



## **O desafio da cooperação inter organizacional em contexto de políticas públicas: o caso da segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva do governo brasileiro em 2023**

*The challenge of inter-organizational cooperation in the context of public policies: the case of food and nutrition security and productive inclusion of the Brazilian government in 2023*

AVILA, Mário<sup>1</sup>; VALENCIA, Mireya<sup>2</sup>; DEL GROSSI, Mauro<sup>3</sup>, VIEIRA, Ludgero<sup>4</sup>; GRISA, Cátia<sup>5</sup>; CALDAS, Eduardo Lima<sup>6</sup>;

<sup>1</sup>UnB, avila@unb.br; <sup>2</sup>UnB, mireya\_eugenia@hotmail.com; <sup>3</sup>UnB, mauro.delgrossi@gmail.com; <sup>4</sup>UnB, ludgero@unb.br; <sup>5</sup>UFRGS, catiagrisaufrgs@gmail.com; <sup>6</sup>USP, eduardocaldas@usp.br

### **RELATO DE EXPERIÊNCIA TÉCNICA**

#### **Eixo Temático: Políticas Públicas e Agroecologia**

**Resumo:** O projeto "Monitora-SAN" busca fortalecer as políticas de segurança alimentar e inclusão produtiva do governo brasileiro. Organizado em seis componentes, abrange áreas como assistência técnica, acesso à água, modalidades do PAA, distribuição de alimentos, comunicação, controle social e capacidades. O diálogo e as construções epistêmicas são fundamentais, promovendo o compartilhamento de conhecimento, construção de consensos, reflexão coletiva, participação inclusiva e cooperação entre atores. O projeto visa compreender a cooperação Inter organizacional do projeto por meio da análise das redes constituídas por seus atores. Ao unir as abordagens de Massardier e Latour, busca-se entender as complexidades das políticas públicas considerando a interação entre atores.

**Palavras-Chave:** redes de ação pública, comunidades epistêmicas, diálogo, construção de conhecimento, monitoramento.

#### **Contexto**

A experiência é fruto de diálogos no âmbito do governo federal entre a SESAN/MDS e a Universidade de Brasília, na construção de uma cooperação para fortalecer e aprimorar as políticas de segurança alimentar, inclusão produtiva, cisternas e ações transversais para os próximos 3 anos do governo federal. A iniciativa está diretamente vinculada a diferentes eixos da política nacional de agroecologia e produção orgânica e conversa com vários dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);

#### **Descrição da Experiência**

Este texto resulta de uma reflexão sobre os esforços de cooperação Inter organizacional para o fortalecimento e a sustentabilidade de políticas de segurança alimentar e inclusão produtiva, no âmbito da SESAN/MDS.

Trata-se de reunião de esforços de membros de diferentes organizações de ensino, pesquisa e extensão com o objetivo de analisar as ações de gestão, comunicação,



monitoramento, avaliação e formação de capacidades no território nacional a partir de programas, projetos, experiências no âmbito da SESAN/MDS.

Este resumo está organizado em três partes, além desta introdução: as ideias de redes e comunidades; a apresentação dos objetivos do projeto com a identificação de possíveis pesquisadores responsáveis; questões para a reflexão e hipóteses (proposições).

### **As ideias de redes e comunidades**

Massardier (2006) argumenta que a noção de redes de ação pública articula o campo da política e da análise organizacional uma vez que permite analisar a ocorrência de uma “ordem social local” com um conjunto de variáveis explicativas endógenas ao campo de análise. Se por um lado é interessante observar a ocorrência de uma multiplicidade de “ordens sociais locais”, por outro lado essa mesma observância permite perceber a ação pública como expressão da relação estado-social fragmentada. Para Massardier (2006), portanto, lançar mão dessa estratégia de análise permite entender e abordar as complexidades das políticas públicas na sociedade contemporânea.

As redes de ação pública, como o próprio nome designa, preocupa-se em observar a “ação” de uma multiplicidade de atores que se articulam em torno de um “subsistema concreto”, com seus recursos, discursos e objetivos parcialmente compartilhados.

Massardier (2006) apresenta uma tipologia com três tipos de redes:

- a) "redes de projeto", que são acionadas em função de um “projeto”, um objetivo preciso. Elas só existem no quadro da realização do projeto em que os atores mobilizados têm interesse e recursos para investir. Esse tipo de rede é temporária, tem estrutura mais hierárquica, com um líder ou coordenador responsável pela tomada de decisões e coordena as atividades dos membros da rede;
- b) redes de políticas públicas também chamadas de "comunidades de políticas públicas" são formadas por atores que compartilham interesses e objetivos comuns em relação a uma determinada política pública. Essas redes são mais perenes;
- c) "comunidades epistêmicas" caracterizadas como redes de especialistas que compartilham conhecimentos e informações sobre uma determinada área de política pública. Essas são redes mais fechadas e tem uma estrutura mais hierárquica.

As redes parecem mais democráticas e participativas ao abordar as políticas públicas, mas ao fim e ao cabo, depois de aplicadas metodologias para a verificação das relações constituídas nos subsistemas concretos de ação, pode-se observar muitas vezes que as redes reproduzem formas fechadas e elitistas para o processo de tomada de decisão, muito embora tenham espaços de debate e participação mais abertos.



## **Projeto Fortalecimento e Sustentabilidade das Políticas de SAN e Inclusão Produtiva**

O Projeto Monitora-SAN para Fortalecimento e Sustentabilidade das Políticas de SAN e Inclusão Produtiva é uma iniciativa do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar da UnB em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social.

O Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (Cegafi) é uma equipe multidisciplinar composta por professores, pesquisadores, profissionais das áreas técnica, administrativa, educacional e tecnológica, bem como estudantes de pós-graduação e graduação. O Cegafi atua em seis eixos de atuação que englobam a Gestão do Conhecimento, Governança Fundiária, Inteligência Territorial, Monitoramento e Avaliação, Restauração Ecológica e Sistemas Alimentares e Sociobiodiversidade.

O Cegafi atua por meio da interface com o Estado na articulação e reflexões sobre as atividades dos diversos projetos e políticas, fornecendo subsídios para as decisões governamentais. Especificamente nesse caso, o objetivo do projeto é garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada e Saudável, fortalecendo as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional e inclusão produtiva rural por meio da identificação de aspectos que favoreçam, de maneira duradoura:

- a inserção de famílias em situação de vulnerabilidade em processos produtivos sustentáveis e diversificados;
- o acesso e a construção de mercados territoriais;
- e o acesso permanente a alimentos saudáveis, em ações coletivas que garantam a maior participação social e política das famílias envolvidas com a agricultura familiar bem como de seus beneficiários.

Além desses objetivos, dado que para a execução do Projeto há uma “rede de projetos” em processo de construção, pretende-se também a consolidação da referida rede e quiçá o fortalecimento de uma “sub rede” de políticas públicas no campo das políticas públicas de SAN.

O Projeto está organizado em seis componentes:

- Assistência e Assessoria técnica, com objetivo específico de compreender as estratégias de atuação e avaliar a qualidade dos serviços das instituições públicas, privadas e não governamentais de assistência/assessoria técnica que atuam nos Programas Fomento Rural e Cisternas, de modo a proposição de desenhos institucionais mais eficazes e adequados ao público alvo e aos territórios atendidos;
- Acesso à água, com objetivo de avaliar as tecnologias sociais de acesso à água implementadas na Amazônia, no que diz respeito aos impactos gerados às famílias beneficiadas, e no Semiárido, no que se refere à manutenção da sua coerência conceitual mediante ao atual contexto de mudanças climáticas;
- PAA Modalidades, com objetivo de elaborar proposta de monitoramento e avaliação dos processos e resultados no escopo das modalidades do PAA e avaliar efeitos e impactos das diferentes modalidades do PAA;



- Ação de Distribuição de Alimentos (ADA), com objetivo de avaliar os efeitos e os impactos das referidas ações;
- Comunicação e controle social de políticas públicas, com objetivo de criar e/ou melhorar os mecanismos de comunicação com os beneficiários e de controle social para monitoramento e avaliação dos Programas, com objetivo de criar e/ou melhorar os mecanismos de comunicação com os beneficiários e de controle social para monitoramento e avaliação dos Programas;
- Capacidades e Conhecimento, com objetivos de fortalecer capacidades institucionais e da sociedade civil para execução, comunicação e controle social para assegurar a execução das modalidades do PAA.

A componente de monitoramento é transversal aos componentes, e tem como objetivo avaliar os processos que permeiam as dinâmicas operativas das diversas modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), por meio da construção de um quadro de indicadores específicos para cada modalidade do programa, apropriado para os processos de monitoramento e avaliação dos resultados dos programas em termos de desempenho, efetividade junto aos beneficiários e impacto territorial. Além disso, a componente prevê a construção de uma estratégia de coleta de informações e monitoramento com estrutura de acompanhamento e coleta de informações nos territórios e alimentação de um sistema de informações. A estrutura de acompanhamento poderá ser composta por estudantes da rede de institutos federais, EFAs, CFRs, IFs e IFES.

### **Questões para a reflexão e hipóteses (proposições)**

A construção de um projeto de pesquisa e desenvolvimento, com a ambição prevista nessa iniciativa considera que o diálogo e as construções epistêmicas desempenham um papel fundamental no processo de ação pública em espaços de interação entre diferentes atores.

Construções epistêmicas se referem às formas pelas quais o conhecimento é criado, organizado e compreendido. Elas são construções sociais e culturais que moldam nossas perspectivas, crenças e entendimentos sobre o mundo.

Para tanto, alguns pressupostos são importantes, entre eles:

**Compartilhamento de conhecimento:** Os espaços de ação pública oferecem a oportunidade de compartilhar conhecimento e experiências entre diferentes atores. Isso inclui a troca de informações, pesquisas, evidências e perspectivas diversas. O diálogo é essencial para que esse conhecimento seja compartilhado de forma aberta e inclusiva, permitindo que diferentes pontos de vista sejam considerados na construção do conhecimento coletivo.

**Construção de entendimento amplo:** O diálogo permite a construção de entendimento amplo que se aproxima de consensos entre os atores envolvidos na ação pública. Ao discutir e debater diferentes ideias e perspectivas, é possível buscar pontos em comum e desenvolver soluções compartilhadas. Esse processo



envolve a consideração de diferentes construções epistêmicas e a busca por entendimentos mútuos em relação a problemas, objetivos e estratégias de ação.

**Reflexividade e aprendizado:** Os espaços de ação pública também proporcionam a oportunidade de reflexão e aprendizado coletivo. O diálogo facilita a análise crítica das abordagens existentes, questionando suposições, identificando limitações e gerando novos insights. As construções epistêmicas são constantemente examinadas e atualizadas com base nessa reflexividade, permitindo que as práticas de ação pública sejam aprimoradas ao longo do tempo.

**Participação inclusiva:** O diálogo e as construções epistêmicas são fundamentais para promover a participação inclusiva em espaços de ação pública. Isso envolve a valorização de diferentes formas de conhecimento e perspectivas, incluindo conhecimentos acadêmicos, experiências práticas, saberes locais e conhecimentos tradicionais. O diálogo facilita a co construção de conhecimento, evitando a concentração do poder decisório em um único grupo ou visão de mundo.

**Cooperação e colaboração:** O diálogo e as construções epistêmicas também incentivam a cooperação e a colaboração entre os atores envolvidos na ação pública. Ao reconhecer a interdependência e a necessidade de trabalho em conjunto, os participantes são incentivados a buscar soluções integradas e sinérgicas para os desafios em questão. Isso envolve a superação de divisões e a construção de relações de confiança e respeito mútuo

Embora esses pressupostos sejam dados, Latour (2012) destaca que as construções epistêmicas não são neutras, mas carregam relações de poder e interesses políticos. As disputas em torno do conhecimento científico são vistas como disputas de poder e autoridade. A construção de redes políticas como as estabelecidas no design de projetos é fundamental nesse sentido.

Latour (2012) aponta ainda a necessidade de levar em consideração a agência dos não humanos na construção do conhecimento. Ele argumenta que objetos técnicos, artefatos científicos e entidades não humanas desempenham um papel ativo na construção de fatos e verdades científicas. Portanto, as construções epistêmicas são resultado de uma rede de relações entre atores humanos e não humanos. Essa reflexão fortalece a noção de monitoramento e controle social apoiada pelas tecnologias presente no projeto em questão.

Embora as abordagens de Massardier e Latour sejam distintas em seus enfoques e teorias subjacentes, elas compartilham uma preocupação com a interação entre atores, a construção do conhecimento e as dinâmicas sociais que moldam as políticas públicas.

Apesar desses pressupostos, é importante o desenvolvimento de uma metodologia robusta que permita, a partir de entrevistas e interações com os atores que participam da rede, compreender se mesmo com tantos espaços de



compartilhamento, os processos decisórios e a construção de entendimentos são efetivamente democráticos.

### **Agradecimentos**

Manifestamos nosso reconhecimento à Secretária Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome pelos esforços em prover a cooperação objeto deste relato. Da mesma forma, nossos agradecimentos ao Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar da Universidade de Brasília que assumiu o desafio.

### **Referências bibliográficas**

LATOURE, Bruno. (2012). Reagregando o social: uma introdução à Teoria do Ator-Rede. Bauru, SP: EDUSC; Salvador, BA: EDUFBA. 399p.

MASSARDIER, Gilles, Redes de Políticas Públicas. In Saravia, Enrique, Ferrarezi, Elisabete (Organizadores). **Políticas públicas; coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.