituto Florestal, entidade vinculada à Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo desde 1986, é responsável pela gestão de parte das unidades de conservação do estado e dá apoio à gestão da Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo, criada pela UNESCO.

reuniões dos conselhos participativos, que possuíam legitimidade para realizar cobranças ao executivo e exigir cumprimento de contratos. Assim, os conselheiros do COMUSAN-SP, do CMDRSS e do CAE se articularam para chamar atenção da prefeitura para a execução do LoP. Essa estratégia também surtiu efeito, como mostra o relato de uma conselheira do COMUSAN-SP na época:

Técnicos do Ligue os Pontos vieram nos procurar para que a gente fizesse uma cobrança por atraso na execução do projeto. E aí a gente se articulou com a comissão gestora da inserção de orgânicos na alimentação escolar, que tinha todo o interesse [no programa], e com o Conselho de Alimentação Escolar (CAE). A gente escreveu um ofício conjunto, cobrando das várias secretarias envolvidas a implementação das políticas de SAN e o fortalecimento do Ligue os Pontos. Porque ele era uma atividade estratégica para essas políticas. No final de 2018, conseguimos conversar com os secretários da Educação, das Subprefeituras e da SMDU. E aí a coisa começou a deslanchar. (Vera Villela, nutricionista, técnica aposentada da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de São Paulo, conselheira e ex-presidente do COMUSAN-SP representando o Sindicato de Nutricionistas do Estado de São Paulo, em entrevista para esta pesquisa realizada em 27 de março de 2021).

Como consequência do ativismo realizado por técnicos da equipe do LoP e das cobranças feitas pelos conselheiros, também passou a ser mais ativo o comitê intersecretarial que fazia parte da estrutura de governança do LoP. Tais ações isoladas não teriam tido eficácia sem o engajamento do secretário-adjunto da SMDU. Interessado no tema, ele passou a realizar a costura entre os diferentes setores e a levar as pautas do LoP ao gabinete do prefeito. Assim, o projeto readquiriu um respaldo institucional completo. O último passo foi uma viagem para Nova York feita por uma delegação composta por diferentes secretários e pelo chefe de gabinete do prefeito com o objetivo de mostrar para a Bloomberg Philanthropies que havia na Prefeitura de São Paulo o engajamento do alto escalão com o LoP. Foram então retomados os repasses do prêmio.

4.3. Implementação do LoP: entrega de resultados e ações durante a pandemia

Com a retomada dos repasses pela financiadora internacional, a execução do projeto Ligue os Pontos passou a transcorrer em normalidade a partir de junho de 2019, com a contratação de uma nova gestora, ampliação da equipe de gestão e formação de equipes de campo. Segundo os relatos, cada área do arranjo de governança do projeto passou a cumprir de forma organizada sua função específica – a gestão institucional pelo coordenador do projeto dentro da secretaria, a gestão executiva pela gestora contratada pela Vital Strategies, e a execução técnica pela equipe dedicada a isso. A previsão inicial de encerramento era em junho de 2020. Mas devido à pandemia de COVID-19, o projeto ganhou uma terceira fase, sendo

estendido até junho de 2021. Neste período de reanimação e normalização, a implementação do LoP promoveu o fortalecimento de iniciativas dos diferentes setores da prefeitura voltadas para a agricultura no extremo sul de São Paulo. Também pode contar com a expertise já existente em órgãos da prefeitura para executar parte de suas ações. Além da articulação intersetorial, houve também testes de iniciativas piloto que contaram com o apoio de OSC. Nos itens abaixo, detalho como transcorreu a dinâmica institucional e política para esses avanços.

4.3.1. Dinâmica intersetorial: sinergias e limites da integração de ações

Dentre as realizações do LoP, foi promovida uma importante ampliação das ações de assistência técnica e extensão rural a partir da atuação de uma grande equipe de campo, que contava com 4 engenheiros agrônomos, 2 técnicos agrícolas, 1 engenheiro ambiental, 1 biólogo, 1 geógrafo, 1 sociólogo e 1 pedagogo. Chamava a atenção também a remuneração desses profissionais. Devido ao câmbio desvalorizado no Brasil e ao fato dos pagamentos serem feitos em dólares, os vencimentos mensais chegavam a mais de R\$ 10 mil, algo incomum para cargos similares na administração municipal. Houve investimentos em insumos (mudas, biofertilizantes, adubação verde e compostos orgânicos) e maquinário (roçadeira, perfurador de solo, vitrines de fruticultura, energia solar e captação de água de chuva) para o atendimento dos agricultores. E a equipe de gestão também foi ampliada, chegando a nove profissionais, sendo 5 contratados pela Vital Strategies e 4 servidores de carreira da prefeitura (SÃO PAULO, 2020b). Ao todo, 20 pessoas atuavam no projeto, sem contar profissionais pagos para a realização de assessorias ou serviços específicos.

A fluidez das articulações realizadas pelo LoP com os diferentes setores variava de acordo com o grau de centralidade que a pauta da agricultura tinha em cada um deles. A secretaria do Trabalho (SMDet), por exemplo, onde estava a COSAN, coordenadoria responsável pelas ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional no município, possuía interesse na temática, especialmente porque a secretária, Aline Cardoso (PSDB), era simpática ao tema da agricultura e do combate ao desperdício de alimentos. Para executar parte das ações relacionadas à cadeia de valor, foi realizada uma parceria entre o LoP e uma autarquia vinculada à SMDet, a Agência São Paulo de Desenvolvimento (ADESAMPA). Com isso, foi empregado todo o *know-how* que a agência já possuía para a oferta de cursos de capacitação empreendedora na região de Parelheiros e Capela do Socorro e aceleração de pequenos negócios rurais. Além disso, o LoP viabilizou a instalação em Parelheiros de um espaço de *coworking* público que faz parte de um projeto da ADESAMPA – o Teia –, numa mostra de sinergia entre as equipes.

Já na secretaria das Subprefeituras (SMSUB), para onde fora levado o setor de abastecimento e agricultura (DAA) e a gestão da CAE de Parelheiros – entregues a um aliado da coalizão de governo, como vimos no capítulo 3 –, o tema da atividade agrícola do extremo sul paulistano era marginalizado. Isso se explicava pelo volume de atribuições da SMSUB (toda a zeladoria da cidade), do DAA (todas as feiras da cidade), e pelo perfil político da pasta (comandada por um partido político aliado da coalizão de governo). Dada a inexistência de engajamento institucional na SMSUB, a interação entre a política de ATER feita pelo município e a realizada pelo LoP ocorreu sem uma coordenação mais afinada, com falhas na operação das ações e desentendimentos entre as equipes.

4.3.2. Capacidade intersetorial: tirando do papel ideias de diferentes setores

É interessante notar que, com o LoP, instrumentos há muito tempo previstos em relatórios, decretos e leis, mas que nunca tinham sido criados ou implementados, foram finalmente concretizados (ou quase, quando à espera de uma assinatura do prefeito). O LoP constituiu um grupo técnico para a implantação da escola de agroecologia na sede do Parque Municipal Nascentes do Ribeirão Colônia, em Parelheiros, ideia que aparecia nos relatórios sobre a criação da APA Capivari-Monos no início dos anos 2000¹¹⁹. E ajudou a tirar do papel o instrumento de Pagamentos por Serviços Ambientais, previsto no PDE-2014 e que era indicado como solução para o fomento de atividades econômicas sustentáveis nos debates sobre as áreas de mananciais da década de 1990. Assim, em conjunto com a SVMA, secretaria que tinha se distanciado das ações voltadas para a agricultura nos anos anteriores, foi desenvolvido o Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PMSA), elaborada a minuta do decreto que regulamenta o programa de PSA na cidade – batizado de PSAmpa – e redigida a minuta do primeiro edital do FEMA para seleção dos beneficiados¹²⁰. Com a regulamentação do PSA, as verbas do FEMA poderiam voltar a ser destinadas para a agricultura sustentável do extremo sul de São Paulo após hiato de cerca de 8 anos. Com isso, o projeto dava o impulso inicial para a reanimação de políticas que se encontravam em latência, no plano das intenções de técnicos e nas demandas das OSC que

¹¹⁹ O diagnóstico realizado em 2002 pelo grupo de trabalho sobre agricultura da APA Capivari-Monos mencionava o objetivo de implantação de um "centro de educação ambiental para disseminação de tecnologias agrícolas brandas" a ser instalado dentro do Parque Natural Municipal da Cratera de Colônia (SÃO PAULO, 2002, p. 30).

¹²⁰ Dentre os beneficiados pelo PSAmpa poderão estar agricultores da zona rural sul que adotam boas práticas de produção, que estão em transição agroecológica ou que preservam áreas florestadas.

circundam a temática da agricultura no município. Para a execução do PSampa, faltava só o decreto do prefeito.

Dentre outras ações intersetoriais, pode ser citado o compartilhamento com a equipe do GeoSampa¹²¹, responsável pelo mapa digital da cidade de São Paulo, de uma base de dados com a localização de todas as unidades produtivas existentes na zona rural do extremo sul paulistano. Há, no entanto, exemplos de iniciativas que permaneceram adormecidas mesmo no contexto de estrutura de gestão reforçada e de apoio explícito do alto escalão do governo. É o caso da instalação de um pátio de compostagem de resíduos em Parelheiros para o fornecimento de adubo aos produtores rurais, ação intersetorial prevista tanto no PDE-2014 quanto no PLAMSAN e que chegou a ser anunciada pelo próprio prefeito – em episódio reportado na introdução dessa dissertação –, mas que não foi realizada até o final da execução do LoP.

4.3.3. Dinâmica da inserção social: enraizamento territorial e centralidade na rede

Ao longo da execução dos planos de ação, o LoP promoveu seis encontros com agricultores e entidades da sociedade civil que atuam na região. O objetivo desses encontros foi a realização de devolutivas sobre as iniciativas do programa¹²², o que garantiu a inserção do projeto no território e a articulação com o público-alvo (SÃO PAULO, 2020b). Esse enraizamento foi facilitado com a contratação de moradores da região para realizarem consultorias de mobilização e para comporem a equipe de campo. Uma das pessoas que integraram a equipe de campo do LoP foi o geógrafo Arpad Spalding, que atuara pelo Instituto Kairós em meados de 2010 durante a formação da COOPERAPAS e que possuía muitos laços com agricultores de Parelheiros e Marsilac e com entidades que adquiriam produtos da região. Outros personagens importantes para a inserção territorial do projeto foram dois servidores aposentados da prefeitura com histórico de atuação na região contratados para a realização de pontes com públicos locais. Contando com atores advindos da sociedade civil e da administração municipal em sua equipe permanente ou entre seus consultores contratados e mantendo em sua equipe os técnicos advindos da antiga APAF que possuíam interlocução com a comunidade acadêmica que se debruçava sobre a temática da agricultura na cidade, o LoP

¹²¹ Ver GeoSampa. Disponível em <http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/SBC.aspx>

¹²² Dentre os presentes nesses encontros, realizados em espaços no extremo sul de São Paulo, estavam representantes de entidades como COOPERAPAS, Sindicato Rural, Associação de Produtores Rurais de Parelheiros (APRUPAR), ONG SOS Marsilac, Associação Empresarial do Polo de Ecoturismo (AMTECI), conselhos gestores das APAs Capivari-Monos e Bororé-Colônia, órgãos estatais como CETESB e SABESP, universidades e de outras OSCs que atuam na região.

conseguiu se posicionar de maneira bastante centralizada na rede de relações que envolvia a atividade agrícola no extremo sul e no município como um todo.

O posicionamento privilegiado do LoP se repetia na rede de relações institucionais que circunda as ações direcionadas para a atividade agrícola e para a preservação de mananciais. Na equipe gestora do LoP estava a geóloga Patrícia Sepe, servidora de carreira do SVMA transferida para a SMDU para atuar na implementação de ações relacionadas à zona rural. Além disso, uma das preocupações do projeto era promover um alinhamento entre os diferentes setores da prefeitura e os conselhos de políticas envolvidos com a agricultura. Dessa forma, o LoP mantinha viva sua motivação original de “ligar os pontos” dispersos da cadeia de agricultura da cidade, como podemos ver no relato da gestora do projeto, Nicole Gobeth, feito nos meses finais do programa:

A gente está fazendo nesses últimos meses de projeto um alinhamento entre conselhos e setores relacionados à questão da agricultura. Para que, por exemplo, o COMUSAN, a COSAN, os bancos de alimentos e as Casas de Agricultura, que são o braço operacional no campo, estejam alinhados. Isso está disperso dentro da prefeitura. O braço executor lá na ponta com os produtores está embaixo de uma secretaria. Os conselhos que lidam com a parte rural estão sob coordenação de outras secretarias. A questão da agricultura é muito pulverizada dentro da prefeitura. Então o que a gente está propondo é que haja uma diretriz de comando e a execução de uma única linha. (Nicole Gobeth, engenheira florestal e gestora do Projeto Ligue os Pontos, em entrevista para esta pesquisa realizada em 09 de março de 2021).

A inserção no território e as articulações com OSC e com conselhos participativos realizadas pelo LoP permitiu ao projeto a incorporação de ações específicas voltadas para o enfrentamento dos efeitos da pandemia de COVID-19, que ocasionou o recrudescimento da problemática da fome na cidade e a queda do escoamento de pequenos produtores rurais, como vimos no capítulo 3. Uma dessas ações foi a destinação de cestas de produtos da agricultura familiar para favelas e comunidades carentes. Ela foi viabilizada por um projeto piloto do LoP que consistia na formação de Grupos de Consumo Responsável (GCR) e de Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSA), formas de comércio direto entre produtores e consumidores que possuem um antigo histórico associado a OSC¹²³. Um dos grupos de consumo foi formado com integrantes do colégio particular Micael e do coletivo cultural Cachoeiras, da comunidade COHAB Raposo Tavares, vizinha do colégio, na zona oeste de São Paulo. Neste arranjo, parte

¹²³ Os GCR são iniciativas da sociedade civil criadas como alternativa aos circuitos alongados de abastecimento alimentar. Baseiam suas ações na aquisição direta de produtos dos agricultores apoiados, numa relação de confiança e apoio mútuo, pautada pela autogestão e pelos princípios do comércio justo e solidário. O GCR em atividade mais antigo no Brasil é o Movimento de Integração Campo Cidade (MICC), criado na década de 1980 na Vila Alpina, zona leste de São Paulo, no contexto das greves realizadas no ABC e da atuação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) (MASCARENHAS; GONÇALVES, 2017).

do valor das cestas adquiridas subsidiava a doação de cestas para famílias que não tinham condição de pagar. Complementava a ação um apoio financeiro dado pelo Fundo Fica. Com isso, 40 famílias em situação de insegurança alimentar da comunidade puderam ter acesso a cestas de verduras, frutas e legumes gratuitamente durante seis meses. Na outra ponta, os grupos de consumo formados viabilizaram o início da transição agroecológica de agricultores de pequeno e médio porte da região de Parelheiros e Marsilac (CIDADE QUE SUSTENTA A AGRICULTURA, 2021b). No relato de Felipe Bonifácio, integrante do coletivo Cachoeiras, que viabilizou as ações na comunidade da COHAB Raposo Tavares, podemos ver como o projeto alcançava capilaridade através de conselheiros do COMUSAN-SP e da presença na equipe do geógrafo Arpad Spalding, personagem central na rede de ONGs e conselhos relacionados com a temática da agricultura. Interessante ver também como a doação de cestas de orgânicos foi acompanhada de uma ação de conscientização feita pelo coletivo de cultura:

A Maria Angélica, que é membro do COMUSAN-SP, nos apresentou o Arpad [Spalding], que nos apresentou o Ligue os Pontos. E assumimos a tarefa para o CSA ser implantado. (...) Fizemos um cadastro das famílias [da comunidade] com um recorte de vulnerabilidade, e 40 delas receberam a cesta gratuitamente. São as famílias que montam a cesta, que ajudam a descarregar o caminhão que vem de Parelheiros. Parte de trabalho com essas famílias é de mudança cultural: entender o que são alimentos orgânicos, o que são as PANCs, como faz o bom aproveitamento dos alimentos. (Felipe Valentim Bonifácio, integrante do Grupo do Espaço Cultural Cachoeiras, da COHAB Raposo Tavares, em depoimento dado no evento "Cidade que sustenta - CSA popular: De quem produz para quem precisa", transmitido pelo canal de Youtube do Instituto Kairós em 25 de março de 2021).

4.4.LoP e continuidade: busca por financiadores e suporte do governo do Estado

Próximo ao encerramento do programa, a equipe do LoP passou a buscar a internalização das iniciativas do projeto na Prefeitura de São Paulo, a fim de garantir a sustentabilidade dos resultados obtidos. E uma das grandes preocupações era com o dinheiro para financiar as ações. Sem recursos, seria interrompida toda a assistência técnica criada pelo programa. Uma alternativa buscada foi garantir uma rubrica ligada às atividades do LoP na Lei Orçamentária Anual, demanda essa que era compartilhada com o CMDRSS. Através do conselho, foi realizada uma análise sobre o orçamento das ações para a agricultura em São Paulo nos últimos anos, excetuando os investimentos feitos pelo LoP. E descobriu-se que desde 2018 a área sofria com uma redução de recursos¹²⁴. A demanda por criação de rubricas no

¹²⁴ De acordo com a análise do CMDRSS, os valores destinados às ações relacionadas à agricultura e ao desenvolvimento rural sustentável na cidade nas leis orçamentárias anuais (LOA) de 2018, 2019 e 2020 se mantiveram constantes em torno de R\$ 1 milhão, sendo que em 2020 foi destinado o menor valor do período, de

orçamento destinadas ao suporte à atividade agrícola, contudo, não foi atendida. Para dificultar ainda mais o cenário, uma nova mudança no secretariado, realizada no início do segundo mandato de Bruno Covas (PSDB), em 2021, reagrupou os setores de urbanismo e licenciamento. Fernando Chucre e Wagner Neto, que davam suporte institucional ao LoP, deixaram a recriada SMUL. Vendo que a pauta da agricultura não teria mais espaço na pasta, Neto realizou uma costura com colegas de secretariado, articulando a transferência do LoP para a SMDET, de Aline Cardoso (PSDB), entusiasta do tema.

Sem novas fontes orçamentária, mas sendo encerrado numa secretaria com interesse em encontrar alternativas de continuidade, o LoP passou a mirar outros dois caminhos. O primeiro consistiu na busca por novos financiadores internacionais. Com a visibilidade que o projeto ganhou, conseguiu-se o apoio do Instituto Interelos¹²⁵, através da EllenMcArthur Foundation¹²⁶. O outro caminho no qual a equipe do projeto apostou foi no suporte da ATER do Governo do Estado, que se tornou parceiro do LoP em uma das ações de estruturação da assistência técnica continuada. Essa parceria teve como base uma plataforma desenvolvida pelo LoP chamada SisRural¹²⁷, em que informações sobre as visitas técnicas a agricultores são armazenadas e sistematizadas. Foi estabelecido um termo de cooperação entre a Prefeitura de São Paulo e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) do Estado no qual o governo estadual assumiria a hospedagem e manutenção do SisRural. A parceria com o governo do Estado em torno na plataforma digital era bastante razoável do ponto de vista dos técnicos do LoP: “era é um sistema grande, muito ‘bala de canhão’ para uma formiguinha, para três técnicos que atuam na CAE de Parelheiros”, explica Mathews Lopes. Em contrapartida, foi estabelecido um plano de trabalho de apoio à agricultura no município de São Paulo por parte da SAA. A articulação dessa cooperação, ainda que tenha contado com participação do alto escalão dos governos no

R\$ 950 mil. O conselho identificou também uma baixa capacidade de execução orçamentária das secretarias, que não empenham e nem liquidam os recursos previstos (SÃO PAULO, 2021a).

¹²⁵ Instituto Interelos é uma entidade voltada ao desenvolvimento de modelos e projetos de negócios voltados para a inclusão socioeconômica e combate à pobreza e à desigualdade no Brasil. Com o LoP, o instituto desenvolveu um processo de captação de novos parceiros e investidores. Disponível em <http://interelos.org.br/cause/ligue-os-pontos/>

¹²⁶ Fundação Ellen MacArthur é uma entidade filantrópica britânica fundada em 2009 voltada para a promoção da economia circular. Integra a Platform for Accelerating the Circular Economy (PACE), criada em 2018 no Fórum Econômico Mundial. Em abril de 2021, firmou parceria com a Cidade de São Paulo para promoção do programa Sampa Circular. Dentre as ações do programa está o apoio ao LoP. Disponível em <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/pt/not%C3%ADcias/sao-paulo-parceira-estrategica>

¹²⁷ O SisRural - Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural e Ambiental - visa suprir a lacuna de informações sistematizadas na ATER municipal, proporcionando a coleta, análise e tomada de decisão baseada em dados, além de ser o repositório oficial do cadastro de produtores e UPAs da cidade. A ferramenta usa código aberto e pode ser replicada em outros municípios. Disponível em <https://sisrural.prefeitura.sp.gov.br/>

momento de formalização institucional, foi feita inicialmente através da interlocução informal entre técnicos de médio escalão das duas esferas governamentais, como vemos no relato:

Juntamos com eles [técnicos do Governo do Estado], que são parceiros antigos da prefeitura. Parceiros do ponto de vista dos servidores, que já realizaram ações em colaboração anteriormente. O projeto tem muito isso, das relações que foram possibilitadas pelos servidores, entre servidores, e não a partir de articulações políticas [do alto escalão]. Andou muito dessa forma orgânica. A gente faz muito isso, interage com muitas secretarias. Se vamos falar com alguém da coordenação, ou da alimentação, a gente consegue conversar diretamente com os outros servidores. E a gente fez parceria para construir juntos esse sistema [SIS-Rural] para que sirva para o Estado de São Paulo. (Mathews Vichr Lopes, arquiteto e urbanista, analista no projeto Ligue os Pontos pela Vital Strategies e Bloomberg Philanthropies, em entrevista para esta pesquisa realizada em 31 de maio de 2021).

O caso do Sis-Rural dá uma mostra interessante da capacidade de atuação intergovernamental adquirida pelo LoP. Com essa ferramenta, os técnicos extensionistas podiam preencher um *checklist* para avaliar o grau de adequação ambiental de uma unidade de produção agrícola. O formulário digital, desenvolvido pelo LoP para ser replicado em outras cidades do Estado, utilizou um protocolo recém-criado pelo Governo do Estado de mitigação de danos por agricultores convencionais. É o Protocolo de Transição Agroecológica¹²⁸, que dá tempo suficiente de adequação para o produtor até que ele esteja de fato preparado para aderir ao sistema orgânico. O uso de um protocolo de “mitigação de danos” e a parceria entre a Prefeitura de São Paulo e o Governo do Estado nos remete a outro momento da trajetória de políticas para a agricultura do extremo sul paulistano: quando projetos estaduais – como Guarapiranga Sustentável e o Protocolo de Boas Práticas Agroambientais – deram o impulso inicial para a reestruturação do PROAURP e a qualificação da CAE de Parelheiros, tirando as ações para a agricultura da latência em que se encontravam no município. Se naquela ocasião, em meados de 2010, as ações foram facilitadas pela proximidade entre os irmãos José Roberto Graziano (PSDB), supervisor da ABAST, e Francisco Neto Graziano (PSDB), secretário do Meio Ambiente do Estado, no caso da cooperação feita com o LoP a interlocução direta entre equipes é que foi determinante, induzindo o alinhamento entre os altos escalões dos governos. Outra diferença está no fato de que, em 2010, era o Estado que possuía uma diversidade maior de instrumentos para levar aos municípios situadas nas bacias da Billings e Guarapiranga. Agora, em 2021, é o município de São Paulo que possui um arsenal de instrumentos de

¹²⁸ O Protocolo de Transição Agroecológica foi desenvolvido em 2016 pelas Secretarias de Estado de Meio Ambiente (SMA) e da Agricultura e Abastecimento (SAA) em conjunto com a Associação de Agricultura Orgânica (AAO) e o Instituto Kairós. Disponível em <https://www.codeagro.sp.gov.br/transicao-agroecologica/protocolo-de-transicao-agroecologica>

adequação da agricultura aos objetivos de preservação dos mananciais de água que espera difundir pela região metropolitana e além.

4.5. Síntese: redes, instituições e articulação internacional como suporte ao LoP

O projeto Ligue os Pontos encerrou suas atividades em junho de 2021 com um bom saldo de realizações e uma boa efetividade das iniciativas. Ao todo, 160 agricultores passaram a ser beneficiados pela assistência técnica da prefeitura e 70 passaram a contar com algum tipo de produção ecológica, em um crescimento de 70% em relação ao período anterior ao projeto¹²⁹. O LoP também desenvolveu outras métricas de avaliação, como uma nota atribuída aos 160 agricultores acompanhados pela assistência técnica a partir da aplicação do *checklist* do Protocolo de Transição Agroecológica citado anteriormente. Também nesse quesito foi possível perceber evolução de 46% na adoção de boas práticas agroambientais¹³⁰. Na trajetória de ações voltadas para a agricultura do extremo sul de São Paulo, tais resultados alcançados em um período de cerca de quatro anos é um feito inédito. Como vimos, o projeto foi executado tal qual pensado originalmente, resistindo a tendências de mudança e de marginalização dentro da prefeitura. Ao fim, conseguiu implementar ações que integraram iniciativas de diferentes setores do município – com maior sinergia em alguns e mais dificuldades de cooperação em outros – e combinaram iniciativas da Prefeitura de São Paulo e do Governo do Estado. Entendemos que tais resultados não são consequências automáticas das “boas intenções” intersetoriais presentes no projeto. Enxergando o caso pelo olhar que incorpora a dinâmica da *politics* como fator endógeno da produção transversal de *policies*, podemos compreender, como faz Pires (2016 apud BICHIR & CANATO, 2019, p. 243), que “a intersectorialidade precisa ser produzida, não é um dado, e envolve problemas de ação coletiva”. O que, então, permitiu a resistência às trocas de gestão e o êxito intersectorial e intergovernamental no caso do LoP?

Podemos argumentar que a existência de duas entidades externas acompanhando o projeto, contratadas pela outorgante do prêmio, deu aos burocratas de médio escalão que compuseram a equipe original do LoP mais estratégias de implementação. Com a Delivery Associates, que prestou consultoria técnica, foi realizado um planejamento de ações que serviu

¹²⁹ Em 2019, havia no extremo sul paulistano 20 agricultores em transição agroecológica e 21 produtores com algum tipo de certificação de produção orgânica. Já em 2021, os números saltaram para 32 agricultores em transição agroecológica (aumento de 60%) e 38 com certificação orgânica (aumento de 80%).

¹³⁰ Nas avaliações periódicas dos agricultores, cada aplicação do questionário de 48 perguntas gerava uma nota que variava de 0 a 10. A média de todas as notas em novembro de 2019 foi de 4,3. Já em maio de 2020 foi de 5,3. Finalmente em junho de 2021 alcançou 6,3, um aumento de 46% em relação à primeira avaliação.

de referência ao longo de toda a fase de implementação do programa. Além disso, em um momento de grande desorganização e abandono do projeto dentro da gestão municipal, a Delivery Associates serviu como porto seguro para reporte de problemas e legitimação de ações pela equipe técnica. Já com a Vital Strategies, que realizou a execução financeira, foi possível garantir a continuidade da equipe original e a destinação de forma célere do montante de US\$ 2,1 milhões (SÃO PAULO, 2021b) exclusivamente para as ações relacionadas à agricultura. Assim, uma relevante capacidade financeira adquirida pode ser bem gerida graças ao arranjo de governança construído, em que pese o fato de o projeto não ter utilizado o valor total da premiação, de US\$ 5 milhões, em grande medida devido aos percalços políticos enfrentados no meio do caminho. Ainda assim, é inegável o papel dos recursos financeiros, materiais e humanos, que ampliaram as capacidades estatais para uma execução mais poderosa das ações.

Contudo, ainda que muito relevante, não foi a existência de um ator internacional que, por si só, garantiu a atuação integrada horizontalmente – com ações realizadas em conjunto com diferentes secretarias e conselhos participativos –, e verticalmente – com parcerias realizadas com OSCs e equipes do Governo do Estado. Como ocorrera em outras ocasiões na trajetória de políticas para a agricultura, dois fatores foram fundamentais para a continuidade e o sucesso das ações: de um lado, a atuação proativa da equipe de burocratas na busca de estratégias de implementação e preservação do projeto; de outro, o respaldo dado por gestores do alto escalão do governo, que puxavam de volta para o centro da agenda a pauta da agricultura quando essa escapava para o estado de latência, legitimavam as ações dentro da gestão e costumavam apoiar entre seus pares. Além disso, canais formais e informais de interlocução com a sociedade civil, com a comunidade acadêmica, com conselhos de políticas públicas e com equipes de diferentes burocracias funcionaram como um fator de resiliência do projeto, fornecendo mais caminhos para que a equipe de técnicos resistisse às paralisações no momento de crise e encontrasse formas de executar as ações de maneira articulada intersetorialmente.

Assim, o êxito do LoP dependeu da presença de um ator internacional promovendo e financiando o projeto. Mas foi também necessária a existência de uma rede de relações já constituída, formada por atores do poder público e da sociedade civil, com vínculos formais e informais, com capilaridade em burocracias e enraizamento no território, que é tributária dos programas, das políticas e dos espaços criados e institucionalizados ao longo de toda a trajetória pregressa de iniciativas voltadas para a agricultura no município de São Paulo. Tais fatores deram ao LoP uma capacidade de atuação intersetorial que explica o avanço considerável no apoio à agricultura existente no extremo sul de São Paulo.

Por fim, é importante destacar, como fazem Bichir & Canato (2019), o papel da dimensão cognitiva, relacionada aos valores e percepções sobre a agricultura dos diferentes atores envolvidos no sucesso ou insucesso da integração intersetorial. Se diferentes compreensões sobre a atividade agrícola estavam por trás de paralisações, descontinuidades e mudanças de foco nas ações para a agricultura ao longo das quase duas décadas de ações que revisitamos até aqui, talvez na execução do LoP, ao menos entre aqueles que concordavam com a relevância das ações para a agricultura, houve convergência sobre quais caminhos deveriam ser percorridos. Isso nos leva a questionar: qual é o papel das ideias na trajetória de políticas públicas para a agricultura da área de mananciais? É o que buscaremos compreender no próximo capítulo.

5. Ideias relacionadas à agricultura no extremo sul e institucionalização simbólica

Sou agricultora, moro na periferia do extremo sul de São Paulo. Minha mão é marcada pelo cabo da enxada. Eu não me sinto desvalorizada, tenho orgulho da minha profissão. Pessoas que estão pra lá da ponte têm visão diferente. - **Ana Coutinho, a Ana do Mel**, em fala no evento Experimenta no SESC Vila Mariana, em outubro de 2017. Anotação de caderno de campo.

Em geral o que tem acontecido é sempre o urbano comer o rural. São Paulo, espero, vai conseguir fazer o contrário. A zona rural é importante para a cidade se reconhecer. Muitas pessoas nem sabem que existem esses produtores rurais. - **Nabil Bonduki**, relator do PDE-2014 na Câmara dos Deputados, em entrevista ao UOL realizada pelo autor desta pesquisa na época da aprovação no plano, em 21 de julho de 2014¹³¹.

As instituições e intenções que delineiam as interações entre atores sociais ao longo da trajetória de produção de políticas públicas para a agricultura do extremo sul de São Paulo não são vazias de significado e simbologias. Elas estão preenchidas por visões de mundo e formas de compreender o território e a atividade agrícola. A emergência da temática da agricultura no debate político da cidade, os embates entre atores sobre a direção que o incentivo à agricultura deveria ganhar e os momentos em que o tema submergiu na agenda da prefeitura podem ser compreendidos melhor ao iluminarmos as ideias que circulam corporificadas nos atores e cristalizadas nas instituições.

A literatura da chamada “virada ideacional” tem destacado o papel das opiniões e valores dos diferentes grupos sociais e dos saberes de comunidades profissionais, cientistas e acadêmicas nos resultados dos processos políticos. A peculiaridade das ideias está no fato delas conformarem as percepções e interpretações dos atores sobre os problemas e atuarem como referenciais, paradigmas e enquadramentos para as soluções que os atores dão a tais problemas (JOBERT; MULLER, 1987; HALL, 1993; CAMPBELL, 1998). Isso não significa dizer que elas operam sozinhas. Como afirmam Szwako e Perissinotto (2019, p. 380), ideias precisam ser defendidas por pessoas e sustentadas por coalizões políticas. Estão, portanto, encarnadas em atores agregados em comunidades epistêmicas e coalizões de defesa ou conectados em redes de relações. Ideias podem se tornar hegemônicas frente a outras que são marginalizadas, assim como podem ser transformadas em processos de aprendizagem. Também operam cristalizadas nas regras produzidas a partir dos processos interativos. Por esse motivo se diz que instrumentos

¹³¹ CYMBALUK, Fernando. Zona rural pode salvar o verde, mas prefeitura precisa atuar, diz vereador. UOL, 21.jul.2014. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2014/07/21/entrevista-zona-rural-pode-barrar-avanco-urbano-e-salvar-meio-ambiente.htm>>. Acesso em 28.dez.2021.

não são neutros. Eles portam representações da realidade que estruturam a ação pública e produzem efeitos específicos (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004).

Para a compreensão do papel das ideias na ação do Estado sobre um território ou um fenômeno social, são de grande valia as metáforas visuais utilizadas por Scott (1998), em *Seeing Like a State*, e por Szwako e Gurza Lavallo (2019), em *Seeing Like a Social Movement*. Na metáfora de Scott, “enxergar como Estado” diz respeito às simplificações, classificações e hierarquizações com as quais os agentes estatais tornam visíveis ou legíveis as dinâmicas e problemáticas do mundo social. Já a proposição de Szwako e Gurza Lavallo é a de que esses esquemas cognitivos utilizados pelo Estado para enxergar as dinâmicas que constituem o mundo social são construções que podem ser disputadas e influenciadas por movimentos e organizações da sociedade civil. Ocorrendo isso, o Estado passaria a utilizar as categoriais construídas e sedimentadas a partir das interações entre atores estatais e societais e a “enxergar como um movimento social” (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019, p. 413). A vantagem de tal abordagem está também no fato dela evidenciar a existência de uma dimensão cognitiva de capacidade de atuação do Estado, que se somaria às já conhecidas dimensões técnico-administrativa e político-relacional (GOMIDE; PIRES, 2014). Isso porque, para Scott, uma das fontes de poder do Estado está na forma como descortina a realidade social e no modo como produz conhecimento sobre os grupos sociais e o território que deseja ordenar. E para Szwako e Gurza Lavallo, a institucionalização de ideias advindas de atores civis formata capacidades expressas em categorias que estruturam as políticas públicas e modelam a organização e atuação dos atores coletivos.

As formas de classificação podem também ser pensadas como mediações necessárias para se acessar e se produzir o mundo social (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019, p. 417). Os atores sociais fazem isso através de leis, regras, programas políticos, cartas de reivindicações e ferramentas como mapas. Um insight interessante é o de Vertesi (2008), para quem mapas são artefatos imagéticos que, ao mesmo tempo que representam uma dada realidade, funcionam como mediadores técnicos para a intervenção sobre tal realidade. Em sua investigação sobre os efeitos simbólicos do mapa do metrô de Londres, a autora mostra que a representação gráfica cristalizada em um mapa estrutura expectativas e narrativas e direciona as interações e intervenções sobre o território representado (VERTESI, 2008, p.11). Mapas enquadram a realidade caótica e constroem o objeto que é alvo das intervenções realizadas pelos atores sociais.

O objetivo deste capítulo é o de olhar para as ideias que informam as interações e intervenções relacionadas à agricultura no extremo sul de São Paulo. O foco está em

compreender as transformações que as ideias foram sofrendo ao longo do tempo e em avaliar como promoveram novas capacidades para impulsionar a agricultura na área de mananciais. Faremos isso observando as formas de nomear, classificar e mapear a agricultura que, gradualmente, foi sendo desvelada na cidade e para a cidade.

5.1.A agricultura invisível: autoritarismo e paradigma do meio ambiente intocado

A agricultura foi por muitos anos ilegível nos regimes de governança que se sucederam na região do extremo sul ao longo do século XX, como vimos no capítulo 1. Vimos também que as restritivas Leis de Proteção aos Mananciais (LPM) foram criadas sob a influência das preocupações com controle ambiental advindas de fóruns internacionais como a Conferência de Estocolmo¹³². O paradigma dominante no debate sobre o meio ambiente na época estava calcado em objetivos de preservação extremamente técnicos, corporificados em instrumentos de “comando e controle” e em regras de “poluidor-pagador”. Tal ideal se filiava à vertente do “preservacionismo”, que concebe a necessidade de afastar o ser humano da natureza para preservá-la, o que seria alcançado com a criação de áreas separadas da sociedade urbano-industrial onde usos e atividades poderiam ser fortemente controlados e regrados (DIEGUES, 2008). Descoladas da dinâmica real do território, as normas restritivas se mostrariam ineficazes e acarretariam graves efeitos adversos, como a venda dos terrenos desvalorizados em mercados informais e o abandono da atividade agrícola dando espaço a loteamentos clandestinos. Esse é um exemplo de como a legislação urbana tecnicista do governo do Estado, baseada em razões científicas e criada em contexto de autoritarismo, era cega às dinâmicas do território e às realidades locais (SCOTT, 1998). Tal limitação nas formas de conhecimento e raciocínio estatal geravam uma baixa capacidade para a criação de conformidade com as regras (“*compliance*”). Em vez de alcançarem seus objetivos de preservação ambiental, as leis criadas provocaram consequências trágicas na região, verificadas com a explosão dos problemas socioambientais.

É possível verificar esse efeito cognitivo da LPM e da perspectiva “preservacionista” na capacidade estatal ao observarmos um momento mais recente da história. Nas décadas de 1990 e 2000, a Prefeitura de São Paulo já contaria com novas burocracias (capacidades técnico-administrativas) e conselhos participativos (capacidades político-relacionais) para atuar com as questões ambientais do município. Contudo, são frequentes os relatos de técnicos que atuavam

¹³² A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, foi a primeira grande reunião de chefes de Estado promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) para debater a degradação ambiental.

na região do extremo sul de São Paulo nessa época afirmando que as vias e outras características da região englobada pelas leis de proteção ambiental não figuravam nos mapas oficiais do município. Na visão desses burocratas, por “não constar no mapa”, era como se a região não estivesse disponível para a atuação estatal e para a criação de políticas públicas. Sem mostrar o que havia nas áreas protegidas, os mapas oficiais da prefeitura se assemelhavam às cartografias medievais em que locais desconhecidos e inexplorados eram representados com figuras de monstros ou com o aviso: “aqui há dragões” (“*here be dragons*”) (VERTESI, 2008). Percebemos esse efeito no relato de uma técnica da Prefeitura de São Paulo:

O mapa oficial do município, que chama MOC, era um caderno gigante. Cada subprefeitura tinha um. Esse mapa acabava na altura do São Rafael [bairro de Parelheiros], depois só tinha as estradas principais e alguns loteamentos isolados. Parelheiros era como um grande nada. O que tem lá? Nada. (...) Nesse recorte, tudo o que está lá é como se, para o município, não importasse. Porque é onde não pode fazer isso, não pode fazer aquilo. E onde não pode nada, pode tudo. Porque não tem gestão. Não tem agenda de política pública. É *laissez-faire* total. (Maria Lúcia Bellenzani, engenheira agrônoma, atuou na SVMA, no CADES e na Subprefeitura de Parelheiros entre 1993 e 2012, em entrevista para esta pesquisa em 24 de novembro de 2020)

5.2. A agricultura legível: democracia e paradigma do meio ambiente multifacetado

Vimos que as transformações que se verificariam na década de 1980 no ambiente político e institucional do Brasil teriam reflexos nas ações voltadas para as áreas de mananciais do extremo sul paulistano. Contudo, seriam decisivas também grandes mudanças nos paradigmas relacionados à proteção do meio ambiente no mundo. Em contraponto à perspectiva “preservacionista”, emergiu nos fóruns internacionais sobre a questão ambiental a corrente “conservacionista”, que se fiava na ideia de desenvolvimento sustentável¹³³. Na perspectiva da sustentabilidade, os objetivos de crescimento econômico, de proteção ambiental e de justiça social são vistos como compatíveis. Contrária a ideia de “crescimento a qualquer custo”, os ideais “sustentáveis” presentes no Relatório Brundtland¹³⁴, na conferência Rio-92 e na Agenda

¹³³ A ideia de “desenvolvimento sustentável” foi construída em contraponto à visão existente entre economistas que entendiam o vocábulo “desenvolvimento” como sinônimo de crescimento econômico (VEIGA, 2015; RAWORTH, 2017).

¹³⁴ No relatório “Nosso Futuro Comum”, preparado sob liderança da primeira-ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland para a Assembleia Geral da ONU em 1987, foi cristalizada a ideia de desenvolvimento sustentável como a ambição de atender as necessidades humanas do presente sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também o façam.

21¹³⁵ se baseavam na busca pelo bem-estar econômico, ambiental e social das presentes e futuras gerações.

Por esse motivo, estava presente nos esquemas cognitivos de técnicos e especialistas que criaram a nova Lei de Proteção e Recuperação dos Mananciais (LPRM) e as leis específicas da Billings e da Guarapiranga a intervenção fundamentada em padrões realistas e compatíveis com as características socioeconômicas do território e a promoção de usos sustentáveis em áreas desocupadas com o objetivo de evitar o abandono e a ocupação inadequada (MARTINS, 2006, p. 120-121). O olhar para o território também se transformava, passando a adotar perspectiva multifuncional, que admite múltiplos usos das áreas dotadas de recursos ambientais. Nas leis específicas da Billings e do Guarapiranga, áreas com atividade agrícola tornaram-se visíveis nos mapas (**figura 8**). E no Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA), que integra as leis específicas, passava a ser previsto o apoio às “atividades agrícolas remanescentes” e à “produção de hortaliças baseada em novas tecnologias como a agricultura orgânica”¹³⁶.

Contudo, as novas iniciativas instituídas nesses arranjos de governança intergovernamentais também estabeleciam fortes controles sobre a produção agrícola. Por esse motivo, ainda que o poder público passasse a enquadrar a agricultura de uma nova maneira, reconhecendo sua existência e incluindo a atividade em suas estratégias de preservação, mantinha o tecnicismo calcado em controles rigorosos, aferição de resíduos gerados e parâmetros complexos de adequação de difícil compreensão para o pequeno agricultor. A história foi diferente no âmbito do município de São Paulo. A partir da atuação de técnicos na nova SVMA e de conselheiros do recém-criado CADES, ideias relacionadas ao incentivo a atividades econômicas sustentáveis ganharam espaço e destaque. Nos debates para a criação da APA Capivari-Monos, a agricultura, visualizada com maiores detalhes no mapa (**figura 9**), foi classificada com novo status, tida como estratégica para a proteção dos mananciais.

¹³⁵ Na Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992 foi elaborada a Agenda 21, plano de ação com foco no desenvolvimento sustentável a ser adotado tanto globalmente quanto pelos países e governos locais.

¹³⁶ PDPA Guarapiranga, Lei Estadual nº 12.233/2006.

Figura 8 – Mapa do uso e ocupação do solo da APRM da Bacia do Guarapiranga mostra a existência de atividade agrícola (ano: 2006)

Fonte: Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA) da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga, Secretaria do Meio Ambiente (SMA) do Estado de São Paulo

pequenos agricultores. A tônica era realizar levantamentos das unidades produtivas e mapear a agricultura. A primeira pesquisa sobre a atividade agrícola do extremo sul de São Paulo, feita em 1992 por técnicos da SEMPLA, identificou 146 produtores rurais – sendo 85% deles pequenos agricultores. Outros levantamentos seriam feitos no período, alguns deles por burocracias estaduais especializadas nesse trabalho – como a CATI e o IBGE. Interessante notar que, a cada levantamento feito, crescia o número de agricultores identificados na região (**tabela 5**). Não parece que havia uma corrida de pessoas para plantar no extremo sul de São Paulo, e sim que o Estado ia refinando suas contagens a partir do olhar interessado na atividade. Ainda que tal interesse fosse, inicialmente, personificado nos burocratas de médio escalão e linha de frente que atuavam de maneira proativa no território.

Tabela 5 – Número de unidades de produção agrícola por ano e levantamento

Ano	Responsável pelo levantamento	UPs	Recorte
1992	SEMPLA, Prefeitura de São Paulo ¹	146	Extremo sul paulistano
2006	Censo Agropecuário, IBGE	193	Totalidade no município ²
2007	LUPA/CATI, Governo do Estado de SP ³	253	Extremo sul paulistano
2009	CAE/ABAST, Prefeitura de São Paulo ⁴	320	Extremo sul paulistano
2016	LUPA/CATI, Governo do Estado de SP	323	Extremo sul paulistano
2017	Censo Agropecuário, IBGE	550	Totalidade no município
2020	Ligue os Pontos, Prefeitura de São Paulo ⁵	515	Extremo sul paulistano

¹ Levantamento realizado por iniciativa de técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA), no contexto do programa SOS Mananciais.

² O Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do Governo Federal, não apresenta dados desagregados por regiões, apenas o total no município, incluindo, as zonas Norte, Sul, Leste e Oeste.

³ Levantamento Unidades de Produção Agropecuária, realizado pela Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) do Estado de SP.

⁴ Levantamento realizado por iniciativa de técnicos da Casa de Agricultura Ecológica (CAE) e da Supervisão de Abastecimento (ABAST) no contexto da reestruturação do PROAURP.

⁵ Coleta e processamento de dados foram feitos pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Obs: Variação nos números entre os levantamentos devem-se, em parte, a forma como cada pesquisa define o que é contabilizado: O IBGE usa o Estabelecimento Agropecuário (EA), que corresponde a todos os produtores ativos em área urbana ou rural. Já a LUPA leva em consideração a Unidade de Produção Agropecuária (UPA), que corresponde a um único imóvel rural, mesmo que esse esteja dividido entre diversos agricultores posseiros e meeiros.

Fonte: IBGE, CATI, CEBRAP, Prefeitura de São Paulo, Biazoti (2020). Elaboração própria.

Mas a descrição do perfil de agricultores e o reconhecimento do território através de mapas também começou a ser feito em interlocução com a população local e com organizações da sociedade civil nas atividades participativas relacionadas à criação da APA Capivari-Monos e do Plano Regional Estratégico de Parelheiros. Como efeito da participação social e da autonomia inserida das novas burocracias locais, o Estado passou a contar com instituições políticas mais abertas aos saberes e às práticas correntes nas áreas em que as intervenções eram realizadas. Dessa forma, as ações estatais passaram a contar com a capacidade de correção dada pela interação socioestatal (SCOTT, 1998). Também nessas atividades participativas era praxe a elaboração de mapas (**figura 10**), artefatos através dos quais iam sendo criadas expectativas

e narrativas sobre o extremo sul de São Paulo e a agricultura ali existente, permeadas por visões trazidas pelos técnicos e por saberes proporcionados por quem ali atua e reside, como notamos no relato bem-humorado da técnica da prefeitura:

O plano regional a gente fez participativamente. E trabalhava com mapa o tempo inteiro. Os grupos com mapas plotados, várias camadas de informação. E alguns mapas em papel vegetal plotados. A gente chamava de SIG Tupiniquim, "feito na unha" [SIG é a sigla para Sistema de Informações Geográficas]. (Maria Lúcia Bellenzani, engenheira agrônoma da SVMA entre 1993 e 2012, em entrevista para esta pesquisa. Ver ficha técnica no apêndice)

Figura 10 – Mapeamentos feitos em reuniões participativas no contexto da criação da APA Capivari-Monos

Fonte: Caderno do Plano de Manejo da APA Capivari-Monos, Acervo SVMA (esq.) e Leo Malagoli (dir.)

5.3. Mudanças de foco: paradigmas do combate à fome e da agricultura produtiva

Como vimos no capítulo 2, a primeira política pública voltada especificamente para o apoio à agricultura do município de São Paulo foi o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAURP), criado na gestão de Marta Suplicy (PT). Esse programa tinha como perspectiva não a proteção ambiental dos mananciais, mas sim o combate à fome. Era recente na época a construção de uma nova forma de enquadrar o tema, com as noções de “segurança alimentar e nutricional”¹³⁷ e de “soberania alimentar”¹³⁸, um fruto da interação entre atores estatais, sociedade civil¹³⁹ e entidades internacionais. No primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva Lula (PT), foram institucionalizadas ações que articulavam a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares com ações de segurança alimentar e nutricional, como o

¹³⁷ A ideia de “segurança alimentar e nutricional” está relacionada à possibilidade de as pessoas produzirem ou comprarem alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazerem suas necessidades diárias para uma vida ativa e saudável.

¹³⁸ A noção de “soberania alimentar” abrange o direito dos povos a escolherem a forma de produção e distribuição de alimentos e a preservarem de suas identidades culturais e alimentares.

¹³⁹ Dentre as iniciativas da sociedade civil que pautavam o tema da fome estão o movimento Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, e o Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN).

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)¹⁴⁰. Mas apesar da existência no nível federal de instrumentos que fomentavam a agricultura de caráter comercial, as ações do PROAURP foram pautadas pelas ideias de outro campo, o da agricultura urbana, que se associava ao debate do combate à fome, mas que se diferenciava da perspectiva da agricultura “rural”.

A agricultura urbana (AU) era um tema em debate na época em diferentes fóruns internacionais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)¹⁴¹ e a Resources Centres on Urban Agriculture and Food Security (RUAF)¹⁴², entidades com influência na criação de políticas públicas em diferentes cidades do mundo. Defendido como uma ação capaz de gerar múltiplos impactos, dentre os quais geração de renda e inclusão social, o plantio em espaços públicos e vazios das cidades relacionava-se à criação de sistemas agroalimentares locais e circuitos curtos de produção e distribuição de alimentos (MOUGEOT, 2006; CABBANES, 2012). Junto à noção de AU, aparecia também a de agricultura periurbana, esta sim associada a unidades agrícolas próximas das cidades e de exploração intensiva (NAGIB, 2016, p. 43). Contudo, o conceito de agricultura urbana e periurbana (AUP) diferenciava tais práticas da atividade agrícola praticada no meio rural. Para MOUGEOT (2000), um dos principais teóricos da AUP, ela é diferente e complementar à agricultura rural, dado que está integrada no sistema socioeconômico e ecológico urbano (NAGIB, 2016, p. 45).

O Plano Diretor Estratégico de 2002, na seção intitulada “Da Agricultura Urbana”, e o PROAURP de 2004, ao institucionalizarem o apoio à agricultura na cidade de São Paulo, adotaram o enquadramento dado pelos debates sobre o combate à fome e a AUP. Porém, essas políticas não contemplavam a agricultura comercial tal qual faziam os instrumentos criados ao nível federal e não iluminavam as especificidades ambientais da agricultura praticada na área de mananciais. O PDE-2002 apresentava como diretriz de apoio à agricultura apenas “o aproveitamento dos terrenos públicos e uso dos terrenos particulares com o objetivo de combate à fome e à exclusão social”¹⁴³. Curioso notar que isso ocorria em dissonância com a ideia de “rural” que era impulsionada em outras iniciativas, como a APA Capivari-Monos e o Plano Regional Estratégico de Parelheiros (PRE-Parelheiros). Exemplo dessa dissonância pode ser

¹⁴⁰ O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado pelo Artigo 19 da Lei Federal 10.696/2003. Possui duas finalidades básicas: promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.

¹⁴¹ O PNUD criou seu comitê de AU em 1991. A ONU-Habitat adotou a AU como uma de suas ações estratégicas em 1996. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) desenvolveu o programa “Food for The Cities” em 1999.

¹⁴² A RUAF, criada em 1994, desenvolve pesquisas e intervenções de agricultura urbana em parceria com ONGs locais e governos locais e nacionais, principalmente em países da África, da América Latina e do Sul da Ásia (OLIVEIRA, 2017, p. 27).

¹⁴³ Ver Artigo 52 da Lei Municipal 13.430/2002.

notado no fato de o PDE-2002 ter extinguido a antiga zona rural do município, enquanto o PRE-Parelheiros estabelecia o “desenvolvimento rural” como diretriz, associando-o às ideias de “proteção dos mananciais” a partir da promoção da “sustentabilidade”¹⁴⁴. Os enquadramentos do combate à fome, de um lado, e da sustentabilidade, de outro, não coincidiam quanto aos esquemas de classificação (**figura 11**), o que impedia a produção de sinergias.

Figura 11 – Enquadramentos cognitivos da agricultura na gestão de Marta Suplicy (PT) entre 2001 e 2004

Fonte: Elaboração própria

Também na forma de representar a demarcar no mapa a agricultura, os esquemas classificatórios utilizados pelas políticas criadas a partir da nova agenda urbana e de combate à fome representavam desconexões com a forma como o tema vinha sendo construído a partir da perspectiva da sustentabilidade. Com a extinção das antigas Z8-100, que configuravam a zona rural do município, um instrumento específico foi criado para contemplar a atividade agrícola, a Zona Especial de Produção Agrícola e Extração Mineral (ZEPAG). Ainda que com as ZEPAGs essas áreas passassem a contar com um olhar específico de gestão, o novo instrumento as visualizava como exceções no território da cidade, que era ou urbano ou destinado à preservação. Além disso, não possibilitava a distinção entre o que é atividade agrícola e o que é atividade de extração de minério (**figura 12**). Por fim, ao tratar as áreas destinadas à preservação ambiental com instrumentos específicos, como a Zona Especial de Preservação Ambiental (ZEPAM), o olhar do PDE-2002 voltava a se associar ao paradigma

¹⁴⁴ Ver Livro XX Anexo à Lei Municipal 13.885/2004.

“preservacionista”, que compreende a necessidade de separação entre natureza e presença humana.

Figura 12 – Perímetro das Zonas Especiais de Produção Agrícola e Mineral (ZEPAGs) demarcadas pelo Plano Diretor Estratégico de 2002

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo

Uma mudança na forma de enquadramento da agricultura ocorreria nas gestões de José Serra (PSDB) e Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD) na Prefeitura de São Paulo, em que as agendas do combate à fome e da agricultura urbana e periurbana perderam espaço, levando o PROAURP a um período de latência. Tal fato deve-se às perspectivas que se tornaram dominantes nas secretarias responsáveis pelas ações direcionadas à agricultura, como a SVMA e a Supervisão de Abastecimento (ABAST). O primeiro escalão desses setores – o secretário do Verde, Eduardo Jorge (PV) e o supervisor da ABAST, José Roberto Graziano (PSDB) – tinham visões contrárias ao enfoque dado pelo PROAURP. A AU, feita em terrenos não utilizados ou subutilizados, passou a ser vista pela prefeitura como algo inapropriado, que sujeitava os alimentos ao contágio pela poluição das águas, do ar e do solo urbano (OLIVEIRA, 2017, p. 82). Já a agricultura orgânica era vista como algo utópico, pouco efetivo, distante da realidade do agricultor. As ações voltadas para a agricultura no extremo sul só saíram do estágio de latência em 2009, no início do segundo mandato de Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD), quando passaram a operar sob a égide do incentivo à agricultura familiar de caráter comercial.

As expectativas sobre a agricultura do peessedebista José Roberto Graziano, supervisor da ABAST, se alinhavam ao referencial que emergiu na década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), relacionado à produção agrícola de pequeno e médio porte. Em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) institucionalizava a categoria simbólica da “agricultura familiar”, conceito criado por acadêmicos que buscavam destacar a importância da pequena agricultura para a economia do país¹⁴⁵. Fruto da interação entre a comunidade acadêmica, os movimentos sociais do campo e atores políticos (SZWAKO; GURZA LAVALLE, 2019), a nova forma de classificação estatal reconhecia o agricultor familiar como ator político sujeito de direitos e beneficiário de políticas públicas¹⁴⁶. Contudo, as políticas públicas de crédito do PRONAF criadas na época estabeleceram um referencial produtivista, centrado nos agricultores familiares com maior potencial para reagirem aos estímulos financeiros com aumento de produção e da renda (GRISA, 2012, p. 142). A partir desse olhar comercial e produtivista sobre a agricultura familiar, a atividade agrícola do extremo sul paulistano passou a ganhar a atenção da Prefeitura de São Paulo.

Tal mudança, entretanto, não se daria de forma dissociada das preocupações ambientais. O fato dos agricultores familiares em São Paulo serem majoritariamente os que estão situados nas áreas de mananciais tornava mandatário a preocupação com a adequação ambiental da produção agrícola ali realizada. Mais uma vez, operava nessa dinâmica o legado das leis de proteção ambiental mais antigas. Dessa mescla entre a perspectiva da agricultura comercial e da preservação ambiental resultou uma abordagem inovadora, baseada na promoção de formas alternativas de produção que não se resumiam ao plantio orgânico – cuja adoção e certificação exigia tempo e investimentos que a maioria dos produtores não podiam realizar. Uma forma menos rigorosa de abordar a agricultura compatível com a preservação ambiental, a ideia de “baixo impacto” ou de “boas práticas”, passaria a guiar as ações das equipes técnicas da

¹⁴⁵ O conceito de “agricultura familiar” se opunha às análises que viam no “campesinato” uma forma de produção que desapareceria na modernidade ou que se subordinaria ao capitalismo. Segundo Grisa (2012), três obras deram impulso à categoria: “O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica”, de José Eli da Veiga (1991); “Paradigmas do capitalismo agrário em questão”, de Ricardo Abramovay (1992) e “A agricultura familiar I: uma realidade multiforme”, de Hugues Lamarche (1993).

¹⁴⁶ Anteriormente, as políticas para “pequenos e micro agricultores” estavam dispersas em setores agrícolas, de combate à pobreza e de colonização e desenvolvimento rural (BAMBINI, 2019, p. 17). O PRONAF democratizou o crédito rural, estendendo-o à agricultura familiar. Políticas como PNATER (criada em 2003), de assistência técnica, o PAA (2003), o PNAE (2009) e a Política Nacional da Agricultura Familiar (2006) completam o quadro de inclusão da agricultura familiar no âmbito das ações do Estado.

prefeitura, sendo institucionalizada no Programa de Agricultura Limpa¹⁴⁷ e nas feiras da “agricultura limpa” criadas em lugares como o parque Burle Marx e o Modelódromo do Ibirapuera. Nessa mistura de perspectivas, são formadas áreas de intersecção, como esquematizado na **figura 13**. No relato abaixo, podemos ver como as duas temáticas foram costuradas discursivamente por técnicos da prefeitura:

O mote, que eu acho que convenceu as pessoas, é que a agricultura tem uma função ambiental, função de produção de água. (...) Essa ideia das águas era um pouco trazer a discussão ambiental para dentro da produção de alimentos. (...) No final, a gente estava querendo fazer todo um trabalho de convencimento para o mercado [da agricultura familiar] dizendo isso: 'a produção de Parelheiros é sustentável, produz água'. (Nadiella Monteiro, diretora do Departamento de Agricultura da ABAST entre 2009 e 2012, em entrevista para esta pesquisa em 02 de março de 2021)

Figura 13 – Enquadramentos cognitivos da agricultura na gestão de Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD) entre 2009 e 2012

Fonte: Elaboração própria

Com as categorias de “água limpa” e de “baixo impacto”, o Estado passou a compreender melhor as dificuldades enfrentadas pelo produtor para se adequar às imposições ambientais, admitindo o incentivo ao produtor agrícola em processo de “transição” para formas de produção ecológica. Essa abordagem de minimização de danos tornava mais factível a adesão aos programas pelos agricultores. Um fruto dessa política foi a formação da primeira cooperativa de produção ecológica do extremo sul de São Paulo. Os agricultores que participaram de sua criação incorporam na simbologia da entidade tanto a ideia de “água limpa”

¹⁴⁷ O Programa Agricultura Limpa tinha como base o Protocolo de Boas Práticas Ambientais, criado pelo Governo do Estado, cujo objetivo era promover a adoção de técnicas sustentáveis pelos agricultores. Os produtores que aderissem ao protocolo se comprometiam a conservar os recursos naturais. Em contrapartida, enquanto realizavam a transição ecológica gradual da produção, podiam vender seus produtos em feiras de orgânicos da prefeitura.

– presente no nome, Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo – quanto a referência à legislação ambiental das APAs – presente na sigla COOPERAPAS. Também na imagética utilizada para veicular a ideia de que na área de mananciais há agricultores “produtores de água” são usados mapas como artefatos mediadores sobre os quais se construíam as novas narrativas (**figura 14**). Ainda que caracterizada por um movimento *top-down*, em que noções vindas do alto e médio escalão da ABAST orientavam as ações para a agricultura no território, o potencial das novas formas classificatórias estava na articulação entre os paradigmas da agricultura familiar comercial e da sustentabilidade ambiental. Essa sinergia gerou capacidades estatais para promover a agricultura comercial sustentável no extremo sul de São Paulo e capacidades dos agricultores para atuarem de forma cooperada e adaptada ao ambiente institucional que ia se configurando.

Figura 14 – Agricultura representada com mapas do extremo sul de São Paulo na produção imagética da COOPERAPAS e da CAE de Parelheiros (ano: entre 2009 e 2011)

Crédito: Angélica Campos Nakamura (NAKAMURA, 2016, p. 188) (esq.); Fernando Cymbaluk (dir.)

5.4. Ampliação de foco: agroecológico, rural, sustentável e solidário

O olhar para a agricultura do extremo sul a partir dos esquemas classificatórios da agricultura familiar comercial causou a necessidade de compatibilizar o arcabouço de políticas públicas do município com as legislações federais e estaduais voltadas à produção rural

familiar. Contudo, como já vimos, a eleição de Fernando Haddad (PT) em 2012 provocaria uma paralisação nas ações de apoio à agricultura realizadas pela ABAST e pela SVMMA. A pauta da adaptação da legislação paulistana aos marcos nacionais passaria então a ser vocalizada pelas organizações da sociedade civil, com reivindicações realizadas através da Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica. Dentre as demandas, estavam a recriação da zona rural, a implementação de programas de compras públicas da agricultura familiar e a criação de um “conselho municipal de agricultura orgânica”.

Todas essas demandas seguiam uma mesma lógica de adequação municipal a instrumentos federais, que por sua vez eram fruto de encaixes institucionais produzidos por atores estatais e organizações sociais em processos mutuamente constitutivos em nível nacional. A recriação da zona rural estava diretamente relacionada à uma necessidade burocrática para que os agricultores tivessem acesso às políticas públicas federais e estaduais voltadas para a agricultura familiar – programas de crédito e de compras públicas, como PRONAF e PAA. Já na área de compras públicas, a reivindicação visava um aperfeiçoamento da diretriz para compras da agricultura familiar instituída pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). E no caso da área de segurança alimentar, a reanimação de políticas criadas nos anos 2000 ocorreria com a adesão pelo município ao Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), espelhando todos os instrumentos que compunham a política federal.

A somatória de políticas públicas produzidas neste período está associada à ampliação das redes e intensificação das conexões entre atores que compõem o tecido relacional do Estado – novas ONGs e movimentos trazendo novas agendas, novas burocracias nas áreas do Trabalho e da Educação abrindo canais de interlocução com a sociedade civil, como vimos no capítulo 3. Mas a explicação para esse rol de institucionalizações está também ligada a novas ideias que circulavam nas redes ampliadas, estruturando as ações públicas e viabilizando coalizões de atores. Diferentemente dos momentos anteriores de paralisação e mudança de foco da trajetória de ações para a agricultura em São Paulo, houve uma agregação de ideias relacionadas ao desenvolvimento sustentável, à segurança alimentar e nutricional, à agricultura familiar e à alimentação saudável. Isso deve-se ao fato de os novos esquemas cognitivos que orientam o olhar sobre a agricultura serem marcados por um caráter mais global e interdisciplinar, com objetivos que exigem a articulação entre diferentes setores e áreas de políticas.

Uma perspectiva que se tornou mais influente foi a da agroecologia, conceito que alarga o foco sobre a agricultura, estabelecendo objetivos que envolvem aspectos econômicos (viabilidade comercial de agricultores e uso de recursos locais), sociais (autossuficiência

alimentar e desenvolvimento rural) e ambientais (manutenção da biodiversidade e das funções do ecossistema local)¹⁴⁸. Os grupos que compartilhavam essa forma de olhar para a atividade agrícola em São Paulo se conectavam em redes nacionais e internacionais formadas por ONGs, acadêmicos e movimentos sociais críticos ao modelo dominante de agricultura construído a partir da chamada Revolução Verde¹⁴⁹. A rede da agroecologia tornou-se mais influente na produção de políticas públicas no país a partir da formação de fóruns como a Associação Brasileira da Agroecologia (ABA) e Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) nos anos 2000 (GRISA, 2012, p. 157). Pouco a pouco, o enfoque agroecológico foi se tornando o mais aderente à atuação de técnicos da prefeitura e de ONGs junto a agricultores no extremo sul de São Paulo. Por outro lado, a agenda da agroecologia absorveu em seus fóruns a agenda urbana, passando a tematizar questões como a do direito à cidade (BIAZOTI, 2020, p. 70). Um exemplo disso foi a apresentação da experiência dos “agricultores da região dos mananciais em Parelheiros” em um encontro nacional de agroecologia no qual foi destacada a multiplicidade da agricultura urbana¹⁵⁰.

A perspectiva da agricultura urbana, por sua vez, tornou-se mais plural e polissêmica, contemplando fatores como a garantia da segurança alimentar e nutricional, a promoção da sustentabilidade nas cidades e a resiliência dos territórios frente às mudanças climáticas (BIAZOTI, 2020, p. 71). Tais questões eram debatidas em novos fóruns nacionais¹⁵¹ e internacionais dos quais participavam representantes de São Paulo. Nessa nova abordagem, em vez de prática urbana que se diferencia do mundo rural, a AU passou a ser vista como importante ferramenta para romper com a dicotomia campo-cidade. Enquadramento esse que estabelecia diálogo com Grupos de Consumo Responsável (GCR), que vocalizavam os ideais

¹⁴⁸ A agroecologia surgiu em reação a problemas ambientais, sociais e de saúde da agricultura convencional. Se diferencia da agricultura orgânica por envolver as dimensões sociais, econômicas e culturais da produção. Segundo Oliveira (2017, p. 71), três obras deram impulso à perspectiva: “Manifesto ecológico brasileiro: fim do futuro?”, de José Lutzenberg (1976); “Pragas, praguicidas e crise ambiental”, de Adilson Paschoal (1979); e “O manejo ecológico do solo”, de Ana Maria Primavesi (1980).

¹⁴⁹ Revolução Verde é como são chamadas as ações que, após a Segunda Guerra Mundial, levaram à difusão de inseticidas, pesticidas e fungicidas e à mecanização da produção agropecuária como promessa de aumento da produtividade. Contudo, acarretou problemas como perda da fertilidade dos solos, diminuição da biodiversidade, desmatamento, contaminação da água e doenças provocadas em agricultores e consumidores (BADUE, 2007).

¹⁵⁰ O 3º Encontro Nacional de Agroecologia (ENA), realizado em Juazeiro (BA) em maio de 2014, contou com a realização do Seminário Temático de Agricultura Urbana e Periurbana, no qual a experiência dos agricultores na região de mananciais de Parelheiros foi apresentada (BIAZOTI, 2020, p. 69).

¹⁵¹ O 1º Encontro Nacional de Agricultura Urbana (ENAU), realizado em 2015, contou com a presença de agricultores e técnicos do município de São Paulo (BIAZOTI, 2020, p. 69).

da economia solidária e do comércio justo e que também se organizavam na cidade e no país¹⁵². Tais olhares apresentam intersecções maiores com o ideário de segurança alimentar e nutricional. Que também sofreu uma ampliação de foco, com atores advindos dos novos movimentos ativistas tomando assento no COMUSAN-SP, como mostra o relato:

Os movimentos de hortas urbanas, de agricultura, passaram a ter assento no COMUSAN. Temos Kairós, MUDA, Slow Food, dentro do COMUSAN-SP. E mesmo a COOPERAPAS. Cristiane Costa, do Instituto Polis, assumiu a presidência. E o COMUSAN vê como estratégica a agricultura urbana. Inclusive para interferir na questão da crise hídrica (...) [criar] circuitos curtos, articular produção e venda nas regiões em que ela acontece. Uma das metas do PLAMSAN é a instituição do Conselho Rural e do Plano Rural. Fizemos uma força muito grande para isso. (Vera Villela, nutricionista, técnica aposentada da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de São Paulo, conselheira e ex-presidente do COMUSAN-SP, em entrevista para esta pesquisa realizada em 27 de março de 2021).

A esses novos paradigmas sobre a agricultura somaram-se novas perspectivas relacionadas ao ambientalismo, à alimentação e ao consumo responsável. Nos Hortelões Urbanos, estava presente a apropriação de lógicas do ativismo de “guerrilha verde” (*guerrilla gardening*)¹⁵³, prática que remonta à contracultura da década de 1960 e que se materializou na criação de hortas comunitárias e na valorização do “rural” (NAGIB, 2016, p. 55). Outro paradigma abraçado pelos novos grupos era o da permacultura¹⁵⁴, conceito que compreende tanto uma casa quanto uma cidade como potenciais produtores de alimentos e consumidores de resíduos na forma de compostos orgânicos. Pontes entre atores e redes também foram formadas graças a novas tendências da alimentação, como o locavorismo¹⁵⁵, a popularização do uso de Plantas Alimentícias Não Convencionais (PANCs)¹⁵⁶ e a produção acadêmica com diretrizes de alimentação saudável¹⁵⁷. A valorização do alimento fresco, produzido de forma socialmente

¹⁵² Em 2017 havia cerca de 25 GCRs no Brasil, que compunham a Rede Nacional dos Grupos de Consumo Responsável. Em São Paulo foi formada a Rede de Grupos de Consumo Responsável Sampa (GONÇALVES; MASCARENHAS, 2017, p. 71-85).

¹⁵³ As “guerrilhas verdes” (*guerrilla gardening*), prática de ativismo caracterizada pela criação de hortas comunitárias, possuem duas origens: as hortas feitas por estudantes da Universidade da Califórnia que ocuparam o Parque do Povo (*People's Park*) em 1969; as ações da artista plástica Liz Christy, moradora da decadente Nova York dos anos 1970, que resolveu semear lotes abandonados, criando hortas comunitárias (NAGIB, 2016, p. 57).

¹⁵⁴ O termo “permacultura” foi cunhado pelos australianos Bill Mollison e David Holmgren em meados da década de 1970 para descrever “um sistema evolutivo integrado de espécies vegetais e animais perenes ou autoperpetuantes úteis ao homem”. O chamado “design permacultural” tem como objetivo a criação de uma cultura de subsistência, com baixo gasto energético e elevada produtividade (NAGIB, 2016, p. 95-96).

¹⁵⁵ O “locavorismo”, caracterizado pela valorização do comércio local, adota uma perspectiva crítica à agricultura comercial, associada à perda de nutrientes e de frescor dos alimentos e ao impacto ambiental.

¹⁵⁶ O termo PANCs foi cunhado pelo biólogo brasileiro Valdely Kinupp para se referir a plantas ou partes delas que não são utilizadas usualmente na alimentação, mas que são comestíveis.

¹⁵⁷ Exemplo de produção acadêmica para a alimentação saudável é o Guia Alimentar para a População Brasileira, elaborado pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (NUPENS) e lançado pelo Ministério da Saúde em 2014.

justa e ambientalmente correta e a defesa do ato de cozinhar tornaram-se ideias que unem burocratas, políticos e *chefs* da alta gastronomia no apoio à agricultura familiar agroecológica paulistana¹⁵⁸. Não à toa, o Restaurante da Marlene, em Parelheiros, figura como cliente da COOPERAPAS ao lado do Restaurante Arturito, de Paola Corasella. Conexões como essas passam por atores híbridos, como o geógrafo Arpad Spalding, reconhecido como integrante de ONG, técnico do Ligue os Pontos e agricultor. Essas novas possibilidades de vínculos lembram as conexões entre circuitos urbanos de que nos fala José Guilherme Magnani, em que indivíduos pertencentes a grupos distintos em aspectos sociais e culturais se tornam “parceiros até então impensáveis” (MAGNANI, 2002, p. 16). Nos novos esquemas cognitivos da agroecologia, da alimentação e do ambientalismo, a agricultura conecta as diferentes visões (**figura 15**).

Figura 15 – Enquadramentos cognitivos da agricultura na gestão de Fernando Haddad (PT) entre 2014 e 2016

Fonte: Elaboração própria

¹⁵⁸ A chef Paola Carosella participou da campanha eleitoral de Guilherme Boulos (PSOL) à Prefeitura de São Paulo em 2020 defendendo ações para a agricultura familiar agroecológica. Também tem apoiado iniciativas de ONGs, como o fundo FUA, e da Prefeitura de São Paulo, como o Ligue os Pontos.

Tais encaixes cognitivos forneceram novas capacidades para a atuação do Estado e de organizações da sociedade civil, que passaram a contar com um repertório alargado para a compreensão dos problemas sociais. A institucionalização de ideias provenientes de diferentes redes e fóruns foi operada a partir de uma recombinação de significados e de simbologias, que podemos verificar nos nomes de algumas das instituições. A criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CMDRSS), por exemplo, concretizou a demanda relacionada à formação de um “conselho municipal de agricultura orgânica” feita pela Plataforma de Apoio a Agricultura Orgânica. O nome diferente daquele que constava na carta de reivindicações deve-se a uma adequação às formas de classificação de instrumentos federais para a agricultura familiar – no PRONAF está presente a figura dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. O nome mais amplo dado ao conselho formado em São Paulo representa a cristalização dos esquemas cognitivos das diferentes redes que enlaçam o tema da agricultura: o “sustentável”, relacionado ao campo do meio ambiente; e o “solidário” relacionado ao campo das políticas de SAN e de economia solidária.

Nos mapas gerados na época também podem ser verificados os novos olhares formados a partir da recombinação de ideias. A demarcação da zona rural foi baseada numa concepção multifuncional que enxerga o território como “local de produção dos alimentos e de água para o abastecimento, de manutenção da biodiversidade e de serviços ambientais, de lazer, ecoturismo e da geração de empregos”¹⁵⁹. Uma série de mapeamentos feitos pelas OSC também refletiam os esquemas de classificação que norteavam esses grupos, como o mapa de feiras de orgânicos feito pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) e o de hortas feito pelo projeto “Cidades Comestíveis”, do MUDA-SP (**figura 16**). Tais artefatos imagéticos foram reaproveitados pelo projeto Ligue os Pontos na plataforma digital criada para identificar as iniciativas relacionadas à agricultura. Em vez de focalizar apenas as unidades produtivas do extremo sul de São Paulo, o LoP atendeu a uma demanda da sociedade civil e inseriu na plataforma Sampa + Rural todos os pontos que compõem a cadeia da agricultura paulistana tal qual ela é compreendida na perspectiva coproduzida entre atores estatais e societais¹⁶⁰ (**figura 17**). Alargando ainda mais o olhar sobre o território a partir de saberes locais, o LoP, conjuntamente com indígenas guaranis, mapeou e cadastrou roças das seis aldeias Guarani existentes na Terra Indígena Tenondé–Porã, em Marsilac (**figura 18**).

¹⁵⁹ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento/seguranca_alimentar/noticias/?p=215047

¹⁶⁰ A plataforma Sampa + Rural agrega “informações sobre desenvolvimento rural sustentável, turismo, meio ambiente e alimentação saudável”. O mapa digital e interativo reúne 2.342 pontos e apresenta as conexões existentes entre eles. Disponível em <<https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/>>.

Figura 16 – Mapeamento de locais de comercialização de produtos orgânicos do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC) (ano: 2015)

Fonte: Instituto de Defesa do Consumidor. Disponível em: <https://feirasorganicas.org.br/>

Figura 17 – Mapeamento da cadeia da agricultura de São Paulo da plataforma Sampa + Rural feito a partir da mescla de dados da prefeitura e de OSC (ano: 2020)

Fonte: Projeto Ligue os Pontos, Prefeitura de São Paulo

Figura 18 – Mapeamento de terras e aldeias indígenas do extremo sul de São Paulo (esquerda) e das espécies cultivadas nas roças guaranis (direita) (ano: 2020)

Fonte: Os agricultores guarani e a atual produção agrícola na terra indígena Tenondé Porã. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo.

Por outro lado, é possível perceber que noções que marcaram a trajetória de políticas públicas para a agricultura do extremo sul paulistano, como a de sustentabilidade presente na criação das APAs e a de mitigação presente no Programa Agricultura Limpa, foram resgatadas pelos atores a partir dos enfoques ampliados. No campo da sustentabilidade, o instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), previsto nos debates sobre a proteção de mananciais dos anos 1990 e 2000, foi institucionalizado pelo PDE-2014 e viabilizado pelo LoP. O novo PSampa adota a perspectiva do “provedor-recebedor” ou “protetor-recebedor”, que é contrária a ideia de “poluidor-pagador” vigente nas antigas leis de proteção dos anos 1970. Já na seara das ações de mitigação, em 2016 foi criado o Protocolo de Transição Agroecológica a partir de uma parceria entre ONGs e o Governo do Estado. Tendo como foco legitimar formas graduais e mais realistas de conversão de pequenos agricultores para o plantio compatível com a preservação ambiental, o uso do novo instrumento foi crucial para algumas ações do Ligue os Pontos. Percebe-se que as perspectivas mais alargadas sobre a agricultura no extremo sul de São Paulo se somaram ao aprendizado de técnicos do poder público e atores da sociedade civil sobre formas de abordar a atividade agrícola que possuem mais eficácia. Com isso, as ações centradas na agricultura e na preservação do meio ambiente podiam vencer resistências no

único grupo social que não aderiu automaticamente à ampla coalizão da agricultura ecológica: os agricultores. É o que notamos no relato:

Associar sustentabilidade com agricultura era fundamental. Mas sabíamos que existiria resistência de uma parte dos agricultores. Nem todo agricultor quer virar orgânico. Em uma propriedade que faz hidroponia, o agricultor faz um investimento grande e não quer largar mão daquilo para fazer coisa que exige outro investimento e ele não sabe se vai dar certo. Técnicos da CAE conheciam bem essa realidade e sabiam que existiria essa resistência. Junto com eles o LoP pensou em formas de não impor. A gente queria uma agricultura que fosse compatível com aquela região. Se fosse agricultura praticada com redução de danos já seria um avanço. (Marcela Ferreira, arquiteta e urbanista, assessora técnica da SMDU entre 2016 e 2017, em entrevista para esta pesquisa realizada em 01 de março de 2021).

Por fim, podemos argumentar que os esquemas cognitivos da agricultura e da sustentabilidade ganharam uma polissemia que lhes dava suficiente maleabilidade para serem conectados de diferentes maneiras. O caráter ambíguo que esses conceitos passaram a ter também pode ser explorado por atores na busca pela ampliação das redes e coalizões que sustentam as ações voltadas para a atividade agrícola. Isso pode ser observado nas ações de técnicos da prefeitura que, para darem continuidade às ações do projeto Ligue os Pontos, usam os resultados alcançados no extremo sul de São Paulo para convencer gestores que não estavam engajados nas ações sobre a importância da iniciativa. A atratividade das ações para a agricultura foi o que despertou o interesse da secretária do Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMDET), Aline Cardoso (PSDB), para incorporar o programa à agenda da pasta. E a abrangência das ideias permitiu que o tema começasse a ser explorado na SMDET a partir de um novo discurso, que associa as ações voltadas à agricultura às ideias de “impacto social e ambiental”.

Os valores positivos associados às ideias amplas de agricultura e sustentabilidade na cidade, a atratividade gerada por elas, faz com que funcionem como espécies de ímãs que facilitam a formação de coalizão entre atores políticos de campos opostos (BÉLAND & COX). Esses *coalition magnets* tornam as políticas públicas mais resilientes a momentos de mudanças na gestão e tendências de paralisação das ações. Ainda que não tenha se tornado central na agenda da prefeitura sob a gestão de Ricardo Nunes (PSDB), os ideais da agricultura ecológica, que produziram encaixes institucionais na gestão de Fernando Haddad, ganharam sobrevida com seus significados esticados pela linguagem do empreendedorismo hegemônica na pasta de Aline Cardoso (PSDB). Vistas pelo valor de face, as ideias da agricultura e de sustentabilidade no extremo sul de São Paulo foram as forças imagéticas que levaram políticos de diferentes campos a se deslocarem até a região de Parelheiros em prol da agricultura (**figura 19**).

Figura 19 – Prefeitos, gestores e políticos em lançamentos de programas para a agricultura ou visita a agricultores do extremo sul de São Paulo

Legenda: (da esq. para a dir.) **1-** Ana Estela Haddad, Fernando Haddad (PT), Ana Primavesi (agrônoma) e Gabriel Chalita (PMDB) em 2016; **2-** Aline Cardoso (PSDB), João Doria (PSDB) e Alexandre Schneider em 2018; **3-** Ricardo Nunes (PMDB), agricultores e Bruno Covas (PSDB) em 2018; **4-** Marina Silva (Rede), Eduardo Jorge (PV) e Valéria Macoratti (agricultura) em 2018

Créditos: 1- Instituto Kairós; 2- Heloisa Ballarini/SCOM; 3- ricardonunes.net; 4- Leo Cabral/Rede

Conclusão

Algumas coisas são políticas tão corriqueiras para um município pequeno do interior. Assistência técnica, um agrônomo que vai visitar as propriedades, é o bê-á-bá deles. É comum em um município do interior que se tenha a prefeitura, a câmara municipal e a casa de agricultura. Mas em São Paulo parece um grande desafio ter isso. É coisa antiga, mas por ter virado um tema subalterno, parece que a gente está reinventando a roda. - **Marcela Ferreira**, assessora técnica da SMDU entre 2016 e 2017, em entrevista para esta pesquisa.

Invisibilidade e abandono pareciam a sina da agricultura existente no território mais ao sul do município de São Paulo, marginalizada e invisibilizada ao longo de sua história de mais de um século. Ainda assim, a atividade agrícola da região não só não desapareceu como vem apresentando progressos, ainda que de maneira lenta e gradual. Dos anos 2000 para cá, dezenas de agricultores realizaram a desafiadora transição para formas de manejo de base ecológica compatíveis com os fins de preservação ambiental da região. Também se organizaram em uma cooperativa e puderam se inserir em um mercado de produtos orgânicos e agroecológicos em ascensão na cidade. Isso ocorreu em um contexto de criação pelo Estado de diferentes programas, projetos e legislações de apoio à atividade agrícola sustentável. Essa dissertação se propôs a responder como tal fenômeno se fez possível olhando para este aspecto em específico: a produção de políticas públicas para a agricultura. Nesta dimensão, ao contrário do que poderia se supor, não residem soluções fáceis, e sim barreiras e desafios: o caráter marginal do tema na agenda da prefeitura, a desarticulação entre setores, a descontinuidade das políticas entre as gestões. Dessa forma, a pesquisa se apresentou como um *puzzle empírico*, um paradoxo a ser solucionado: como em um grande e “ingovernável” centro urbano como São Paulo, a pequena e marginalizada agricultura pode pouco a pouco ir encontrando um lugar ao sol?

Não deixa de ter razão a voz da epígrafe desta conclusão. O apoio estatal à agricultura, ação simples em “cidades pequenas do interior”, se apresenta como um difícil desafio na metrópole paulistana. No extremo sul do município de São Paulo, ela envolve preocupações relacionadas à degradação ambiental, à expansão urbana informal, à insegurança alimentar e nutricional e à exclusão social. Incluir a atividade agrícola entre as estratégias de enfrentamento de tais questões envolve apostar em uma atividade também repleta de carências, fragilidades e vulnerabilidades. A adequação exigida por leis de preservação ambiental para compatibilizar a prática agrícola com os objetivos de proteção dos mananciais requer aprimoramento técnico e investimentos em formas de manejo ecológico que são bastante custosos (ESCOLHAS,

2020)¹⁶¹. Atores que se debruçam sobre o tema da agricultura em áreas urbanas e periurbanas apontam que a atividade exige uma ampla gama de ações de apoio à produção, comercialização e regularização para que seja viabilizada (OLIVEIRA, 2017, p. 42-45). A ação do Estado se faz necessária em diferentes áreas, como na regulação do uso e ocupação do solo de forma a permitir a atividade agrícola, nas ações de segurança alimentar e nutricional integrando-as à produção local de alimentos, nas políticas de preservação ambiental de forma a não tornar a prática agrícola conflitante com a preservação do meio ambiente. Produzir o apoio que se aponta como necessário para a agricultura demanda vencer conflitos e contendas políticas. Segundo cálculo do Instituto Escolhas, o custo da transição ecológica de todas as áreas cultivadas com culturas temporárias na RMSP (12,3 mil hectares) demandaria investimento da ordem de R\$ 2,5 bilhões (ESCOLHAS, 2020, p. 146). É importante, por isso, entender os obstáculos políticos e como eles são superados. O argumento apresentado nessa dissertação é de que tais objetivos são galgados lentamente, gradualmente. Abaixo, resumo os principais fatores identificados na pesquisa que permitiram a produção de políticas públicas para a atividade agrícola da área de mananciais de Parelheiros e região.

Criação de burocracias e instrumentos: capacidades técnico-administrativas

Foi no nível do local, das burocracias e instrumentos com atuação inserida no território, que ideias relacionadas ao incentivo de atividades econômicas compatíveis com a preservação ambiental, semeadas nos grandes debates metropolitanos sobre a proteção de mananciais, tiveram espaço para vicejar. A criação, no início dos anos 2000, das primeiras políticas públicas municipais que reconheciam a existência da atividade agrícola e promoviam incentivos a agricultores foi viabilizada pela descentralização político-administrativa promovida pela Constituição de 1988, que deu aos municípios a competência para a execução de uma série de políticas a partir de novas burocracias nas quais técnicos podiam atuar na resolução de problemas a partir de lógicas próprias.

Dentro desse novo arranjo federativo, a criação e implementação de ações voltadas para a agricultura de áreas periurbanas e de mananciais apresentariam duas peculiaridades

¹⁶¹ De acordo com o Instituto Escolhas, a adoção do manejo orgânico exige investimentos e a superação de um período de transição com resultados financeiros negativos. Para dar escala à produção orgânica em uma pequena propriedade, estima-se que o investimento necessário seja da ordem de R\$ 200 mil por hectare, com uma expectativa de retorno em cinco anos (ESCOLHAS, 2020, p. 146). O investimento seria vantajoso em longo prazo, levando à redução em gastos com insumos e incremento na resiliência do empreendimento, que se tornaria menos dependente de produtos externos (*ibidem*).

importantes de serem destacadas. A criação de programas e leis para a atividade agrícola não sofria fortes controles de outros níveis federativos devido ao vácuo institucional em que os agricultores periurbanos e os territórios de interface rural-urbana se encontravam (TRAVASSOS; PORTES, 2018, p. 377). Por esse motivo, a criação e implementação de iniciativas ocorria de forma bastante experimental, com aprendizados e adaptações realizadas pelos técnicos de médio escalão e linha de frente ao longo do tempo (MATLAND, 1995, p. 160; GOMEZ; CRUZ; 2019, p. 11).

As novas burocracias dotaram a atuação estatal local de equipes e recursos que representavam capacidades técnico-administrativas (GOMIDE; PIRES, 2014) até então inexistentes. Em novos equipamentos (secretarias, coordenações, supervisões, assessorias, casas de agricultura e subprefeituras), técnicos do médio escalão e da linha de frente da administração municipal podiam atuar de forma autônoma e socialmente inserida, a partir de lógicas próprias advindas de seus campos técnicos (EVANS, 1995; MARQUES; BICHIR, 2001). Novos instrumentos (programas, projetos, zoneamentos, demarcação de áreas de proteção) dariam substrato material, técnico e administrativo para executar ações concretas voltadas para a agricultura. Na **tabela 6** vemos a trajetória crescente da criação de equipamentos nos quais atuariam burocratas empenhados no apoio à atividade agrícola.

Tabela 6 – Burocracias criadas por setor, gestão e envolvimento com ações para agricultura do extremo sul entre 1993 e 2021

Setor	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/Kassab	Kassab	Haddad	Doria/Covas	Covas/Nunes
Meio Ambiente	SVMA							
Subprefeituras				ABAST	ABAST		DAA	
Trabalho						COSAN		
Educação					DME	CODAE		
Planejamento Urbano						APAF	LoP	LoP

Envolvimento:	Alto	Médio	Baixo	Inexistente
---------------	------	-------	-------	-------------

Fonte: Elaboração própria

Somou-se a essas capacidades técnicas a capacidade financeira fornecida por novas fontes de recursos, como a de fundos públicos e de entidades financiadoras de políticas públicas. Tais ferramentas financeiras (**tabela 7**) surgiam na cidade vinculadas ao processo de *progressivismo incremental* verificado não só nas despesas da prefeitura com ações distributivas em diferentes áreas de políticas públicas, mas também nas receitas do poder público municipal, que se tornavam pouco a pouco maiores e mais diversificadas (MINARELLI, no prelo). Com essas novas fontes de financiamento, as burocracias passavam a contar com maiores capacidades para investimentos em ações voltadas para a agricultura.

Tabela 7 – Novas fontes de recursos e montantes investidos em ações voltadas para a agricultura na cidade

Ano	Instrumento	Recursos
2001-2014	Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA)	R\$ 2,5 milhões destinados a projetos de apoio à agricultura urbana e periurbana de base sustentável executados por ONGs
2016-2021	Projeto Ligue os Pontos - Bloomberg Philanthropies	US\$ 2,1 milhões (cerca de R\$ 10 milhões)* destinados para ações do programa. Recursos pagos por operadora financeira

Fonte: Elaboração própria

*Considerando cotação do dólar de cerca de R\$ 5,00 em junho de 2021, mês de encerramento do LoP.

Contudo, devido ao caráter marginal do tema da agricultura na agenda de políticas públicas do município e do baixo insulamento das burocracias envolvidas com o apoio à atividade agrícola, o êxito na criação e implementação das ações dependia do respaldo político fornecido pelo alto escalão do setor que as desenvolvia. Dessa forma, trocas de governo após eleições se mostravam como momentos nevrálgicos na trajetória das iniciativas, já que podiam acarretar mudanças no secretariado, desligamento de técnicos comissionados, remanejamento ou encerramento de equipes e reorientações em objetivos e prioridades das pastas. A tentativa de convencimento de gestores do alto escalão e a resistência a interrupções era efetuada pelo ativismo burocrático dos técnicos de médio escalão, que atuam de maneira proativa na defesa das ideias em que acreditam frente a forças de mudança (ABERS, 2019).

Podemos, assim, compreender que, no caso das políticas públicas para a agricultura do extremo sul de São Paulo, a trajetória de *progressivismo incremental* (MARQUES, 2021) está relacionada, por um lado, à criação paulatina de burocracias e instrumentos que produzem capacidades técnico-administrativas, e, por outro, ao atrito destas capacidades com as lógicas de troca de gestão, própria da democracia, e de acomodação de aliados políticos, típicas do governo de coalizão.

Participação social e encaixes institucionais: capacidades político-relacionais

Para além de capacidades técnica-administrativas, é a produção de outras formas de capacidades estatais, como as político-relacionais, que permitem maior suporte e consistência na criação e implementação de políticas públicas para o frágil tema da agricultura em áreas de mananciais. O novo arranjo institucional do pós-redemocratização é preenchido por instâncias participativas, nas quais são estabelecidos canais de interlocução com atores situados fora do Estado – organizações da sociedade civil, comunidade acadêmica, moradores, agricultores etc.

Podemos perceber duas fases na trajetória de criação de capacidades político-relacionais no período que analisamos. Na primeira, os conselhos participativos possuem maior protagonismo de atores estatais, que muitas vezes ocupam a presidência, têm maioria no órgão e protagonizam as ações voltadas para a agricultura. Uma das explicações para isso está no fato de que as organizações da sociedade civil que se relacionavam com a temática da agricultura na região de mananciais ainda eram poucas na primeira década dos anos 2000. Já na segunda fase, os conselhos de políticas criados ou reanimados passam a contar com protagonismo da sociedade civil, que ocupam as presidências e a maioria das cadeiras dos órgãos e atuam de maneira mais ativa e engajada nas ações direcionadas à agricultura. Essa intensificação verificada na atuação de organizações da sociedade civil (OSC) no início dos anos 2010 é um efeito das ações do Estado na fase anterior, que fomentara o desenvolvimento das OSC principalmente através de editais do FEMA. Nessa nova fase em que as OSC se encontram fortalecidas são organizados movimentos de pressão e reivindicação por novas ações de suporte à agricultura e contra a paralisação de iniciativas em curso realizadas na gestão Haddad. Dada a abertura de alguns setores da prefeitura à interlocução com a sociedade civil, atividades são retomadas e políticas públicas são “co-criadas”. Tais interações socioestatais cristalizadas e congeladas no tempo constituíam “encaixes/*fits*” (GURZA LAVALLE et al., 2019; SKOCPOL, 1992), através dos quais as OSC passam a influenciar a criação e implementação das políticas operando suas agendas a partir do interior do Estado. Tais “encaixes” funcionam como pontos de acesso nos quais técnicos e gestores compartilham perspectivas e objetivos sobre a agricultura na área de mananciais, o que permite aumentar as capacidades estatais para a execução e continuidade das ações. Na **tabela 8**, apresento a trajetória de criação de conselhos de políticas públicas, marcada por um momento de virada na gestão Haddad, quando ocorrem os “encaixes”.

Tabela 8 – Conselhos criados por setor, gestão e envolvimento com ações para agricultura do extremo sul entre 1993 e 2021

Setor	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/ Kassab	Kassab	Haddad	Doria/ Covas	Covas/ Nunes
Meio ambiente	CADES		CONFEMA CG APA Capivari	CG APA Bororé				
Abastecimento			COMUSAN					
Trabalho						COMUSAN		
Educação					CAE	CAE		
Plan. Urbano						CMDRSS		

Envolvimento:

Alto	Médio	Baixo	Inexistente
------	-------	-------	-------------

Fonte: Elaboração própria

Em momentos de tendência de paralisação de ações, conselhos participativos serviam como local de resistência a mudanças, vocalizando demandas e realizando procedimentos institucionais que contrabalanceavam ofensivas de desmonte. Dessa forma, as políticas públicas ganhavam alguma sobrevida frente a forças contrárias, em governança que encontrava limites no fato de os conselhos não possuírem a mesma força institucional que secretários e prefeito, que podiam interferir nos rumos das ações dos próprios conselhos ou simplesmente isolá-los, ignorando suas ações.

Ideias e enquadramentos ampliados sobre a agricultura: capacidades cognitivas

A quebra de resistências e a formação de coalizões não ocorreu sem um componente cognitivo e discursivo, relacionado ao convencimento de atores. Se diferentes compreensões sobre a atividade agrícola estavam por trás de paralisações, descontinuidades e mudanças de foco nas ações para a agricultura, passou a ocorrer no momento dos “encaixes” institucionais uma convergência sobre quais caminhos deveriam ser percorridos. Um diferencial das OSC que se engajaram no debate a partir de 2010 estava na forma como enquadravam a temática da agricultura, aglutinando objetivos relacionados tanto à conservação do meio ambiente quanto à alimentação e inclusão social, perspectivas que anteriormente geravam mudanças de enfoques e alterações no curso das iniciativas. No lugar das perspectivas do desenvolvimento sustentável, do combate à fome e da agricultura comercial, que marcaram ações na primeira fase das políticas públicas para a agricultura do extremo sul, emergiram enquadramentos como o da agroecologia, permacultura, segurança alimentar e nutricional, cristalizados no esquema classificatório “rural, sustentável e solidário”, presente em diversas políticas. Na **tabela 9** indico a evolução do enquadramento sobre a agricultura, mostrando como ela vai se tornando mais abrangente, contemplando de forma convergente objetivos de diferentes áreas de políticas.

Tabela 9 – Enquadramentos sobre a agricultura por tema de política, gestão e instrumentos criados entre 1993 e 2021

Tema de política	Maluf	Pitta	Suplicy	Serra/ Kassab	Kassab	Haddad	Doria/ Covas	Covas/ Nunes
Meio ambiente	APA e PRA-Parelheiros				PROAURP	PSA		PSAmpa
SAN			PROAURP			SISAN-M.	PLAMSAN	
Agric. Familiar					PROAURP	zona rural	LoP	LoP

Enquadramento:	Sustentabilidade	Combate à fome	Baixo impacto e mitigação	Rural, Sustentável e Solidário
----------------	------------------	----------------	---------------------------	--------------------------------

Fonte: Elaboração própria

Com o Estado passando a utilizar as categorias construídas e sedimentadas a partir das interações entre atores estatais e societais, são produzidas capacidades cognitivas (SZWAKO;

GURZA LAVALLE, 2019, p. 413). Nessa dinâmica, os esquemas cognitivos relacionados à agricultura ganham uma polissemia que lhes dava suficiente maleabilidade para serem conectados de diferentes maneiras. Podiam, assim, ser explorados por atores na busca pela ampliação das redes e coalizões que sustentam as ações voltadas para a atividade agrícola. Por serem polissêmicos, puderam ser explorados a partir de novas perspectivas, como a de “impacto social e ambiental”, numa nova gestão mais afeita ao vocabulário do “empreendedorismo”, como é a peessedebista, principalmente a pasta do Trabalho, que assume protagonismo.

Os valores positivos associados às ideias ampliadas sobre a agricultura na cidade e a atratividade gerada por elas faz com que funcionem como espécies de “ímãs”, que facilitam a formação de coalizão entre atores políticos de campos opostos (BÉLAND & COX, 2015). Esses *coalition magnets* tornam as políticas públicas mais resilientes a momentos de mudanças na gestão e tendências de paralisação das ações. É o que se pode verificar, por exemplo, no final da trajetória do Ligue os Pontos, quando a secretaria do Trabalho, sob liderança de Aline Cardoso (PSDB), buscou dar continuidade às ações do projeto através de parcerias com entidades do universo do “impacto social”.

Governança da agricultura de base sustentável no extremo sul paulistano

O trabalho evidencia que as capacidades estatais não surgem como epifenômenos, de forma acidental. São frutos da agência de atores, cercados por instituições e informados por ideias. Burocratas ativistas que convencem seus gestores, gestores que dão autonomia para suas equipes, OSC que reforçam a ação de setores com médio e alto escalão engajados, o que resulta da criação e implementação gradual de programas, projetos e leis. Nesta dinâmica, o tecido relacional do Estado se complexificou, passando a contar com uma gama variada de burocratas espalhados por diferentes setores da administração municipal e com integrantes de OSC que passam a atuar na temática da agricultura na cidade. Esses atores estatais e societais trocam de posição e lugar em que atuam, cruzando as fronteiras borradas do Estado, de acordo com as possibilidades e oportunidades oferecidas pela dinâmica de criação, paralisação e reanimação das iniciativas realizadas pelo poder público. Na busca pela resolução de problemas, técnicos e gestores por vezes lançam mão de instrumentos instituídos pelos governos federal ou estadual. A criação de políticas e a saída da fase de latência das ações municipais também é muitas vezes viabilizada por “encaixes” entre Estado e OSC criados em diferentes níveis de governo. A atuação a partir de setores distintos da burocracia municipal e a mobilização de instrumentos e

“encaixes” disponíveis em diferentes níveis da federação dá à governança da agricultura no extremo sul de São Paulo uma configuração intersecretarial e multinível (SELLERS, 2020).

A somatória desses elementos permitiu maiores êxitos na entrega de resultados e maior resiliência de iniciativas frente a tendências de mudança. Exemplo disso é o projeto Ligue os Pontos, cujo sucesso dependeu de um arranjo de governança articulado internacionalmente, o que permitiu retirar a execução das ações de dentro da gestão. Contudo, o sucesso do projeto e a resistência frente a um cenário político/institucional negativo ocorreu também graças à existência de uma rede de relações já constituída, formada por atores do poder público e da sociedade civil, por “encaixes” na forma de conselhos participativos, com vínculos formais e informais, com capilaridade em burocracias e enraizamento no território. Rede essa que é tributária dos programas, das políticas e dos espaços criados e institucionalizados ao longo de toda a trajetória pregressa de iniciativas voltadas para a agricultura no município de São Paulo.

Poderíamos afirmar, numa leitura mais distanciada e abstrata da trajetória, que é o jogo democrático, com a dinâmica de troca de gestão e de acomodação de aliados característica do governo de coalizão, que cria atritos para um tema marginal na agenda de políticas públicas como é o da agricultura existente na área de mananciais. Contudo, são esses mesmos atritos que engajam e politizam atores estatais e a sociedade civil no sentido de levar o tema para o centro da agenda política. E é graças à concertação democrática, do funcionamento programático de burocracias em interlocução com a sociedade civil, das articulações institucionais em múltiplos níveis – incluso o internacional – que são ampliadas as capacidades estatais e que são formados os apoios e coalizões que compõem a governança da agricultura “agroecológica, rural, sustentável e solidária” do extremo sul de São Paulo. Não haveria, portanto, o desenvolvimento de tais capacidades em um contexto de retrocesso democrático.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca. Bureaucratic activism: Pursuing Environmentalism Inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**, 61: 2, 2019.

ABERS, Rebecca. Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women's Health and Environmental Policy in Brazil. **Critical Policy Studies**, 2020.

ABERS, Rebecca; KECK; Margaret. Comitês de bacia no Brasil : uma abordagem política no estudo da participação social. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 6, n. 1, 2004.

ALVES, Humberto P. F. Vulnerabilidade socioambiental na metrópole paulistana: uma análise das situações de sobreposição espacial de problemas e riscos sociais e ambientais. In: XI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2005, Salvador, **Anais**.

ALVIM, Angélica Aparecida Tanus; KATO, Volia Regina Costa. Planos diretores e legislações ambientais em áreas de proteção de mananciais: conflitos e possibilidades de integração. In: ENANPUR, 13, 2009, Florianópolis. **Anais**.

ARAÚJO, Ricardo. Projeto Mananciais: o que muda em relação ao Programa Guarapiranga? In: WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; BAJESTEIRO, Fernanda Blauth (org.). **Mananciais: uma nova realidade?** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. p. 201-232.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz/FGV, 2012.

BADUE, Ana Flávia Borges. **Inserção de hortaliças e frutas orgânicas na merenda escolar: as potencialidades da participação e as representações sociais de agricultores de Parelheiros, São Paulo**. Dissertação (mestrado em saúde pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BADUE, Ana Flávia Borges. Orgânicos na alimentação escolar: diálogos entre a sociedade civil e o poder público para a construção de uma política de Estado. In: GONÇALVES, Juliana Rodrigues; MASCARENHAS, Thais Silva (org.). **Consumo responsável em ação: tecendo relações solidárias entre o campo e a cidade**. São Paulo: Instituto Kairós, 2017. p. 147-166.

BAMBINI DE ASSIS, Luiz Henrique. **Perfil das organizações da agricultura familiar no programa de alimentação escolar da prefeitura de São Paulo**. Dissertação (mestrado em ciências sociais) - Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

BASTOS, Marcelo Corrêa. Identidade Caipira. In: DÓRIA, Carlos Alberto; BASTOS, Marcelo Corrêa. **A culinária caipira da Paulistânia: a história e as receitas de um modo antigo de comer**. São Paulo: Três Estrelas, 2018. p. 15-29.

BARROS, Josie Menezes. **Contratações públicas sustentáveis na administração pública federal: balanço e perspectivas**. Dissertação (mestrado em direito) - Programa de estudos pós-graduados em direito administrativo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2018.

BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry. Ideas as coalition magnets: coalition building, policy entrepreneurs, and power relations. **Journal of European Public Policy**, dec. 2015.

BELLENZANI, Maria Lucia. **A APA Municipal do Capivari-Monos como uma estratégia de proteção aos mananciais da Região Metropolitana de São Paulo**. Dissertação (mestrado em ciências ambientais) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

BELLENZANI, Maria Lucia. APA municipal Capivari-Monos e legislação de proteção aos mananciais na região metropolitana de São Paulo: estratégias complementares. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2001. Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cea/2011/12/MariaB.pdf> Acesso em: 15.ago.2021.

BLAZOTI, André Ruoppolo. **Engajamento político na agricultura urbana: a potência de agir nas hortas comunitárias de São Paulo**. Dissertação (mestrado em ecologia aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2020.

BICHIR, Renata; CANATO, Pamella. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas intersectoriais. In: PIRES, Roberto Rocha (org.). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019, pp. 243-265.

BLATTER, Joachim; BLUME, Till. Co-Variation and Causal Process Tracing Revisited: Clarifying New Directions for Causal Inference and Generalization in Case Study Methodology. **Qualitative Methods**, spring 2008.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da Grande São Paulo: reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho. In: MARICATO, Ermínia. (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) do Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1982.

BOYCE, James K. Inequality as a cause of environmental degradation. **Ecological Economics**, 11, 1994, pp. 169-178.

CABANNES, Yves. Pro-poor legal and institutional frameworks for urban and peri-urban agriculture. Food and Agriculture Organization of the United Nations, **FAO Legislative Study**, n. 108, 2012.

CALDAS, Eduardo de Lima; JAYO, Martin. Agriculturas urbanas em São Paulo: histórico e tipologia. **Revista Confins**, n. 39, 2019.

CAMPBELL, John. Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy. **Theory and Society**, v. 27, n. 3 jun. 1998, pp. 377-409.

CARTA GUARAPIRANGA. Água boa para os próximos 100 anos da represa. *In:* WHATELY, Marussia; CUNHA, Pilar (org.). **Seminário Guarapiranga: proposição de ações prioritárias para garantir água de boa qualidade para abastecimento público.** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006.

COSTA, Christiane; MALUF, Renato. **Ações Públicas Locais de Segurança Alimentar e Nutricional: Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.** São Paulo: Publicações Pólis, n. 38, 2001.

CANDIDO, Antonio. **Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida.** Rio de Janeiro: Ouro sobre Azul, 2010 [1964].

CARDOSO, Renan Telles; EMPINOTTI, Vanessa Lucena; TRAVASSOS, Luciana. O ressurgimento da zona rural no município de São Paulo. *In:* Enanpur, 17, 2017, São Paulo. **Anais.**

CARDOSO, Ruth. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: Anpocs/Cortez Editora, v. 1, n. 3, 1987, pp. 27-37.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 2008.

DÓRIA, Carlos Alberto; BASTOS, Marcelo Corrêa. **A culinária caipira da Paulistânia: a história e as receitas de um modo antigo de comer.** São Paulo: Três Estrelas, 2018.

DURHAM, Eunice. A sociedade vista da periferia. *In:* KOWARICK, Lúcio (org.). **As Lutas Sociais e a Cidade.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a Relational Sociology. **American Journal of Sociology**, v. 103, n. 2, sep. 1997, pp. 281-317.

ESCOLHAS, Instituto. Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo. Instituto Escolhas, Urbem, nov. 2020. Disponível em: <https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2021/01/Relat%C3%B3rio-Mais-perto-do-que-se-imagina-os-desafios-da-produ%C3%A7%C3%A3o-de-alimentos-na-metr%C3%B3pole-de-S%C3%A3o-Paulo-1.pdf> Acesso em: 17 ago. 2021.

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995, c. 1, pp. 3-20.

FAVARETO, Arilson; EMPINOTTI, Vanessa. Agricultura, ruralidades e adaptação às mudanças climáticas na macrometrópole paulista. *In:* TORRES, P. et al. (org.). **Governança e planejamento ambiental – adaptação e políticas públicas na Macrometrópole paulista.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

FERNANDES, Evandro Noro. **Reprodução de pequenos agricultores no espaço metropolizado paulistano: uma análise da porção sul do município de São Paulo.** Dissertação (mestrado em geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

FERNANDEZ, Annelise; FILHO, Almir. Agricultura familiar urbana: limites da política pública e das representações sociais. *Cidades* [Online], n. 39, 2019. Disponível em: <http://journals.openedition.org/cidades/1825>

FERRARA, Luciana Nicolau. **Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana**. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FERREIRA, Lucas Daniel; LUPO, Ligia Santi. Os limites da política habitacional nas áreas de recuperação e proteção aos mananciais do município de São Paulo. *In: ENAPUR*, 18, 2019, Natal. **Anais**.

GERRING, John. What Is a Case Study and What Is It Good for? **American Political Science Review**, v. 98, n. 2, 2004.

GOMES, Lucas Antonio Cividanes; CRUZ, Clément da. Towards a sustainable, circular and resilient urban agriculture in São Paulo? The "Ligue os Pontos" program. **Urbanistes du Monde Forum**, 2019.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GONÇALVES, Marco Pinheiro; BRANQUINHO, Fátima Teresa Braga; FELZENSZWALB, Israel. Uma análise contextual do funcionamento efetivo e participação popular em uma unidade de conservação: o caso da área de proteção ambiental de Petrópolis. **Sociedade & Natureza**, v. 23 n. 2, Uberlândia, ago. 2011.

GONÇALVES, Juliana Rodrigues; MASCARENHAS, Thais Silva. **Consumo Responsável em Ação: Tecendo relações solidárias entre o campo e a cidade**. São Paulo: Instituto Kairós, 2017.

GRIN, Eduardo. Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. **Revista de Sociologia e Política**, v. 23, n. 55, p. 119-145, set. 2015.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. Tese (doutorado em ciências sociais) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019.

HALL, Peter. Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. **Comparative Politics**, v. 25, n. 3, apr. 1993, pp. 275-296

HUBER, Evelyne; STEPHENS, John. Democracy and the Left. Social policy and inequality in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press, 2013.

HOLLAND, Alisha. Forbearance. **American Political Science Association**, v. 110, n. 2, may 2016.

IBOPE. Pesquisa de opinião pública Viver em São Paulo: cidade que queremos. São Paulo: Ibope Inteligência, set. 2020. Disponível em: <https://www.nossasaopaulo.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Viver-em-SP-a-cidade-que-queremos-2020-apresentacao.pdf>
Acessado em: 04.04.2021.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. **L'état en action**. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.

KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LASCOUMES, Pierre; LES GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012 [2004]

LE GALÈS, Patrick. Quem governa quando o estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. São Paulo: **Novos Estudos**, ed. 102, 2015.

LOPES, Mathews Vichr. **Planejamento territorial na interface rural-urbana: unidade de gestão do periurbano sul de São Paulo**. TFG (graduação em arquitetura e urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, pp. 49-65, mar. 2016.

MAGNANI, Elisabetta. The Environmental Kuznets Curve, environmental protection policy and income distribution. **Ecological Economics**, n. 32, 2000, pp. 431-443.

MANN, Michael. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n. 2, 1984, pp. 185-213.

MARQUES, Eduardo. Como estudar as políticas do urbano em São Paulo. In: MARQUES, Eduardo (org.). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole, 2018, pp. 13-43.

MARQUES, Eduardo (org.). **The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo**. New York: Wiley, 2021.

MARQUES, Eduardo; BICHIR, Renata. Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. *São Paulo: Espaço & Debates*, n. 42, 2001, pp. 9-30.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Moradia e Mananciais: tensão e diálogo na metrópole**. São Paulo: FAUUSP/FAPESP, 2006.

MASCARENHAS, Thais; GONÇALVES, Juliana. Fome de mudança: os desafios da alimentação saudável e de sua democratização. In: GONÇALVES, Juliana Rodrigues; MASCARENHAS, Thais Silva (org.). **Consumo responsável em ação: tecendo relações solidárias entre o campo e a cidade**. São Paulo: Instituto Kairós, 2017. p. 27-42.

MATLAND, Richard. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, v. 5, n. 2., apr. 1995, pp. 145-174.

MELTZER, Allan; RICHARD, Scott. A Rational Theory of the Size of Government. **Journal of Political Economy**, n. 89, 1981, pp. 914-27.

MENTONE, Renato Lagos. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo/PMDI-GSP, 1970. Da expectativa ao desconhecimento**. Dissertação (mestrado em arquitetura e urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

MINARELLI, Guilherme. Mudando a receita do bolo em São Paulo: política fiscal, governos, capacidades e progressivismo incremental (1988-2020). **No prelo**.

MORAES, Nadir Silva; CUERBAS, Leandro Costa; CAMPOS, André Luzzi de. Participação, Controle Social e Alimentação Saudável: a experiência do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional da Cidade de São Paulo. *In*: MAZETA, Marcelo (org.) **Panorama da Segurança Alimentar e Nutricional na Cidade de São Paulo: ações, desafios e perspectivas do papel da cidade na alimentação**. Prefeitura de São Paulo.

MOUGEOT, Luc. **Growing better cities: urban agriculture for sustainable development**. International Development Research Centre, 2006.

MOUGEOT, Luc. **Urban Agriculture: definition, presence, potentials and risks**. International Development Research Centre, Cities Feeding People Series, Report 31, nov. 2000.

MULLER, Pierre. **L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique**. Revue Française de Science Politique, 50e année, n. 2, 2000, pp. 189-208.

NAGIB, Gustavo. **Agricultura urbana como ativismo na cidade de São Paulo: o caso da Horta das Corujas**. Dissertação (mestrado em geografia humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

NAKAMURA, Angélica Campos. **Cooperapas: agricultura e cooperativismo no extremo sul do município de São Paulo**. Dissertação. (mestrado em geografia humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

OLIVEIRA, Lya Cyntia Porto de. **Redes, ideias e ação pública na agricultura urbana: São Paulo, Montreal e Toronto**. Tese (doutorado em administração pública e governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

PIRES, Roberto Rocha; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

PLATAFORMA DE APOIO À AGRICULTURA ORGÂNICA NA CIDADE DE SÃO PAULO. Instituto 5 Elementos, Instituto Kairós e Associação de Agricultura Orgânica, São

Paulo, ago. 2012. Disponível em: http://www.mobilizadores.org.br/wp-content/uploads/2014/05/plataforma_agricultura_organica_vf1.pdf Acesso em: 13.mai.2021.

PULHEZ, Magaly M.; FERRARA, Luciana N. Entre a gestão pública e as empresas privadas: circuitos de conhecimento na urbanização de favelas e nas políticas socioambientais em São Paulo. **Pós - Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP**, São Paulo, v. 25, n. 46, p. 56-71, maio/ago. 2018.

RAWORTH, Kate. **Economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

SABATIER, Paul. **An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning**. Policy Sciences, v. 21, n. 2/3, 1988, pp. 129-168.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTORO, Paula Freire. **Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas**. Tese (doutorado em arquitetura e urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTORO, Paula F.; FERRARA, Luciana N.; WHATELY, Marussia. **Mananciais: diagnóstico e políticas habitacionais**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2009.

SANTORO, Paula Freire; WHATELY, Marussia. Minuta de Lei Específica para Billings: uma lei de expansão urbana ou de proteção ambiental? In: WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; BAJESTEIRO, Fernanda Blauth (org.). **Mananciais: uma nova realidade?** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. p. 159-200.

SANTOS, Iverson Poletto dos. **Imigrantes italianos em Santo Amaro: de agricultores a empresários (1886 – 1935)**. Tese (doutorado em história social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTOS, Rodrigo Martins dos. **APA Bororé, subsídios à implantação: praticando geografia com a teoria dos geossistemas**. TGI (bacharelado em geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SÃO PAULO (Cidade). Grupo de Trabalho Agricultura APA Capivari-Monos. Diagnóstico da Agricultura na Zona Rural Sul Paulistana (Apa do Capivari Monos). São Paulo, out. 2002. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/capivari.pdf>> Acesso em: 11.jun.2021

SÃO PAULO (Cidade). Planeja Sampa. Programa de metas da cidade de São Paulo: versão final participativa - 2013-2016. Prefeitura de São Paulo, 2013.

São Paulo (Cidade). Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento. Connect the Dots. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Prefeitura de São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Cidade). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Quem são os produtores agrícolas da Zona Sul de São Paulo. **Informes urbanos**, n. 45. São Paulo, mai. 2020a.

SÃO PAULO (Cidade). Projeto Ligue os Pontos. Relatório da Fase 2: junho de 2019 a junho de 2020. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 2020b.

SÃO PAULO (Cidade). Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável de São Paulo. Contribuições do CMDRSS ao projeto de lei orçamentária anual (PLOA). São Paulo, 2021a.

SÃO PAULO (Cidade). Projeto Ligue os Pontos. Relatório da Fase 3: julho de 2020 a junho de 2021. Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, 2020b.

SCARDUA, Fernando Paiva; BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, pp. 257-290, jan./dez. 2003.

SCOTT, James. **Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed**. Yale University Press, 1998.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **Meandros dos rios nos meandros do poder: Tiête e Pinheiros - valorização dos rios e das várzeas na cidade de São Paulo**. Tese (doutorado em geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.

SEADE, Fundação. **São Paulo, 465 anos**. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, 2019. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/wp-content/uploads/2019/01/Municipio_Sao_Paulo.pdf> Acesso em: 18 mar. 2021

SEADE, Fundação. Perfil dos Municípios Paulistas. São Paulo: Fundação Seade, 2018. Disponível em: <https://perfil.seade.gov.br/> Acesso em: 17 ago. 2021

SEADE, Fundação. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS 2000. São Paulo: Fundação Seade, ago. 2012.

SELLERS, Jefferey; LIDSTROM, Anders; BAE, Yooil. Multilevel Democracy: How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State. Cambridge: Cambridge University Press, 2020

SEPE, Patrícia Marra. Análise das intervenções nas bacias hidrográficas da Guarapiranga e Billings, no município de São Paulo: uma contribuição para a proposição de políticas de recuperação e preservação ambiental de mananciais. In: WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; BAJESTEIRO, Fernanda Blauth (org.). **Mananciais: uma nova realidade?** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. pp. 233-256.

SEPE, Patrícia Marra. **O processo GEO na cidade de São Paulo e a Gestão Ambiental Urbana: uma análise a partir da Política Municipal de Áreas Verdes**. Tese (doutorado em geografia) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Instituto de Geociências e Ciências Exatas de Rio Claro, 2013. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/104456>>.

SEPE, Patrícia Marra; PEREIRA, H. S. B. O Desenvolvimento Urbano e as Áreas de Preservação Permanente no Município de São Paulo. *In: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano*, 2, 2012, Natal, RN. **Anais**.

SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2014.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. *In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (org.). **Bringing the State Back In***. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985. c. 1, pp. 3-43.

SKOCPOL, Theda. **Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States**. Cambridge, USA: Harvard University Press, 1992.

STOKER, Gerry. Governance as Theory: Five Propositions. **International Social Science Journal**, 1998.

STONE, Clarence. Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach. **Journal of urban affairs**, v. 15, n. 1, 1993, pp. 1-28

SZWAKO, José; GURZA LAVALLE, Adrian. 'Seeing Like a Social Movement': Institucionalização simbólica e capacidades estatais cognitivas. **Novos Estudos**, Cebrap, v. 38, 2019, pp. 411-434.

SZWAKO, José; PERISSINOTTO, Renato. Ideias e interações: a generificação de duas políticas públicas no Paraguai. *In: GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José (org.). **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição***. Rio de Janeiro: IESP/EduERJ/CEM, 2019.

TORRES, Haroldo; MARQUES, Eduardo. Reflexões sobre a hiperperiferia: novas e velhas faces da pobreza no entorno municipal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, n. 4, pp.49-70, maio 2001.

TRAVASSOS, Luciana; FERREIRA, Renata Cristina. O periurbano e o rural metropolitanos: desafios para elaboração do plano diretor regional do Grande ABC. *In: Congresso Internacional Gestão Territorial para o Desenvolvimento Rural*, 3, 2016. **Anais**.

TRAVASSOS, Luciana; PORTES, Bruno. Rural metropolitano: caracterização e regulação na Região Metropolitana de São Paulo (Brasil). **Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT)**, n. 14, set. 2018.

VAZ DE MOURA, Joana Tereza. Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDRS) e a construção democrática: esfera pública de debate entre agricultores familiares e o estado? **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 9, n. 2, 2007, pp. 241-255.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015.

VERTESI, Janet. The London Underground Map and Users' Representations of Urban Space. **Social Studies of Science** 38/1, feb. 2008, pp.07–33.

WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; DIAS, Telma Stephan. Os mananciais são menos urbanizados do que se imagina. *In*: WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; BAJESTEIRO, Fernanda Blauth (org.). **Mananciais: uma nova realidade?** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008. pp. 129-158.

WHATELY, Marussia; SANTORO, Paula Freire; FERRARA, Luciana Nicolau; BAJESTEIRO, Fernanda Blauth. **Mananciais: uma nova realidade?** São Paulo: Instituto Socioambiental, 2008.

ZENHA, Edmundo. A colônia alemã de Santo Amaro. **Revista do Arquivo Municipal**, Prefeitura de São Paulo, n. 132, 1950.

ZOLFAGHARIAN, Mohammadreza; WALRAVE, Bob; RAVEN, Rob; ROMME, Georges L. Studying transitions: Past, present, and future. **Research Policy**, n. 48, 2019.

VÍDEOS

CIDADE QUE SUSTENTA A AGRICULTURA - Como os consumidores apoiam a agricultura na cidade? Live com Ana Flávia Badue, Arpad Spalding, Thais Mascarenhas, Janaina Belo, Fabiana Yoneyama, Maurício Yoneyama, Daniele Teófilo, mar. 2021a. Disponível em: https://youtu.be/r_Nt5hVSZbw . Acesso em: 25.mar.2021.

CIDADE QUE SUSTENTA A AGRICULTURA - CSA popular: De quem produz, para quem precisa. Live com Ana Flávia Badue, Arpad Spalding, Felipe Valentim Bonifácio, Thaiza Cristina, Flavio Castro, mar. 2021b. Disponível em: <https://youtu.be/d0FaJmyl0Fo> . Acesso em: 25.03.2021.

FUA FUNDO AGROECOLÓGICO - Perpetuando o bom uso do solo e da água. Live com Paola Carosella, Emil Lewinger, Anita Valente, Fátima Andrade, Juarez Sales, Tatjana Lorenz, André Degenszajn e Cintia Marcucci, mar. 2021. Disponível em: <https://youtu.be/m6F1IAVyzQU> . Acesso em: 24.mar.2021.

PODCASTS

LUGAR DE QUARENTENA, 2020. Parelheiros, o pulmão de São Paulo. ArqPerifa. Conversa com a presença de Valéria Marcoratti, agricultora orgânica e fundadora da Nossa Fazenda, e Mariana Belmont, jornalista e militante da Uneafro. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/6Gqjz95RtlUsdyqWg0UJyM?si=WwCKjctpQGqIwtZzX1pjQw&dl_branch=1

VOZES DAQUI DE PARELHEIROS, 2020. Agricultura familiar e cooperação: a Cooperapas e o o turismo de base comunitária de Parelheiros. IBEAC. Claudia Nogueira, gestora de projetos do IBEAC, entrevista Eduardo Faria, agricultor e presidente da Cooperapas. Spotify. Disponível em: https://open.spotify.com/episode/6Ws0KsUKT6qz6DhPqP60Vv?si=vLIEzaqYTQaUXyVmFg8wPw&dl_branch=1

APÊNDICE – LISTA E PERFIL DE ENTREVISTADOS

Anônimo 1 - Conselheiro do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP). Data da entrevista: 12.abr.2021

Anônimo 2 - Conselheiro do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP). Data da entrevista: 12.jan.2021

Anônimo 3 - Integrante da equipe operacional do projeto Ligue os Pontos. Data da entrevista: 24.fev.2021

Anônimo 4 – Técnica na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. Data da entrevista: 11.mar.2021

Aline Ferreira de Jesus – Engenheira agrônoma. Coordenadora e agrônoma da Casa de Agricultura Ecológica Sul – Parelheiros. Data da entrevista: 10.fev.2021

André Biazoti – Educador ambiental. Gestor ambiental do Instituto 5 Elementos entre 2011 e 2015, conselheiro do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP) entre 2015 e 2017, integrante do Movimento Urbano de Agroecologia de São Paulo (MUDA-SP) e conselheiro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável de São Paulo (CMDRSS) de 2016 até os dias atuais. Data da entrevista: 10.mar.2021

Anita Valente da Costa – Bacharel em ecologia. Idealizadora do Bauhinia Ecosocial, gestora de projetos do Fundo Fica e integrante do coletivo Orgânicas Para Todes. Data da entrevista: 31.mar.2021

Cristiano José Gomes – Gestor ambiental. Gestor ambiental da Casa de Agricultura Ecológica Sul – Parelheiros. Data da entrevista: 10.fev.2021

Fernando de Mello Franco – Arquiteto e urbanista. Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (2013-2016). Data da entrevista: 09.fev.2021

Ivan Maglio – Engenheiro civil. Coordenador do Plano Diretor Estratégico de 2002 na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEMPLA), coordenador do Programa de Saneamento Ambiental da Bacia do Guarapiranga (1994-1995), coordenador de Planejamento Ambiental na Secretaria Estadual do Meio Ambiente de São Paulo (1989-1991), secretário executivo do Conselho Estadual do Meio Ambiente (1991-1992), diretor de planejamento Ambiental da CETESB (1987-1988), diretor de recursos naturais da Superintendência do Desenvolvimento do Litoral Paulista (SUDELPA, 1983-1984), técnico Sênior na EMPLASA (1975-1982). Data da entrevista: 26.mar.2021

Luiz Henrique Bambini de Assis – Engenheiro agrônomo. Gestor de políticas públicas da Coordenadoria de Alimentação Escolar (CODAE) da Prefeitura de São Paulo (2013-2020). Data da entrevista: 15.mar.2021

Marcela Alonso Ferreira – Arquiteta e urbanista. Assessora técnica na Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SMDU) da Prefeitura de São Paulo (2016-2017). Pesquisadora do Instituto Escolhas. Data da entrevista: 01.mar.2021

Maria Lúcia Bellenzani – Engenheira agrônoma. Técnica da Administração Regional de Capela do Socorro (1990-1992), voluntária no programa SOS Mananciais (1992), técnica de carreira da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) da Prefeitura de São Paulo (1993-2012), ex-conselheira do CADES, secretária executiva da comissão para a implantação da APA Capivari-Monos, ex-gestora da APA Capivari-Monos, ex-coordenadora de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Subprefeitura de Parelheiros, assessora parlamentar do gabinete de Nabil Bonduki (2013-2016), integrante do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável de São Paulo (CMDRSS), integrante da Rede de Mulheres Paulistanas Periféricas Agroecológicas (RAPPA). Data da entrevista: 24.nov.2020

Mathews Vichr Lopes – Arquiteto e urbanista. Analista no Projeto Ligue os Pontos (2017-2021). Data da entrevista: 31.mai.2021

Nadiella Monteiro – Veterinária, Diretora do Departamento de Agricultura da Supervisão de Abastecimento (ABAST) da Prefeitura de São Paulo (2009-2012). Data da entrevista: 02.mar.2021

Nicole Gobeth - Engenheira Florestal, gestora do Projeto Ligue os Pontos (2019-2021). Data da entrevista: 09.mar.2021

Robson Miranda de Lemos - Engenheiro Ambiental e de Segurança do Trabalho. Coordenador da equipe de ATER no projeto Ligue os Pontos. Data da entrevista: 10.fev.2021

Vanderlei de Souza – Engenheiro agrônomo. Agrônomo da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) (2006-2010). Data da entrevista: 03.mar.2021

Vera Helena Lessa Villela – Nutricionista. Técnica aposentada da Secretaria Municipal de Saúde da Prefeitura de São Paulo, ex-presidente do Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (COMUSAN-SP), conselheira do COMUSAN-SP em diferentes gestões como representante do Sindicato de Nutricionistas do Estado de São Paulo (SINDINUTRISP). Data da entrevista: 27.mar.2021

Walter Tesch – Sociólogo. Subprefeito de Parelheiros (2005-2009), coordenador de recursos hídricos do Estado de São Paulo (2011-2015), diretor técnico de gestão descentralizada da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) da Prefeitura de São Paulo, diretor executivo da Fundação Florestal da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo, assistente técnico para implantação da fiscalização integrada nas áreas de mananciais. Data da entrevista: 15.dez.2020