

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

Fernando Cymbaluk Couri\*

---

**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 nas últimas três décadas. A atividade agrícola aí presente há mais de um século possui um largo histórico de marginalização e invisibilidade. Contudo, a partir do final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, o tema da agricultura começou a entrar paulatinamente na agenda de políticas públicas do município, com a criação de programas, projetos e leis marcados por preocupações como a sustentabilidade ambiental, a segurança alimentar e nutricional e a contenção da expansão urbana. O argumento é que a institucionalização da agricultura é fruto da criação paulatina de capacidades estatais em duas dimensões: técnico-administrativo e político-relacional. Para explorar a dimensão política e a dinâmica de criação e implementação de políticas públicas, adoto lentes analíticas que permitem visualizar a atuação de burocratas a partir de lógicas próprias e motivados por valores e causas. 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. Nesse sentido, entendo que a gradual inclusão da agricultura nas estratégias de atuação do poder público voltadas para o extremo sul paulistano se enquadra na trajetória mais abrangente de *progressivismo incremental* verificado em diferentes áreas de políticas em São Paulo desde a redemocratização.

\* Mestrando em Ciência Política pela USP, bacharel em Ciências Sociais e Jornalismo pela mesma instituição. E-mail: [fernando.couri@usp.br](mailto:fernando.couri@usp.br).

## 1. Introdução

A agricultura vem ganhando visibilidade na produção acadêmica, no debate público e na agenda política da famigerada “selva de pedra” que é a cidade de São Paulo. Agricultores familiares paulistanos têm estampado capas de revistas e jornais pelo exemplo de cultivo de alimentos saudáveis e de benefício ao meio ambiente. Em torno deles, vê-se surgir uma rede de entusiastas na qual técnicos do poder público, ativistas de diferentes causas e renomados *chefs* de cozinha tornam-se parceiros inusitados. Um acúmulo de pesquisas científicas sobre o tema já pode ser verificado. E o tema semeado por esses personagens brotou no debate político, como se viu nas eleições municipais de 2020, marcadas pelo embate programático entre Bruno Covas (PSDB) e Guilherme Boulos (PSOL) no qual menções à atividade agrícola foram realizadas. Os atores estatais e societais envolvidos neste debate buscam chamar a atenção para três aspectos sobre a agricultura urbana e periurbana. O primeiro deles, parafraseando o famoso rap, é o fato nada óbvio de que “existe agricultura em SP”. A maior parte das iniciativas concentra-se no extremo sul do município, região dotada de importantes recursos ambientais -- como os mananciais das represas Billings e Guarapiranga e vultosos remanescentes da Mata Atlântica --, mas marcada pela expansão urbana irregular, pelo rápido aumento populacional e por altos índices de vulnerabilidade social. Um segundo aspecto destacado é o de que a atividade é estratégica para a resolução de antigos e novos problemas que desafiam a cidade e seus moradores -- a degradação ambiental, a insegurança alimentar e nutricional, a expansão urbana desorganizada e as mudanças climáticas. Por fim, na agenda da agricultura na cidade, é salientado como primordial o papel do Estado na criação de políticas públicas para o desenvolvimento agrícola sustentável e a implantação de sistemas alimentares resilientes (ESCOLHAS, 2020; SÃO PAULO, 2020).

Ainda que de maneira lenta e gradual, pontuada por paralisações e descontinuidades, São Paulo produziu nas últimas duas décadas uma série de leis, projetos e programas voltados para o incentivo da agricultura. Desde o início dos anos 2000, o município viu surgir feiras de alimentos orgânicos produzidos localmente, casas de agricultura ecológica, ações de assistência técnica e extensão rural, conselhos participativos de desenvolvimento rural e de segurança alimentar e nutricional, legislações que garantem a compra de produtos orgânicos locais para a alimentação escolar, dentre outras iniciativas. Na revisão do Plano Diretor Estratégico de 2014 (PDE-2014), foi demarcada uma vasta zona rural abrangendo quase um quarto do total da cidade (22,9% do território municipal, ou 348,47 km<sup>2</sup>), sendo que a maior parte está localizada no extremo sul paulistano. O PDE-2014 também estipulou a criação de um plano de desenvolvimento rural sustentável e de dispositivos de pagamento por serviços ambientais que contemplem a agricultura ecológica. Tais políticas alcançaram avanços no bojo de um projeto da prefeitura que se saiu vitorioso em uma

competição internacional promovida pela Bloomberg Philanthropies e que rendeu à prefeitura um prêmio de US\$ 5 milhões. O projeto Ligue os Pontos, que se propôs a integrar as ações voltadas para a agricultura desenvolvidas em diferentes setores da administração municipal foi finalizado em 2021 com êxito.

Essa trajetória recente de atuação do Estado em favor da agricultura surpreende por dois motivos, um relacionado ao histórico de invisibilidade da agricultura na cidade e outro ligado a barreiras institucionais supostamente existentes. Tomando como exemplo o caso do extremo sul paulistano, a atividade agrícola nesse território remonta à instalação de uma colônia de imigrantes alemães na primeira metade do século XIX. A região foi importante centro de escoamento de gêneros agrícolas no início do século XX e integrou o cinturão verde caracterizado pelo cultivo de hortifrutigranjeiros trazido por imigrantes japoneses a partir da década de 1940, até se tornar decadente dada a competição com produtores do interior do Estado e as restrições impostas por leis de conservação ambiental criadas na década de 1970. No lapso temporal de mais de um século que separa a chegada de colonos agricultores e a criação das primeiras políticas de apoio à atividade no início do século XXI, a atividade agrícola não teve nenhum tipo de suporte do poder público, ainda que tenha sobrevivido às carências diversas e ao abandono (FERNANDES, 2008; SANTOS, 2003; SANTOS, 2015; ZENHA, 1950). Já do ponto de vista institucional, a literatura que se debruça tanto sobre o tema do periurbano quanto sobre o tema da zona rural sul de São Paulo tem apontado para a existência contradições e defasagens no marco jurídico e no arranjo federativo atual que impedem a atuação do Estado de maneira coerente com as características multifacetadas do território e o desenvolvimento de políticas estruturadas de incentivo a atividades econômicas compatíveis com os fins de preservação ambiental da região (ALVIM; KATO, 2009; TRAVASSOS; FERREIRA, 2016; FAVARETO; EMPINOTTI, 2019).

Esse artigo se propõe a esclarecer um enigma: dado o histórico de abandono e as aparentes barreiras institucionais, 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? Busco responder essa pergunta olhando para os atores que compõem a governança das ações voltadas para a atividade agrícola na região e para as capacidades estatais que vão sendo criadas de maneira lenta, porém cumulativa. A partir desta perspectiva, mostrarei que a inclusão de um tema marginal como o da pequena agricultura nas estratégias de atuação do Estado voltada para o extremo sul 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 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 está relacionada à atuação desses atores e ocorre de forma paulatina, sendo possível identificar três etapas: a primeira, marcada pelo protagonismo de técnicos da burocracia municipal; a segunda, caracterizada pela constituição de “encaixes institucionais”, pontos de acesso ao Estado através dos quais os atores societais perenizam sua influência sobre as escolhas feitas pelo poder público; a terceira, relacionada ao projeto Ligue os Pontos, em que a continuidade da iniciativa é explicada por um arranjo de governança que permitiu a execução das ações “por fora” da gestão municipal e em que o sucesso deve-se ao posicionamento privilegiado da equipe do projeto na rede de atores estatais e societais criadas ao longo da trajetória pregressa de ações para a agricultura.

O recorte espacial que utilizo neste caso empírico é a região do extremo sul de São Paulo<sup>1</sup>. A metodologia utilizada na análise foi o *process-tracing* (rastreamento de processos), e o levantamento de dados ocorreu através da realização de 20 entrevistas com atores-chave (secretários, técnicos da prefeitura e integrantes de grupos da sociedade civil envolvidos no desenho e implementação das políticas públicas), complementadas pela análise de legislações, regulamentos, publicações do poder público e da imprensa<sup>2</sup>. O artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, apresento as lentes analíticas que utilizo para compreender a evolução das políticas públicas para a agricultura. Na segunda, reconstituo a trajetória recente das ações para a agricultura. Na terceira, evidencio a criação de capacidades estatais, e na última, concluo sintetizando o argumento.

## 2. Abordagem teórica pautada na criação de capacidades estatais

Ao contrário de leituras de diferentes vertentes teóricas feitas sobre a trajetória de políticas públicas no Brasil que apontam para a prevalência de fraquezas institucionais, baixa capacidade administrativa local, federalismo competitivo e incongruente e captura do Estado por grupos de interesse, a literatura brasileira influenciada pelo neoinstitucionalismo vêm lançando luz sobre o papel do Estado na resolução de problemas em diferentes áreas de políticas e na criação paulatina de capacidades estatais. Nessa 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

---

<sup>1</sup> Na zona leste e na zona norte 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. Tais manifestações possuem visibilidade menor que a agricultura da zona sul e são menos beneficiadas por políticas, sendo importante seu estudo sistemático.

<sup>2</sup> As entrevistas e análises documentais foram realizadas durante pesquisa de mestrado desenvolvida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo entre 2019 e 2021. O argumento do artigo foi retirado de minha dissertação de mestrado, com defesa prevista para novembro de 2021.

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 societais.

O argumento deste trabalho é que institucionalização da agricultura existente no Grajaú, Parelheiros e Marsilac (distritos do extremo sul) é sobretudo 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. Em novos equipamentos, burocratas de médio escalão e de linha de frente passam a poder atuar a partir de lógicas próprias (MARQUES; BICHIR, 2001) ou motivados por valores e causas (ABERS; 2020). Ao mesmo tempo, a atuação socialmente inserida de burocracias e a criação de instâncias participativas permite a interação entre técnicos do poder público e atores da sociedade civil e a mútua constituição de capacidades (GURZA LAVALLE et al., 2019). Na criação e implementação de políticas e programas ao longo do tempo, são mobilizados instrumentos disponíveis em diferentes níveis governamentais, do local ao internacional, o que dá à trajetória de produção de políticas um caráter multinível (SELLERS et al., 2020). Neste processo, ocorre a construção paulatina de capacidades estatais, com novos instrumentos administrativos e de coordenação do Estado e interpenetração entre atores do Estado e da sociedade civil contribuindo para a produção de políticas.

Capacidades estatais podem ser entendidas como a atuação de burocracias estatais de maneira autônoma e pautada por lógicas próprias (SKOCPOL, 1985), como a busca de atores estatais por soluções para dilemas sobre as quais se debruçam de maneira territorialmente e socialmente inserida (EVANS, 1995), como o poder autônomo sobre um território que permite ao Estado direcionar os recursos que controla para os objetivos que deseja alcançar (MANN, 1984) e como o controle do Estado sobre tais resultados. Pires e Gomide 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). São essas duas dimensões de capacidades que estarão no horizonte deste artigo conforme for sendo delineado a trajetória de políticas públicas para a agricultura em São Paulo.

A dinâmica que marca a trajetória de construção de capacidades no caso da agricultura em São Paulo é, ainda assim, pontuada por momentos de descontinuidade, paralisações, mudança de foco e reanimação das iniciativas. A análise pormenorizada da trajetória, além de evidenciar tal dinâmica, permitirá entender os fatores que levam as iniciativas, quando descontinuadas, a adormecerem em vez de sumirem, ficando em latência até ressurgirem em um novo contexto. Na reconstituição da trajetória a ser feita a seguir, também iluminarei como as iniciativas vão se tornando mais resilientes e resistentes às forças de paralisação e marginalização.

### **3. Trajetórias das ações do Estado para a agricultura em três tempos**

No caso do extremo sul do município de São Paulo, 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 tiveram espaço para vicejar. A trajetória de desenvolvimento das ações municipais para a agricultura pode ser compreendida como composta por três tempos, cada uma caracterizado por uma dinâmica específica, que apresento abaixo.

#### **3.1. Tempo 1: protagonismo de burocratas ativistas**

O surgimento primeiros incentivos a agricultores do extremo sul de São Paulo nos anos 1990 e início dos anos 2000 se tornou viável graças a duas mudanças institucionais trazidas pela Constituição de 1988: (1) a descentralização político-administrativa 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 a competência para criação de marcos orientadores (ARRETCHE, 2012); (2) 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).

No bojo da emergência desses arranjos de governança descentralizados e participativos, 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). Como previsto pelo SISNAMA, a nova secretaria foi dotada de um conselho participativo, o Conselho Municipal do Meio

Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES). Em 2001, a criação do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) completaria a composição da política ambiental na capital paulista. Foi a partir da atuação de técnicos da SVMA e de debates realizados no CADES que surgiu a proposta de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) Capivari-Monos, localizada nos distritos de Parelheiros e Marsilac. Nas interações entre técnicos do poder público e moradores da região durante a implantação do instrumento, surgiram propostas relacionadas à assistência técnica para a atividade agrícola que foram incorporadas ao plano de manejo da APA, instituída em 2001. Replicando o processo participativo de criação da APA Capivari-Monos, foi instituída em 2006 a APA Bororé-Colônia<sup>3</sup> em território contíguo, localizado nos distritos de Parelheiros e do Grajaú. Ambas possuem câmaras técnicas de agricultura e assento reservado para representantes de produtores agrícolas em seus conselhos gestores. Tais instrumentos puderam ser implementadas dado o suporte de secretários com perfil técnico da SVMA, que davam liberdade para a atuação dos técnicos de médio escalão e linha de frente, como o sanitarista, ambientalista e ex-presidente da CETESB Werner Eugênio Zulauf nas gestões de Paulo Maluf (PPR/PPB) e Celso Pitta (PPB) e a geógrafa Stela Goldenstein na gestão de Marta Suplicy (PT).

Uma outra frente de atuação do poder público local que permitiu um olhar diferenciado para as atividades agrícolas existentes no município foi 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. O Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE-2002) foi criado já sob a égide do Estatuto da Cidade, marco nacional que regulamenta a política urbana existente na Constituição de 1988 e que incorporou preocupações com questões ambientais em suas diretrizes para a ordenação e controle do uso do solo. Nesta perspectiva, o PDE-2002 extinguiu as antigas Z8-100, que caracterizavam a zona rural do município e que era associado à estoque de terra para a urbanização, e criou um instrumento voltado especificamente ao incentivo da atividade agrícola: a Zona Especial de Produção Agrícola e Extração Mineral (ZEPAG). Outra novidade trazida pelo PDE-2002, a elaboração de Planos Regionais Estratégicos<sup>4</sup>, permitiu a criação de planejamento específico para a região de Parelheiros e Marsilac que tinha como eixo central a agenda da agricultura e do desenvolvimento rural. Isso foi possível graças ao surgimento de uma nova burocracia regional, a Subprefeitura de Parelheiros, criada no bojo da descentralização administrativa promovida pela gestão Marta Suplicy (PT).

---

<sup>3</sup> Lei Municipal 14.162/2006.

<sup>4</sup> 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.

O PDE-2002 também destinou uma seção inteira para tratar da “agricultura urbana” existente no município. Tal diretriz 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)<sup>5</sup>. Trata-se de uma política associada ao combate à fome e à geração de emprego e renda, voltada para a cidade toda, que contempla diferentes perfis de agricultura, como a da zona leste, marcada por hortas feitas em terrenos subutilizados. Sua implementação contava com um arranjo intersecretarial, com a SVMA e a Secretaria Municipal do Abastecimento (SEMAB) liderando as principais ações. A partir do PROAURP, foi criada em 2004 um equipamento de assistência técnica e extensão rural voltado para o extremo sul, a Casa de Agricultura Ecológica de Parelheiros.

Contudo, a partir de 2005, as ações voltadas para a agricultura que começavam a engrenar no âmbito da SVMA, da SEMAB e da Subprefeitura de Parelheiros foram esmorecidas devido à troca de gestão na prefeitura. Ainda que técnicos entusiastas da agricultura na região de mananciais permanecessem nesses órgãos, o secretariado que assumiu via como inadequada a agricultura urbana e periurbana, presumindo que ela recebia os poluentes da cidade, e passou a priorizar outros temas, como educação ambiental e ecoturismo. O setor de abastecimento, por sua vez, passou por grandes mudanças, com a extinção da antiga SEMAB e a criação em seu lugar da Supervisão Geral de Abastecimento (ABAST). Eem o status de secretaria, a ABAST foi alocada em diferentes pastas entre 2005 e 2006. E neste interim, ocorreu a saída de técnicos que defendiam a agricultura urbana como estratégia de geração de renda e inclusão social. Como consequência desse novo contexto, o PROAURP e as ações da CAE ficaram paralisadas.

E reanimação das ações de incentivo à agricultura ocorreria no segundo mandato de Gilberto Kassab (PFL/DEM/PSD), a partir da emergência de um novo contexto favorável a atuação dos técnicos motivados pela causa da agricultura sustentável no extremo sul paulistano. Tal mudança 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 e era entusiasmado pela possibilidade de incentivar a agricultura comercial existente no município. E Jorge era um entusiasta do consumo de alimentos orgânicos. Uma ideia que surgiu na época entre técnicos da prefeitura e do Governo do Estado despertaria o interesse dos secretários 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

---

<sup>5</sup> Lei Municipal 13.727/2004.

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, aproximava o alto escalão dos setores da administração municipal responsáveis pelas iniciativas em prol da agricultura. Assim, foi desenvolvido em 2010 o "Programa de Agricultura Limpa", que garantiria ao agricultor o acesso a pontos de comercialização de produtos orgânicos, como as “feiras da agricultura limpa” criadas no parque Burle Marx e no Modelódromo do Ibirapuera<sup>6</sup>. Dessa forma, o PROAURP foi reestruturado<sup>7</sup> e a CAE ganhou uma equipe própria e um carro com motorista à disposição.

Ao longo da primeira década dos anos 2000, as ações desempenhadas por técnicos da ABAST, SVMA e CAE para a agricultura receberam o reforço de ONGs que passaram a se dedicar à promoção da agricultura ecológica na região. A atuação dessas entidades deu-se graças ao fomento proporcionado pelo poder público através de editais do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA)<sup>8</sup>, que entre 2005 e 2014 lançou onze editais para o financiamento de organizações da sociedade civil. Com os projetos financiados pela prefeitura, diversas ONGs se consolidaram como referências na temática da agricultura orgânica e agroecológica, da preservação ambiental e da segurança alimentar e nutricional.

Porém, uma nova interrupção nas ações voltadas para a agricultura do extremo sul ocorreu com a troca de gestão na Prefeitura de São Paulo em 2013, a partir da vitória de Fernando Haddad (PT). Mudanças em organogramas e nas equipes impactaram a CAE, que 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 e colocou em revisão as ações pautadas pelo paradigma da “agricultura limpa”. A maior mudança, contudo, ocorreu na SVMA, que de forma inédita foi empenhada no loteamento político promovido pelo prefeito para acomodar aliados que integravam a coalizão vencedora nas urnas. Como resultado, a SVMA perdeu a interlocução que possuía com organizações da sociedade civil e os editais do FEMA foram descontinuados.

---

<sup>6</sup> Ao menos seis feiras foram criadas nessa época com esforços da SVMA e da ABAST e com a participação de organizações da sociedade civil.

<sup>7</sup> Decreto Municipal 51.801/2010.

<sup>8</sup> 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.

### 3.2. Tempo 2: entrada em cena de organizações da sociedade civil

O amadurecimento das organizações da sociedade civil (OSC) em torno da temática da agricultura propiciado pelo fomento de ONGs através de editais do FEMA levou a um momento de virada na trajetória de criação e implementação de políticas públicas. Quando canais de interlocução com o Estado se fechavam na SVMA, já estavam em curso variadas frentes de pressão para que a prefeitura incorporasse ideias e demandas da sociedade civil relacionadas à atividade agrícola na cidade. Se na dinâmica anterior 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 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 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 fortalecidas.

Em 2012, surgiu uma mobilização política para pressionar o executivo e o legislativo municipal a criarem uma série de medidas voltadas ao apoio à produção de alimentos orgânicos em unidades produtivas localizadas em São Paulo. A criação da chamada Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica na Cidade de São Paulo ocorreu a partir das demandas de agricultores e de ONGs que acumulavam experiência com a temática, como o Instituto Kairós, o Instituto 5 Elementos e a Associação de Agricultura Orgânica (AAO). Uma carta elaborada para pressionar os candidatos das eleições municipais de 2012 a se comprometerem com 29 reivindicações relacionadas ao tema da agricultura orgânica alcançou a adesão de 27 entidades. Dentre as demandas, estavam a criação de uma lei que obrigasse a prefeitura a priorizar a compra de legumes, frutas e verduras orgânicas para a alimentação servida nas escolas, o pagamento por serviços ambientais prestados para agricultores que adotassem modelos ecológicos de produção, além do fortalecimento dos instrumentos já existentes de assistência técnica e extensão rural.

Apesar da eleição de Fernando Haddad (PT) ter levado à inflexão em políticas voltadas para a agricultura 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 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. Perfil técnico semelhante configurou-se na Secretaria Municipal da Educação (SME) sob a gestão do sociólogo César Callegari

entre 2013 e 2015. 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. 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. A ABAST foi elevada a Coordenadoria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN). 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. Configurava-se o cenário em que técnicos engajados em temas coincidentes com os vocalizados pelas OSC poderiam atuar com autonomia dada pelos seus gestores.

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 sociais e estatais se institucionalizam na forma de instrumentos, políticas públicas e espaços de participação, constituindo “encaixes” da sociedade civil no interior do Estado, através dos quais as OSC passariam a operar suas agendas “por dentro” do Estado (GURZA LAVALLE et al., 2019). Podem ser identificados três encaixes, que detalhamos abaixo.

### **3.2.1. Adesão do município ao SISAN Nacional e a reativação do COMUSAN-SP**

Um primeiro encaixe ocorreu na área da segurança alimentar e nutricional. 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), foi estabelecido o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)<sup>9</sup>, um arranjo de governança composto por órgão federais, estaduais e municipais ligados ao tema. Em 2013, com a cidade 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 reativados a Conferência Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (CMSAN) e o COMUSAN-SP<sup>10</sup>. A presidência desse colegiado passou a ser feita por um representante da sociedade civil 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

---

<sup>9</sup> O SISAN, criado pela Lei Federal 11.346/ 2006, tinha como principais pilares 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).

<sup>10</sup> 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.

sociedade civil que antes se reuniam na Plataforma de Apoio à Agricultura Orgânica. Nessa reordenação, tornou-se bastante presente no conselho o olhar voltado para os agricultores do extremo sul de São Paulo. Ainda no final da gestão Haddad, o Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) foi aprovado no COMUSAN-SP e teve decreto editado.

### **3.2.2. Lei dos orgânicos da agricultura familiar local na alimentação escolar**

Um segundo encaixe se deu no âmbito da compra pública de verduras, frutas e legumes para a alimentação escolar. Uma novidade havia surgido em 2009 no plano federal. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tornou obrigatório que 30% das compras para a alimentação escolar viessem da agricultura familiar<sup>11</sup>. A implementação desse instrumento em São Paulo começou a ocorrer em 2013, 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 implementação do programa. A cidade, contudo, 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. Além disso, a compra de produtores situados no município passou a ser uma das prioridades. A introdução de orgânicos na alimentação escolar em São Paulo virou lei<sup>12</sup> graças à formação de uma coalizão suprapartidária na Câmara Municipal derivada das articulações feitas pela. Seu processo de regulamentação foi coordenado pela CODAE, que contava com técnicos empenhados em implementar os novos instrumentos de compras públicas. E a fase de regulamentação foi marcada pela participação ativa da sociedade civil.

### **3.2.3. A recriação da zona rural pelo PDE-2014**

Um terceiro encaixe institucional ocorreu no planejamento e zoneamento urbano do município. Alterações no desenho urbanístico da cidade se faziam necessárias para 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 estaduais voltadas para agricultores, era necessário que os produtores de São Paulo possuíssem a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP), espécie de

---

<sup>11</sup> Lei Federal 11.947/2009.

<sup>12</sup> 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.

identidade do agricultor familiar. Porém, a extinção da zona rural do município pelo PDE-2002 causava entraves para a emissão da DAP<sup>13</sup>. 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). 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, 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. 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. O resultado foi a construção colaborativa entre atores estatais e societários dos novos instrumentos voltados para a agricultura inseridos na política urbana municipal. Além da nova zona rural, o PDE-2014<sup>14</sup> criou o instrumento Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), reconhecendo a conversão da agricultura familiar convencional para a agricultura orgânica como uma forma de conservação do meio ambiente. Também instituiu a figura do Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável e 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.

#### **3.2.4. Implementação dos instrumentos produzidos com os encaixes**

A implementação das políticas públicas recém-criadas coincidiu com nova troca de gestão na Prefeitura de São Paulo. Como ocorrera nas trocas de gestão anteriores, a realização de mudanças de organograma pelas gestões de João Doria (PSDB) e Bruno Covas (PSDB) e a priorização de outras agendas que não as de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento rural sustentável impactaram essas ações, forçando a marginalização dos temas. Entre mudanças efetuadas em equipes e pastas, a que produziu maior impacto foi o loteamento político da COSAN, órgão responsável pelas políticas de agricultura, abastecimento e segurança alimentar, ocorrido em 2019. Até então aninhada na secretaria do Trabalho, o setor foi desmembrado e os departamentos de abastecimento e agricultura foram transferidos para a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), entregue para o grupo político de um deputado federal do Cidadania aliado do prefeito. Já na agenda de políticas públicas, a polêmica da “farinata”, um composto feito com alimentos prestes a serem descartados cuja distribuição foi anunciada em 2017 por João Doria (PSDB) como forma de solucionar o problema da

---

<sup>13</sup> A Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), órgão de assistência técnica e extensão rural do governo do Estado, era a responsável pela emissão do DAP.

<sup>14</sup> Lei Municipal 16.050/2014.

fome e da carência nutricional<sup>15</sup>, marcou a mudança de prioridades e a marginalização da temática da agricultura familiar ecológica.

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. No arranjo de governança criado na gestão de Fernando Haddad (PT), o *locus* dos debates e articulações para a implementação de políticas passaram a ser as conferências de políticas e os conselhos participativos. O fato de a execução das políticas públicas estar atrelada a esses espaços tornava mais difícil delas serem interrompidas pela mera troca de equipes dentro das secretarias e mudança de prioridades dos gestores. Isso pode ser verificado na criação e implementação de planos setoriais e na atuação crítica dos conselhos. O Plano Municipal de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (PMADRSS), previsto pelo PDE-2014, teve sua conferência realizada já sob gestão tucana, mas ainda assim foi aprovado pelo CMDRSS e encaminhado para decreto -- parando no último estágio onde podia chegar, na mesa do prefeito. As mudanças de organograma e a polêmica da “farinata”, por sua vez, foram alvos de críticas de conselheiros do COMUSAN-SP. Neste caso, o limite encontrado foi a tentativa por parte de alguns secretários de influenciar a escolha dos conselheiros e mudar o perfil do conselho em resposta à sua atuação crítica.

Percebemos que a atuação proativa de técnicos na prefeitura somada à existência de conselhos participativos deu um suporte maior às ações em curso frente a momentos de reversão. Ainda assim, as ações encontraram limites. Uma iniciativa, contudo, conseguiria sobreviver a fortes tendências de descontinuidade e ser concluída com êxito. Detalhamos as especificidades da implementação do Ligue os Pontos no item abaixo, que constitui a terceira fase da trajetória.

### **3.3.Tempo 3: o Ligue os Pontos e sua centralidade na rede da agricultura**

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 novos. 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. O êxito do LoP se deve à forma como ele foi idealizado, prevendo a integração intersetorial das ações, e ao fato de já existir no município uma rede madura de atores estatais e societários formada ao longo da trajetória de políticas

---

<sup>15</sup> O composto que seria utilizado no programa Alimento para Todos era feito com produtos alimentícios que passavam por processo de liofilização.

para a agricultura que permitiu atuação ramificada e capilarizada do projeto. Já sua resiliência frente a tendências de marginalização é explicada, além do suporte dado por um tecido relacional do Estado amadurecido, também por um arranjo de governança 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 LoP foi formulado em 2016, no último ano da gestão de Fernando Haddad (PT), pela Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento (APAF), uma espécie de laboratório de políticas públicas vocacionado para a realização de pesquisas sobre temas de interesse da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU). Originalmente formulado como uma exposição do cenário da agricultura e dos instrumentos de políticas públicas do município apresentada na bienal de arquitetura de Rotterdam, na Holanda, o projeto contou com contribuições de diferentes secretarias e de atores da sociedade civil envolvidos com as ações para a agricultura, nascendo como um esforço de integração intersetorial. Submetido ao concurso Mayors Challenge<sup>16</sup>, uma competição de ideias inovadoras para a solução de problemas existentes em cidades promovido pela Bloomberg Philanthropies<sup>17</sup>, obteve o primeiro lugar e um prêmio de US\$ 5 milhões para ser implementado.

A execução do LoP, contudo, ocorreu em uma nova gestão, que extinguiu a APAF, desligou assessores que ocupavam cargos comissionados e mudou prioridades no setor de desenvolvimento urbano. Na gestão de João Doria (PSDB) e Bruno Covas (PSDB), a agenda da agricultura foi escanteada no setor de planejamento urbano devido ao fato da antiga SMDU ter incorporado toda área de licenciamento, o que deixou a pasta, rebatizada como Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), com muito mais atribuições do que tinha antes. Além disso, a secretária Heloisa Proença tinha como maior prioridade a regulamentação da nova lei de zoneamento, decorrente do Plano Diretor Estratégico de 2014. Assim, a primeira fase de execução do LoP, iniciada em janeiro de 2018, foi marcada por uma grande marginalização do projeto dentro da secretaria e por interferências políticas. Diante dos problemas de gestão 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.

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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/>

Contudo, o arranjo de governança criado pelos técnicos do LoP em conjunto com a financiadora internacional possibilitou manter a equipe original do projeto a salvo de interferências. Uma operadora fiscal ligada à Bloomberg Philanthropies, a Vital Strategies<sup>18</sup>, ficou responsável pelo repasse de recursos. E uma segunda entidade externa, a Delivery Associates<sup>19</sup>, foi vinculada à execução do LoP como responsável por consultorias de gestão do projeto e pelo reporte das ações à financiadora. A equipe técnica executora do projeto foi vinculada à Vital Strategies, ainda que respondesse à SMDU, responsável pela coordenação institucional das ações. E o arranjo de governança foi complementado por um comitê intersecretarial<sup>20</sup>. Durante a fase de planejamento das ações, antes do congelamento dos repasses, a equipe do LoP consultou técnicos de órgãos que ligados às ações para a agricultura, como COSAN, CODAE e a CAE de Parelheiros, e levou o projeto aos conselhos de políticas públicas, como CMDRSS e COMUSAN-SP.

Após ter se aproximado de um término prematuro, o projeto seria reanimado graças a um novo rodízio de personagens no interior da secretaria. 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. Sob o comando de Fernando Chucre, 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. Paralelamente a isso, os técnicos que compunham a equipe do projeto levaram o tema às 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. 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 projeto. Assim, o LoP readquiriu um respaldo institucional completo, sendo retomados os repasses do prêmio pela financiadora internacional.

A execução do projeto passou a transcorrer em normalidade a partir de junho de 2019. 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. Contando com atores advindos da sociedade civil em sua equipe permanente e mantendo em sua equipe os técnicos advindos da antiga APAF que possuíam interlocução com a comunidade que se

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Delivery Associates é uma consultoria internacional focada em auxiliar governos e outras entidades a desenvolverem e implementarem ações de grande impacto público e social.

<sup>20</sup> 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.

debruçava sobre a temática da agricultura na cidade, o LoP 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. Assim, pode tirar do papel diferentes instrumentos previstos em políticas públicas como o PDE-2014 e o PLANSAN, encerrando suas atividades em junho de 2021 com um bom saldo de realizações.

#### 4. Capacidades técnico-administrativas e político-relacionais

Vimos que a criação, no início dos anos 2000, das primeiras políticas públicas municipais que promoveram 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. 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; BICHR, 2001). Na **tabela 1** vemos a trajetória ascendente de criação de equipamentos ligados ao apoio à agricultura.

**Tabela 1** – Burocracias criadas por setor, gestão e envolvimento com ações para agricultura do extremo sul

Setor	Maluf 1993-96	Pitta 1997-00	Suplicy 2001-04	Serra/Kassab 2005-08	Kassab 2009-12	Haddad 2013-16	Doria/Covas 2017-20	Covas/Nunes 2021-atual
Meio Ambiente	SVMA							(c/ LoP)
Subprefeituras				ABAST			DAA	
Trabalho						COSAN		
Educação					DME	CODAE		
Plan. Urbano						APAF	Equipe LoP	

Envolvimento: 

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

Fonte: Elaboração própria

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. Inicialmente, os conselhos participativos possuem maior protagonismo de atores estatais. Um momento de virada ocorre a partir de 2010, quando as organizações da sociedade civil fortalecidas por programas do poder público que as fomentaram tornam-se protagonistas nas instâncias participativas. Dada a

abertura de alguns setores da prefeitura à interlocução com a sociedade civil, atividades saem da fase de latência através de “encaixes/*fits*” institucionais (GURZA LAVALLE et al., 2019; SKOCPOL, 1992), que funcionam como pontos de acesso nos quais técnicos e gestores compartilham perspectivas e objetivos sobre a agricultura. Esses encaixes permitem aumentar as capacidades estatais para a execução e continuidade das ações. Na **tabela 2**, está a trajetória de criação de conselhos de políticas públicas.

**Tabela 2** – Conselhos criados por setor, gestão e envolvimento com ações para agricultura do extremo sul

Setor	Maluf 1993-96	Pitta 1997-00	Suplicy 2001-04	Serra/ Kassab 2005-08	Kassab 2009-12	Haddad 2013-16	Doria/ Covas 2017-20	Covas/ Nunes 2021-atual
Meio ambiente	CADES		CONFEMA					(c/ LoP)
Abastecimento			COMUSAN					
Trabalho						COMUSAN		
Educação					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 sobrevivência 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. Resistência maior é demonstrada na criação e execução do projeto Ligue os Pontos, em que a resiliência maior frente a forças de paralisação é explicado pela presença de um ator internacional financiando o projeto e por um arranjo de governança que protegeu a equipe executora de interferências. Contudo, foi também necessário para o sucesso do LoP 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.

## 5. Conclusão

O trabalho evidencia que as capacidades estatais técnico-administrativas e político-relacionais 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 na criação e implementação gradual de programas, projetos e leis. Evidenciado os processos por trás da trajetória de produção de políticas, é possível compreender o que determina seu caráter “errante”, marcado por paralisações e mudanças de foco. Ele é fruto da tensão constante entre a dimensão da criação de políticas públicas (*policies*) com a dinâmica política de trocas de gestão, inversão de prioridades e acomodação de aliados da coalizão de governo nos diferentes setores afeitos às ações para a agricultura (*politics*). Ainda assim, 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.

## Bibliografia

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.

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**.

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

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

ESCOLHAS, Instituto. Mais perto do que se imagina: os desafios da produção de alimentos na metrópole de São Paulo. Instituto Escolhas, Urbem, nov. 2020.

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.

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

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.

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 (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.

SANTOS, Ivison 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). Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Quem são os produtores agrícolas da Zona Sul de São Paulo. **Informes urbanos, n. 45.** São Paulo, mai. 2020.

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

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.

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.**

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