

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE

DISSERTAÇÃO

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA E TRANSFERÊNCIA DE
POLÍTICA EM SEGURANÇA ALIMENTAR: O CASO DA GUATEMALA

BEATRIZ ALVES DE ARAUJO

2024



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO E SOCIEDADE

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA E TRANSFERÊNCIA DE
POLÍTICA EM SEGURANÇA ALIMENTAR: O CASO DA GUATEMALA

BEATRIZ ALVES DE ARAUJO

Sob orientação do Professor

Renato Sérgio Jamil Maluf

Dissertação submetida como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais no
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro

2024

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A658c Araujo, Beatriz Alves de, 1996-
Cooperação internacional brasileira e transferência
de política em segurança alimentar: o caso da Guatemala
/ Beatriz Alves de Araujo. - Rio de Janeiro, 2024.
136 f.

Orientador: Renato Sérgio Jamil Maluf.
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação de
Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade, 2024.

1. Políticas Públicas. 2. Transferência. 3.
Segurança Alimentar e Nutricional. 4. Cooperação
Internacional. 5. América Latina e Caribe. I. Maluf,
Renato Sérgio Jamil, 1952-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. Programa de Pós
Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade (CPDA)

BEATRIZ ALVES DE ARAUJO

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Dissertação aprovada em 15/03/2024.

Prof. Dr. RENATO SERGIO JAMIL MALUF (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)

Prof.^a Dr.^a KARINA YOSHIE MARTINS KATO (CPDA/UFRRJ)

Prof.^a Dr.^a NATHALIE BEGHIN (EXTERNO À INSTITUIÇÃO)



DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 17748/2024 - CPDA (12.28.01.00.00.00.80)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 10/10/2024 11:48)

KARINA YOSHIE MARTINS KATO

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)

Matrícula: ###163#9

(Assinado digitalmente em 25/09/2024 13:42)

RENATO SERGIO JAMIL MALUF

PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR

DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)

Matrícula: ###70#4

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número: **17748**, ano: **2024**,
tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS**, data de emissão: **24/09/2024** e o código de verificação: **e7cc9bc164**

AGRADECIMENTOS

Eu tenho uma prima-irmã que desde pequena sempre optou por dar o primeiro pedaço partido do seu bolo de aniversário para si mesma. De início, fazia a família rir e com o tempo e o costume, nos fez concordar que ela estava certíssima – a pessoa que ela mais deveria parabenizar por mais um ano de vida era ela mesma. Por isso, tomando inspiração da sua escolha, começo agradecendo a mim por ter conseguido viver os dois anos e meio que minha jornada no Mestrado levou para ser concluída. Nem sempre foram momentos fáceis, mas fico feliz de ter conseguido alcançar essa linha de chegada.

Assim como é preciso uma aldeia para criar uma criança, é preciso uma rede de apoio para navegar as águas turbulentas da pós-graduação e por isso agradeço a minha que me deu forças para chegar até aqui: minhas Alves, que nunca deixaram de acreditar no meu potencial e sempre estiveram ao meu lado em cada jornada, e meus amigos, que tornaram as dificuldades mais leves em cada conversa.

Dentre todos – que infelizmente não consigo nomear individualmente sem incorrer no risco de escrever um novo capítulo do trabalho só para isso –, quero fazer um agradecimento especial à Mariana, amiga tão querida que o CPDA trouxe para a minha vida. Esses anos não teriam sido os mesmos sem seu apoio constante, risadas e figurinhas perfeitas que nem a distância física pode abalar.

Ao meu companheiro de vida, Gustavo, tenho dúvidas se consigo colocar em um pequeno parágrafo o quão grata eu sou por ter você comigo. Em todos os momentos que duvidei se conseguiria, você estava lá para me apoiar, me ouvir e me lembrar que ia dar tudo certo. Esse é mais um dos tantos ciclos que encerro ao seu lado e não poderia ter um parceiro melhor para dividir esse pódio.

Ao meu orientador, Renato, agradeço a confiança no meu trabalho e todas as valiosas contribuições ao longo desses anos. Sua atuação acadêmica e política são uma inspiração e um dos motivos pelos quais escolhi estudar no CPDA e sou grata por ter conseguido realizar esse trabalho sob sua orientação.

RESUMO

ARAUJO, Beatriz Alves de. **Cooperação Internacional Brasileira e Transferência de Política em Segurança Alimentar**: o caso da Guatemala. 2024. 136p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

A questão alimentar é objeto de preocupação e foco central de iniciativas para sua solução em diversos níveis – global, regional, nacional e local – em uma relação de interdependência, sendo a transferência de políticas públicas entre Estados, organizações internacionais e organizações da sociedade civil um dos resultados dessa interação. Nesse sentido, a nossa pesquisa realiza um estudo de caso sobre o Projeto de Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de Superação da Pobreza nos países da América Latina e Caribe (GCP-RLA-193-BRA), uma iniciativa de assistência técnica no âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento entre o Brasil, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e países e instâncias regionais da América Latina e Caribe. Por meio da revisão bibliográfica, análise de documentos oficiais e entrevistas, as iniciativas do projeto foram analisadas à luz da literatura de transferência de políticas públicas. Por meio de uma perspectiva comparada, o trabalho se voltou para as ações de fortalecimento de espaços de diálogo com a sociedade civil na Guatemala, um dos países parceiros do Projeto, tendo como referência a experiência brasileira com o CONSEA. Ao considerar conjunturas e fatores inerentes ao processo de deslocamento de políticas, programas e princípios que conformam a governança de SAN no Brasil para outro ordenamento político-administrativo por meio da cooperação internacional, nosso trabalho contribui com o desenvolvimento da literatura sobre transferência de políticas sob a perspectiva da experiência de países do Sul Global.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Transferência; Segurança Alimentar e Nutricional; Cooperação Internacional; América Latina e Caribe.

ABSTRACT

ARAÚJO, Beatriz Alves de. **Cooperação Internacional Brasileira e Transferência de Política em Segurança Alimentar**: o caso da Guatemala. 2024. 136 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.

The food issue is an object of concern and a central focus of initiatives for its solution at different levels – global, regional, national, and local – in a context of interdependence, with the transfer of public policies between States, international organizations, and civil society being one of the results of this interaction. In this sense, our research carries out a case study on the Project to Support National and Sub-regional Strategies for Food and Nutritional Security (SAN) and Overcoming Poverty in Latin American and Caribbean countries (GCP-RLA-193- BRA), a technical assistance initiative within the scope of international development cooperation between Brazil, the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) and countries and regional organizations in Latin America and the Caribbean. Through a bibliographic review, analysis of official documents, and interviews, the project initiatives were analyzed considering the literature on public policy transfer. Through a comparative perspective, the work focused on actions to strengthen spaces for dialogue with civil society in Guatemala, one of the Project's partner countries, using the Brazilian experience with CONSEA as a reference. By considering situations and factors inherent to the mobility policies, programs, and principles that shaped the food security governance in Brazil to another political-administrative order through international cooperation, our work contributes to the development of the literature on policy transfer from the perspective of the experience of countries in the Global South.

Keywords: Public Policies; Transfer; Food and Nutrition Security; International Cooperation; Latin America and the Caribbean.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Modelos de teorização de processos	49
Figura 2 – Instrumentos legais brasileiros para garantia do DHAA	57
Figura 3 – Estrutura organizacional do CONSEA	61
Figura 4 – Incidência da desnutrição crônica em menores de cinco anos de acordo com a etnia da mãe (% , 1987 – 2015)	71
Figura 5 – Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SINASAN)	75
Figura 6 – Teoria causal da pesquisa	110
Figura 7 – Process Tracing: Fortalecimento do mecanismo de participação social na Guatemala	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Enfoques que fundamentam o Projeto AENSAN	14
Tabela 2 –	Produtos previstos pelo Projeto AENSAN	15
Tabela 3 –	Principais resultados sobre espaços de diálogo na Guatemala	20
Tabela 4 –	Órgãos e publicações ligadas à questão alimentar (1940-1960)	52
Tabela 5 –	Atribuições do CONSEA e da CAISAN	58
Tabela 6 –	Diretrizes da Política Nacional de SAN	59
Tabela 7 –	Estratégias da PNSAN (2005)	74
Tabela 8 –	Informações sobre entrevistados	84

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
BRICS	Brasil – Índia – China – África do Sul
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNS	Cooperação Norte-Sul
COBAL	Companhia Brasileira de Alimentos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONASAN	<i>Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i>
CONSAN-	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos
CPLP	Países de Língua Portuguesa
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CSA/ONU	Comitê para Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CTR	Cooperação Triangular
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DP	Documento de Projeto
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENSMI	<i>Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil</i>
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FLACSO	Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GIA	<i>Grupo de Instituciones de Apoyo</i>
IALCSH/FAO	Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome
IFAD	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
INCOPAS	<i>Instancia de Consulta y Participación Social</i>

LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MRE	Ministério de Relações Exteriores
MSPAS	<i>Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social</i>
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OECS	Organização dos Estados do Caribe Oriental
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PBSM	Programa Brasil Sem Miséria
PESAN	<i>Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria</i>
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PMA	Programa Mundial de Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA	Planos Operacionais Anuais
PRDC	<i>Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016</i>
REAF	Reunião Especializada sobre a Agricultura Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEGEPLAN	<i>Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia</i>
SESAN	<i>Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i>
SIINSAN	<i>Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional</i>
SINASAN	<i>Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria</i>
SISAN	Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional
SUN	<i>Scalling Up Nutrition</i>
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	2
1. O PROJETO AENSAN NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO EM SAN NA AMÉRICA LATINA	11
1.1. A governança de SAN na América Latina e o Projeto AENSAN	11
1.2. As políticas de segurança alimentar na América Latina nos anos 2000	21
1.3. A experiência brasileira e a Cooperação Sul-Sul na América Latina	30
1.4. A cooperação triangular brasileira e o Programa Brasil-FAO.....	42
2. AS POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL E NA GUATEMALA: UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS	51
2.1. Mobilização social e institucionalização das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil.....	51
2.2. O combate à desnutrição e fragilidade das políticas de segurança alimentar na Guatemala	67
3. A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO AENSAN E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O QUE DIZEM OS ATORES.....	83
3.1. O cenário da participação social na Guatemala	85
3.2. As atividades realizadas pelo Projeto AENSAN	91
3.3. Sustentabilidade, partidarização e conflitos de interesse no campo da SAN	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	133
APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTA	135

INTRODUÇÃO

Com a intenção de desenvolver uma pesquisa sobre a cooperação internacional brasileira em segurança alimentar na América Latina, optamos pela realização de um estudo de caso cujo objeto é um projeto de assistência técnica promovido pelo Brasil e pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em parceria com países e instâncias regionais latino-americanas – nomeadamente, o Projeto de Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de Superação da Pobreza nos países da América Latina e Caribe (GCP-RLA-193-BRA). Doravante denominado Projeto AENSAN, ele é parte do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO e teve como finalidade apoiar “[...] os processos de implementação e monitoramento das agendas de SAN, fortalecendo as instituições nacionais e sub-regionais e a participação da sociedade civil organizada, em uma articulação multissetorial com o governo dos países” (ABC; FAO, 2018), por meio da oferta de assistência técnica para o desenvolvimento de espaços de governança.

O projeto concentrou seus esforços em duas frentes: políticas de curto prazo para garantir o acesso a alimentos em situações emergenciais e medidas de médio prazo voltadas para a construção e fortalecimento de políticas e programas de segurança alimentar. Seus eixos de ação focavam no fomento e facilitação do intercâmbio de experiências de combate à pobreza e à fome adotadas por diferentes países da América Latina e Caribe, tendo como base aspectos-chave da experiência brasileira, como: a organização multissetorial do Estado, buscando promover uma coordenação entre distintas políticas setoriais por meio de estruturas como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); a mobilização da sociedade civil, como via para garantir a participação social e manutenção do tema de segurança alimentar na agenda política a partir da experiência adquirida com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e o Pacto Nacional, refletindo uma mobilização de todas as esferas dos governos nacionais em uma unificação de esforços no combate à pobreza e à fome (BRASIL; FAO, 2012).

A partir desses eixos, o projeto tinha como objetivo alcançar quatro produtos: espaços de diálogo permanente e multissetorial com a sociedade civil; fortalecimento de políticas de SAN, com incremento dos processos de inclusão produtiva; sistemas de monitoramento, informação e avaliação; e gerenciamento, monitoramento e avaliação do projeto visando ao intercâmbio de experiências e gestão do conhecimento (FAO, 2016). Era esperado desenvolver esses produtos em instâncias regionais e sub-regionais – a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS) –, e oito países latino-

americanos – Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Peru. Ao longo de sua realização, foram apoiadas diretamente 25 instituições relacionadas à segurança alimentar e combate à pobreza nos países; seis entidades nacionais de representação da sociedade civil se vincularam ao projeto; seis marcos legais e/ou normativos foram apoiados; 61 estudos e consultorias nacionais foram realizados; aconteceram seis seminários regionais de alto nível e três estudos regionais foram produzidos (ABC; FAO, 2018).

Levando em conta a amplitude temática do Projeto AENSAN, optamos por centrar nossa análise em um componente de destaque da experiência brasileira – nomeadamente, a institucionalização de espaços de diálogo com a sociedade civil e o consequente papel da participação social nessa governança, cuja importância para a experiência fez com que fosse integrada às atividades promovidas pelo projeto de cooperação. Para melhor compreender como se deram suas ações, fizemos um exercício de reconstrução do contexto nacional e internacional nas quais elas se inserem; para tal, trabalhamos com dois marcos temporais: o primeiro, desde o pós-Segunda Guerra até o início do século XXI, a fim de retomar a construção do próprio conceito de segurança alimentar e nutricional e marcos relevantes para sua garantia e, num segundo momento, ao tratar das experiências nacionais que foram examinadas, consideramos como marco a primeira década dos anos 2000. No Brasil, o período correspondente foi o da Administração Lula (2003-2010), entendendo sua centralidade para a formulação e implementação de políticas e programas do campo da SAN.

Considerando a importância da viabilidade de desenvolvimento da pesquisa, decidimos fazer uma seleção entre as instâncias regionais e sub-regionais e os países parceiros do projeto para que pudéssemos examinar com maior detalhamento as questões. De maneira a poder tratar de dinâmicas específicas e que se relacionam com particularidades nacionais, escolhemos não trabalhar com as instâncias regionais e sub-regionais. Assim, dentre os países participantes, selecionamos a Guatemala como o país a ser analisado; tendo em vista que nosso objetivo era explorar o componente da participação social, a opção por esse país se deu com base nas informações trazidas por Martins e Pomeroy (2018) que destacaram a prioridade dada pelo país para o fortalecimento de espaços de diálogos com a sociedade civil durante sua participação no Projeto AENSAN, levando à relevantes resultados, como a melhoria das capacidades de incidência de políticas públicas desenhadas no âmbito da INCOPAS (*Instancia de Consulta y Participación Social*), estrutura então já existente no sistema de SAN guatemalteco.

Acreditamos que tratar de um caso positivo do projeto nos auxiliaria a contribuir com os estudos voltados para o papel da sociedade civil para o campo da SAN. Além disso, é possível notar similaridades com a experiência brasileira não somente em termos de estrutura

sociopolítica nacional – tendo os ambos os países um histórico de exploração colonial, governos autoritários militares e processos de redemocratização, em uma sociedade marcada por desigualdades socioeconômicas –, como também de esforço para com compromissos globais dos anos 2000 no sentido de reduzir a incidência de insegurança alimentar e desnutrição sobre sua população – assim como Brasil, é possível observar um movimento de construção da governança em segurança alimentar durante a primeira década e meia do século XXI na Guatemala. Tais similaridades não necessariamente levaram aos mesmos resultados em matéria de garantia da segurança alimentar, adicionando a nossa intenção de examinar os efeitos desse processo de transferência sobre a estrutura guatemalteca.

A nossa escolha da segurança alimentar como tema de pesquisa partiu de um interesse e exercício anterior, fruto de trabalho realizado sobre o conceito sob a ótica dos Estudos de Segurança, campo acadêmico das Relações Internacionais, no intuito de examinar como a transformação da questão alimentar em matéria de segurança poderia ser um caminho não somente para sua priorização junto à agenda política – o que normalmente ocorre com assuntos elevados a esse patamar –, mas também para a emancipação de grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Essa experiência despertou nosso interesse em estudar a segurança alimentar a partir de outra lente, ainda no campo das Relações Internacionais, pensando iniciativas de cooperação internacional na América Latina nos anos 2000, período durante o qual o Brasil e suas políticas públicas ganharam relevância internacional – nos levando, assim, a buscar uma articulação com o campo da análise de políticas públicas.

A nossa escolha pela América Latina e o Caribe reflete a proximidade geográfica e cultural que o Brasil possui com a região, o que faz com ela tenha destaque nas iniciativas de cooperação internacional do país. A título de ilustração, de acordo com o relatório Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013 (IPEA, 2016), o investimento em cooperação técnica na região latino-americana representou 45,5% de todos os gastos do governo brasileiro nessa modalidade – ficando atrás apenas da África, cujos investimentos alcançaram 46,4%. Além disso, o documento destaca as ações de cooperação internacional operacionalizadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por meio do compartilhamento de conhecimento durante diferentes eventos – como conferências, debates, seminários e workshops – sobre as políticas de segurança alimentar e combate à pobreza que foram exitosas no Brasil, sua participação em missões no exterior – totalizando pouco mais de 200 participações no período –, e a recepção de delegações estrangeiras no Brasil para intercâmbio de experiências (IPEA, 2016).

Nosso interesse pela experiência brasileira se une ao da comunidade acadêmica que busca retomar a investigação sobre os avanços que foram obtidos nesse período – muitos a partir de uma perspectiva comparada com o momento presente, de forma a examinar as transformações no campo político que afetaram essas políticas e programas. Ao utilizar a transferência de políticas públicas como categoria analítica, nosso trabalho dialoga com uma das lentes possíveis de se enxergar a intensa mobilização da ação pública por parte do Estado brasileiro no sentido de responder a seus próprios objetivos em matéria de política externa, assim como sua compreensão da cooperação internacional para o desenvolvimento e seu papel para os países da América Latina. Nesse sentido, o objeto de estudo dessa pesquisa ganha relevância ao refletir sobre o deslocamento desse ordenamento de políticas brasileiras exitosas no intuito de criar uma institucionalidade capaz de alcançar resultados semelhantes nos esforços nacionais de combate à fome e à pobreza em outros países da região.

É importante considerar que o contexto de intensificação da cooperação internacional brasileira é também caracterizado como um período durante o qual os países latino-americanos se mostraram como relevantes espaços de inovação, especialmente no que diz respeito às políticas sociais (PORTO DE OLIVEIRA et al, 2020). Os variados processos sociais, econômicos e políticos que convergem nos países da região permitiram o surgimento de distintas formas de lidar com esses em diálogo com países do Sul global com quem compartilham similaridades em diferentes aspectos de suas sociedades e organizações políticas e econômicas. Perceber esse movimento de exportação de políticas latino-americanas, tanto entre os países do Sul, como para o Norte e sua promoção em organizações internacionais, se mostra como uma relevante contribuição para o campo acadêmico e os estudos voltados para o fenômeno da mobilidade de políticas públicas, enriquecendo assim essa literatura tradicionalmente voltada para os movimentos em um sentido Norte-Sul.

A transferência é parte de um grupo de estudos com potencial para inovação e novas abordagens dentro da área da análise de políticas públicas (PORTO DE OLIVEIRA; PAL, 2018). Em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente, os movimentos de políticas entre os países são uma realidade e mobilizam distintos atores, mecanismos e dinâmicas que se colocam como relevantes dados empíricos para a análise, demonstrando ainda o constante desenvolvimento pelo qual esse campo acadêmico se encontra. Em um período no qual o Brasil e a América Latina passam por uma piora nos índices de (in)segurança alimentar, torna-se pertinente analisar como se deu essa assistência à institucionalização de políticas e programas de SAN pela lente desse referencial teórico, contribuindo também para pensar esse processo

em movimentos de (re)construção de estruturas institucionais e o papel da sociedade civil nos esforços de formulação de políticas públicas e de transferência entre os Estados.

Desse modo, nossa pesquisa partiu da premissa de que havia no período uma iniciativa por parte do governo brasileiro em promover suas políticas e programas exitosos de segurança alimentar e nutricional por meio de projetos de cooperação internacional com demais países da América Latina, o que nos levou ao interesse em verificar como se deu esse processo que continha um importante componente de transferência de política – tendo assim como estudo de caso o Projeto AENSAN. Isso culminou, portanto, em nosso objetivo geral de pesquisa de analisar a cooperação internacional brasileira em SAN voltada para a América Latina e Caribe a luz do enfoque da transferência de políticas públicas. Entre os componentes da cooperação, optamos por centrar a análise na participação social e fortalecimento de espaços de diálogo governo e sociedade civil na Guatemala, que se desdobra nos seguintes objetivos específicos da pesquisa realizada:

1.1. Identificar os atores envolvidos nas iniciativas de fortalecimento de espaços de diálogo com a sociedade civil guatemalteca

Considerando que esse movimento de instrumentos não acontece de maneira autônoma, mas sim por meio da ação de diversos atores envolvidos no projeto, nosso primeiro objetivo foi identificar aqueles envolvidos nas iniciativas promovidas pelo Projeto AENSAN e no cenário da participação social guatemalteca com vistas a caracterizar seu papel nas atividades desenvolvidas e suas concepções sobre segurança alimentar, governança e participação social. Além disso, buscamos verificar se houve envolvimento de representantes da sociedade civil brasileira no processo, visto sua importância para a construção de espaços de diálogos no país.

1.2. Examinar as dinâmicas de recepção do instrumento de participação social no contexto nacional da Guatemala

Interessa pensarmos como essa movimentação de políticas – ou seja, como e quais foram as atividades realizadas no âmbito do Projeto AENSAN para promoção desse intercâmbio e recepção de modelos de participação social que buscavam contribuir para o fortalecimento desse diálogo na Guatemala. Nesse sentido, examinamos se houve algum tipo de exercício de tradução dos instrumentos brasileiros para adaptação ao contexto nacional guatemalteco, trabalhando assim com uma noção mais relacional do processo de transferência, pensando as dinâmicas de interação e eventuais adaptações feitas localmente nesses instrumentos.

1.3. Refletir sobre os efeitos e sustentabilidade das ações promovidas pelo Projeto AENSAN para a participação social e a governança de SAN na Guatemala

Entendendo que a transferência de políticas e programas entre países é um processo que gera algum tipo de efeito sobre esses, nosso terceiro e último objetivo se voltou para os resultados obtidos para pensar os impactos desse deslocamento no país. Nessa perspectiva, questionamos se houve alguma mudança no papel da sociedade civil, assim como se houve algum processo de difusão interna das experiências e princípios compartilhados ao longo das atividades do projeto, potencialmente contribuindo para sua sustentabilidade e continuidade.

Nossa pesquisa se insere no grupo de estudos da política comparada, um campo bastante comum à Ciência Política e que se intensificou em termos de produção especialmente a partir da década de 1960. De uma perspectiva metodológica, a sistematização contemporânea do método comparativo tem como marco a publicação do artigo *Comparative Politics and Comparative Method* por Arend Lijphart em 1971 caracterizando o método comparativo pela análise de um pequeno número de casos e relevante para a compreensão da diversidade de fatores relacionados aos fenômenos políticos (PAULA, 2021). Como apontam Paula (2021) e Castilho (2022), o debate em torno do método comparativo avançou ao longo dos anos acerca dos seus objetos de investigação, nos métodos de análise e nos pressupostos teóricos utilizados. A construção de inferências válidas, a preocupação com a validade e confiabilidade dos conceitos e os parâmetros de seleção dos casos a serem analisados são três elementos essenciais para o método comparativo – cuja reflexão por parte dos pesquisadores reflete a robustez teórico-metodológica desses estudos que não necessariamente podem se valer de análises estatísticas convencionais (PAULA, 2021).

Segundo trabalho de referência nesse debate, a obra *Designing Social Inquiry* de King, Keohane e Verba publicado em 1994 é considerado um marco para a pesquisa em Ciências Sociais, tendo relevante contribuição para reflexões sobre a formulação de pesquisa qualitativa aplicando princípios científicos rigorosos para garantir validade e confiabilidade. Os autores trazem questões como a precisão dos dados, a incerteza de inferências empíricas, a construção de teorias causais e estudos de caso. Apesar de trazerem análises sobre métodos quantitativos e qualitativos de pesquisa, trabalhos posteriores que dialogam com a obra questionam sua abordagem sobre os estudos qualitativos – para qual os autores ressaltam a imprecisão dos desenhos de pesquisa, a inadequação do número reduzido de casos e da pergunta de pesquisa,

assim como a dificuldade de generalização dos trabalhos (PAULA, 2021). O que se nota, assim, é um exercício de desenvolvimento metodológico nos estudos comparados que vão além das técnicas estatísticas tradicionais.

Para Resende (2011) a política comparada pode ter um ganho analítico importante com o surgimento dessa nova abordagem dos estudos qualitativos. Na medida em que os fenômenos políticos são singulares tem-se a necessidade de compreensão dos processos causais a partir dos determinados contextos, esse fato corrobora a pertinência dos estudos *small-n*, (estudos com poucos casos, ou mesmo estudos de um único caso). Assim, a nova pesquisa qualitativa não irá procurar a generalização, ou a invariância das causas, mas terá como foco os processos relevantes que explicam o fenômeno de interesse (PAULA, 2021, p. 149).

É nesse contexto de desenvolvimento de novas abordagens qualitativas que têm como referência a ideia de condições explicativas que se insere o *process tracing*, ferramenta a qual optamos por utilizar em nossa pesquisa. Seu objetivo principal é reconstruir os processos causais que conectam variáveis observadas, identificando os mecanismos que levam uma causa inicial até um resultado identificado, sendo seu uso indicado quando busca-se compreender resultados específicos de um caso inserido em determinado espaço e temporalidade – nesse sentido, o process tracing segue uma lógica de inferência intra-caso (*within-case*) (CASTILHO, 2022). Em termos práticos, os dados são coletados por meio de uma combinação de fontes, como entrevistas, documentos, observações e outras evidências relevantes. O process tracing se realiza, portanto, a partir de um processo abduutivo de pesquisa, sendo realizado um vai-e-vem entre teoria e empiria na construção dessas relações causais, partindo de um exercício de construção de uma teoria causal inicial com base em conhecimento teórico e empírico e posterior revisão desta após a realização da pesquisa.

Para realização da nossa pesquisa e construção do processo, partimos de uma teorização inicial sobre o processo de deslocamento de políticas com a combinação de três técnicas de obtenção de dados: (1) a pesquisa bibliográfica, direcionada para levantamento de evidências sobre os fenômenos e o referencial teórico mobilizado; (2) a pesquisa documental, compreendendo principalmente documentos oficiais relativos ao Projeto AENSAN e às estratégias nacionais brasileira e guatemalteca; e, por fim, (3) entrevistas com atores envolvidos nas iniciativas do Projeto AENSAN. As entrevistas foram uma maneira particularmente interessante para obtenção de dados empíricos principalmente para mapear atores e dinâmicas práticas da operacionalização do projeto, bem como para capturar o envolvimento da sociedade civil no campo. Ressaltamos que elas ocorreram de maneira semiestruturada, seguindo um roteiro de questões previamente definidos, mas permitindo que observações e questões relevantes ao relato dos atores surgissem ao longo da conversa.

O corpo do nosso trabalho segue uma estrutura de narrativa em capítulos. Entendendo a importância de situar nossa pesquisa em um contexto histórico, cujos elementos político, social e econômico irão refletir sobre nosso objeto, o primeiro capítulo se dedica a uma descrição da conjuntura sobre segurança alimentar no cenário internacional, abrangendo o período do imediato pós-Segunda Mundial até a primeira década dos anos 2000 – exercício esse que julgamos necessários para examinar a construção e consolidação da noção de segurança alimentar. Além disso, o capítulo trata também uma análise da questão alimentar no âmbito da América Latina, buscando traçar como a região se insere nessa dinâmica e quais iniciativas foram significativas para o campo da SAN especialmente no início dos anos 2000. É também nesse capítulo que buscamos um diálogo mais robusto com as literaturas de referência da nossa pesquisa – nomeadamente, da cooperação internacional para o desenvolvimento e da transferência de políticas públicas, compreendendo essas dinâmicas internacionais interdependentes a partir dessas categorias analíticas.

O segundo capítulo explora as experiências nacionais dos dois principais países da nossa pesquisa – o Brasil e a Guatemala. Tendo como marco temporal a primeira década dos anos 2000 (no caso brasileiro, compreendendo os dois governos da Administração Lula), construímos um panorama das políticas de segurança alimentar e nutricional nesses países, refletindo os avanços (ou não) que tenham sido feitos no combate à fome e à pobreza que eventualmente foram base para as iniciativas propostas pelo Projeto AENSAN. Em consonância com nossos objetivos voltados para o componente da participação social, essa recapitulação das experiências nacionais focou sobre esse aspecto, visto sua centralidade para nossa pesquisa. O terceiro capítulo, finalmente, se volta para o exame das ações realizadas pelo Projeto AENSAN na Guatemala a partir dos relatos trazidos em entrevista com atores-chave, sendo, portanto, o capítulo onde realizamos um diálogo entre todas as fontes que mobilizamos em nosso trabalho a fim de compreender como se deu o processo de fortalecimento de espaços de diálogo com a sociedade civil e, em última instância, o estado da participação social em SAN no país.

Nossa principal indagação para realização dessa pesquisa era entender como era possível ter a participação social no campo da SAN como norteador de um projeto de cooperação internacional – que em última instância pode ser visto como um promotor de um processo de deslocamento – considerando sua centralidade para as ações de garantia da SAN no Brasil e sua conexão com o processo político-social brasileiro. Pensando, portanto, como essas particularidades conjunturais agem sobre esse movimento de políticas, os dados que foram levantados nos permitiram observar fatores essenciais para a construção da governança

de SAN nos dois países e como esses levaram a resultados diferentes a despeito das similaridades em contexto sociopolíticos. Em especial, pudemos notar a fragilidade institucional dessas políticas no contexto guatemalteco, bem como da própria organização e incidência da sociedade civil, fazendo com que o país obtivesse resultados aquém do necessário para lidar com a alta taxa de desnutrição crônica que afeta sua população.

Ao contrário do Brasil, onde mesmo com a existência de conflitos e tensões entre os grupos de interesse do campo alimentar foi possível construir um acordo político-institucional que permitiu a implementação de políticas de combate à fome com significativo envolvimento da sociedade civil, na Guatemala as tensões entre os atores e o privilégio de uns em detrimento de outros se mostrou como um relevante obstáculo para que políticas efetivas fossem implementadas – além de tornar particularmente desafiadora a incidência da sociedade civil sobre esse contexto. Tais observações dialogam com a perspectiva da natureza política diferenciada dos alimentos, refletindo como a política dos alimentos está intrinsecamente relacionada aos regimes políticos nacionais e a forma como os diferentes atores neles se inserem. Nesse sentido, consideramos que essa é uma importante constatação que vem a acrescentar aos estudos de transferência, chamando atenção para a complexidade inerente ao deslocamento de políticas entre ordenamentos político-administrativos.

O que a nossa pesquisa indicou ao longo de sua realização é que essas dinâmicas de mobilidade entre um país e outro são muito mais complexas do que um movimento direto de A para B, sendo esse permeado por diferentes níveis de capacidades institucionais e grupos de interesse – que, por sua vez, ocupam distintos níveis de poder e influência sobre esse processo –, tornando essencial um processo mais sensível a essas diferenças e capaz de combinar esforços de adequação desses instrumentos deslocados às realidades locais. Essa configuração nos permitiu perceber, assim, a importância de os estudos de transferência não assumirem que proximidade geográfica e similaridades sociopolíticas e econômicas são fatores que necessariamente levarão ao mesmo resultado – e a experiência da América Latina, por sua vez, com toda sua complexidade, semelhanças e diferenças, parece ser um lugar fértil para o desenvolvimento dessa perspectiva sobre esses estudos.

1. O PROJETO AENSAN NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO EM SAN NA AMÉRICA LATINA

O presente capítulo se volta para uma análise do Projeto AENSAN, com base nos documentos que estipulam suas ações e objetivos, bem como a avaliação final feita das suas iniciativas. É importante considerar que o projeto foi operacionalizado em um contexto de engajamento global em questões sociais e de desenvolvimento e de inovações em políticas sociais em países da América Latina – para além do próprio Brasil de onde suas atividades tiram inspiração – e de transformações significativas no campo da cooperação internacional. Nesse sentido, o capítulo se dedica também a analisar sua inserção em um cenário de empenho por parte de países e organizações internacionais na direção de consolidar o conceito de segurança alimentar junto à comunidade internacional ao longo da segunda metade do século XX, dando especial atenção para as inovações em políticas de SAN resultantes observadas na região latino-americana na primeira década dos anos 2000. Analisaremos ainda o aspecto internacional da experiência brasileira, em diálogo com as novas na cooperação internacional durante o período, com a (re)emergência de práticas de cooperação entre os países em desenvolvimento em diálogo com a literatura de cooperação internacional e de transferência de políticas.

Em termos metodológicos, o capítulo possui caráter descritivo, visando apresentar dados secundários coletados por meio da análise de documentos oficiais, relatórios e artigos acadêmicos que sustentam nossa verificação. Esperamos a partir da nossa análise contribuir para uma maior clareza nos elementos contextuais que compõem a nossa teoria causal e que, conseqüentemente, influem nos processos que iremos examinar posteriormente quando tratarmos não somente das experiências nacionais do Brasil e da Guatemala, como também das questões específicas relacionadas à participação social e atuação do projeto nesse país. Além disso, acreditamos que o capítulo pode trazer importantes elementos empíricos que dialogam com as perspectivas teóricas que optamos por usar, participando assim de um relevante processo de desenvolvimento desses campos acadêmicos, especialmente a partir da perspectiva de uma experiência do Sul Global.

1.1.A governança de SAN na América Latina e o Projeto AENSAN

O Projeto de Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de Superação da Pobreza nos países da América Latina e Caribe (GCP-RLA-193-BRA) foi parte do Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO, tendo como

finalidade principal apoiar “[...] os processos de implementação e monitoramento das agendas de SAN, fortalecendo as instituições nacionais e sub-regionais e a participação da sociedade civil organizada, em uma articulação multissetorial com o governo dos países” (ABC; FAO, 2018), por meio da oferta de assistência técnica para o desenvolvimento de espaços de governança. Esse projeto é parte de uma conjuntura de inovações em matéria de políticas sociais – categoria na qual se inserem aquelas de combate à fome e à pobreza –, estando diretamente relacionado aos resultados positivos alcançados no contexto doméstico brasileiro quanto à governança de SAN implementada principalmente durante a Administração Lula (2003-2010).

O projeto foi criado em junho de 2012 e suas atividades foram iniciadas em fevereiro de 2013; sua duração original era prevista até dezembro de 2017, mas esse prazo foi estendido até julho de 2018 para que fosse possível realizar uma avaliação independente final (MARTINS; POMEROY, 2018). O projeto teve como sócio financeiro o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, representado pela Agência Brasileira de Cooperação, além da FAO e Ministérios de Desenvolvimento Social e áreas afins relacionadas à segurança alimentar dos países participantes como instituições cooperantes. Os lentos avanços nos países latino-americanos no sentido de promover a redução dos índices de fome, desnutrição e pobreza são tidos pelo Documento do Projeto (DP) como motivadores para que uma iniciativa desse molde fosse desenvolvida pelo Brasil no sentido de apoiar a implementação e o fortalecimento de estratégias de SAN na região. Assim, o projeto “tem como foco o desenvolvimento de agendas acordadas entre os diferentes agentes políticos e sociais, promovendo fóruns nacionais e sub-regionais que permitam gerar discussões sobre essas agendas e sua institucionalidade” (BRASIL; FAO, 2012, p. 02).

O apoio técnico oferecido pelo projeto foi feito por meio de assessoria direta aos países com o objetivo de fortalecer e aprimorar os desenhos de suas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, de criar mecanismos de participação social e de diálogo multissetorial nas estruturas nacionais e sistemas de monitoramento e avaliação das políticas (FAO, 2016). É interessante observar que o Documento do Projeto chama atenção para as vantagens trazidas pela FAO que justificam o formato triangular do projeto e sua participação nas iniciativas, como seu acúmulo de habilidades por meio da atuação mundial em temas ligados à alimentação e agricultura – como a SAN, a agricultura familiar e urbana, a pesca e o manejo sustentável das florestas. Adicionalmente, sua capilaridade na América Latina lhe confere um relevante papel para facilitação de contatos e acordos com as instituições nacionais, o que se soma ao seu conhecimento da realidade política, econômica e social latino-americana e sua capacidade executiva de administração de projetos de cooperação técnica (BRASIL; FAO, 2012).

Havia três questões gerais para as quais as iniciativas deveriam se direcionar e que constituíram, assim, os eixos de ações do projeto. São eles: o fomento e facilitação do intercâmbio de experiências das agendas e estratégias de combate à pobreza e à fome adotadas por diferentes países da América Latina e Caribe, no qual o projeto pretendia uma reflexão sobre aspectos-chave observados em iniciativas de sucesso da experiência brasileira – nomeadamente, a organização multissetorial do Estado, buscando promover uma coordenação entre políticas setoriais de diferentes vertentes que se integram à questão alimentar, por meio de estruturas como a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN); a mobilização da sociedade civil, não somente como via para dar espaço a representantes de organizações, mas também como forma de garantir a participação social e manutenção do tema de segurança alimentar na agenda política, com base na experiência adquirida com o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); e o Pacto Nacional, refletindo uma mobilização de todas as esferas dos governos nacionais em uma unificação de esforços no combate à pobreza e à fome (BRASIL; FAO, 2012).

Para além da institucionalidade, a focalização é também entendida como um aspecto relevante para as políticas de combate à fome e à pobreza, considerando critérios geográficos e/ou de pobreza e de faixa etária, a fim de lidar com a manutenção da situação de pobreza entre gerações. Esses dois elementos são vistos como parte de uma agenda de desenvolvimento social e segurança alimentar que conjuga as prioridades políticas e sociais de cada país (ou sub-região) e que demanda apoio sociopolítico para que seja possível avançar nas metas traçadas em médio e longo prazo. Tendo em vista a relevância de uma concertação entre esses atores, o DP estipula que uma primeira prioridade do projeto é o “desenvolvimento de agendas acordadas entre os diferentes agentes políticos e sociais, promovendo fóruns nacionais ou sub-regionais que permitam a criação de uma discussão sobre essas agendas e suas institucionalidades” (BRASIL; FAO, 2012, p. 09). Nesse sentido, o projeto previa uma identificação de políticas de interesse setorial dos países, buscando ir além de discussões que resultassem apenas em estratégias mais gerais para buscar a formulação de políticas específicas que respondessem aos desafios nacionais, de maneira a considerar como as políticas de SAN podem ser complementares às daquelas de outros setores.

Um importante eixo do Projeto AENSAN era o fortalecimento, adaptação ou construção de um sistema de monitoramento das ações e resultados nos países, por meio de uma articulação entre o Brasil, o Escritório Regional da FAO, países latino-americanos e demais organismos internacionais, para impulsionar esse monitoramento e analisar os avanços obtidos (ou não) na região, passando inicialmente por um esforço de identificação e reconhecimento de sistemas já

existentes nos países para que fossem então implementadas melhorias nesses (BRASIL; FAO, 2012). Esse primeiro exercício de reflexão sobre as agendas de segurança alimentar seria seguido, então, pelo fomento da discussão sobre o fortalecimento dessas bases institucionais dos países latino-americanos, pensando a adaptação de experiência de sucesso aos contextos nacionais de cada país e buscando uma articulação intersetorial, diálogo com a sociedade civil e a adequada focalização e monitoramento das iniciativas. A estratégia do Projeto AENSAN, nesse sentido, é fundamentada em um grupo de enfoques de maneira a dar conta dos eixos de atuação e os objetivos esperados (Tabela 1).

Tabela 1. Enfoques que fundamentam o Projeto AENSAN

ENFOQUE	DESCRIÇÃO
Articulação intersetorial	As iniciativas do projeto deveriam criar espaços de diálogo entre os países e, à nível nacional, entre diferentes setores da sociedade, além de criar uma articulação entre os programas públicos (locais e nacionais), levando em conta assim sua sustentabilidade econômica e social com uma perspectiva de criação de capacidades locais
Fortalecimento institucional	O projeto deveria contribuir para aumentar a capacidade dos Estados em criar, orientar e coordenar processos e políticas públicas para redução da pobreza, buscando ainda superar a visão setorial sobre o tema de maneira a construir uma articulação intragovernamental e com a sociedade civil
Inclusão social produtiva	Os processos de capacitação e de fortalecimento institucional deveriam acontecer com uma perspectiva de buscar a autonomia de famílias vulneráveis, sendo os processos políticos e políticas públicas instrumentos de apoio para tal
Fomento de sistemas de produção sustentáveis	As ações do programa deveriam ter como uma aspiração o aproveitamento dos recursos naturais dos setores produtivos, por meio do aprimoramento de sistemas de produção locais tocados por famílias do campo, contribuindo assim com a melhoria, valorização e difusão de sistemas e técnicas localmente adaptadas
Execução através de alianças	O projeto deveria buscar promover e desenvolver alianças entre os agentes que estivessem atuando no campo da SAN nos países participantes, assim como organizações públicas e privadas que forneceriam serviços de apoio às propostas
Valorização dos ativos das populações nativas	As atividades deveriam priorizar a recuperação e disseminação de práticas produtivas locais, aproveitando do conhecimento e organização dos povos nativos e suas experiências anteriores que tenham se mostrado positivas
Equidade de gênero	A participação equalitária de homens e mulheres seria promovida através principalmente das organizações da sociedade civil presentes nos fóruns nacionais e sub-regionais, buscando também que o enfoque de gênero fosse incorporado às políticas nacionais
Capacitação apropriada	As modalidades de capacitação deveriam seguir uma perspectiva horizontal e se mostrar efetivas para transmitir com facilidade inovações e tecnologias com o privilégio de metodologias de “aprender fazendo”
Monitoramento da avaliação e gestão do conhecimento	Ações de monitoramento e gestão essenciais para desenvolver uma estratégia intersetorial e participativa, assegurando assim o cumprimento das atividades dos planos operacionais do projeto e a elaboração de relatórios que permitiriam correções necessárias
Comunicação para o desenvolvimento	A disseminação de conhecimento e práticas de sucesso, bem como a troca entre os agentes e visitas de aprendizado, seriam ações priorizadas para promover a

	comunicação entre os atores engajados no processo, somadas ainda a uma estratégia de comunicação dos resultados obtidos
Coordenação de políticas públicas das áreas econômicas com as de SAN e combate à pobreza	O projeto deveria incentivar a complementaridade entre as políticas públicas de SAN e aquelas da área econômica de maneira a melhorar o impacto dos resultados e das condições de vida das famílias beneficiárias

Fonte: BRASIL; FAO (2012). Elaboração própria.

O projeto tinha como objetivo alcançar quatro produtos: os espaços de diálogo permanente e multissetorial com a sociedade civil; o fortalecimento de políticas de segurança alimentar e nutricional, com incremento dos processos de inclusão produtiva; os sistemas de monitoramento, informação e avaliação; e o gerenciamento, monitoramento e avaliação do projeto visando ao intercâmbio de experiências e gestão do conhecimento (Tabela 2). Era esperado desenvolver esses produtos nas instâncias regionais e sub-regionais – a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS) –, e nos oito países latino-americanos participantes – Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Paraguai e Peru. Ao longo de sua realização, foram apoiadas diretamente 25 instituições relacionadas à SAN e combate à pobreza em oito países; seis entidades nacionais de representação da sociedade civil se vincularam ao projeto; seis marcos legais e/ou normativos foram apoiados; 61 estudos e consultorias nacionais foram realizados; aconteceram seis seminários regionais e três estudos regionais foram produzidos, incentivando a troca de conhecimento e experiências (ABC; FAO, 2018).

Tabela 2. Produtos previstos pelo Projeto AENSAN

PRODUTOS	ATIVIDADES
Produto 1: Permanentes espaços de diálogo com a sociedade civil e de caráter multissetorial dentro dos governos em matéria de SAN e superação da pobreza	Apoio ao desenvolvimento, adaptação e/ou funcionamento de fóruns nacionais e sub-regionais de diálogo sobre a SAN, com fortalecimento de capacidades regionais e locais e o estabelecimento de agendas nacionais de SAN que incentivam criação de mecanismos e espaços de articulação intragoverno e com demais atores envolvidos na temática
Produto 2: Políticas públicas de SAN fortalecidas com o objetivo de aumentar os processos de inclusão produtiva	Elaboração de estudos sobre a situação das políticas públicas nacionais de SAN e suas institucionalidades, com a identificação de políticas de interesse setorial já existentes e apoio ao desenvolvimento dessas políticas e de estratégias de complementação entre elas
Produto 3: Sistemas de monitoramento, avaliação e informação em SAN, fortalecidos e articulados nos países	Elaboração de matriz dos instrumentos de monitoramento, avaliação e informação com introdução de mecanismos de monitoramento e/ou fortalecimento daqueles já existentes, somadas à gestão de informação relevante para o campo

Produto 4: Projeto gerenciado, monitorado e avaliado para o intercâmbio de experiências (ou boas práticas) e a gestão do conhecimento	Gerenciamento regional do projeto, com elaboração de relatórios de monitoramento e avaliação, somado ao apoio à complementação entre o projeto e outras atividades lideradas pela FAO nos países, com coordenação das visitas de intercâmbio entre os gestores de políticas
--	---

Fonte: BRASIL; FAO (2012). Elaboração própria.

A pluralidade de componentes e resultados que o Projeto AENSAN esperava alcançar se refletia também na miscelânea de atores envolvidos em sua operacionalização. Considerando a expertise acumulada tanto pelo Brasil, a partir da sua experiência nacional, e da FAO, levando em conta também sua capacidade organizacional, o DP estipula a disposição de tecnologias, recursos técnicos e humanos das instituições brasileiras envolvidas para a supervisão e implementação técnica das ações de cooperação e, por parte da FAO, a oferta de assistência técnica, operacional e administrativa para o planejamento, implementação, monitoramento e avaliação do projeto. Nesse sentido, conforma-se assim a base institucional e de coordenação do Projeto AENSAN, dirigido por um Comitê Diretor formado por dois representantes do MDS, da ABC e da FAO cujas funções se voltam para a orientação estratégica do projeto, como o estabelecimento das diretrizes gerais para coordenação das suas ações, a aprovação e acompanhamento dos Planos Operacionais Anuais (POA), a análise e discussão sobre as atividades do projeto com base nos relatórios de supervisão, a deliberação sobre qualquer modificação no escopo do projeto, e a análise e aprovação dos relatórios de avaliação.

Era ainda atribuição da FAO a nomeação de um Oficial Técnico Principal, responsável pela direção e supervisão técnica do projeto, e um Oficial Responsável pelo Orçamento, encarregado de sua administração. Sob a supervisão desses, estava o Coordenador do Projeto, cuja responsabilidade era a coordenação das atividades com os Pontos Centralizadores das instituições nacionais dos países participantes. O Coordenador trabalharia no planejamento e uso dos fundos, na execução das atividades, na elaboração dos POAs, dos relatórios mensais e semestrais de monitoramento e da avaliação final do projeto, além da supervisão do pessoal envolvido. Ademais, o Coordenador era também líder do Comitê Técnico, encarregado de conduzir reuniões periódicas com representantes dos países participantes, escolhidos pelas autoridades nacionais das instituições a cargo das estratégias de SAN, com o apoio de especialistas e do Grupo de Trabalho Técnico da FAO. O núcleo executivo do projeto contava ainda com um especialista em SAN – responsável por apresentar iniciativas técnicas e políticas pertinentes aos objetivos estipulados –, um assistente administrativo e um especialista em gestão de projetos – que trabalhava nas atividades junto ao MDS.

É importante notar que a FAO possui um papel bastante central para o desenvolvimento das iniciativas previstas. Além de ser responsável pela nomeação de figuras importantes para a execução do projeto, a organização estava à cargo também da execução técnica e financeira do projeto, bem como na promoção da articulação com diferentes instâncias e atores envolvidos nas atividades nos países participantes. A própria formulação dos POAs pode ser tomada como exemplo dessa dinâmica, visto que esses deveriam ter uma perspectiva regional, desenvolvidos em estreita relação com o MDS e/ou instituições brasileiras especializadas nos setores ou áreas técnicas pertinentes e através de consultas com as autoridades dos países participantes. Além disso, uma figura relevante era o Representante Nacional da FAO, responsável por promover a coesão entre a execução das atividades do projeto e as instituições nacionais, em conformidade com o estabelecido nos POAs, e assegurar o cumprimento dos procedimentos administrativos nesses. Tal coordenação se aplicava como forma de garantir um diálogo entre as ações do Projeto AENSAN e aquelas promovidas por outros projetos regionais em curso; nesse sentido, o DP estipula que

[O] projeto será fundamentado nas iniciativas da FAO para a região da América Latina e Caribe e articulado com outros projetos orientados às ações de combate à pobreza e à fome, fazendo com que seja assegurada uma visão regional, promovendo a gestão de conhecimento e intercâmbio de experiências, fomentando potenciais sinergias e identificando lições aprendidas, tudo através do fortalecimento institucional e de capacidades, e a realização de atividades sistemáticas de monitoramento e avaliação durante sua implementação (BRASIL; FAO, 2012, p. 21).

A troca de experiências e a interação multissetorial são componentes chave para o projeto, que além de toda sua estrutura executiva, previa a criação (ou fortalecimento) de fóruns multissetoriais, compostos por representantes da sociedade civil organizada, das instituições públicas de governo com competência em SAN e de representantes de diferentes níveis da administração pública. Esses fóruns – que poderiam ser nacionais ou sub-regionais – seriam espaços para o intercâmbio de estratégias adotadas em outros países latino-americanos, além de serem um espaço para assegurar um encontro multissetorial – organização essa nem sempre presente nos sistemas político-administrativos dos países – e um *locus* para a elaboração de propostas de políticas e programas em SAN. Esperava-se que as discussões realizadas nos fóruns levassem à construção de uma agenda, com propostas de caminhos para sua implementação nacional; para tal, era previsto o fortalecimento das institucionalidades nacionais capazes de realizar essas políticas e de articular diferentes setores dos governos que tangenciam esse campo – como a saúde e a educação. O sucesso do fórum passaria necessariamente pela figura dos Pontos Centralizadores de cada país, garantindo assim uma incidência sobre a base social nacional e as instituições tomadoras de decisão.

Uma questão que chamou nossa atenção nas proposições trazidas pelo Documento do Projeto foi o reflexo de um esforço – feito tanto por parte de agentes brasileiros, como a ABC e o MDS, como por organizações internacionais e da sociedade civil – em transformar a experiência brasileira e as políticas e programas implementados no país em “modelos padrão” (ou “boas práticas”) a serem implementados em outros países (MILHORANCE; BURSZTYN; SABOURIN, 2019). Apesar de fazer referência à experiência brasileira, o documento apresenta os eixos de atuação, a estratégia, os objetivos e os resultados esperados do projeto de uma maneira ampla, sem que eles necessariamente reflitam de maneira exata as estruturas e institucionalidades aplicadas no sistema político brasileiro – apesar de reconhecer a inspiração nessa experiência para as institucionalidades propostas – e possam ser apropriadas por organizações envolvidas no deslocamento internacional de políticas. Sob a perspectiva teórica dos estudos de transferência – que iremos examinar na próxima seção desse capítulo –, esse esforço sugere um processo menos linear e técnico desse deslocamento, passando por um exercício de *tradução* dessas ideias, políticas e programas para sua adequação a distintas realidades – sociais, políticas e institucionais.

Esses instrumentos foram “desenraizados” de seu ambiente original no Brasil e enquadrados por organizações internacionais como modelos de “lições Sul-Sul”, “promoção da segurança alimentar global” e “adaptação climática”. Esta tradução discursiva se baseia em uma perspectiva pragmática dos agentes de transferência na promoção de boas práticas e iniciativas para dar sentido ao seu mandato de enfrentar os desafios globais de segurança alimentar (MILHORANCE; BURSZTYN; SABOURIN, 2019, p. 449, tradução nossa).

O Projeto AENSAN parece ter se esforçado, assim, no sentido de promover uma troca qualificada entre os países, a partir de suas experiências com a formulação de estruturas jurídico-administrativas no sentido de criar uma base institucional para a governança em SAN. A centralidade dessa para o esforço conjunto de erradicação da fome é tema da publicação *Governance of food and nutrition security: Factors for viability and sustainability: Case studies from seven Latin American countries* (FAO, 2017), onde são analisados os diferentes quadros de governança em países latino-americanos – nomeadamente, México, Brasil, El Salvador, Guatemala, Equador, Peru e Nicarágua – de maneira a ressaltar a relevância dos quadros legais e programáticos estabelecidos nos países da região que permitiram a maior participação de atores marginalizados na formulação de políticas públicas e a criação de instâncias de promoção da SAN, em nível local e nacional – ações essas que contribuíram para a coordenação de prioridades, políticas e programas a serem adotados nesses países. Esse cenário, no entanto, não é desprovido de dificuldades e desafios que se colocam como obstáculos para o alcance dos objetivos esperados.

Uma observação inicial sobre o avanço regional é que houve certa dificuldade na implementação dos instrumentos legais e operacionais da SAN. Entre as causas potenciais está a falta de consenso político e social antes da aprovação do marco legislativo e quando da sua implementação, bem como uma fraca cultura política quando se trata de promover a corresponsabilidade das ações, o desconforto que leva – em certas entidades governamentais – a cessão de cargos de poder e de decisão a outros atores, e as dificuldades de assimilação de alguns órgãos da SAN no quadro tradicional de governo (eminentemente setorial) (FAO, 2017, p. 02, tradução nossa).

O que se percebe, portanto, é que a governança é uma prática eminentemente social e está diretamente relacionada ao esforço conjunto de atores governamentais e não-governamentais para adoção de medidas que respondam a um problema em comum. Nesse sentido, as dinâmicas entre os atores envolvidos se tornam essenciais para a condução das atividades necessárias, considerando a estreita interdependência entre eles; no caso da SAN, o que se observa é um desequilíbrio de conhecimento técnico e político, além de recursos financeiros, entre os atores, dificultando assim que esse problema seja tratado de maneira holística, tal qual suas diversas dimensões e expressões demandam. A experiência acumulada na América Latina demonstra a importância de algumas premissas quando a questão da governança é considerada: a promoção de mudanças na prática dos governos a fim de haver maior coordenação entre o Estado e a sociedade civil; o reconhecimento de que nenhum ator, por si só, possui recursos e conhecimento necessários para tratar da questão alimentar, sendo imprescindível a ação conjunta; e a participação ativa de várias partes interessadas na construção de consensos sobre as políticas de SAN (FAO, 2017).

É possível identificar entre os países latino-americanos quadros legais e regulatórios no que diz respeito à SAN, compostos por leis a nível nacional e subnacional e o reconhecimento constitucional do direito à alimentação adequada por parte de alguns Estados, como é o caso do Brasil, do Equador, da Bolívia, dentre outros. É importante observar que o avanço para a formulação dessas estruturas aconteceu em diferentes ritmos entre os países, além da existência de dificuldades de implementação de fato – muitas vezes relacionadas à falta de consenso e comprometimento dos atores políticos envolvidos. A despeito desses impedimentos, os esforços na América Latina para o reconhecimento da fome como um problema complexo, que demanda uma abordagem multisetorial, contribuíram também para que fossem abertos espaços de participação e de convergência de objetivos em comum de governos e atores não-estatais, dando oportunidade para que a sociedade civil participasse e influenciasse nos processos políticos relacionados aos sistemas de SAN. A participação social se coloca, portanto, como vital para a conformação dessa governança e dos seus frutos institucionais para o combate à fome e à pobreza.

Existe um consenso quase total entre os atores envolvidos no desenvolvimento de políticas públicas quanto ao fato de que a participação da sociedade civil enriquece muito a discussão, debate, desenho e implementação de tais políticas, pois é um elemento que confere transparência, eficiência e eficácia ao governo. Também dá credibilidade e legitimidade, garantindo que as políticas sejam baseadas nas necessidades reais e que as demandas de base sejam incluídas na agenda política (FAO, 2010) (FAO, 2017, p. 13, tradução nossa).

Considerando a centralidade da participação social para o processo de inovação de políticas de segurança alimentar no contexto brasileiro e como, por meio da promoção dessas para demais países e organizações internacionais, esse se tornou um fator central para a governança de SAN apoiada e construída na América Latina, teremos esse componente como aspecto que pretendemos analisar em nossa pesquisa. Decidimos fazer uma seleção dentre os parceiros do projeto para que pudéssemos examinar com maior detalhamento as questões que irão compor nossa contribuição empírico-teórica. De maneira a tratar de dinâmicas específicas e que se relacionam com particularidades nacionais, optamos por não trabalhar com as instâncias regionais e sub-regionais. Assim, dentre os países participantes, selecionamos a Guatemala como o país a ser analisado; a escolha se deu com base nas informações trazidas por Martins e Pomeroy (2018) acerca da prioridade dada para o desenvolvimento de espaços de diálogos com a sociedade civil durante sua participação no Projeto AENSAN, levando a relevantes resultados obtidos (Tabela 3), como a melhoria das capacidades de incidência de políticas públicas desenhadas no âmbito da INCOPAS, estrutura então já existente no sistema de SAN guatemalteco.

Tabela 3. Principais resultados sobre espaços de diálogo na Guatemala

COMPONENTE	ÂMBITO	CONTRIBUIÇÃO PARA
Espaços de diálogo e participação da sociedade civil	Fortalecimento e eficácia dos espaços e processos existentes	Fortalecimento das capacidades das organizações para tornar os espaços de diálogo mais eficazes e cumprir a sua missão de participação social
		Maior visibilidade e reconhecimento do papel da participação das diversas instituições envolvidas na questão da SAN
		Maior representatividade dos participantes do órgão de participação social
		Maior prestação de contas do órgão de participação social junto às bases sociais

Fonte: Martins; Pomeroy (2018).

A partir de pesquisas realizadas sobre as políticas de segurança alimentar guatemaltecas (FIGUEROA, 2017; RODAS, 2021), é possível identificar similaridades da realidade da Guatemala com aquela da experiência brasileira, não somente em termos de estrutura sociopolítica nacional – tendo os ambos os países um histórico de exploração colonial, governos

autoritários militares e processos de redemocratização, em uma sociedade marcada por desigualdades socioeconômicas –, como também de esforço em assumir compromissos globais dos anos 2000 no sentido de reduzir a incidência de insegurança alimentar e desnutrição sobre sua população – assim como no Brasil, é possível observar um movimento de construção da governança em segurança alimentar, com uma política nacional e demais institucionalidades, durante a primeira década e meia do século XXI na Guatemala. Tais similaridades não necessariamente levaram aos mesmos resultados em matéria de garantia da segurança alimentar, contribuindo para nossa escolha desse país a fim de analisar os efeitos desse processo de transferência sobre a estrutura guatemalteca. Iremos examinar o contexto da governança de SAN no país no capítulo dois desta pesquisa.

1.2.As políticas de segurança alimentar na América Latina nos anos 2000

O DP traz em vários componentes do Projeto AENSAN a ideia de *sinergia* associada à visão multisetorial da agenda e das políticas de SAN que buscava refletir e, em uma perspectiva ampliada, à integração do AENSAN a outros projetos de cooperação em curso que tratavam de questões correlatas – como o desenvolvimento rural, as compras públicas e a alimentação escolar. Ademais, o documento também chama atenção para os antecedentes da experiência brasileira e dos esforços coletivos em organizações internacionais no sentido de criar e implementar políticas e programas de garantia da segurança alimentar – no caso brasileiro, com significativos resultados positivos. Tais colocações ilustram como o projeto não aconteceu em um vácuo contextual, mas sim era parte de um conjunto de iniciativas que vinham sendo implementadas especialmente na primeira década dos anos 2000 com o objetivo de combater a fome e a pobreza. Desse modo, consideramos relevante um exame da conjuntura – internacional e nacional – que contribuiu para que um projeto nesses moldes fosse pensado e operacionalizado.

Um primeiro exercício, portanto, é pensar como a questão alimentar foi introduzida na agenda política internacional e, mais especificamente, na agenda dos países latino-americanos. Sem pretensão de detalhar todos os acontecimentos que compreendem essas iniciativas, iremos nos deter na construção do conceito de segurança alimentar ao longo da segunda metade do século XX – período que é possível observar dinâmicas no sistema internacional para criar instituições e iniciativas voltadas para o combate à fome – e, no caso da América Latina, na sua relação com as políticas de SAN nos anos 2000. Percorrendo a história da SAN mundial até o início do século XXI, Shaw (2007) aponta como o diálogo multilateral se construiu em torno

da preocupação com a fome e a insegurança alimentar, desdobrando-se na criação de mecanismos, espaços e organizações multilaterais com o intuito de estabelecer diretrizes internacionais para a solução desses problemas. É válido observar que a movimentação em torno da problemática da fome e as iniciativas empreendidas em nível internacional se relacionavam também com as experiências nacionais e a adoção de políticas específicas para buscar solucionar a questão – podendo ser citadas, por exemplo, políticas de subsídio agrícola, crédito rural e, ainda, ajuda internacional (SHAW, 2007).

Esses esforços tiveram importantes resultados para a formação do que podemos chamar de governança internacional da segurança alimentar, refletida, por exemplo, na criação de três agências no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) dedicadas à questão alimentar. Além da FAO, estabelecida em 1945, somam-se o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD), criado em 1977, e o Programa Mundial de Alimentação (PMA), criado em 1961. Dentre os projetos e as ações capitaneadas por cada uma dessas agências, vale ressaltar um esforço entre países e representantes das Nações Unidas para a realização de conferências internacionais, bem como a adoção de estratégias e objetivos comuns aos países, visando à superação da fome e pobreza. Dentre essas iniciativas, destaca-se, por exemplo, a Cúpula Mundial de Alimentação (1996), durante a qual foi produzido um Plano de Ação para possibilitar um “esforço contínuo para erradicar a fome em todos os países com o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas até o ano de 2015” (FAO, 1996b).

É interessante observar que embora as três agências mencionadas tenham a questão alimentar como referencial para suas ações e a garantia da segurança alimentar como um dos objetivos dessas, elas possuem mandatos distintos. A FAO lidera os esforços internacionais no sentido de combater a fome oferecendo assistência a governos e agências de desenvolvimento por meio da condução de pesquisas, assistência técnica a programas nacionais e regionais, execução de programas educacionais e de treinamentos, além do levantamento de dados sobre produção agrícola, alimentação e desenvolvimento. O IFAD, por sua vez, é uma instituição financeira internacional cujo objetivo é financiar projetos voltados para a área rural de países em desenvolvimento, especialmente pequenos produtores, de maneira a garantir sua segurança alimentar e melhorar a nutrição e renda das famílias produtoras por meio de iniciativas de construção de resiliência, incremento da produção de alimentos e acesso a mercados.

Finalmente, a terceira agência a compor esse grupo, o PMA, é uma organização voltada para o provimento de assistência alimentar emergencial em países atingidos por eventos adversos, como desastres naturais, falhas na produção de alimentos e conflitos armados, concentrado seus esforços na ajuda humanitária emergencial e na construção comunitária de

estruturas resilientes nos países afetados por tais ocorrências. Com o objetivo de analisar de forma crítica o conceito de segurança alimentar, Schanbacher (2010) apresenta uma interessante análise sobre a maneira como diferentes organizações internacionais (dentre elas, a FAO e o IFAD) entendem a segurança alimentar inserida em um contexto global. Dessa análise, é possível perceber que não somente a superação da fome e garantia da segurança alimentar são cerne de preocupações das referidas agências, mas esses objetivos dialogam também com questões de desenvolvimento econômico, comércio internacional e produção agrícola.

O desenvolvimento do campo da SAN passou não somente pela construção de estruturas de governança, como as organizações mencionadas acima, mas também por uma construção conceitual acerca do que se entende por segurança alimentar. Inicialmente, as soluções propostas para o problema da fome giravam em torno de alternativas econômicas, principalmente o aumento da produção agrícola; isso porque a fome era vista basicamente a partir de uma perspectiva da *disponibilidade* suficiente de alimentos, o que se refletia no entendimento acerca da noção de segurança alimentar como sendo somente uma questão de ter alimentos disponíveis. O incentivo à adoção de medidas que levassem a esse aumento e a implementação de programas de assistência por meio do uso dos excedentes eram duas soluções centrais apresentadas. Essa visão, no entanto, passou por relevantes transformações. A primeira grande mudança de paradigma pode ser observada entre a metade da década de 1970 e o início da década de 1980 (MAXWELL, 1996).

Problemas com colheitas no Sudeste Asiático e na União Soviética, somados aos choques no preço do petróleo no início dos anos 1970, contribuíram para a deterioração da situação alimentar mundial e para a necessidade de pensar em outras faces da questão. A Conferência Mundial sobre Alimentação (1974) deixou clara a dimensão global do problema e apesar de ainda trazer soluções focadas em fatores macroeconômicos, esse foi também um momento no qual os Estados começaram a perceber e reconhecer uma segunda dimensão da questão: o *acesso* ao alimento. Tal mudança paradigmática se consolidou com a publicação do livro *Poverty and Famine* (1981), do economista indiano Amartya Sen, cuja análise de crises alimentares na Índia e na Etiópia ressaltou a falta de acesso ao alimento como a maior ameaça à segurança alimentar dos indivíduos – o que, por sua vez, colocava em xeque seu potencial de expansão de capacidades, ou seja, a garantia que esses teriam meios para exercerem suas vontades e direitos.

Maxwell (1996) aponta que a questão alimentar passou por uma segunda transformação em meados dos anos 1980, quando crises de fome no continente africano mostraram que os indivíduos em situação de risco não apenas se preocupavam com a garantia imediata do

alimento, mas também com seu meio de subsistência e a salvaguarda do futuro. Tal constatação adicionou um elemento subjetivo à questão alimentar, ligada à percepção e à escolha dos indivíduos diante das situações. Finalmente, nos anos 1990, a realização de conferências voltadas para a questão alimentar foi decisiva para que se avançasse no desenvolvimento conceitual da segurança alimentar. Nesse contexto, destaca-se a Conferência Internacional em Nutrição (1992), que ressaltou a importância do conteúdo nutricional dos alimentos consumidos em relação ao necessário para uma boa saúde (SHAW, 2007). O grande mérito do encontro foi a incorporação do aspecto nutricional ao conceito de segurança alimentar – que passa, assim, à nomenclatura de SAN (segurança alimentar e nutricional) (SILVA, 2014).

Além dela, a Cúpula Mundial de Alimentação (1996) foi um marco no debate internacional da questão alimentar ao apresentar em sua declaração final a definição de segurança alimentar que seria usada como referência nas décadas seguintes, entendendo que “[...] existe segurança alimentar quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades alimentares e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável” (FAO, 1996a). É importante ressaltar que esse mesmo ano foi também marcado por uma mobilização de movimentos sociais e organizações da sociedade civil reunidos em um fórum paralelo que propunha um olhar crítico sobre o sistema alimentar global e os efeitos da industrialização da produção alimentar, bem como o papel das corporações transnacionais¹. O que se conforma, portanto, no início dos anos 2000 é um cenário de movimentação em prol da garantia da segurança alimentar, alinhado principalmente à noção de desenvolvimento.

Nesse sentido, é relevante destacar ainda o lançamento em 1994 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) do conceito de *desenvolvimento humano*, que tem em seu cerne a preocupação com as capacidades e oportunidades a serem usufruídas pelas pessoas e propõe um entendimento sobre desenvolvimento para além do seu caráter econômico, considerando também fatores sociais, políticos e culturais que influenciam a qualidade de vida. Esse conceito tem como objetivo principal trazer as pessoas para o centro das preocupações com o desenvolvimento e orientar políticas públicas que, em última instância, terão como receptor final as populações, que poderão viver uma vida mais digna a partir dessas (AYLLÓN, 2007). Esse processo de construção de um novo olhar sobre o desenvolvimento resultou, por

¹ A declaração final do fórum foi apresentada na Cúpula, marcando a ocasião na qual o conceito de soberania alimentar foi lançado na agenda política internacional, capitaneado principalmente pela Via Campesina como um conceito alternativo àquele da segurança alimentar ao propor uma nova forma de pensar a produção agrícola, o papel da alimentação, o rural, a sustentabilidade e o modo de vida campesino (HEINISCH, 2013).

exemplo, na afirmação de compromissos globais para a redução da pobreza e promoção do desenvolvimento – os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)², a serem atingidos até 2015.

Dentre eles, a erradicação da fome era parte do primeiro objetivo, em conjunto com a erradicação da pobreza. Nesse contexto, a América Latina e Caribe foi a primeira região a atingir o objetivo 1c dos ODMs (diminuir pela metade a proporção de pessoas em situação de fome) e da Cúpula Mundial de Alimentação em diminuir pela metade o número absoluto de pessoas nessa condição. A questão alimentar é algo presente na realidade histórica dos países latino-americanos como exportadores e importadores de produtos agroalimentares. Em diálogo com a noção de regimes alimentares proposta por Friedmann e McMichael (1989) ao pensar o papel da agricultura na economia mundial capitalista, pode-se entender o papel latino-americano nessas grandes tendências dos mecanismo de acumulação-regulação identificadas pelos autores a partir de sua inserção em uma dinâmica colonial, de exportação voltada ao abastecimento da metrópole, e de um aprofundamento do seu caráter agroexportador a partir de um projeto nacional-desenvolvimentista e da atuação da agroindústria³.

Essa realidade, todavia, vem acompanhada de uma parcela considerável das suas populações sofrendo com a fome – resultado da profunda desigualdade social que marca a região (MALUF; PRADO, 2015). Como indica Maluf (1998), a equidade social e a segurança alimentar são elementos contrastantes com o modelo de desenvolvimento latino-americano, onde o crescimento vem normalmente associado à exclusão social. As décadas finais do século XX se caracterizam como um momento de aprofundamento das dificuldades econômicas e desigualdade na região. Durante a década de 1980, os países em desenvolvimento atingiram níveis de crescimento econômico muito abaixo do esperado, causados, dentre outros fatores, pelo aumento de barreiras de acesso aos mercados e adoção de programas de ajuste econômico impulsionados por instituições financeiras internacionais. A situação da região na década seguinte se caracteriza, assim, pela forte concentração de renda, aumento nos índices de pobreza urbana e movimentos de migração do campo para as cidades.

Dessa maneira, esse modelo de crescimento pós-ajuste, onde há uma tendência de manutenção da desigualdade apesar desta apresentar níveis um pouco menores, faz com que a

² São, no total, oito objetivos, envolvendo a questão da pobreza, fome, educação, igualdade de gênero, doenças, saúde materna, sustentabilidade ambiental e desenvolvimento global.

³ Apesar de ser uma perspectiva limitada no sentido de apresentar grandes generalizações e uma visão unitária dos regimes alimentares, a abordagem é aqui mencionada para compor um quadro de macrotendências nos quais os países da América Latina e Caribe se inserem, sem deixar de considerar que esses também possuem suas particularidades e distintos contextos nacionais.

melhoria da equidade e a diminuição da pobreza dependa fortemente de políticas sociais voltadas para áreas estratégicas – a segurança alimentar sendo uma delas. É possível observar que os países da região alcançaram melhorias similares ou até superiores a países com as mesmas características de outras regiões do mundo (MALUF, 1998), com relativos avanços no que tange à segurança alimentar. Ainda assim, esses estavam aquém do necessário para que os países latino-americanos conseguissem enfrentar os desafios postos pelo seu modelo de desenvolvimento econômico e os impactos desse em setores sociais. Esse cenário passa por uma significativa transformação durante o período dos anos 1990 e início dos anos 2000, marcado principalmente pelos processos de redemocratização em diversos países da região – dentre eles, o Brasil – e a retomada da atuação do Estado em matéria de políticas sociais⁴.

Nesse contexto, “[o] processo de democratização foi uma espécie de ‘janela de oportunidade’ de diferentes ideias gestadas durante a ditadura tanto por movimentos-base no nível local, movimentos sociais, forças políticas e intelectuais [...]” (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020, p. 29), o que culminaria no início dos anos 2000 com a eleição de governos nacionais com orientação de centro-esquerda, caracterizados pela centralidade da agenda social em seus programas e projetos políticos. As ideias provindas dos movimentos sociais e da participação social puderam ser incorporadas a esses novos programas, fazendo com que inovações políticas florescessem na região. É interessante ressaltar que essas novidades – que atraíram a atenção de outros países em desenvolvimento e organizações internacionais – foram produzidas em uma configuração sociopolítica marcada pela falta de recursos e baixa capacidade administrativa estatal, territórios heterogêneos e grupos de interesse poderosos – atributos esses que são compartilhados com demais países do Sul Global.

Esse cenário de transformações econômicas e eleição de governos nacionais alinhados em um espectro de centro-esquerda, contribuiu para que a América Latina demonstrasse significativo progresso em matéria de políticas voltadas para a questão alimentar – e consequentemente, a segurança alimentar (SANCHES et al., 2019). É possível observar na América Latina e Caribe, sob influência da ideia de transformação produtiva com equidade da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), a promoção do que poderia ser chamado de uma etapa de crescimento econômico com equidade e desenvolvimento

⁴ A política social pode ser entendida como a forma de distribuir e controlar o bem-estar de uma população por meio da via política e nesse sentido, seus objetivos são diversos, como a garantia da assistência e da proteção social a fim de criar meios que respondam aos obstáculos à vida dos indivíduos e a construção e preservação de um espaço sociopolítico no qual seus integrantes percebam fazerem parte de uma comunidade e de compartilharem valores (SERRANO, 2005). Desse modo, políticas voltadas para o combate à fome e garantia da segurança alimentar são também abrangidas por esse grupo de políticas.

institucional, buscando-se um equilíbrio entre os papéis do Estado, do mercado e das instituições nacionais por meio de uma gestão pública mais eficiente. Esse cenário, somado à necessidade de maior eficiência dos gastos públicos, levou alguns países (como México e Brasil) a introduzirem inovações na área social, como programas de transferência condicionada, buscando aliviar a pobreza imediata e quebrar seu ciclo intergeracional ao impulsionar programas de educação, saúde e nutrição infantil (SILVA; ORTEGA; FAIGUENBAUM, 2008).

A segurança alimentar retorna focada na vulnerabilidade da *insegurança*; a estratégia brasileira do Programa Fome Zero desponta como grande incentivo à adoção de políticas públicas multisetoriais relacionadas à questão alimentar (SILVA; ORTEGA e FAIGUENBAUM, 2008). É relevante notar, por outro lado, que o momento também se caracterizaria pela eclosão de uma crise econômica em 2007-2008 e uma consequente crise alimentar. A junção da migração dos fundos especulativos para as *commodities* em 2008 e a especulação dos preços somada a fatores climáticos entre 2010 e 2011 são as duas fases dessa crise (RUBIO, 2011). Nesse contexto, há um movimento dos países da América Latina no sentido de buscarem alternativas ao modelo econômico neoliberal imposto em décadas anteriores na tentativa de reverter os impactos da crise alimentar na região. O aumento do preço dos insumos, a alta inflação sobre o preço dos alimentos e o aprofundamento da pobreza nas populações foram impactos resultantes observados nos países durante o período que nortearam as escolhas de política dos governos nacionais.

Os países latino-americanos adotaram políticas buscando a superação desses impactos. Rubio (2011) ressalta, nesse sentido, que “[a]s políticas implementadas para enfrentar esse fenômeno têm respondido em maior medida à posição política dos governos” (RUBIO, 2011, p. 111, tradução nossa) – o que dialoga com o proposto por Paalberg (2010) de que cada país adota uma política dos alimentos que tem similaridades com os demais tipos de política e possui como base o regime na qual se inserem. Usando da divisão proposta por Emir Sader (2009)⁵, a autora identifica que em países pós-neoliberais, como Venezuela, Bolívia e Equador, houve um movimento de construção de um projeto alternativo ao neoliberalismo, com a adoção de programa voltados para os pequenos produtores, acompanhados de capacitação, controle de preços, divisão de terras e controle de empresas transnacionais.

⁵ Rubio (2011) se baseia na classificação apresentada por Emir Sader no livro *El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latino-americana* (2009), no qual o autor discorre sobre as estratégias de poder da esquerda latino-americana no século XX em contraponto à ordem neoliberal. O autor analisa os processos de transformação ocorridos na região, mobilizados pela esquerda, e como esse movimento se coloca na luta contra hegemônica na busca de modelos alternativos – o que o autor nomeia de “ordem pós-neoliberal” (VENTIERI, 2011).

Países com governos de orientação progressista como Brasil, Argentina e Uruguai, impulsionaram projetos de fortalecimento de gastos sociais, sem que fossem provocadas grandes mudanças nas estruturas dos seus modelos produtivos. Foram países que usaram suas divisas externas para financiar políticas sociais, com retomada da atuação do Estado. Guatemala, Honduras, El Salvador e Nicarágua, considerados países em transição, possuíam projetos antineoliberais, mas avançavam lentamente dada a força de suas elites e a fraqueza da sociedade civil e instituições. Esses foram países que buscaram uma solução regional à crise alimentar, com a facilitação do comércio de produtos agropecuários no interior do bloco. Finalmente, México, Colômbia, Chile e Panamá foram países cujos governos neoliberais adotaram políticas assistencialistas para amenizar os efeitos mais graves da crise alimentar.

Apesar dos efeitos da crise econômica e alimentar sentidos, é possível perceber que de maneira geral houve um esforço por parte dos governos nacionais latino-americanos, considerado seus respectivos contextos, no sentido de institucionalizar políticas públicas voltadas para o combate à pobreza e à fome, sendo essas duas mazelas comumente vistas em conjunto e com papel relevante para o desenvolvimento socioeconômico dos Estados. Nota-se que tais iniciativas se desenrolam em uma via de mão-dupla, respondendo a questões e desafios internos, mas também inseridas em um contexto internacional do qual esses países fazem parte. Essa conjuntura é constituída a partir de uma relação muito próxima entre dinâmicas internacionais e nacionais, servindo como pano de fundo para diferentes iniciativas, em diversos níveis, na tratativa da questão alimentar. O período dos anos 1990 e início dos anos 2000 foi assim marcado por mudanças significativas no campo das políticas públicas sociais latino-americanas, em especial aquelas que buscam a garantia da segurança alimentar.

Esses avanços não se limitaram aos contextos nacionais e passam por um importante processo de exportação para outros países. As instituições políticas latino-americanas possuem um histórico de adoção de modelos provindos da Europa e dos Estados Unidos. Essa tendência é observada ao longo desse século, com destaque, por exemplo, para as reformas político-econômicas nas décadas de 1980 e 1990 a partir de recomendações de organismos como o Banco Mundial. No entanto, a redemocratização ao final dos períodos ditatoriais se coloca como um marco relevante para o desenvolvimento de inovações em matéria de políticas, que incluíam políticas de combate à fome, de planejamento urbano, de transferência de renda e de orçamento participativo. Essas inovações se mostraram distintas daquelas difundidas pelo Norte Global e, por esse motivo, encontraram espaço entre os países do Sul Global com quem compartilhavam passados históricos e características socioeconômicas que demandavam políticas sociais mais adequadas às realidades nacionais.

Sua relevância como política social, seu amplo escopo, a aquisição de conhecimento técnico via avaliação e monitoramento, a incidência de adoção em outros países em desenvolvimento e em cidades desenvolvidas, além dos esforços de construção de conhecimento por parte de organizações internacionais e a comunidade epistêmica são traços que caracterizam esse movimento latino-americano e consolidam a região como exportadora de políticas (PORTO DE OLIVEIRA et al., 2020). É interessante perceber que esse movimento acontece não somente da região para o mundo, mas também entre os países latino-americanos a partir das experiências nacionais e dos resultados alcançados por ela.

Os tomadores de decisão latino-americanos frequentemente aprendem com experiências além de suas fronteiras. Essa troca de informações, que é particularmente intensa na região, ocorre entre os chefes do Executivo, entre os políticos partidários e, principalmente, entre os técnicos. Ao elaborar projetos de reforma, os formuladores de políticas geralmente consideram experimentos realizados em sua vizinhança. Como resultado, novos modelos de políticas desenvolvidos em um país podem varrer a região em uma onda de difusão (WEYLAND, 2006, xvii, tradução nossa).

A difusão de políticas não é um fenômeno recente. A difusão do Estado-nação após a assinatura do Tratado de Westfália (1648), da democracia participativa no século XIX após as revoluções francesa e americana e de políticas econômicas keynesianas ilustram como esse processo já vinha acontecendo antes da sua intensificação no final do século XX devido a onda de liberalização e maior contato entre os países por meio da globalização. Nesse contexto, os estudos de difusão buscam compreender sua ocorrência e padrões específicos que cada política tende a seguir, entendendo que as escolhas políticas de um ator influenciam naquelas de outros (DOBBIN; SIMMONS; GARRETT, 2007). Para Roger (2003), a difusão seria um tipo específico de comunicação, cujas mensagens dizem respeito a uma nova ideia, sendo, portanto, uma espécie de mudança social, no sentido de ser um processo que provoca algum tipo de transformação na estrutura e função de determinado sistema social a partir do espalhamento de novas ideias.

Dessa maneira, a difusão entendida como a propagação de inovações por canais diretos ou indiretos entre membros de um sistema social implica em pensar esse processo como promovedor de mudanças em ideias, instituições, políticas ou modelos dentro de um período de tempo e espaço, normalmente próximo ao epicentro dessas transformações. Dentre as motivações desse processo, a literatura oscila entre dois polos: aquele das causas estruturais, ou seja, quando estruturas semelhantes levam os atores a adotarem políticas, modelos e/ou comportamentos semelhantes, e aquele das causas agenciais, quando atores agem de maneira intencional para promover a difusão. Bunce e Wolchik (2010) propõem uma visão integrada entre estrutura e agência, a partir de três argumentos principais: o fato do modelo transferido

ser receptivo para aplicação transnacional, seja pela sua estrutura ou pelo seu diálogo com valores e interesses locais; a presença de condições semelhantes tanto no espaço que envia, quanto naquele que recebe; e finalmente, a existência de redes que apoiem a difusão desse modelo, normalmente formadas de atores nacionais e internacionais com objetivos em comum.

É possível notar, portanto, que o processo de difusão de políticas envolve uma complexidade significativa, com distintos fatores influenciando na forma como as inovações se deslocam entre os sistemas político-sociais, ressaltando também a natureza interdependente da relação entre os Estados. O cenário das políticas sociais na América Latina no início dos anos 2000 se caracterizava por um efervescente movimento de deslocamento de inovações entre os países da região e destes para o resto do mundo. Tal configuração se define contando com o Brasil como um ator central para compreensão dessa conjuntura de inovações políticas, novas práticas de cooperação internacional e o movimento de exportação de políticas. A experiência brasileira se tornou exemplo para os países da região no que diz respeito à construção de marcos institucionais voltados para tratar da questão alimentar em suas diversas dimensões. Somam-se aos seus esforços internos uma agenda de política externa voltada para a consolidação das práticas de cooperação entre os países do Sul, o que se reflete no envolvimento de organizações internacionais para promover tais iniciativas.

1.3.A experiência brasileira e a Cooperação Sul-Sul na América Latina

O Brasil desponta nos anos 2000 como uma referência na busca pela garantia da segurança alimentar e nutricional e combate à pobreza. Sob o lema de Fome Zero, que se firmou como uma ampla estratégia abrangendo uma série de programas e medidas implementadas principalmente na primeira década, o governo eleito colocou o combate à fome e à pobreza como uma prioridade de sua agenda política. É relevante destacar que a adoção de tal estratégia e de todos os programas que ela compreendia era um elemento central na agenda da Presidência, sendo o então presidente Lula essencial para sua implementação; é emblemática sua declaração durante seu discurso de posse em 2003, de que “[s]e, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar, terei cumprido a missão da minha vida”⁶ – compromisso esse de combate à fome e à pobreza reafirmado pelo

⁶ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Imprensa e Divulgação. Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discurso-de-posse-lo-mandato/view>>.

presidente na sua terceira posse, em 2023, frente aos retrocessos vividos pelo país e os altos índices de pessoas em situação de fome observados.

A mobilização ao longo dos anos 1990 e o compromisso assumido pelo novo governo no início dos anos 2000 foram assim o início de uma experiência que resultaria na redefinição de políticas sociais, com a instituição de um programa de transferência de renda (Bolsa Família), de programas alimentares (como o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE⁷, o Programa de Alimentação do Trabalhador e o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA⁸), de equipamentos públicos de nutrição (como restaurantes populares e cozinhas comunitárias), de instâncias consultivas e de participação da sociedade civil (como o CONSEA) e de uma abordagem multisetorial das políticas refletida criação da CAISAN (CONSEA, 2009). Todos esses programas, políticas e instituições se unem em um Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), contando ainda com a formação de uma base legal para o campo da segurança alimentar expressa principalmente pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN (Lei nº 11.346/2006) – o principal instrumento legal para o campo, origem das diretrizes a serem seguidas pelo governo.

É relevante observar que existe uma interlocução entre a formação do campo político da segurança alimentar no país (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021) e o debate internacional, sendo a exportação de políticas exitosas por meio da cooperação internacional um elemento intrínseco à experiência brasileira para visibilizar sua atuação e legitimação externa. Esse processo de exportação responde não somente a inovações no contexto doméstico, mas também é facilitado por transformações significativas que ocorreram no campo da cooperação internacional. Em retrospectiva, observa-se que a cooperação internacional está diretamente ligada a contextos históricos das relações internacionais, tendo se firmado como prática no pós-Segunda Guerra em resposta à configuração geopolítica delimitada no período. No que diz respeito ao desenvolvimento, chama atenção o fato desse somente ter se convertido em objetivo da cooperação em consequência do esforço principalmente de representantes de países latino-americanos no sentido de indicar sua importância nos projetos de cooperação – esforço capitaneado pela CEPAL, somado ao processo de descolonização e eclosão de conflitos

⁷ É válido notar que mudanças notáveis foram feitas no PNAE em 2009, com a determinação de compra mínima de 30% da agricultura familiar, inserção da educação alimentar no currículo escolar e a promoção de hábitos alimentares saudáveis por meio do uso de produtos locais e culturalmente adequados no preparo da alimentação nas escolas.

⁸ Programa voltado para a compra pública de alimentos provenientes da agricultura familiar a serem usados na merenda escolar, demais equipamentos públicos – como os restaurantes populares – e abastecimentos dos estoques públicos. A inovação trazida pelo PAA é a dispensa de processos licitatórios para a compra pública de alimentos da agricultura familiar, promovendo uma desburocratização desse processo que beneficiou várias famílias – entre 2003 e 2011, o programa atendeu mais de 700 mil famílias agricultoras (SILVA, 2014).

em países periféricos, que destacou uma realidade desigual entre os países do mundo (SANTOS; CARRION, 2011).

Nesse sentido, é possível perceber mudanças na prática e discurso da cooperação, de uma ajuda majoritariamente financeira como forma de desencadear o desenvolvimento, para uma preocupação com o ambiente institucional e estrutural dos Estados – ao que se adicionou, nos anos 1990, o debate sobre a liberalização econômica e os fluxos de capital privado. O contexto da cooperação na primeira década dos anos 2000 se configura, assim, como um momento de transformações, com a introdução de atores para além daqueles governamentais – como organizações da sociedade civil e representantes do setor privado –, bem como com o fortalecimento de princípios de consenso, projetos coletivos e ações coordenadas, gerando uma tendência ao rompimento com alguns valores do passado – essa configuração se refletiu, por exemplo, no fortalecimento e institucionalização de práticas de cooperação entre países do Sul Global a partir de uma relação horizontal entre as partes envolvidas nesses projetos (SANTOS; CARRION, 2011).

Ademais, a qualidade e a efetividade da cooperação passaram a ser então fatores de importância no desenvolvimento de projetos e programas entre os países, voltando-se para noções de parceria e corresponsabilidade entre eles como forma de garantir uma harmonização entre as ações dos múltiplos doadores, bem como um alinhamento entre as prioridades e objetivos das partes envolvidas (ESTEVEZ; ASSUNÇÃO, 2014). Nesse cenário, os diálogos sobre políticas públicas, o critério da seletividade e os programas de construção de capacidade ganharam maior ênfase, resultando em uma agenda da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) que ia além de projetos e intervenções pontuais para a formulação de programas e políticas. Milani (2012) destaca, ainda, três temas centrais desse contexto: o lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que contribuiu para difundir uma noção ampliada de desenvolvimento; a preocupação com temas globais, como a proteção ambiental, os direitos humanos e a questão de gênero; e o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Uma importante transformação no campo da cooperação para o desenvolvimento foi o fortalecimento das práticas da chamada Cooperação Sul-Sul (CSS) entre os países em desenvolvimento – também nomeados de países emergentes e novos doadores, reconhecendo seu novo papel no campo. A CSS passa, especialmente no início dos anos 2000, a fazer parte da agenda de política externa desses países, sendo realizada por meio de alianças em organizações internacionais, por espaços regionais de integração e projetos bilaterais entre os governos, trabalhando com projetos de financiamento e cooperação técnica em matéria de

educação, saúde pública, desenvolvimento agrícola, intercâmbio de conhecimento, dentre outros. É interessante observar que esses países, que passam a ser um duplo papel de doador e beneficiário, assumem tal posição por conta de sua relevância adquirida na agenda política e econômica internacional – por exemplo, ao forjar alianças regionais e inter-regionais, sendo relevante pensar teórica e empiricamente esses atores a partir desses fatores, bem como o legado histórico de sua participação nos debates sobre centro e periferia (MILANI, 2012).

Apesar de não ser possível precisar suas origens, os anos 1950 – e especialmente a Conferência de Bandung (1955), que seria marco fundador do Movimento dos Não-Alinhados⁹ – se apresentam como um período referencial, no sentido de terem sido dado os primeiros passos para a cooperação política entre países que compartilhavam entre si um passado colonial, bem como realidades econômicas e políticas consequentes desse. Outros marcos também podem ser lembrados ao pensarmos a história da CSS, como a criação do G-77¹⁰ nas Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional¹¹; a Conferência de Buenos Aires e seu Plano de Ação sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (1978); o reestabelecimento, com a mudança terminológica, da Unidade de Cooperação Sul-Sul no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (1996) e iniciativas nos anos 2000, como o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) em 2003 e as discussões precursoras do banco de investimento dos BRICS.

Essa nova realidade trouxe diferentes desafios para o campo, inclusive a nível conceitual. É possível observar, por exemplo, a predileção de países do Sul pelo uso do termo *cooperação* no lugar de *assistência*, entendendo que aquele implica em uma relação de benefícios mútuos e horizontalidade. De mesmo modo, a classificação de doador e receptor cai por terra, com o uso mais comum do termo *parceiro* para designar aqueles envolvidos nessa modalidade de cooperação, servindo assim para o propósito político de distinguir a CSS da Cooperação Norte-Sul (CNS). Em disputa também se encontra o conceito de ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD)¹². A noção diferencia as ações de assistência destinadas à promoção

⁹ Formado como resposta à divisão mundial bipolar durante a Guerra Fria, os países que dele fazem parte assumem uma postura de não alinhamento a um bloco de poder internacional e defendem, dentre outros aspectos, a independência nacional, a soberania e a integridade territorial dos países, além de pregar pelo respeito aos Direitos Humanos, à promoção de interesses mútuos e cooperação, e pela solução pacífica de controvérsias internacionais.

¹⁰ Coalizão de países em desenvolvimento que atua no âmbito das Nações Unidas em defesa dos interesses econômicos dos seus membros, bem como de maior poder de negociação na organização.

¹¹ Refere-se a um conjunto de propostas elaboradas e apresentadas junto à Assembleia Geral das Nações Unidas – e adotadas em 1974 – visando diminuir disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no que diz respeito ao comércio internacional.

¹² A ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) é a definição adotada desde 1969 pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para classificar os fluxos de ajuda desses países para os demais visando o desenvolvimento econômico. Os critérios

do desenvolvimento de demais fluxos entre os Estados; no entanto, essa não é adotada por parte significativa dos países em desenvolvimento. Cooperação técnica, missões de manutenção de paz, facilitação do comércio, bolsas de estudo, desenvolvimento de infraestrutura, promoção de instituições funcionais e apoio à pequenas e médias empresas são exemplos de formas de CID que vão muito além da AOD, trazendo assim uma definição mais ampla de CSS do que aquela tradicionalmente praticada pelos países do Norte (MELLO E SOUZA, 2014).

Um dos princípios orientadores da CSS é aquele do ganho mútuo e essa é uma relevante distinção sua com a CNS, visto que a CSS parece ser mais explícita quanto aos seus objetivos estratégicos; o investimento em infraestrutura, desenvolvimento e capital político que podem decorrer da CSS é assim empreendido tendo como base também os benefícios que poderão ser trazidos dessa interação para o país provedor. Nesse sentido, os países parceiros da CSS se concentram sobre os princípios de reciprocidade e ganha-ganha em suas ações, distinguindo-se da CNS como sendo uma relação de horizontalidade e uma via de mão dupla entre os atores envolvidos. É interessante observar o peso que o ganho político-diplomático tem sobre a CSS; é comum ver a condução desta por parte de Ministérios de Relações Exteriores, demonstrando seu uso como instrumento diplomático para solução de questões de política externa. Finalmente, um último princípio norteador da CSS é aquele da orientação por demanda e sua adaptação às necessidades do receptor, estando também próxima da ideia de não intervenção em assuntos internos promovida por seus praticantes (BESHARATI; ESTEVES, 2015).

[...] enquanto a CNS muitas vezes está acompanhada de condições políticas associadas a democracia, direitos humanos, reforma da governança, da primazia do direito e da liberalização econômica. Parcerias Sul-Sul, por outro lado, incentivam o conceito de independência, autossuficiência, e que os países beneficiários devem ter o espaço para definir suas próprias políticas, se apropriar e liderar seus processos de desenvolvimento, definindo as prioridades da ajuda ao desenvolvimento que desejam receber (BESHARATI; ESTEVES, 2015, p. 317).

Nesse contexto, a reemergência da CSS na América Latina nos anos 2000 é resultado de transformações nas relações de poder e em fatores estruturais do sistema internacional, como a ascensão e consolidação de novos atores na ordem mundial, a exemplo dos BRICS, o reposicionamento do eixo transatlântico em direção ao transpacífico e mudanças de governo com a eleição de projetos de esquerda que tinham como premissa um “retorno da política” e das agendas de desenvolvimento para o Estado. Esses elementos tornaram a CSS importante instrumento de política externa, focando na soberania, autossuficiência e presença

para que esses sejam categorizados como AOD são: ser fornecido por órgãos oficiais, incluindo governos estaduais e municipais, ou por seus órgãos executivos; e ser de natureza concessional (ou seja, doações e empréstimos bonificados), tendo a promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar dos países em desenvolvimento como o principal objetivo em sua administração.

internacional, além de ter impulsionado uma retomada do poder e centralidade do Estado na promoção de políticas visando ao desenvolvimento nacional e fortalecimento de suas capacidades. Esse período se caracterizou pela criação ou revitalização de mecanismos regionais aspirando uma coordenação de práticas regionais, como é o caso do Mercosul e da CELAC, pelo incremento de negociações econômicas entre países do Sul e do compartilhamento de conhecimento por meio da cooperação técnica (ZAPATA, 2018).

No Brasil, a cooperação é um elemento presente já no imediato pós-Segunda Guerra, podendo ser citada a construção de um polo de tecnologia aeronáutica em São José dos Campos (SP) em parceria com instituições estadunidenses, como o Masashussetts Institute of Technology (MIT) e outras ações no campo científico-educacional. Em termos de institucionalização, pode-se mencionar a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica em 1950, formada por representantes do Ministério das Relações Exteriores e representantes de demais instâncias do governo que desenvolviam programas de cooperação técnica. A Comissão tinha como objetivo assim a coordenação dessas agências que buscavam pela cooperação com outros governos e instituições que promoviam programas de cooperação e transferência de tecnologia, sendo um marco na formação do sistema nacional da cooperação técnica brasileiro – onde se destacam, ainda, instituições como universidades, laboratórios e centros de pesquisa (SATO, 2010).

O volume de iniciativas de cooperação das quais o país fazia parte levou a uma reformulação desse sistema, culminando em 1987 na criação da Agência Brasileira de Cooperação, resultado da junção da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (Subin), encarregada pela execução técnica dos programas de cooperação, com a Divisão de Cooperação Técnica do Ministério de Relações Exteriores (MRE), responsável pela condução política desses programas. É relevante notar que a ABC surge em um momento de transformações no sistema internacional que, dentre outros aspectos, levará a uma reordenação no cenário da cooperação internacional na primeira década e meia dos anos 2000. A queda nos valores alocados para ajuda externa por parte dos doadores tradicionais é um fator de destaque, visto expressar como esses países foram deixando de cumprir com seus compromissos internacionais – o que pode ser explicado, por exemplo, pelo surgimento de novas prioridades para esses, como a segurança internacional e os efeitos das mudanças climáticas, bem como por cortes orçamentários fruto da crise econômica de 2008 (SATO, 2010).

Tradicionalmente receptor de cooperação, Beghin (2014) destaca o aumento de ajuda externa recebido pelo Brasil na primeira década dos anos 2000 e o recebimento de cooperação bilateral, assim como multilateral (por exemplo, de organizações internacionais), especialmente

nos setores de meio ambiente, agricultura, saúde, administração pública, energia, transportes e planejamento. Não foi somente como receptor, no entanto, que o país se consolidou no período, mas também como um prestador de cooperação em diversas vertentes (técnica, científica, educacional, humanitária, dentre outros). A consolidação da democracia com a Constituição de 1988, os resultados econômicos favoráveis, os avanços em matéria de inclusão social e uma política externa ativa, pautada em princípios das relações Sul-Sul e do multilateralismo, são fatores que levaram o país a se colocar como um parceiro atrativo em iniciativas de cooperação, além de fortalecer sua posição perante o sistema internacional e abrir caminhos para novos mercados e oportunidades para a indústria nacional.

Esse cenário é consolidado pela postura brasileira em relação à cooperação internacional, que se inscreve na ideia de CSS e por esse motivo promove, dentre outros aspectos, uma maior adequação à demanda dos parceiros, a ausência de condicionalidades e de regras de “ajuda casada”, além de compartilhar dinâmicas sociais e econômicas que aproxima o país dos seus parceiros em uma prática mais horizontal. A intensificação dessa cooperação é ainda impulsionadora da política externa brasileira, consolidando as relações multi e bilaterais do país, bem como os blocos de países do Sul que buscam novo equilíbrio na balança de poder do sistema internacional (BEGHIN, 2014). A implementação do Programa Fome Zero em 2003 e a ativa atuação internacional do presidente Lula, que levou a pauta do combate à fome e a pobreza – e, em última instância, da sinergia entre políticas sociais e desenvolvimento – para além das fronteiras brasileiras, impulsionaram diversas iniciativas que contaram com o protagonismo do Brasil, contribuindo assim para difusão políticas e programas desse campo.

Algumas delas, apontadas por Beghin (2014), ilustram esse momento, bem como a relevância do tema no cenário internacional e o papel do Brasil, como: a criação da Reunião Especializada sobre a Agricultura Familiar no Mercosul (REAF), em 2004; o lançamento da Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome (IALCSH/FAO), em 2005; a inspiração na experiência do CONSEA para a reforma do Comitê para Segurança Alimentar Mundial na ONU (CSA/ONU), em 2009; a realização do evento Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, em 2010; a eleição de José Graziano da Silva como diretor-geral da FAO, em 2011; a criação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CONSAN-CPLP) e da Estratégia da SAN, em 2012. A multisetorialidade da segurança alimentar se reflete ainda em outras iniciativas de cooperação, abarcando áreas como agricultura e abastecimento, alimentação, nutrição, educação e questões de hábitos culturais e proteção a comunidades tradicionais, o que pode se colocar como um desafio para qualificar essa atuação.

O levantamento apresentado por Beghin (2014), com dados relativos ao segundo semestre de 2013, identificou 56 projetos vigentes de cooperação técnica e cooperação humanitária em segurança alimentar, sendo o fortalecimento da agricultura de pequeno porte, a produção e o processamento de alimentos, o acesso a alimentos em emergências e a alimentação escolar as áreas que mais concentravam projetos em andamento. Essa pluralidade de temas refletia a complexidade da atuação brasileira para além das fronteiras, contando com projetos que reuniam modalidades distintas de cooperação ou a assistência humanitária e o gasto com organizações internacionais. Seja em formato bilateral, trilateral ou descentralizada (quando implementada entre dois ou mais entes subnacionais), é notável o envolvimento do Brasil em ações de cooperação técnica em segurança alimentar.

O que se observa, portanto, é que as práticas de cooperação brasileiras no início dos anos 2000 no campo da segurança alimentar tinham um componente muito central de assistência técnica e compartilhamento de experiências a partir dos resultados positivos obtidos pelo país em matéria de política pública. O posicionamento brasileiro dialoga, portanto, com as práticas da CSS e sua natureza não exclusivamente financeira, voltada para a construção de capacidades – essas, envolvendo uma série de dinâmicas entre os atores no sentido de compartilhar o conhecimento necessário, entender as demandas do país receptor e a implementação de fato de políticas e programas que contribuam para essa construção. Esse olhar sobre a cooperação permite ainda, partindo da sua expressão empírica, um exercício teórico no sentido de pensar essa prática imbricada a processos de transferência de políticas públicas – entendidos como “[...] o processo no qual o conhecimento sobre políticas, arranjos administrativos, instituições, etc. em um dado momento e/ou lugar é usado no desenvolvimento de políticas, arranjos administrativos e instituições em outro momento e/ou lugar” (DOLOWITZ; MARSH, 1996, p. 344, tradução nossa).

Os estudos de transferência emergem como um subgrupo da literatura de política comparada. A partir de uma leitura crítica aos estudos de difusão durante a segunda metade do século XX, começou a ser formada uma literatura sobre o aprendizado em política e a transferência de política, buscando responder a essa limitação e trabalhar com o conteúdo desse processo, desde sua ocorrência de maneira voluntária até aqueles estudos que começavam a se voltar para uma transferência de natureza coercitiva. Dolowitz e Marsh (1996) ensaiam um primeiro exercício de construção de um quadro analítico a fim de qualificar o processo de transferência a partir da resposta às questões colocadas sobre esse. Além disso, apontam também para questões que ainda precisariam ser trabalhadas no campo da transferência, como a maneira que essa é vista como uma variável dependente ou independente dentre os processos

de desenvolvimento de política e uma tendência dos estudos até então em focarem na pluralidade de atores envolvidos no processo e na transferência como decorrente de escolhas racionais por parte deles.

No entanto, a despeito dos avanços feitos até o período, a transferência de políticas ainda existia como uma abordagem que necessitava de maior desenvolvimento teórico e metodológico. Algumas questões se mantinham em aberto naquele momento: até que ponto e porque a transferência havia se espalhado pelas democracias ocidentais; o desenvolvimento da relação entre as estruturas do Estado e agência; e como as relações interorganizacionais promoviam a transferência, dialogando assim com as análises de rede e os estudos de interação entre distintos atores, estruturas e agência (EVANS; DAVIES, 1999). Evans e Davies (1999) chamam atenção para a relação entre estrutura e agente que existe quando olhamos para a relação entre a transferência de políticas e a globalização, pensando como que a ação política e social acontece em determinado contexto, respondendo assim aos impactos diretos ou indiretos que esse tem sobre ela, ao mesmo tempo em que as intenções e ações desses agentes podem também restringir ou permitir a construção e o funcionamento de estruturas – sendo os agentes e as estruturas, assim, mutuamente constitutivos, apesar de entidades distintas.

Essa complexidade do processo de transferência irá permear os estudos seguintes interessados em analisar o fenômeno, além de se refletir em um segundo exercício de Dolowitz e Marsh (2000) na sistematização das discussões e dos conceitos que vinham sendo desenvolvidos sobre esses processos, bem como na construção de um amplo quadro analítico que se será usado como referência para estudos posteriores, propondo perguntas-chave para compreender porque, como e o que era transferido, bem como quem participava desse. Os autores identificam no quadro variáveis como: os motivadores (como a busca por legitimidade, o desenvolvimento tecnológico e consenso internacionais), os atores envolvidos (desde governos, grupos de interesse, organizações da sociedade civil e internacionais) e os elementos transferidos (como objetivos, estruturas, instrumentos administrativos, ideias e conceitos), construindo assim um modelo analítico passível de ser aplicado em estudos empíricos sobre a transferência para identificação desses fatores (PORTO DE OLIVEIRA; FARIA, 2017).

Os estudos sobre o tema inicialmente focaram na transferência voluntária, partindo de uma noção de escolha racional dos atores políticos e sua percepção das vantagens de implementar tais políticas. Dolowitz e Marsh (2000) expandem essa concepção ao entender que as razões que levam à transferência se inserem em um contínuo entre voluntarismo e coerção – desde o aprendizado por experiência, passando por um voluntarismo resultante de uma percepção de necessidade, até a condicionalidade e imposição. Distintas dinâmicas podem

ser identificadas no processo e os estudos desse fenômeno tentam abarcar a pletora de elementos envolvidos nele, como os objetos, os níveis e os destinos das transferências. Dentre esses, Porto de Oliveira (2021) ressalta a pluralidade dos objetos passíveis de serem transferidos, desde aqueles mais abstratos (como ideias, princípios e discursos) até os de natureza mais concreta (como modelos de política, leis, instituições etc.). Em meio a essa diversidade, as políticas usualmente não são transferidas como um bloco único, mas sim diferentes instrumentos e componentes são combinados para atender às demandas dos contextos e dos agentes.

As origens desses objetos também refletem essa multiplicidade inerente ao fenômeno, podendo ser de/para governos, de/para organizações internacionais ou ainda promovidas por indivíduos enquanto estes circulam entre diferentes contextos – configuração essa que reflete como as transferências podem acontecer em distintos níveis ou escalas (subnacionais, nacionais, regionais ou globais). As transferências de política podem ser influenciadas por diferentes tipos de força; Porto de Oliveira (2021) enumera quatro das identificadas pela literatura: a coerção, quando há imposição externa para adoção; a construção social, quando ocorre um processo de socialização e legitimação de determinada política; o aprendizado, quando os governos tiram lições das experiências de outros; e a competição, quando a adoção é feita buscando algum tipo de benefício próprio em relação aos demais. É necessário pontuar que todas essas dinâmicas não necessariamente levam a um processo consensual; governos e a sociedade civil podem (e de fato o fazem) resistir às políticas transferidas ou ainda investir em processos de adaptação dos instrumentos parte desse processo.

Quanto não há um bloqueio dessa “viagem” das políticas – ou seja, uma resistência a essas –, é possível que ocorram exercícios de transformação e adaptação para responder às especificidades dos contextos nacionais; a essas adaptações convencionou-se chamar de “tradução”, estando essa muitas vezes relacionada a processos de resistência e negociação entre os agentes. Finalmente, é possível observar as direções da transferência. Esse deslocamento foi tradicionalmente discutido por pesquisadores do Norte Global, reproduzindo assim uma concentração geopolítica também em seus estudos, voltados para entender essa mobilidade de políticas em um sentido Norte-Norte e Norte-Sul. No entanto, dois movimentos globais foram centrais para uma mudança nos últimos nas pesquisas do campo: as mudanças no padrão de cooperação após a crise econômica de 2008 e a percepção por parte de organizações internacionais e agências de cooperação internacional de que modelos de política produzidos no Sul Global podem ser mais adequados para responder aos problemas colocados para a transferência de política por esses países (PORTO DE OLIVEIRA, 2021).

Essas transformações provocaram um incremento na promoção e reconhecimento internacional de inovações de política produzidas no Sul, irradiando para o campo da pesquisa da transferência de política, que passou a tratar também das características desse movimento Sul-Sul e Sul-Norte, destacando que esse não necessariamente seguia a mesma lógica; a interconexão da transferência com a cooperação para o desenvolvimento, o conhecimento mútuo, a legitimação de política, as relações de poder nas organizações internacionais e a política externa foram questões que começaram a despontar na literatura quando ela mudou o sentido da sua bússola. Os processos de transferência parecem assim ter assumido um papel significativo nas décadas recentes e provocado transformações importantes no campo da CID, especialmente com a centralidade cada vez maior do intercâmbio de informações nas estruturas institucionais e políticas da cooperação – sendo esse um elemento característico da CSS e, portanto, um desafio aos parâmetros tradicionais de cooperação tal qual estabelecidos pela OCDE – e pela reorientação de transferências unidirecionais para aquelas multidirecionais – principalmente quando considerado o estabelecimento de objetivos políticos em comum (CONSTANTINE; SHANKLAND, 2017).

Esse cenário é particularmente interessante para se observar as dinâmicas Sul-Norte, visto que os países do Sul Global têm uma expertise acumulada em desafios de desenvolvimento e desigualdade que aqueles do Norte precisam lidar, em certo grau, e estão assim abertos a aprender com as soluções de desenvolvimento propostas por aqueles. Uma forma de responder a essas demandas, assim como os compromissos globais firmados entre os países, seria a maximização do potencial da transferência via a cooperação internacional; todavia, como indicam Constantine e Shankland (2017), essa resposta demonstra estar sendo lenta e o foco sobre como isso pode ser feito – ou seja, como as estruturas institucionais e políticas da cooperação podem contribuir para a transferência – tem se mostrado inadequado.

Embora o desenvolvimento internacional tenha superado os tempos dos PAEs [Planos de Ajuste Estrutural] e outras “soluções políticas” neoliberais coercitivas impostas aos (e aceitas pelas elites nos) países em desenvolvimento, seus ecos estão presentes na política da “transferência de conhecimento” para o desenvolvimento [no sentido] Norte-Sul, que ainda domina grande parte das atividades tradicionais de ajuda e cooperação, especialmente porque a ajuda fornecida por doadores tradicionais ainda supera em muito aquela fornecida por doadores não tradicionais, como os BRICS (CONSTANTINE; SHANKLAND, 2017, p. 104, tradução nossa).

A transferência de conhecimento ganha força nas iniciativas de CID na década de 1990, muito por conta da crítica aos impactos sociais gerados pelas políticas de ajuste financeiro promovidas na década anterior, assim como uma maior resistência às condicionalidades, provocando uma reorientação na abordagem das instituições de cooperação do Norte. Apesar

disso, é importante observar que esse conhecimento comumente não refletia as experiências domésticas dos países de origem, bem como ainda se tratava de uma troca primordialmente unidirecional – ou seja, não havia um movimento de transferência de conhecimentos adquiridos pelos países receptores do Sul. Em contrapartida, os princípios orientadores da prática de CSS vão justamente na direção contrária: o conhecimento compartilhado é, muitas das vezes, fruto da experiência adquirida por esses países na formulação e implementação de políticas, o elemento da coerção não se faz presente e os países envolvidos prezam pela horizontalidade em suas práticas e trocas – e, desse modo, “[...] desafia os provedores de cooperação para o desenvolvimento a internalizar a possibilidade de que eles têm muito a aprender e muito a ensinar” (CONSTANTINE; SHANKLAND, 2017, p. 105, tradução nossa).

Nesse sentido, Gonnet, Oliveira e Vergara (2020) argumentam sobre como a cooperação pode ser utilizada como mecanismo para a transferência de políticas. O estabelecimento de acordos de cooperação se coloca como um facilitador, permitindo que estratégias e iniciativas sejam adotadas pelos agentes responsáveis dos países a fim de compartilhar informações e conhecimento adquirido através da sua experiência com as políticas – a preferência pela cooperação técnica por parte desses países favorece o pressuposto de Constantine e Shankland (2017) de que o conhecimento e a experiência são elementos que estão ganhando cada vez mais importância quando se trata da CID. Voltando-se para o campo dos estudos de transferência, é possível notar que esse movimento facilitado pela cooperação se insere em um contexto mais amplo de difusão, no qual ideias pragmáticas sobre políticas são difundidas – por comunidades epistêmicas e organizações internacionais, por exemplo –, levando os países a necessitarem de informações específicas sobre os programas e, conseqüentemente, a embarcarem em um processo de transferência que pode ser desencadeado por acordos de cooperação.

Porto de Oliveira e Milani (2022) sugerem como um dos caminhos possíveis para a interseção entre a CSS e a transferência de políticas o uso da cooperação para o desenvolvimento como estratégia de *soft power* e instrumento de política pública, expresso em um exercício por parte dos países em desenvolvimento na publicização de políticas domésticas de sucesso de boas práticas que contribuem para melhorar sua visibilidade e imagem internacional, assim como atrair novos parceiros. Essa articulação está diretamente relacionada à narrativa construída ao longo da segunda metade do século XX que enfatiza a solidariedade, a horizontalidade e a semelhança entre os países do Sul, pautada em princípios de não-interferência, respeito à soberania e dos benefícios mútuos entre os atores que distingue a prática da CSS da CNS. É importante destacar, no entanto, que a cooperação entre países em desenvolvimento não acontece em um vácuo de interesses desses.

A CSS pode ser considerada como um de seus instrumentos de política externa (Milani 2018; ver também Pimenta de Faria 2008). Oferecer assistência a outros países pode ser uma estratégia para fortalecer as relações bilaterais com os estados receptores em uma ampla gama de áreas (energia, comércio, infraestrutura, acesso a terras e mercados). Também pode ser usado para exercer influência em uma determinada região (como a Inglaterra nas ex-colônias, a China na África, o Brasil na América Latina). Também pode ser uma estratégia para alcançar o reconhecimento por meio de uma melhor participação em ambientes multilaterais (PORTO DE OLIVEIRA; MILANI, 2022, p. 10 tradução nossa).

Analisando o papel do Brasil na CSS, é possível perceber como a promoção de políticas – especialmente, as sociais – é um elemento intrínseco à política externa, ressoando em seus programas de cooperação internacional e na transferência dessas para demais países parceiros, principalmente na América Latina e na África. Durante a Administração Lula e a Rousseff, a CSS foi uma das prioridades políticas, refletindo uma tradição iniciada em 1971 com acordos de cooperação técnica com Paraguai, Colômbia, Trinidad e Tobago e Guiana, além da participação ativa em fóruns multilaterais e da atuação de agências nacionais, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), impulsionadas também pela promoção de bens de exportação e abertura de mercados. Dessa maneira, a primeira década e meia dos anos 2000 demonstraram uma intensificação dessa atuação internacional, onde “[o] Brasil fez dessa ‘diplomacia solidária’ um instrumento de sua política externa nos anos Lula-Rousseff, e a transferência de políticas foi o principal instrumento de seus programas de cooperação para o desenvolvimento” (PORTO DE OLIVEIRA; MILANI, 2022, p. 15, tradução nossa).

1.4. A cooperação triangular brasileira e o Programa Brasil-FAO

Como um elemento de destaque na prática de cooperação brasileira e característica relevante da CSS como um todo, é interessante observar o uso de estruturas multilaterais em sua prática, o que ressalta o papel de organizações internacionais (OIs) não somente durante os primeiros passos para sua institucionalização na segunda metade do século XX, mas que também irá despontar no momento da reemergência dessa cooperação nos anos 2000. Nesse período recente, o que se nota é um processo de reinvenção de algumas dessas OIs de forma a acomodar iniciativas de CSS, diferenciando-se daquelas promovidas pela Cooperação Norte-Sul, o que resulta também em transformações nas práticas e estruturas dessas organizações (MILHORANCE; SOULE-KOHNDOU, 2017). No caso da questão alimentar, podem ser mencionados os efeitos desse processo no âmbito da FAO, que passou por uma reavaliação das suas iniciativas, acompanhado do investimento em parcerias com países em desenvolvimento.

As iniciativas de cooperação para o desenvolvimento de e entre os países emergentes têm envolvido cada vez mais as OIs. Com base em um nível mais pragmático para tornar seus projetos operacionais e usar a extensa rede institucional de OIs no campo (países parceiros), os atores da CSS expandiram sua colaboração com essas organizações. Essa modalidade é conhecida como cooperação trilateral ou triangular, que envolve um doador tradicional ou uma organização multilateral em uma CSS existente (MILHORANCE; SOULE-KOHNDU, 2017, p. 468, tradução nossa).

Ayllón (2013) ressalta a dificuldade de haver uma definição única sobre a cooperação triangular (CTR), bem como uma origem precisa – é possível traçar as bases dessa modalidade à noção de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD), como definido no Plano de Ação de Buenos Aires (1978), mas sem que haja uma menção explícita à CTR no documento. Apesar disso, nota-se certa normalidade de sua adoção em práticas de cooperação entre os anos 1970 e 1990, impulsionada principalmente pela ideia de que acordos e projetos tripartites entre países desenvolvidos e em desenvolvimento poderiam trazer uma relevante complementação à cooperação. Um marco importante é a publicação do documento *Novas Orientações da CTPD* em 1995, pela ONU, no qual a cooperação triangular é recomendada, tendo em vista as vantagens da participação de países desenvolvidos em projetos entre aqueles em desenvolvimento. É justamente a partir dessa percepção sobre suas contribuições para a eficácia da cooperação e a mobilização de recursos adicionais para financiamento de projetos e acordos de cooperação que a CTR ganha novo impulso no início dos anos 2000.

Essa triangulação entre países desenvolvidos, capazes de oferecer recursos financeiros e técnicos, e países em desenvolvimento, com capacidades e experiências mais avançadas, em prol de iniciativas de desenvolvimento em um país beneficiário amplia assim a possibilidade de satisfazer as necessidades desse – mesmo que os custos transacionais e de coordenação entre três atores distintos possam se colocar como um desafio. A natureza da CTR é assim, a atuação de três países ou agentes a fim de aproveitar suas respectivas vantagens comparativas para escalar a cooperação bilateral, tornando-a mais eficaz e propensa a avanços nos seus intercâmbios. A complementaridade, a combinação de recursos e sinergias geradas parecem ser lugar comum no entendimento de diversos atores no que tange à CTR. Todavia, é interessante destacar que a origem dessa cooperação e os vínculos bilaterais no momento de se optar pela triangulação são elementos que divergem entre esses.

Ayllón (2013) indica que países latino-americanos e algumas organizações internacionais veem a origem da CTR a partir da interação entre países em desenvolvimento, sendo acrescentada um terceiro país desenvolvido ou organização internacional; nesse sentido, a CTR é um instrumento de apoio à CSS, fazendo com que lógicas e princípios inerentes a essa prática sejam respeitados durante a execução das ações. Países e organismos vinculados à

OCDE, por sua vez, partem de uma relação entre um doador tradicional e um país emergente mais avançado para agir em prol de um país menos desenvolvido, que necessite desta ajuda. Essa visão deve ser tomada com cautela, pois pode acabar por reforçar assimetrias entre os países ao promover interesses dos vértices mais fortes do triângulo e, consequentemente, diminuir a possibilidade do país receptor em determinar as prioridades de ação de acordo com sua necessidade – tornando-o assim um agente passivo nessa interação.

Seu formato “clássico” é, portanto, aquele que conta com a participação de um doador tradicional junto a um país emergente ou de renda média e um país qualificado como beneficiário. Essa estrutura pode ser ainda transformada com a inserção de uma organização internacional em um dos vértices ou pela substituição desse doador tradicional por um segundo país em desenvolvimento, configurando um esquema Sul-Sul-Sul. Verifica-se, ainda, casos interessantes de CTR inter-regionais, que facilitam o intercâmbio de capacidades entre países geograficamente distantes e heterogêneos em matéria de realidade social e política, bem como a entre mecanismos de cooperação política e cultural com organismos de integração supranacional. Não há um consenso a respeito da definição da cooperação triangular, apesar de haver entendimentos em comum entre aqueles agentes que dela podem vir a fazer parte. Em relação à CNS e a CSS, é importante ter em mente que a CTR não é uma subdivisão ou evolução natural dessas; ela pode sim ser entendida como um *complemento* à CSS, dialogando com os princípios que regem essa cooperação (AYLLÓN, 2013).

No que tange às iniciativas de cooperação do Brasil, a CSS e a CTR se mostram como relevantes estratégias nos objetivos de difusão do seu modelo de desenvolvimento, de estreitamento de laços e de construção da sua imagem como potência emergente nos anos 2000. Havendo registros anteriores dessa modalidade, a CTR ganhou fôlego nas iniciativas brasileiras durante os governos Lula e nos primeiros anos do Governo Dilma. Nesse sentido, Ayllón (2013) sugere três etapas da CTR brasileira: uma anterior à 2004, quando sua principal motivação era a superação da escassez de recursos para executar projetos, visando ainda à construção de diálogos horizontais entre as partes; uma entre 2004 e 2007, marcada pela promoção de projetos de CTR com diversos países e organizações internacionais para atuação no Haiti; e uma terceira, entre 2007 e 2010, devido ao êxito de políticas públicas brasileiras, que atraíram projetos triangulares de maneira a aproveitar as vantagens comparativas do país em termos de conhecimento técnico e adaptabilidade de políticas.

Os órgãos brasileiros envolvidos em projetos de CTR demonstraram esforço no sentido de definir a visão do país sobre essa modalidade, além de buscar promover uma melhoria qualitativa nas suas ações. Dessa maneira, o Brasil defendeu a visão da CTR como uma forma

de dois países (ou um país e uma organização internacional) se unirem em prol de um terceiro, objetivando a construção de capacidades. Esse desenvolvimento de capacidades estaria assim ligado a três elementos principais – de formação de recursos humanos, fortalecimento organizacional e desenvolvimento institucional –, caracterizando essa cooperação como uma atuação para além de medidas pontuais e de transferência passiva de conhecimentos. A isso, se somava a familiaridade dos funcionários das agências brasileiras com as realidades dos países em desenvolvimento apoiados, o que contribuiu para o alcance de resultados positivos (AYLLÓN, 2013).

A natureza da CTR brasileira se caracteriza, ainda, pela inclusão de princípios da CSS, como a resposta à demanda dos países beneficiários, a utilização de recursos locais, não ter fins lucrativos e/ou condicionalidades e a garantia da não interferência em assuntos internos. Um projeto de triangulação partia, assim, de negociação a partir da demanda desse terceiro e com base em uma contribuição conjunta de recursos técnicos e financeiros dos sócios participantes – ou seja, não deveria se tratar de uma “terceirização” das competências técnicas brasileiras, mas sim de um aporte em conjunto e um compartilhamento de recursos entre o Brasil e a outra parte (país ou organização) envolvida. A partir dessas premissas, a primeira década dos anos 2000 foi marcada por uma série crescente de projetos envolvendo outros países, doadores tradicionais e em desenvolvimento, bem como organizações multilaterais e regionais – somados, ainda, a uma CTR descentralizada protagonizada por estados e municípios em parcerias com demais autoridades subnacionais de outros países.

A cooperação triangular é uma das formas adotadas em projetos envolvendo países da América Latina e Caribe e a FAO. A organização possui um escritório regional, com sede em Santiago, desde 1955, além de dois escritórios sub-regionais para a Mesoamérica, no Panamá, e para o Caribe, em Barbados, e 33 escritórios de representação nacional¹³. A representação na região conta com equipes dedicadas aos temas da fome, insegurança alimentar e má nutrição; redução da pobreza rural; promoção de sistemas agrícolas e alimentares inclusivos; promoção de agricultura, atividade florestal e pesca sustentáveis; incremento de resiliência a catástrofes naturais; igualdade de gênero; inclusão e apoio a povos indígenas; apoio a organizações sociais; e apoio a iniciativas entre os países da região no âmbito da CSS¹⁴.

Ao vincular e associar esses atores, a FAO apoia iniciativas de CSS, facilitando o diálogo entre governos, instituições, sociedade civil e o setor privado, proporcionando uma estrutura de cooperação na qual ocorrem intercâmbios entre países, instituições, cooperativas, agricultores e organizações, oferecendo supervisão técnica e garantindo

¹³ FAO (s.d.). Nuestras oficinas. Disponível em: <<https://www.fao.org/americas/oficinas-regionales/es/>>.

¹⁴ FAO (s.d.). Nuestro equipo. Disponível em: <<https://www.fao.org/americas/nuestroequipo/es/>>.

que os padrões internacionais sejam cumpridos, trabalhando por meio da ampla presença da FAO em nível nacional, permitindo o envolvimento, apoio e acompanhamento com as autoridades nacionais e outros atores relevantes e mobilizando recursos e aumentando a visibilidade da Cooperação Sul-Sul e Triangular¹⁵.

Essas iniciativas de cooperação triangular entre a FAO e países latino-americanos no início dos anos 2000 compunham um esforço conjunto visando o combate à pobreza e à fome na região, tendo como referência a experiência brasileira com o Fome Zero e o fortalecimento institucional de instâncias governamentais, como o MDS. Nesse contexto de mobilização e cooperação, ganha destaque o lançamento da IALCSH/FAO em setembro de 2005, sob a liderança dos presidentes do Brasil e da Guatemala, sendo um compromisso político entre os países latino-americanos cuja meta principal é a erradicação da fome e garantia da segurança alimentar até 2025 por meio da implementação de políticas e programas. O trabalho desenvolvido pela iniciativa, que conta com o Escritório Regional da FAO como sua Secretaria Executiva, foi relevante para melhorar e fortalecer as bases institucionais em favor do direito à alimentação e garantia da segurança alimentar junto aos países da região, promovendo assim uma reorientação na agenda política e nas políticas públicas para garantia da segurança alimentar.

A afirmação desse compromisso entre os países da região e as iniciativas voltadas para a melhoria dessas bases institucionais resultou ainda no lançamento, em 2009, em parceria com o Programa Espanha-FAO, da Frente Parlamentar Latino-Americana e Caribenha Contra a Fome¹⁶. Atualmente presente em 21 países da região, a Frente é formada por uma rede de legisladores que atuam no sentido de promover transformações legais visando alcançar a meta de erradicação da fome e conscientização junto a atores-chave para esse processo nos contextos nacionais. Para tal, a rede conta ainda com um núcleo de trabalho local – as Frentes Parlamentares Nacionais –, que incluem parlamentares de diversas comissões, em um esforço de promover um processo participativo, com diálogo político envolvendo o maior número de agentes. Esse cenário levou países latino-americanos a uma revisão em suas estratégias de desenvolvimento, com ações de coordenação multissetorial e maior participação social ganhando importância entre eles, com transformações observadas no campo das políticas sociais na região.

¹⁵ Ibidem, tradução nossa.

¹⁶ FRENTE PARLAMENTARIO CONTRA EL HAMBRE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (s.d.). Quiénes Somos. Disponível em: <<http://parlamentarioscontraelhambre.org/quienes-somos/>>.

No caso brasileiro, as mudanças ocorridas no campo das políticas públicas de SAN contribuíram para que o país fosse tido como referência internacional no intercâmbio de conhecimento e estratégias nesse campo, refletindo na inserção da questão alimentar em sua política externa e em uma atuação regional com vistas a promover uma cooperação entre os países e o desenvolvimento da América Latina. Como parte desses esforços, em 2008 o país assinou o Acordo Base para o Estabelecimento de um Programa de Cooperação Internacional entre o Governo da República Federativa do Brasil e FAO, marco que criou o Programa de Cooperação Internacional Brasil-FAO visando facilitar ações de cooperação triangular entre órgãos governamentais brasileiros – como a ABC/MRE, o MDS e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) –, a organização internacional e demais países da América Latina e Caribe¹⁷.

Seu objetivo geral é promover uma troca de habilidades, experiências e quadros institucionais brasileiros para que possam ser implementados nos países participantes com intuito de “[...] fortalecer aspectos relacionados com a capacidade institucional dos países em elaborar políticas de segurança alimentar e nutricional, a nível nacional e regional”¹⁸. As iniciativas do programa se desenrolam a partir de dois níveis: um primeiro voltado para políticas nacionais de curto prazo, relacionadas principalmente à garantia de acesso ao alimento em situações emergenciais, por meio do restabelecimento de cadeias e sistemas produtivos; e o segundo, focado no fortalecimento de medidas de médio prazo e de caráter estrutural a partir de quatro elementos: a revalorização da agricultura familiar para o abastecimento do mercado interno; a promoção de compras públicas de alimentos; a atualização de ordenamentos institucionais voltados à SAN; e a garantia do acesso ao alimento por toda a população.

O estímulo a projetos de CSS e CTR é, portanto, parte de um contexto internacional de busca por caminhos alternativos às formas como as relações entre países e sua interdependência se colocavam perante a essa comunidade a partir da defesa de princípios distintos daqueles adotados pelos países do Norte Global. Como demonstramos ao longo da nossa análise nesse capítulo, em uma perspectiva teórico-metodológica, é interessante pensar essas relações como vias para o deslocamento de políticas, programas, modelos e ideias entre os Estados, refletindo sobre essa trama de dinâmicas e interconexões. Ainda que nem toda a cooperação use da transferência como forma de levar ao desenvolvimento – ao mesmo tempo em que a cooperação pode gerar transferência, essa não necessariamente leva à cooperação, visto a possibilidade de

¹⁷ FAO (s.d.). Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO. Disponível em: < <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/es/>>.

¹⁸ Ibidem, tradução nossa.

que ocorra de maneira coercitiva (JULES; SÁ E SILVA, 2008) –, analisar esses dois elementos se coloca como um relevante exercício para compreender a relação e dinâmica entre eles.

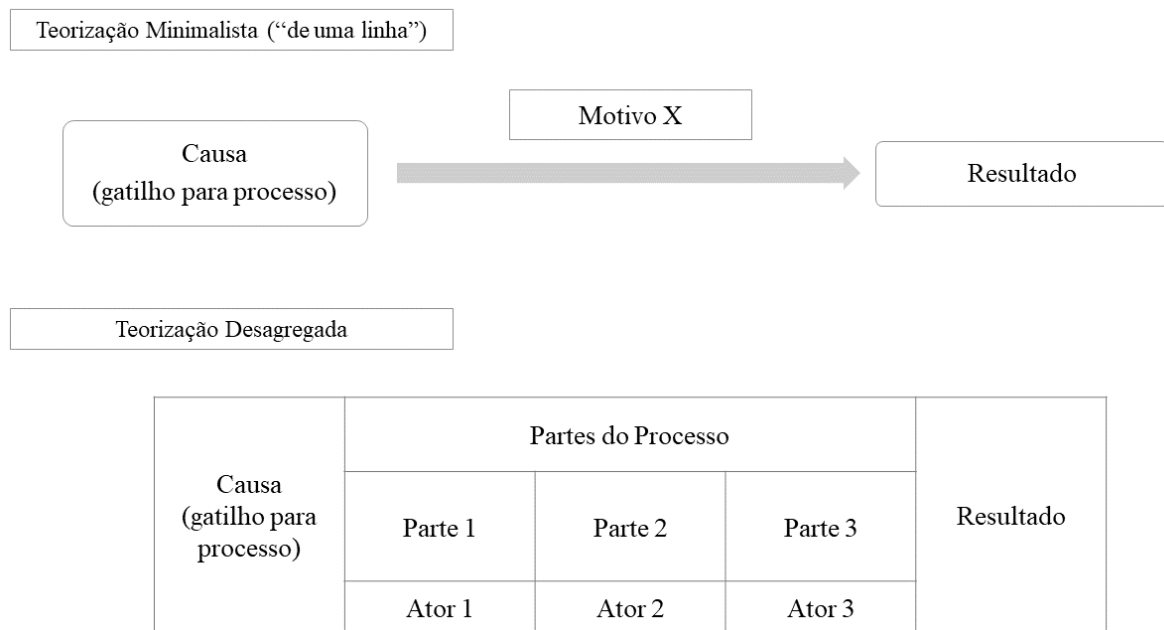
É importante destacar que o Projeto AENSAN não se coloca como um *promotor de transferência* de políticas públicas, mas sim como uma iniciativa de assistência técnica que tinha por objetivo debater melhores práticas e trocar experiências e conhecimentos acerca de políticas e programas exitosos em matéria de segurança alimentar, pensando naqueles instrumentos que poderiam ser implementados em demais contextos nacionais. É fato que o projeto parte da experiência brasileira como norte para suas ações junto aos países parceiros; essa troca, todavia, é colocada como parte de um processo de aprendizado com experiências internacionais. O próprio Documento do Projeto, apesar de não fazer referência direta a essa lente teórica, discorre brevemente sobre processos de aprendizado e de mobilidade de políticas públicas entre países, destacando não haver uma “receita” que funcione para todos os países e culturas, mas é possível aprender observando a experiência de países exitosos a fim de identificar fatores relevantes para a construção da governança de SAN.

A *transferência* pode despertar percepções ligadas a processos coercitivos de adoção de determinada política ou conjunto de políticas – o que poderia ser associado a iniciativas promovidas, por exemplo, pelas instituições financeiras internacionais e a implementação de políticas de ajuste econômico. Desse modo, uma proposta que se afaste de condicionalidades e imposição de um modelo pré-estabelecido se coloca como uma alternativa mais atrativa para países que compartilham entre si desigualdades estruturais socioeconômicas resultantes de processos históricos semelhantes, como é o caso do Brasil e de países latino-americanos. Reconhecendo essas questões, apesar de mobilizarmos a noção de difusão para compreender a mobilidade de inovações em políticas sociais na América Latina, optamos por trabalhar com a noção de transferência, tendo como referencial principalmente a ideia de *coordenação* que esse termo imprime ao deslocamento de políticas – ao contrário da difusão, que pode ser vista sob uma perspectiva de *interdependência sem coordenação* (ELKINS; SIMMONS, 2005).

Esse olhar sobre o deslocamento de políticas confere uma noção processual a esse movimento, dialogando ainda com a ferramenta metodológica que escolhemos usar na análise do nosso objeto, que busca compreender por meio de diferentes estratégias, como o método da comparação constante, a análise de caso único e a triangulação de dados, como os determinado processo se deu. A aplicação dessa metodologia parte de um exercício de teorização inicial para o exame de eventos específicos ao longo do tempo, coletando dados de diversas fontes, para construção de relação causal entre as variantes e, de maneira geral, a compreensão do processo. É interessante observar que existem diferentes níveis de abstração nas teorias, desde aquelas

minimalistas de uma linha, onde a ligação causal não é teorizada de maneira detalhada, até uma abordagem de desagregação que busca diminuir o nível de abstração teórica ao trazer mais detalhadas sobre os atores envolvidos no processo e as atividades que constituem as relações causais (Figura 1).

Figura 1. Modelos de teorização de processos



Fonte: BEACH; PEDERSEN (2019). Elaboração própria.

É importante ter em mente que mesmo um quadro mais complexo continua a ser uma abstração analítica; em vez de se aprofundar nas minúcias de cada indivíduo e nas suas ações durante um determinado período, a teorização desagregada procura englobar os principais atores e racionalizar as suas atividades, concentrando-se apenas nas interações mais cruciais. Desse modo, uma teorização desagregada traz de maneira mais explícita o que está acontecendo entre as partes do processo do que uma leitura minimalista; isso não necessariamente significa que a desagregação é uma abordagem melhor, mas sim uma escolha metodológica que pode ser fruto da circunstância de pesquisa. O que podemos perceber é que o process tracing é uma metodologia especialmente útil para compreender fenômenos complexos e dinâmicos, nos quais as relações causais são multifacetadas e não podem ser adequadamente captadas por métodos estatísticos isoladamente. Ela permite aos pesquisadores explorarem a causalidade de maneira mais detalhada, identificando não apenas se uma relação existe, mas como e por que ela ocorre. Nesse sentido, essa metodologia nos ajuda a construir um olhar sobre o processo de deslocamento de um ordenamento para o outro que considera um cenário dinâmico e complexo de causas, atores e ações – inseridas em um contexto que tratamos nesse capítulo.

Após uma análise de elementos práticos do projeto, como as atividades propostas, seus eixos temáticos e seus objetivos, julgamos importante demonstrar que nada disso aconteceu em um vácuo conjuntural – pelo contrário, o projeto é fruto de movimentos globais de grande relevância para o campo da cooperação internacional. Desse modo, conseguimos construir um primeiro nível de contextualização no qual se insere o processo específico de fortalecimento da participação social na Guatemala, constatando existir uma notável via de mão dupla entre processos nacionais e internacionais como bem demonstra a experiência brasileira no campo da SAN e sua inserção na política externa do país. O diálogo com a literatura da transferência de políticas públicas parece ser valioso para se entender as especificidades da cooperação entre países do Sul Global em comparação às práticas dos países do Norte – ao mesmo tempo em que, também em mão dupla, as práticas de cooperação Sul-Sul contribuem para inserção de questões dessa parte do globo no deslocamento de políticas. A conjuntura analisada nesse momento se coloca, portanto, como um dos elementos que fazem parte da nossa teorização a respeito da forma como aconteceu o processo de deslocamento da participação social em SAN do Brasil para a Guatemala, nos levando ao segundo momento da nossa pesquisa de análise das experiências nacionais de cada país.

2. AS POLÍTICAS DE SAN NO BRASIL E NA GUATEMALA: UMA ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS NACIONAIS

Tendo feito a análise acerca do cenário internacional e sua via de mão dupla com elementos inerentes às dinâmicas no interior dos Estados, neste capítulo iremos nos debruçar sobre as experiências nacionais do Brasil e da Guatemala e suas institucionalidades em resposta à questão alimentar e garantia da segurança alimentar de suas populações. Entendemos que esse exercício é parte central da nossa pesquisa no sentido de que é a partir da experiência brasileira e dos avanços positivos alcançados por ela no combate à fome e à pobreza que movimentos coordenados de transferência de políticas deste para demais países no mundo são empreendidos pelo governo no âmbito da sua política externa e de iniciativas de CSS. Essas trazem consigo um relevante elemento de identificação e de problemas em comum fruto de um histórico político e socioeconômico semelhante entre países do Sul Global. Desse modo, iremos analisar também as estruturas e institucionalidades existentes na Guatemala, explorando os mecanismos estabelecidos no país como parte do seu esforço de garantia da SAN.

Nosso objetivo com essa observação é conseguir identificar os elementos que caracterizam as institucionalidades guatemaltecas inseridas em um contexto social, político e econômico que apesar de guardar potenciais similaridades com aquele do caso brasileiro, possui também particularidades inerentes que irão agir sobre a forma como os problemas sociais são definidos e como as políticas para solucioná-los são formuladas, implementadas e avaliadas. Esse capítulo tem como intuito, portanto, examinar as instâncias, políticas e programas de SAN nos dois países sob uma perspectiva comparada, visando identificar fatores que irão influenciar sobre as atividades capitaneadas pelo Projeto AENSAN. Para esse fim, iremos explorar dados secundários, compostos principalmente por documentos oficiais legais dos países e trabalhos acadêmicos publicados sobre o tema. Além de trazer um breve panorama histórico, nos concentraremos no período entre 2000 e 2015, momento no qual ambos os países demonstram avançar nesse esforço de criação de aparatos institucionais para a segurança alimentar.

2.1. Mobilização social e institucionalização das políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil

Um marco para a introdução da questão alimentar na agenda política brasileira como problema social foram as proposições, pesquisas e iniciativas conduzidas por Josué de Castro. Médico, intelectual e ativista pernambucano, Castro demonstrou por meio das suas publicações

dados que evidenciavam como a fome era resultado da distribuição de riqueza desigual que afetava diretamente o acesso ao alimento por parte da população, sendo assim um defensor da reforma agrária como forma de garantir uma distribuição mais justa dos recursos e o acesso à terra para produção de alimentos pelos trabalhadores. Seus inquéritos realizados na década de 1930 sobre as condições de vida de trabalhadores de Recife – a partir dos quais pode constatar o déficit calórico e de nutrientes na população associado à insuficiência de renda – subsidiaram a campanha no país pelo salário-mínimo, direito que veio a ser aprovado em 1938 pelo Decreto-Lei nº 399, beneficiando à época 60% da população assalariada. Como apresenta Beghin (2022), esse seria um primeiro passo de uma série de iniciativas que resultaram na criação de órgãos e documentos voltados para a questão entre as décadas de 1940 e 1960 (Tabela 4).

Tabela 4. Órgãos e publicações ligadas à questão alimentar (1940-1960)

Órgão/Publicação	Ano de Criação/Elaboração	Objetivos/Conteúdo
Serviço de Alimentação da Previdência Social (Saps)	1940	Garantia de alimentação a trabalhadores (com instalação de restaurantes e oferta de alimentos em empresas, e venda de alimentos a preço de custos para famílias); formar pessoal técnico; apoiar pesquisas sobre alimentos e alimentação no país
Coordenação da Mobilização Econômica (CME)/Serviço Técnico de Alimentação Nacional	1942	Orientar a produção agrícola e industrial de alimentos; prestar assistência técnica à indústria por meio de um laboratório de tecnologia de alimentos
Comissão Nacional de Alimentação (CNA)	1945	Definir a política nacional de alimentação; acompanhar e estimular pesquisas; acompanhar e estimular campanhas educativas para correção de deficiências da dieta brasileira; contribuir para o desenvolvimento da indústria de alimentos desidratados
Instituto Nacional de Nutrição (INN)	1946	
Conjuntura Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil	1952	Plano abrangendo inquéritos nutricionais, expansão da merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, enriquecimento de alimentos básicos e apoio à indústria de alimentos

Fonte: Beghin (2022). Elaboração própria.

A despeito dessas iniciativas, que podem ser consideradas avanços na tratativa da questão da fome, o que se observou foi que nenhuma dessas – com exceção do salário-mínimo e do programa de merenda escolar, de responsabilidade do Ministério da Educação – se manteve até 1970. Como sugere Beghin (2022, p. 05), “[...] a fome, apesar de afetar parte expressiva da população brasileira, não era percebida como uma ‘questão’ no sentido dado por Castel (1998), isto é, a fome não ameaçava a ordem social e política vigente” – fazendo com que não houvesse motivação e empenho político para a manutenção de ações. A alimentação insatisfatória de dois terços da população, evidenciada pelo Estudo Nacional de Despesa Familiar do Instituto

Brasileiro de Geografia e Estatística (Endef/IBGE) em 1974-1975, e a mobilização de organismos internacionais para inserção do enfrentamento à desnutrição no planejamento econômico dos países devido aos efeitos da crise alimentar nos anos 1970 foram marcos que impulsionaram a incorporação de políticas sociais aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) no Brasil.

As décadas de 1970 e 1980 se caracterizam assim pelo lançamento de novos programas e paradigmas para combate à fome no Brasil. Pode ser destacado o lançamento do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan) que em sua segunda edição (1976) enfatizou o uso de alimentos básicos e o apoio a pequenos produtores rurais. Esse é o momento também em que se percebem as discrepâncias na produção agrícola brasileira, com a expansão da produção voltada à exportação em detrimento dos alimentos de consumo interno; foi nesse cenário que surgiu a proposta de criação de um mercado institucional a partir da centralização da compra de alimentos para os propostas do governo por meio de uma única instituição – a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), posteriormente transformada na Companhia Nacional de Abastecimento (Conab). Dessa maneira, é possível observar durante os anos de 1980 a criação de diversos programas governamentais que, apesar dos desafios e eventuais processos de extinção e mudanças institucionais, contribuíram para melhorar a situação alimentar no período (BEGHIN, 2022).

Com a primeira eleição democrática após vinte anos de ditadura civil-militar, o governo do presidente Collor assumiu em 1990 com uma agenda neoliberal que resultou em uma reforma drástica do Estado e em expressivos cortes orçamentários. O quadro econômico e social não era bom; com isso, a fome tornou-se uma questão novamente, e a sociedade pressionou os poderes públicos por respostas. As palavras “fome” e “desemprego”, que estiveram ausentes no discurso do planejamento autoritário da ditadura civil-militar, voltaram a integrar a nova narrativa (BEGHIN, 2022, p. 08).

A redemocratização se caracteriza assim por uma efervescência na mobilização da sociedade civil, o que provocou movimentos importantes para a tratativa da questão alimentar. Podemos mencionar, por exemplo, a realização do Debate Nacional de Abastecimento Popular (1985), com intensa participação de representantes para discutir políticas agrárias, agrícolas e de abastecimento, e, como desdobramento da VIII Conferência Nacional de Saúde (1986), a convocação para a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição (1986), cujo relatório final destacou o caráter estrutural dos problemas nutricionais, assim como a necessidade de se repensar o modelo de desenvolvimento socioeconômico que contribuía para o aprofundamento dessas questões. Um relevante resultado desse encontro é também a proposição para criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição e de um Sistema de Segurança Alimentar

como via para garantir uma abordagem intersetorial para tratar dessa problemática. A despeito da sua falta de força política para que as propostas apresentadas fossem consolidadas, a conferência foi um passo importante para a formação do campo da SAN no Brasil e suas discussões orientaram ações futuras.

O *impeachment* do presidente Collor em 1992 e a movimentação em prol da ética e da cidadania capitaneado pela sociedade civil resultou em uma iniciativa marcante para os rumos do campo – a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. Liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o Betinho, a Ação da Cidadania mobilizou a sociedade civil organizada e figuras do cenário nacional, pressionando o então presidente Itamar Franco à ação e levando o debate para a mídia. Em resposta a essa mobilização e às 32 milhões de pessoas em situação de fome naquele momento, o governo lançou o Plano de Combate à Fome e à Miséria (1993) e criou, vinculado à Presidência, o CONSEA – responsável pela convocação, em 1994, da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar. O Conselho contribuiu para transformar as articulações de políticas públicas, ampliando a participação social, além de ter retomado programas com novas metodologias, como a descentralização do programa de alimentação escolar. Apesar dos avanços, não foram implementadas políticas estruturais muito por conta da vida curta do órgão, ativo somente entre 1993 e 1994 (BEGHIN, 2022).

Os governos de Fernando Henrique Cardoso foram marcados por mudanças na tratativa da questão, com adesão a uma agenda neoliberal de combate à pobreza focalizado somente nos grupos mais vulneráveis. Apesar da desarticulação do CONSEA e dos programas nos moldes vigentes, o Governo FHC concentrou sua intervenção para atuar em territórios empobrecidos na estratégia Comunidade Solidária. A estratégia incluiu não somente áreas prioritárias destacadas anteriormente pelo CONSEA, como também contou com políticas de educação, saúde, moradia, desenvolvimento rural e geração de renda; dezesseis programas formaram então a chamada Agenda Básica, contando ainda com a ampliação de programas de assistência alimentar e da criação de um conselho do Comunidade Solidária responsável pelo debate com a sociedade civil. Posteriormente, no segundo mandato, o governo mudou a equipe responsável pela estratégia, que se afastou dessa abordagem e se voltou para a promoção do desenvolvimento local em municípios selecionados por meio da Comunidade Ativa.

A permanência no conselho do Comunidade Solidária de representantes da sociedade civil envolvidos com a Ação da Cidadania e de equipes do Ipea que haviam trabalhado anteriormente no CONSEA contribuiu para que, apesar de certa fragilização da participação social, essa continuasse ativa no campo. Um exemplo é seu envolvimento na elaboração do relatório brasileiro a ser enviado para a Cúpula Mundial de Alimentação (1996) e no Fórum

Global de ONGs, evento paralelo à Cúpula. Apesar do governo não ter incorporado muitas das sugestões feitas, Beghin (2022) ressaltava que esse período foi importante para o amadurecimento da sociedade civil e sua organização, refletido, por exemplo, na criação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN) em 1998, uma rede de indivíduos, organizações e movimentos sociais que atuam nesse campo e que teve papel importante no cenário internacional, pela sua inserção em outras redes e mobilização pela ampliação da noção de SAN, e no cenário nacional, ao buscar uma articulação entre estados e municípios. Foi também em 1999 que surgiu a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), tendo uma de suas iniciativas sido base para o Programa Um Milhão de Cisternas do governo federal visando a construção de cisternas para aproveitamento da água da chuva.

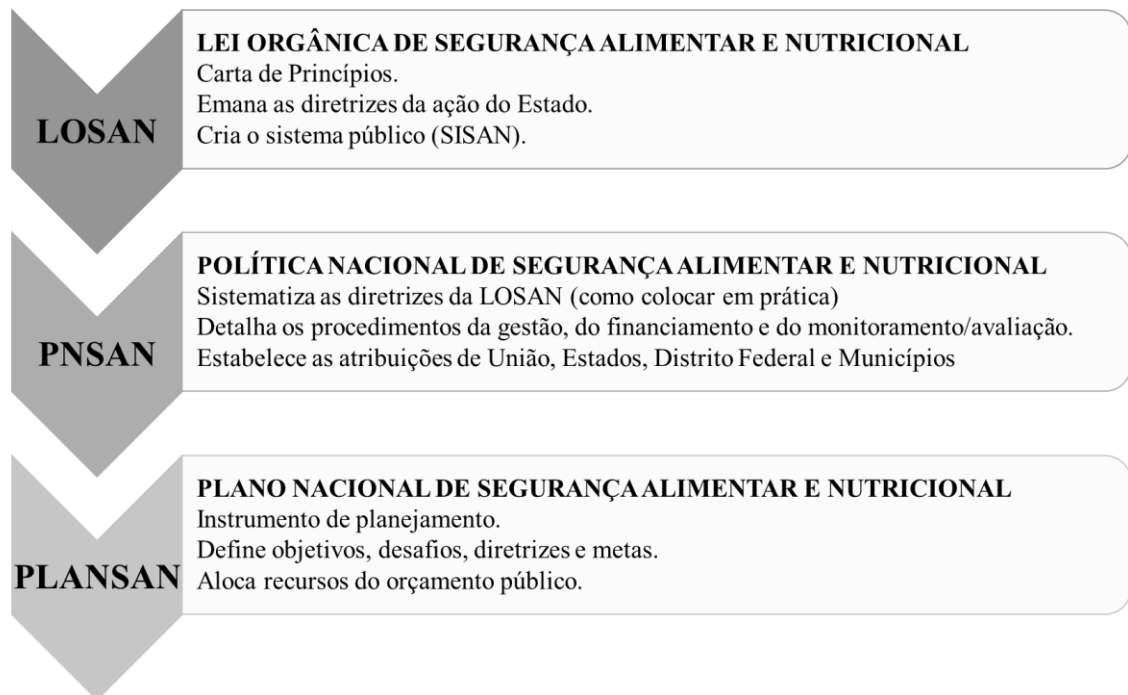
O início dos anos 2000 foi marcado por uma transformação significativa nas políticas sociais brasileiras, devido principalmente pela alçada do combate à fome e à pobreza para as prioridades da agenda política dos governos do Partido dos Trabalhadores. O que se viu, portanto, foi a retomada da estruturas como o CONSEA, a promulgação da LOSAN, e a construção de um sistema nacional de SAN que contribuiu para a redução da pobreza no país e para assegurar a segurança alimentar da população – avanços esses que podem ser percebidos, por exemplo, nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que em 2004 mostrou que a situação de segurança alimentar atingia 65% dos brasileiros e, em 2013, esse índice chegou à 77% (IBGE, 2014). A eleição de Lula se coloca como uma janela de oportunidades no campo da SAN, sendo o início do seu governo em 2003 marcado pelo início também da construção de um novo referencial de políticas públicas que orientaria as ações governamentais nos anos seguintes no que dizia respeito ao combate à fome e à pobreza e que viria a resultar na formação de uma nova institucionalidade para tratar dessas questões (SILVA, 2014).

A emergência desse novo referencial é decorrente de diversos fatores, como a presença dessa pauta nas campanhas eleitorais do PT e o compromisso político assumido pelo próprio presidente quando de sua posse. Os primeiros dias de governo são assim marcados pelo lançamento do Programa Fome Zero, uma articulação interministerial com iniciativas de curto, médio e longo prazo para o combate à fome e à pobreza, fruto da constatação da realidade brasileira à época – de insuficiência de demanda devido ao baixo poder aquisitivo, com uma diferença entre o preço dos alimentos e a capacidade de compra da população, e com uma rede de proteção social enfraquecida. O primeiro ano do governo traz consigo, ainda, a recriação do CONSEA, o estabelecimento do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e a criação do Programa Bolsa Família (DELGADO; ZIMMERMANN, 2022).

Nesse cenário, como sugere Silva (2014), o que pode se observar na atuação do governo federal durante a Administração Lula é uma combinação de iniciativas em torno de seis linhas centrais: transferência de renda; compras públicas; programas de apoio; participação popular; articulação territorial; e consolidação institucional – todas elas responsáveis, em conjunto, pelos avanços positivos em matéria de redução de pobreza e da fome durante seus mandatos. No ano seguinte, em 2004, é promulgado o decreto da estrutura regimental do MDS, incluindo secretarias e órgãos colegiados ligados aos diversos setores que compreendiam a estratégia de política social do governo, e a incorporação do MESA à essa. Vale mencionar que o processo de amadurecimento da concepção de SAN no âmbito do MDS com a absorção do MESA não foi isento de conflitos e preocupações, principalmente por parte da sociedade civil, que temia uma reorientação para uma abordagem setorial, além de uma prevalência de um entendimento restrito da ideia de política social, mais voltada para políticas compensatórias do que para causas estruturais.

Essas questões viriam a ser atenuadas pelo fortalecimento do papel da CAISAN junto ao Ministério, que se coloca como um importante instrumento para garantir a abordagem intersetorial demandada pela SAN, dando início a um processo sistemático de envolvimento de demais pastas, principalmente em relação a programas específicos, como a interlocução com o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para o PAA e com o Ministério da Educação (MEC) para tratar do PNAE (MALUF; ZIMMERMANN; JOMALINIS, 2021). Foi também em 2004 que se realizou a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve como marco a formulação de uma proposta da LOSAN, o principal instrumento legal sobre a SAN e o direito humano à alimentação adequada (DHAA) no Brasil. Aprovada em 2006, a lei definiu a criação do SISAN – apoiado nos princípios de universalidade, equidade, autonomia, participação social e transparência –, além de ter proposto a criação da Política (PNSAN) e do Plano Nacional de SAN (PLANSAN) (LEÃO; MALUF, 2012).

Figura 2. Instrumentos legais brasileiros para garantia do DHAA



Fonte: LEÃO; MALUF (2012)

A multidimensionalidade da questão alimentar demanda, portanto, uma abordagem sistêmica para a promoção da segurança alimentar e nutricional no país. Essa necessidade se refletiu na construção do SISAN, fundamentado em dois pilares: a intersetorialidade das ações, políticas e programas, de maneira a responder à importância de formulação de programas integrados e coordenados entre vários setores; e a participação social, promovendo ações conjuntas entre Estado e sociedade civil de maneira a superar concepções tecnocratas e centralizadas das políticas públicas. A coordenação desse sistema ficava por conta de duas instituições: o CONSEA e a CAISAN; ambas tinham suas atuações pautadas nas deliberações feitas nas Conferências Nacionais de SAN, instância responsável por indicar as diretrizes e prioridades que deveriam ser assumidas pela Política e pelo Plano Nacional de SAN, além de também conduzir uma avaliação do desempenho do Sistema. O CONSEA tinha como atribuição transformar as deliberações das Conferências em propostas sobre a política e o sistema que seriam, então, encaminhadas à CAISAN para que fossem transformadas em ações e programas públicos (CONSEA, 2009).

Tabela 5. Atribuições do CONSEA e da CAISAN

Atribuições do CONSEA	Atribuições da CAISAN
Convocar a Conferência, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos	Elaborar, a partir das diretrizes emanadas do CONSEA, a Política e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, indicando diretrizes, metas, fontes de recursos e instrumentos de acompanhamento, monitoramento e avaliação de sua implementação
Propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de SAN	Coordenar a execução da Política e do Plano
Articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de SAN	Articular as políticas e planos de suas congêneres estaduais e do Distrito Federal.
Definir, em regime de colaboração com a CAISAN, os critérios e procedimentos de adesão ao SISA	
Instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover ações no setor	
Mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de SAN	

Fonte: CONSEA (2009). Elaboração própria.

O Sistema tinha assim como objetivos a formulação e implementação de políticas e planos de SAN, fomentar a integração dos esforços do governo e da sociedade civil, bem como acompanhar, monitorar e avaliar a SAN no Brasil. Um fator relevante nessa configuração é a construção de estruturas análogas às nacionais nas esferas estaduais e municipais, indispensáveis para garantir o funcionamento de ações e políticas descentralizadas. Outro elemento central é a política orçamentária, que deveria estar alinhada aos objetivos e diretrizes da política de SAN, tendo um orçamento capaz de garantir a manutenção e gestão das instâncias que conformavam o sistema e o financiamento dos programas públicos sob responsabilidade dos órgãos. De maneira geral, a construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional englobava não somente uma gama variada de atores, governamentais e não governamentais, de distintos setores e níveis federativos, como também incluía a mobilização de diferentes marcos legais, tendo a LOSAN como o principal deles, e contando com previsões existentes em outros, como a Lei Orgânica da Saúde (1990) e da Assistência Social (1993), a Lei da Agricultura Familiar (2006) e da Alimentação Escolar (2009).

Fruto da III Conferência Nacional de SAN (Fortaleza, 2007), foram elaboradas pelo CONSEA as diretrizes da Política Nacional de SAN e as respectivas ações e programas do Governo Federal relacionadas a cada uma delas:

Tabela 6. Diretrizes da Política Nacional de SAN

Diretrizes da Política Nacional de SAN	Programas e Ações do Governo Federal
I. Promover o acesso universal à alimentação adequada	transferência de renda; alimentação escolar; alimentação do trabalhador; rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; distribuição de cestas de alimentos; garantia de preço mínimo para os produtos agroalimentares.
II. Estruturar sistemas justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos	apoio creditício à agricultura familiar; garantia de preços diferenciados; assistência técnica e extensão rural; reforma agrária; agricultura urbana e periurbana; abastecimento; pesca e aquicultura; economia solidária
III. Instituir processos permanentes de educação e capacitação em segurança alimentar e direito humano à alimentação adequada	educação alimentar e nutricional nos sistemas públicos; valorização da cultura alimentar brasileira; formação em direito humano à alimentação e mobilização social para a conquista da SAN; formação de produtores e manipuladores de alimentos
IV. Ampliar e coordenar as ações de segurança alimentar e nutricional voltadas para povos indígenas e comunidades tradicionais	acesso aos territórios tradicionais e recursos naturais; inclusão produtiva e fomento à produção sustentável; alimentação e nutrição indígena; distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos; atendimento diferenciado em programas e ações de SAN
V. Fortalecer as ações de alimentação e nutrição em todos os níveis da atenção à saúde, de modo articulado às demais políticas de segurança alimentar e nutricional	vigilância sanitária para a qualidade dos alimentos; nutrição na atenção básica; vigilância alimentar e nutricional; saúde no Programa Bolsa Família; promoção da alimentação adequada; prevenção e controle de carências nutricionais; estruturação e implementação das ações de alimentação e nutrição nos estados e municípios
VI. Promover a soberania e segurança alimentar e nutricional em âmbito internacional	negociações internacionais; cooperação Sul-Sul na área de SAN e de desenvolvimento agrícola; assistência humanitária internacional
VII. Promover o acesso à água para consumo humano e para a produção de alimentos	estruturação do Sistema Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos; gestão e revitalização de bacias hidrográficas; disponibilidade e acesso à água para alimentação e produção de alimentos; saneamento e qualidade da água

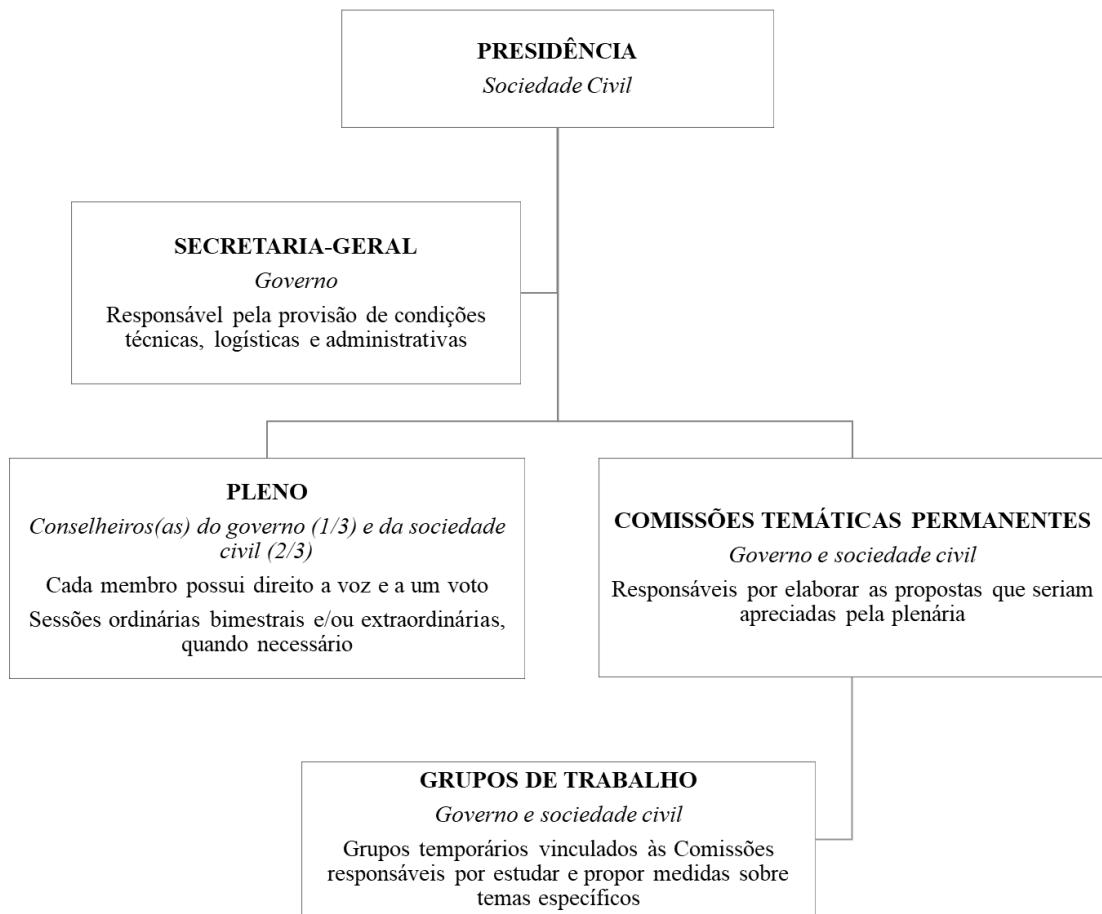
Fonte: CONSEA (2009).

O CONSEA se consolida, portanto, como um dos aspectos distintivos da institucionalização do SISAN entre 2003 e 2015, sendo indispensável para a formulação e adoção de marcos regulatórios, políticas e programas que conformam esse sistema. Ademais,

vale considerar que o Conselho fazia parte de uma estrutura descentralizada que visava a criação de espaços semelhantes nos demais níveis da federação de maneira a ser construída uma “rede de SAN” para o compartilhamento de experiências e aprendizado para pensar e formular ações e políticas públicas com o envolvimento de diversos agentes locais. O Conselho, que contava com jurisdição estabelecida pelo governo federal, era formado por 1/3 de representantes governamentais, escolhidos pelo órgão ao qual pertenciam, e 2/3 de representantes da sociedade civil, escolhidos a partir de critérios estabelecidos pelo CONSEA e aprovados pela Presidência. No total, 38 organizações da sociedade civil o compunham, como ONGs, movimentos sociais, entidades religiosas, associações profissionais, observadores de conselhos federais (como o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional do Meio Ambiente) e organizações internacionais (como a FAO e a Organização Pan-Americana de Saúde).

Um fator relevante para sua atuação é sua localização na Presidência da República. Essa opção se deu principalmente pelo enfoque multisetorial sobre a SAN, demandando que esse estivesse localizado em uma instância governamental que favorecesse a interlocução com diversos setores do governo sem, necessariamente, estar vinculado a um único. Nesse sentido, vale mencionar que o órgão possui natureza de assessoramento, fazendo com que suas deliberações possuam um caráter propositivo e não mandatório ao Executivo; esse estatuto permite que o Conselho tenha margem para explorar, debater e propor ações para distintas áreas de governo, além de evitar que estas entrem em choque com estruturas participativas já existentes nos demais setores. É importante observar que as proposições do CONSEA possuíam legitimidade por seu conteúdo, mas também por fatores eminentemente políticos, como sua base social e a força política dos seus representantes. Tal configuração requisitava uma proximidade com as demandas sociais e uma coordenação com demais espaços de participação social, fazendo assim com que fosse de suma importância a manutenção da mobilização social fora desse espaço, permitindo a organização autônoma da sociedade civil representada e pressão por parte de redes e movimentos sociais (LEÃO; MALUF, 2012).

Figura 3. Estrutura organizacional do CONSEA



Fonte: BRASIL (2007). Elaboração própria.

Os instrumentos de intervenção em políticas públicas previstos para refletir suas deliberações eram: resolução, para tratar de temas relacionados às diretrizes e planos de ação do CONSEA, inclusive sua estratégia de mobilização com os demais conselhos e a sociedade civil; recomendação, para proposições relativas à legislação e às ações, políticas e programas do governo, empresas, universidades, entidades e ONGs ligadas à SAN; e exposição de motivo (EM), instrumento usado para comunicação direta com a Presidência para manifestações do Conselho, sendo assim o instrumento que reflete o papel de assessoramento do CONSEA. Todos esses dispositivos e os êxitos logrados fruto das discussões ocorridas em suas instâncias não teriam sido possíveis se não fosse pela atuação dos conselheiros e conselheiras, unidos sob um objetivo comum de buscar pelas estratégias mais adequadas de combate à fome e à pobreza a partir de sua experiência e conhecimento da realidade, dos grupos vulnerabilizados, das demandas emergenciais, das carências e dos processos de implementação de políticas e programas em suas comunidades – conhecimento esse que permite também que exerçam pressão sobre o Estado para o cumprimento do seu papel de garantidor do DHAA.

Esse é um importante exercício de democracia participativa que pressupõe a participação social na construção das políticas públicas do país. Nela se verifica um processo de aprendizagem que requer o aprimoramento da capacidade propositiva das representações da sociedade civil que participam de conselhos e conferências. Exige, também, dos representantes de governos a disposição para que suas ações sejam apresentadas e avaliadas em espaços públicos institucionalizados de participação social como os conselhos de políticas públicas. Os conselhos dão visibilidade aos distintos setores sociais, possibilitam a emergência de diferentes visões e interesses e também salientam os conflitos existentes, divergências polarizadas não apenas entre governo e sociedade, mas também em seu interior (LEÃO; MALUF, 2012, p. 36).

Nesse sentido, o Conselho pode ser entendido como um espaço para a ação pública, permitindo a interação e articulação de diversos atores – governamentais e não-governamentais – para uma atuação conjunta na identificação de problemas e proposição de soluções, considerando a intersetorialidade inerente às políticas de segurança alimentar devido à complexidade do tema e imbricação em diferentes setores. O CONSEA se coloca assim como um fórum-híbrido (CRUZ; DAROIT, 2016), arenas que lidam com temas transversais e intersetoriais a partir da participação de atores com distintos saberes, identidades e referenciais que são acionados por esses em processos de acompanhamento da ação pública e produção de normas sociotécnicas. É de suma importância considerar que falar em participação social implica necessariamente em falar em democracia, a partir do momento em que a participação cidadã passa a ser incentivada e ganha espaço nos processos de formulação, adoção e implementação de políticas permitindo a incorporação de novas pautas, questões e propostas, sendo importante ter em mente que a institucionalização desses fóruns pode ser, ao mesmo tempo, um facilitador, ao institucionalizar uma estrutura de participação democrática, e uma manobra de manipulação de tomadores de decisão e de deslegitimação das pautas dos atores. É necessário, portanto, ao estudar essas institucionalidades, pensar nas suas reais capacidades e no potencial para uma transição paradigmática rumo a uma participação democrática.

Retomando a constituição dos fóruns híbridos como espaços dialógicos de definição de problemas e demandas sociais e produção de normas sociotécnicas orientadoras das intervenções estatais, observa-se que, além composição definida regimentalmente, outros elementos promovem diferenças entre os conselhos e sua capacidade de construção de saberes dialógicos e em relação: a construção do coletivo, a orientação cidadã do debate, a horizontalidade, a repetição das interações e os conhecimentos práticos de leigos são elementos inter-relacionados que influenciam o grau de dialogismo dos conselhos. Estes elementos caracterizam a presença da sociedade civil nos debates, sendo, portanto, essenciais para a consecução de um processo democrático cuja ação pública seja de fato participativa e expressa no meta-instrumento (regimento interno) de cada conselho (CRUZ; DAROIT, 2016, p. 21).

Esse acúmulo de ações conduzidas durante a Administração Lula resultou, portanto, em melhorias significativas no nível de pobreza e de insegurança alimentar sobre a população brasileira – com ressalvas importantes a serem feitas, visto que esse não parece ter arrefecido de maneira significativa para alguns grupos sociais, como quilombolas e indígenas. Olhar para

a questão alimentar no Brasil é um exercício que joga luz sobre o paradoxo existente no país: de um lado, milhões de brasileiros convivem com a fome e com a desnutrição enquanto, de outro, o país é um grande produtor e exportador de alimentos. As inovações em políticas sociais implementadas no início dos anos 2000 contribuíram para melhorias nos indicadores brasileiros na primeira década do século XXI – por exemplo, com o aumento para 42% em 2009 (contra 29% em 2004) na parcela de famílias com renda mensal igual ou maior a um salário-mínimo (LEÃO; MALUF, 2012).

Entre 1990 e 2009, observou-se também uma queda significativa no número absoluto de famílias nas faixas de renda correspondentes aos extremamente pobres, pobres e vulneráveis – tendo sido a maior redução relativa entre aqueles extremamente pobres, que passaram de 15,1% da população para 8,4%. Outros indicadores também obtiveram resultados positivos, como o aumento do número médio de anos de estudo da pessoa de referência das famílias, a redução da mortalidade infantil e a queda da desnutrição em crianças com menos de cinco anos. É importante ter em mente, todavia, que desafios persistiram: a taxa de pobreza, apesar de reduzida, ainda era acentuada; os povos indígenas, apesar de terem ganho maior espaço de participação, se mantiveram marginalizados; e a desigualdade de gênero persistiu. Nesse sentido, pode-se destacar propostas feitas no âmbito do CONSEA sobre contribuições do campo da SAN para a erradicação da extrema pobreza, como a universalização da transferência de renda combinada com políticas específicas para grupos populacionais vulnerabilizados; transformações nos modos de produção, comercialização e consumo dos alimentos, voltando-se para práticas de base agroecológicas e em defesa dos agricultores familiares; e a criação e manutenção de espaços intersetoriais de participação social como mecanismos de articulação entre as esferas de governo e a sociedade civil (LEÃO; MALUF, 2012).

À primeira vista, pode-se dizer que se o eixo do discurso político-ideológico do governo Lula era o combate à fome, no primeiro mandato de Dilma o discurso passou a ser o combate à pobreza ou à extrema pobreza, simbolizado pelo lançamento do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM, Programa Brasileiro de Erradicação da Miséria). O combate à fome e à miséria foram as questões centrais que marcaram as políticas sociais e, em particular, as políticas de alimentação e nutrição, e podem ser entendidas como as principais ferramentas utilizadas para gerar consenso, legitimidade e hegemonia dos dois governos do Partido dos Trabalhadores Brasileiros (VASCONCELOS et al., 2019, p. 07, tradução nossa).

O PBSM tinha o objetivo de erradicar a extrema pobreza no Brasil até 2014 a partir de três eixos de atuação: a inclusão produtiva (rural e urbana); a garantia de renda por meio da proteção social; e o acesso a serviços de promoção e proteção social. Apesar de não fazer menção explicitamente à segurança alimentar, é possível notar que todos os três eixos eram compostos por iniciativas que dialogavam com a sua garantia: no eixo da produção, o programa

previa ações de acesso à água para produção e consumo, bem como estratégias de apoio à produção e comercialização de alimentos; em termos de renda, o programa promoveu reajustes nos valores de famílias beneficiárias, o que contribuiria a aquisição de alimentos; e, finalmente, em relação à proteção social, o Programa Brasil Carinhoso era voltado para a complementação de renda de famílias beneficiárias do Bolsa Família que tinham crianças até seis anos, além também de contar com ações de suplementação de vitaminas e melhorias nas ofertas do PNAE. Outras iniciativas relevantes para SAN que ocorreram durante o primeiro mandato de Dilma são: a divulgação do PLANSAN 2012/2015; a instituição da Estratégia Nacional de Promoção do Aleitamento Materno e da Alimentação Complementar Saudável no Sistema Único de Saúde (SUS); e o lançamento da nova edição do Guia Alimentar para a População Brasileira em 2014.

Por fim, é relevante retomar a expressão internacional da experiência brasileira, reforçando a importância da questão alimentar ser uma prioridade na agenda política internacional e capitaneando reformas no Comitê de Segurança Alimentar (CSA) da FAO de maneira a torná-lo um organismo que incluísse também a sociedade civil, à semelhança da atuação do CONSEA. O Conselho se mostrou bastante ativo ao tratar de questões da agenda global de segurança alimentar, incluindo-as, por exemplo, nas Exposições de Motivos (EM) preparadas para a Presidência, assim como nas deliberações das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional e no Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse sentido, podemos destacar EMs de 2004 com proposições sobre questões a serem incorporadas na atuação externa brasileira, assim como uma EM de dezembro de 2008 que se caracteriza como primeiro documento a apresentar uma proposta de estratégia de intervenção do Conselho na área internacional, com ações em âmbito da CSS, da integração regional e dos regimes internacionais comerciais – com a defesa da importância de serem consideradas questões de soberania e segurança alimentar e do direito humano à alimentação nesses acordos, atentando-se, por exemplo, às necessidades dos países em desenvolvimento em matéria de desenvolvimento rural e produção de alimentos.

A incorporação do tema internacional também se fez nas diretrizes das conferências nacionais e na promoção e fortalecimento da atuação internacional do Conselho. Soma-se a esses documentos produzidos a participação ativa de seus representantes do em espaços multilaterais globais e regionais, bem como a troca de experiência com representantes governamentais e de organizações da sociedade civil de outros países. Em sua primeira década de existência, o CONSEA buscou produzir informações sobre sua atuação e a experiência brasileira em segurança alimentar a serem compartilhadas com o público externo, além também de ter contado com o recebimento de delegações de países estrangeiros para troca de

experiências e com a presença de seus conselheiros em eventos de outros países e de organizações internacionais. Essas iniciativas demonstram o esforço do Conselho em buscar atividades de cooperação e negociações internacionais que servissem para difundir seu entendimento sobre o direito à alimentação adequada e a garantia da soberania e segurança alimentar das populações, passando, por exemplo, por significativas reflexões sobre os regimes comerciais e atuação de empresas dentro do campo alimentar (BEGHIN, 2014).

É importante ressaltar que a experiência brasileira não esteve desprovida de complexidades e paradoxos. Mesmo que a dualidade no modelo produtivo brasileiro não seja o objeto de estudo da nossa pesquisa, julgamos oportuno mencionar sua existência; ao mesmo tempo em que um sistema socioecológico era defendido por movimentos sociais e representantes políticos da esquerda, pautados em noções agroecológicas, de soberania alimentar e fortalecimento da agricultura familiar e de pequenos produtores, o período foi também marcado pela manutenção de uma agricultura produtivista e extrativista, voltada para a produção de commodities para exportação no comércio internacional, defendida pelo agronegócio e setores a ele ligados. Como apontam Pinton e Yannick (2019), a coexistência desses modelos – que, em última instância, permitiu as inovações apresentadas em matéria de políticas públicas de SAN – somente foi possível graças a condução de um governo de coalizão baseado em um compromisso institucional entre os atores desses campos – compromisso esse eventualmente rompido com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e a chegada ao poder de partidos alinhados aos interesses do agronegócio.

Já nesse momento é possível observar o início de um processo que a literatura especializada nomeia de desmonte de política (*policy dismantling*), com o uso de diferentes estratégias que levaram ao esvaziamento e incapacidade de manutenção de diversas políticas e programas de segurança alimentar no Brasil – processo esse que irá perdurar e se intensificar com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência em 2018. Isso não significa dizer que não houve dinâmicas de continuidade e descontinuidade dessas políticas nos governos anteriores, mas a posse de Michel Temer na Presidência é um marco da reorientação de prioridades do governo federal em relação às políticas públicas, fazendo com que o Estado empreendesse uma flexibilização de normas e regulamentações em favor do setor privado, consequentemente afetando uma série de legislações – trabalhista, ambiental e fundiária. É durante esse reordenamento que vemos o fortalecimento e consolidação do poder político do agronegócio, o que levará ao estabelecimento de políticas e projetos de infraestrutura que favoreçam o perfil agroexportador brasileiro (LOURENÇO; GRISA; SCHMITT, 2022).

Esse período é marcado, portanto, pela prioridade à produção e exportação de commodities associada a processos como o desmantelamento de políticas de abastecimento alimentar visando favorecer soluções ancoradas na ideia de livre mercado e a secundarização de políticas para agricultura familiar, agroecologia e alimentação saudável. Esse processo se deu em diversas frentes, por meio de distintos mecanismos, como o desmonte financeiro, por meio da limitação dos gastos governamentais e da redução e realocação de recursos que seriam destinados às políticas sociais – no âmbito da SAN, é possível citar, por exemplo, o caso do PAA, que teve seu orçamento reduzido drasticamente nos últimos dez anos, levando a forte debilidade e quase inviabilidade de execução. O desmonte institucional, com mudanças e extinção de estruturas como ministérios e secretarias dedicadas, e burocrático, com a entrada de novos atores nessas instituições e práticas que inviabilizam o trabalho de servidores públicos especializados (com relatos de casos de assédio e intimidação, por exemplo) foram também mecanismos implementados que levaram a transformações significativas no campo das políticas públicas de SAN (LOURENÇO; GRISA; SCHMITT, 2022).

Além de mudanças nas prioridades do Estado e do desmonte das suas capacidades (financeiras, institucionais e burocráticas), a ascensão dos governos Temer e Bolsonaro, com orientações político-ideológicas muito distintas das de seus antecessores, também repercutiu em mudanças na forma de construir, implementar e monitorar as políticas públicas. Isso fica evidente no desmantelamento dos espaços de participação social e no fortalecimento de outras representatividades em detrimento daquelas que haviam ganhado espaço até meados de 2016 (LOURENÇO; GRISA; SCHMITT, 2022, p. 22).

Essas transformações no arcabouço institucional da SAN no país ilustram a importância de se considerar as dinâmicas do cenário político nacional quando tratamos de políticas públicas. Apesar das inovações e dos avanços positivos alcançados no combate à fome e à pobreza, esses ainda aconteceram em um contexto onde atores e interesses distintos daqueles promovidos por essas políticas continuaram se mantendo e sendo fortalecidos no jogo político doméstico até que eventualmente alcançassem maior participação e poder político, provocando alterações significativas nas institucionalidades em vigência até então, além de alterarem a forma dessas serem construídas – sendo emblemático, nesse sentido, que o primeiro ato institucional de Jair Bolsonaro na Presidência tenha sido a dissolução do CONSEA nacional. A constatação dessas dinâmicas conflitivas, embutidas de interesses divergentes, reflete assim a natureza política diferenciada dos alimentos (HERRING, 2015) e como o contexto político, econômico e social se coloca como um componente-chave para a ação pública e a institucionalidade da segurança alimentar e nutricional nos ordenamentos jurídico-administrativos dos países.

2.2.O combate à desnutrição e fragilidade das políticas de segurança alimentar na Guatemala

A Guatemala é um país multiétnico, multilíngue e multicultural, com uma significativa parcela da sua população parte de comunidades indígenas majoritariamente maia. De acordo com o último censo nacional realizado em 2018, 56% da população guatemalteca se identificava como Ladina (descendentes de espanhóis e maias), seguida por 42% pertencente ao povo Maia – com índices próximos à 1% vinham os povos Xinka e Garífuna (grupos indígenas e descendentes de ameríndios com africanos escravizados, respectivamente). Dividido em 22 departamentos, é possível observar também uma disposição geográfica dentre as etnias que compõe o país: a população Maia se concentra principalmente em Alta Verapaz, Quiché e Huehuetenango; o povo Garífuna no Departamento da Guatemala e Izabal; o povoado Xinka, em Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa; populações afrodescendentes se concentram no Departamento da Guatemala e Suchitepéquez; e, por fim, a população Ladina concentra-se em sua maioria no Departamento da Guatemala (INE, 2019). Nesse contexto, chama atenção a concentração de povos indígenas na área ocidental do país que, quando sobreposta aos índices de pobreza e exclusão social, demonstra ser também a área mais afetada por mazelas sociais.

O Oeste é provavelmente a zona do país que apresenta maior diversidade cultural e linguística, com uma população rural historicamente marginalizada e com elevados níveis de exclusão social, o que, somado a outras situações como a falta de acesso aos recursos fundiários, tem tido um impacto nos elevados níveis de pobreza e desnutrição, afetando especialmente mulheres e crianças com menos de 5 anos de idade. O analfabetismo, principalmente nas mulheres, juntamente com outras características ambientais, contribui para aumentar a vulnerabilidade à insegurança alimentar e nutricional (GUATEMALA, 2011, p. 6, tradução nossa).

Um estudo publicado em 2014 sobre os fatores socioculturais que incidem sobre a desnutrição crônica¹⁹ na Guatemala buscou compreender como esse conjunto de fatores socioculturais e circunstâncias estruturais incidem sobre a vulnerabilidade à desnutrição crônica encontrada principalmente na área rural, em populações indígenas e nas mulheres. Fatores sociais, de gênero, econômicos e culturais têm um peso importante sobre as formas de vida – e, consequentemente, o estado nutricional – dessas famílias, com destaque ainda para o papel de líderes comunitários para a promoção de serviços de saúde e segurança alimentar em nível

¹⁹ Uma das expressões da insegurança alimentar é a desnutrição crônica. Essa situação é medida considerando a relação altura/idade de crianças em relação a uma mediana da população internacional – o que pode ser um desafio se consideradas as particularidades de cada grupo social nos diferentes países do mundo. A desnutrição aguda ocorre, portanto, quando o peso de uma criança é inadequado para sua altura e para sua idade, tendo como base indicadores de saúde que demonstram se a criança está se desenvolvendo adequadamente.

local (RODAS, 2021). O que se percebeu no caso desses grupos sociais na Guatemala foi uma proximidade e melhor relação desses com provedores comunitários de saúde, como curandeiros e parteiras, muito por conta do seu maior conhecimento acerca da realidade social e cultural desses grupos – enquanto que intervenções feitas por instituições públicas, não governamentais e/ou de organismos internacionais se mostraram pouco compreendidas pelas famílias locais dada sua desconexão e seu desconhecimento de fatores socioculturais e contexto local. Nesse sentido, nota-se a importância de considerar também a localidade onde as políticas de SAN são implementadas, sendo possível observar uma territorialização da desnutrição crônica em áreas onde estão os grupos sociais vulnerabilizados – em especial, a população indígena.

Assim como outros países da América Latina, a Guatemala traz consigo heranças de um passado colonial de exploração de recursos e de grupos sociais que se reflete em uma profunda desigualdade, além de uma história política marcada por governos autoritários caracterizados pela supressão democrática e de movimentos indígenas e camponeses. Desde sua independência da Espanha (1821) e do México (1823), a Guatemala foi governada por militares cujos projetos de governos focaram principalmente na liberalização econômica para desenvolvimento, com destaque para a atuação e investimento dos Estados Unidos no país – percebido, por exemplo, em concessões feitas à *United Fruit Company*, multinacional que se consolidou como produtora e comerciante de frutas tropicais com plantações em países latino-americanos – e a desapropriação de terras indígenas. A negligência aos direitos e liberdades individuais, somados aos impactos econômicos negativos gerados pela Segunda Guerra Mundial, contribuíram para um clima de descontentamento no país, levando, em 1944, à Revolução de Outubro, um movimento pró-democracia capitaneado principalmente por estudantes universitários para derrubada do regime militar.

A década entre 1945 e 1955, dos governos de Arévalo (1945-1951) e Árbenz (1951-1954), se caracteriza como uma tentativa de manter um regime democrático no país, com reformas sociais e econômicas promovidas por ambos governantes e promulgação de uma Constituição em 1945 – com divisão dos Poderes do Estado, reconhecimento da garantia de direitos sociais, despolitização do Exército e regulação de direitos eleitorais. A experiência é pouco duradoura, no entanto, e o período de 1954 e 1985 é marcado por uma série de regimes autoritários e militares. É importante considerar que esse não é um período caracterizado por governos contínuos, mas sim de uma série de golpes de Estado realizados periodicamente por opositores dentro das mesmas instituições. Ademais, a partir da década de 1960, surgem os primeiros grupos armados guerrilheiros – formados por dissidentes do Exército e um grande contingente camponês –, fazendo com que o país seja imerso em quase 40 anos de guerra civil

– que terminará somente em 1996 com assinatura de um acordo de paz (*Paz Firme y Duradera*). O processo de negociação de paz entre o final dos anos 1980 e início de 1990, reconhece como causa do conflito as significativas desigualdades de renda e ressalta a importância de implementar políticas que as mitiguem, focadas no aumento do gasto social e do salário-mínimo.

Com a nova Constituição Política da República de 1985 e o governo de Vinicio Cerezo eleito popularmente como o primeiro presidente civil, iniciou-se a transição para a democracia. Este governo abre espaços para iniciar o processo de diálogo para o Acordo de Paz e, assim, restabelecer os laços com a comunidade internacional. Entre os acordos mais importantes, estabelecem-se os seguintes: reconhece-se um título dedicado especificamente aos direitos humanos e à preeminência do direito internacional nesta matéria; aceita o direito à resistência legítima; atende à diversidade cultural, étnica e linguística; e implementa o pluralismo político (Pereira, 2014) (RODAS, 2021, p. 135, tradução nossa).

Para além do caráter social, é colocado também em discussão questões relacionadas à economia e política fiscal guatemalteca. O período do governo de transição democrática (1986-1991) é o momento que se implementa um Programa de Reordenamento Econômico e Social de Curto Prazo, visando estabilizar a economia do país para que fosse possível gerar melhorias nas condições de vida – sendo os resultados ruins em matéria fiscal e monetária motivo de cancelamento de ajuda financeira por parte do Fundo Monetário Internacional (FMI), levando o governo a buscar formas de remediar a situação. No entanto, apesar desses esforços, Rodas (2021) chama atenção para o pouco avanço em termos de gasto social, estando o plano mais centrado na política econômica em si. Apesar do reconhecimento dos direitos civis e políticos, garantidos com o acordo de paz de 1996, uma maior cobertura e melhor qualidade das políticas sociais continuaram sendo deixadas de lado no processo de estabelecimento e consolidação do regime democrático na Guatemala. Essa configuração não somente dificulta movimentos em prol de buscar uma maior arrecadação de recursos para o Estado, como também podem vir a ser um obstáculo para uma redistribuição em favor do gasto social, debilitando assim as finanças estatais e gerando uma instabilidade social e na governabilidade democrática.

Somado aos esforços relacionados ao gasto público, o período do final da década de 1990 e início dos anos 2000 é também caracterizado por um processo de reforma do Estado no sentido de descentralizar a administração pública e expandir o marco institucional. Três decretos regem esse movimento de ampliação da participação cidadã para mais demais setores e níveis territoriais guatemaltecos: a Lei Marco de Descentralização (Decreto nº 14 de 2002), a Lei dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Rural (Decreto nº 11 de 2002) e as Reformas ao Código Municipal (Decreto nº 11 de 2002). Esse conjunto legal possibilita a promoção do desenvolvimento local dando autonomia para planejamento de programas e projetos e

estabelecimento de financiamentos e direcionamento de recursos, ampliando a possibilidade de as políticas públicas surgirem desde os territórios. O que se observa, portanto, que após o período de redemocratização e a assinatura dos acordos de paz, os governos eleitos, seguindo diferentes formas e com certa fraqueza institucional, buscaram estabelecer políticas sociais voltadas para solucionar os problemas socioeconômicos da população guatemalteca – nem sempre alcançando os resultados esperados, fazendo com que houvesse uma manutenção dessa desigualdade entre os grupos sociais no país.

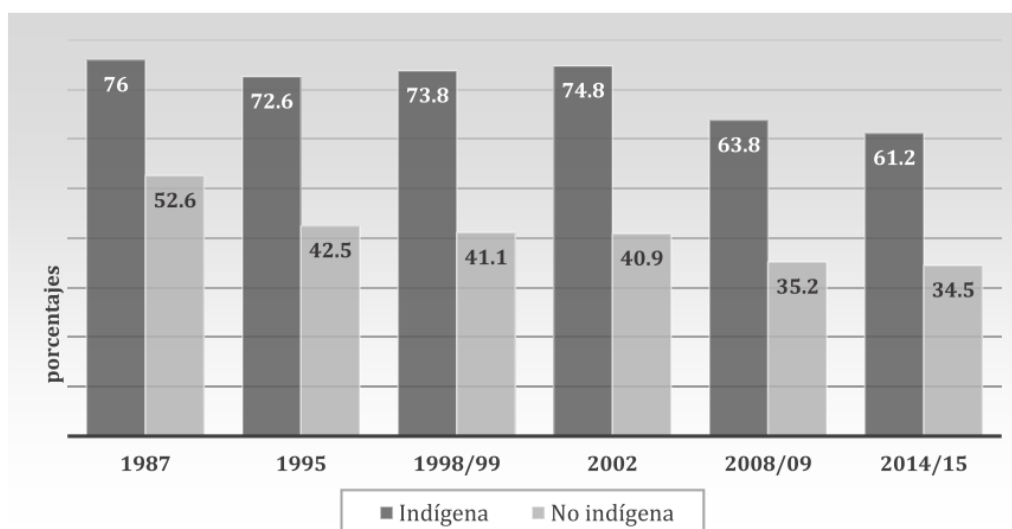
A Guatemala forma um tecido social fragmentado, produto de uma história que construiu um Estado excludente, posicionado em uma elite militar-econômica e que, após o conflito armado, sustenta tal fragmentação devido a condições étnicas, religiosas, ideológicas, econômicas, entre outras. Nem a instauração de um sistema político democrático, nem os acordos e estabelecimento da paz, lograram um pacto sociopolítico que direcionasse seriamente o fortalecimento de um Estado social de direito que levasse em conta a natureza de uma nação étnica com diversidade sociocultural, mas com organizações indígenas que apoiam lideranças ancestrais da cultura maia, principalmente. Na Guatemala não se consolidou um Estado-nação inclusivo, que levasse em conta as características multiétnicas. A elite econômica, política e militar continua no poder político, embora com indícios de democracia representativa por meio de eleições livres e "transparentes" (RODAS, 2021, p. 141).

Quando nos voltamos para a questão alimentar do país centro-americano, é possível perceber que a desnutrição crônica, uma de suas manifestações, é um problema histórico e estrutural. Os primeiros dados sistematizados sobre a situação nutricional da população guatemalteca datam da década de 1930, levantados pelo esforço de pesquisadores nacionais e latino-americanos; é importante salientar que por anos esses dados foram tratados a partir de uma abordagem clínica, buscando determinar características clínicas, bioquímicas e patológicas das crianças afetadas pela desnutrição e apontar a dieta mais adequada para suprir tais deficiências. Ao longo dos anos, essa visão se transformou para que a desnutrição, entendida como um problema público, tivesse reconhecida sua multicausalidade: fatores ambientais, sociais, culturais, econômicos e político-institucionais passam a ser levados em consideração em conjunto com as vulnerabilidades biomédicas associadas à condição. Em se tratando de formas institucionalizadas para levantamento de dados sobre a condição da segurança alimentar no país, observa-se ainda uma fragilidade para que esse seja feito de maneira sistemática e sistêmica (RODAS, 2021).

Desde 1986, o estado nutricional infantil é acompanhado por meio da *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil* (ENSMI), de responsabilidade do *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social* (MSPAS) com apoio do *Instituto Nacional de Estadística* (INE) e a *Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia* (SEGEPLAN). O que se observa nos dados de desnutrição crônica desde 1987 é não somente seu alto grau de

incidência, como também a diferença de ocorrência entre a população indígena e não indígena (Figura 4). Na Guatemala, a pobreza desponta como um dos principais fatores para ocorrência da desnutrição, afetando principalmente mulheres e crianças da população indígena, pobre e rural. Muito mais do que uma abstração estatística, a pobreza é uma realidade que implica em vulnerabilidade e carência para grupos sociais que encontram dificuldades para acessar o mercado de trabalho, a educação e serviços básicos de saúde e saneamento.

Figura 4. Incidência da desnutrição crônica em menores de cinco anos de acordo com a etnia da mãe (% , 1987 – 2015)



Fonte: Rodas (2021)

A institucionalização de políticas voltadas para a segurança alimentar e nutricional pode ser traçada desde seus primeiros indícios na década de 1970. Os períodos que compreendem as décadas finais do século XX são palco de alguns marcos relevantes para as políticas de SAN na Guatemala, apesar de não terem apresentado avanços significativos em matéria de desenho e implementação dessas. O ano de 1974 se destaca pela introdução da desnutrição como problema público, sendo o momento no qual a SEGEPLAN elaborou as Diretrizes para uma Política Nacional de Nutrição – que veio a ser a base para a elaboração do Plano Nacional de Alimentação e Nutrição em 1976. No entanto, não há muitos registros sobre esses documentos e sua implementação de fato, o que pode ser explicado por um conjunto de fatores, como um forte terremoto que acometeu o país em 1976, causando destruição de registros públicos e uma reorientação de ação pública para lidar com seus impactos, além de crises políticas e massacres em comunidades indígenas e rurais, fruto dos governos autoritários militares ainda no poder (RODAS, 2021).

O período entre 1985 e 1999 apresenta avanços e desafios; esse é o momento de transição democrática no país, com a promulgação de uma Constituição Política (1985) e retomada de negociações entre o governo e representantes de outros setores para concretização dos Acordos de Paz. Esse cenário permitiu um maior diálogo, reconhecimento e análise dos problemas sociais, dando ênfase sobre a necessidade de políticas para os grupos sociais mais vulneráveis. Um movimento importante é o reconhecimento das comunidades indígenas como atores legítimos da sociedade guatemalteca, dando-lhes reconhecimento político também nos processos dos Acordos de Paz. Todavia, é importante notar que devido a questões de dívida externa, esse também foi um período de reajuste estrutural parte das condicionalidades impostas pelas instituições financeiras internacionais, o que entra em choque com uma necessária atuação mais presente do Estado.

Em se tratando da questão alimentar, algumas iniciativas foram empreendidas especialmente nos anos 1990, como a atuação da SEGEPLAN para criar um Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Pode-se destacar, ainda, o seminário *El Gobierno y la Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala* realizado em 1996, cujo principal resultado foi o estabelecimento de uma agenda de trabalho e consolidação do *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (CONASAN) – que elabora no mesmo ano uma proposta de política nacional e plano de ação para os quatro anos finais da década (GUATEMALA, 2005). No entanto, é importante notar que apesar dos esforços do governo e do maior espaço dado às organizações da sociedade civil, essas iniciativas não foram duradouras e sofreram mudanças ou processos de desmonte ao longo dos anos, fazendo com que pouco fosse alcançado efetivamente em matéria de institucionalidades e resultados concretos de combate à fome e à desnutrição.

O início dos anos 2000, sob a administração de Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004), é marcado pela ratificação dos acordos da Cúpula do Milênio para cumprimento dos ODMs. A visão sobre a segurança alimentar ainda se mostra restrita, com foco primordialmente sobre questões de produção em detrimento de reconhecer as causas socioeconômicas e estruturais também a ela relacionadas – motivo pelo qual a alimentação é tratada nesse período como parte de iniciativas voltadas para o desenvolvimento rural. Essa perspectiva pode ser percebida, por exemplo, n’A *Estrategia para la Reducción de la Pobreza: un camino para la paz*, lançada em 2001, que aborda a necessidade de fortalecer a capacidade produtiva dos pequenos agricultores (ignorando a desigualdade competitiva desses com o agronegócio) e trata a alimentação por um viés assistencialista. Nesse processo de discussão sobre o desenvolvimento rural e a pobreza, diversos setores da sociedade civil apresentaram propostas.

É o caso da *Propuesta de Desarrollo Rural*, sintetizada pela Coordenação Nacional de Organizações Campesinas e apresentada em 2001 durante o Encontro Nacional Campesino. A proposta tomou o aumento da capacidade produtiva do pequeno agricultor como caminho para a redução da pobreza, contemplando elementos como a autonomia das mulheres e a reativação do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (FIGUEROA, 2017). Em movimento semelhante, a Plataforma Agrária, que reunia associações campesinas, a *Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales* e a *Pastoral de la Tierra Interdiocesana* de cinco departamentos mais afetados pela insegurança alimentar, lançam em 2003 uma proposição que reconhece a desnutrição como resultado de condições laborais deficientes e de limitações produtivas, incitando ações nos campos econômico, político e socioculturais para permitir o desenvolvimento e superação da pobreza – uma perspectiva que ainda limita a segurança alimentar a uma noção produtivista.

Vale destacar, ainda, a realização em 2002 da *Consulta de los Pueblos Indígenas sobre el Derecho a la Alimentación: Una Consulta Global*, resultando na Declaração de Atitlán, preocupada “[...] com a implementação de projetos de pouca sustentabilidade, com uso de agroquímicos, monoculturas e perda de identidade cultural e soberania alimentar num quadro comercial injusto do Estado e repressivo aos povos indígenas” (FIGUEROA, 2017, p. 84, tradução nossa). As recomendações da Declaração enfatizaram a implementação real de acordos internacionais para garantia da SAN, com respeito à soberania alimentar, cultura e conhecimentos ancestrais agrícolas, além da importância do comprometimento de formulação de projetos em conjunto com a sociedade civil. Apesar das mobilizações sociais e da Administração Portillo se colocar como interessada em políticas de inclusão social e conciliadora entre os interesses de distintos atores, as políticas que foram de fato postas em prática foram aquelas formuladas dentro da esfera governamental.

A administração de Oscar Berger Perdomo (2004-2008) é a que se destaca no empenho em inserir a SAN como prioridade na agenda política – é nesse período, por exemplo, que a Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome é lançada em 2005 junto com a Presidência do Brasil. Impulsionados pela maior participação política já alcançada, movimentos indígenas e da sociedade civil encontram espaço para atuação junto ao governo e para a implementação de políticas voltadas à questão alimentar na *Mesa Nacional Alimentaria*, um grupo de trabalho com representantes da sociedade civil, empresariado e governo cujos concerto serviu como base para o estabelecimento de dois importantes marcos para o país em 2005: a *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria* (SINASAN) (Decreto n° 32, de 2005) e a *Política Nacional*

de Seguridad Alimentar (PNSAN), que estabelece os eixos programáticos e as ações necessárias a serem tomadas pelas institucionalidades do SINASAN.

Para efeitos desta Política, a segurança alimentar e nutricional é conceituada como “o direito de toda pessoa ao acesso físico, econômico e social, oportuno e permanente, a alimentos adequados, em quantidade e qualidade, com relevância cultural, preferencialmente de origem nacional, bem como seu aproveitamento biológico adequado, para manter uma vida saudável e ativa” (GUATEMALA, 2005, p. 13, tradução nossa).

A PNSAN se coloca como um relevante marco nos esforços de institucionalização de ações visando a garantia da segurança alimentar ao trazer a importância de uma gestão coordenada e integrada, que trate das múltiplas causas que levam à insegurança alimentar - refletida, no caso guatemalteco, nos altos índices de desnutrição crônica. O documento reafirma o dever do Estado em atuar nessa área para garantia do direito à alimentação, entendido como inerente ao dever de garantia da vida, da segurança e do desenvolvimento integral da população presente na Constituição do país, além de também afirmar a articulação deste com a participação da sociedade civil em um contexto de descentralização onde departamentos, municípios e comunas têm autonomia para criar normas e instituições – o que pode contribuir para uma atuação mais responsiva às necessidades locais, mas também se tornar uma fragilidade na adoção de políticas e ações que competem a todo o país.

Dentre seus objetivos, a PNSAN busca a criação de mecanismos para a promoção de condições adequadas de acesso, além de criar sistemas de monitoramento nacional, iniciativas de prevenção e mecanismos de coordenação. Para tal, são estabelecidas onze estratégias (Tabela 7) que devem ser refletidas nos eixos programáticos – disponibilidade, acesso, consumo, aproveitamento biológico, prevenção e tratamento à desnutrição, sistema de informação e monitoramento, fortalecimento institucional, alocação de recursos e cooperação internacional.

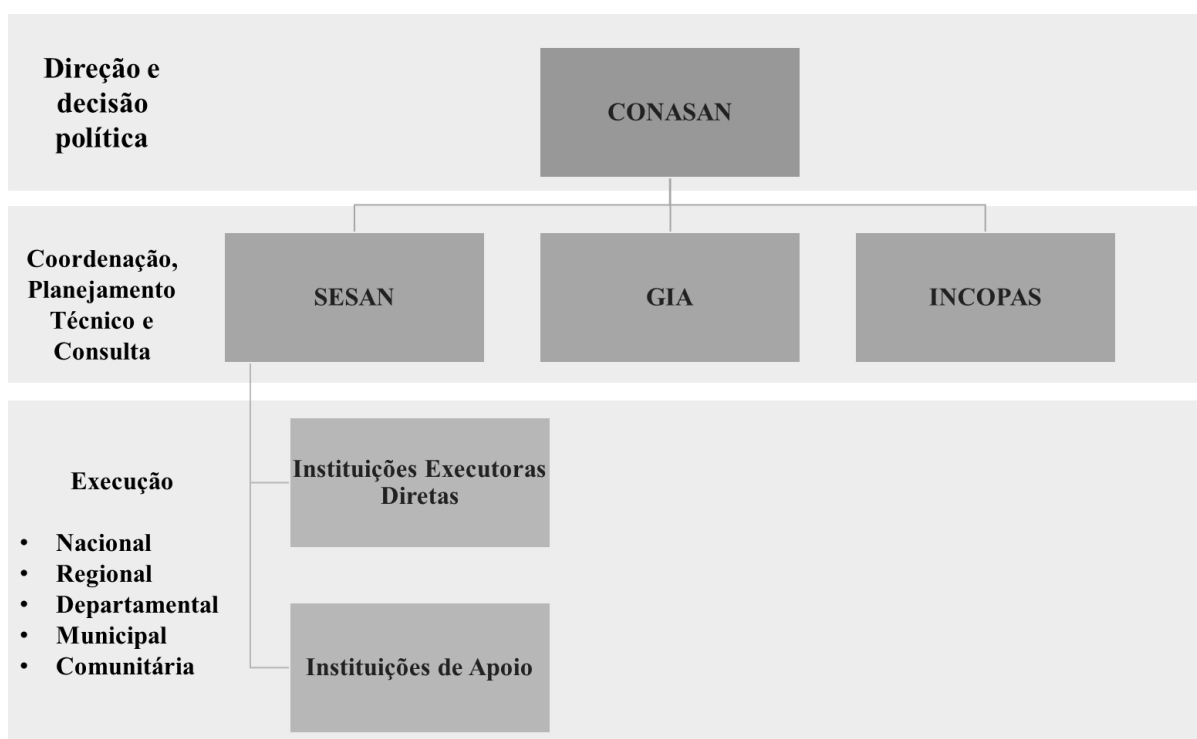
Tabela 7. Estratégias da PNSAN (2005)

Estabelecimento do SINASAN	Sensibilização
Concertação e articulação dos principais atores	Geração de emprego
Promoção de sistemas de produção sustentáveis	Priorização de populações e áreas geográficas
Formação de capital humano	Resposta a emergências
Estabelecimento de um sistema de informação, monitoramento, avaliação e alerta de SAN	Respeito à diversidade ética e cultural
Articulação com políticas nacionais de desenvolvimento	

Fonte: Guatemala (2005). Elaboração própria.

Assim como a PNSAN, a Lei do SINASAN reconhece o caráter multicausal da segurança alimentar e considera a importância de um enfoque integral e multicultural a partir da valorização de padrões de consumo e práticas produtivas locais e a participação multisetorial para sua garantia – sendo a SAN uma política de Estado a ser adotada como parte do marco de estratégias para redução da pobreza. Enquanto a PNSAN trata dos eixos programáticos e estratégias para a SAN – mencionados e reconhecidos no decreto –, a estrutura organizacional para que essas ações sejam desenvolvidas e implementadas se define na Lei com a criação do SINASAN, tendo esse como objetivo fundamental estabelecer e manter “[...] um quadro institucional estratégico para organização e coordenação para priorizar, priorizar, harmonizar, projetar e executar ações de SAN por meio de planos” (GUATEMALA, 2005, p. 36, tradução nossa).

Figura 5. Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SINASAN)



Fonte: Rodas (2021)

O CONASAN, como responsável por impulsionar as ações para promoção da SAN, é presidido pelo Vice-Presidente da República, além de composto por representantes da *Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SESAN) e de Ministérios, e por dois representantes do setor empresarial e cinco da sociedade civil – cada um deles responsável por impulsionar o cumprimento de instrumentos e ações da política de segurança alimentar no interior das instituições que representam. A SESAN, por sua parte, é o órgão de coordenação

operacional interministerial do Plano Estratégico de SAN – formulado e proposto ao CONASAN por ela –, sendo a Secretaria também responsável pela articulação de programas e projetos de diferentes instituições nacionais e internacionais vinculados à SAN e da operacionalização do *Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (SIINSAN). A Lei prevê ainda a criação da INCOPAS, responsável por fornecer contribuições técnicas, identificar e implementar ações relacionadas à SAN quando exigido pela SESAN, além de assegurar a participação de setores representados na articulação de ações para implementação do *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria* (PESAN). Finalmente, o *Grupo de Instituciones de Apoyo* (GIA) é formado por demais instituições do governo que não integram o CONASAN e organismos internacionais que podem vir a dar suporte técnico, operacional e financeiro para as ações. Todas essas estruturas se congregam, portanto, para uma abordagem multisetorial das políticas e programas voltados para a garantia da SAN, tendo a Lei definido ainda corresponsabilidades por parte dos Ministérios para cada um dos eixos de atuação.

Em matéria de participação social, o regulamento da Lei do SINASAN estipula que devem ser representados na INCOPAS os seguintes grupos: povos indígenas, camponeses, setor empresarial, Igreja Católica, Igreja Evangélica, universidades e órgãos de pesquisa social, sindicatos, organizações não-governamentais, organizações de mulheres e associações profissionais. Em que pese as determinações presentes nesse instrumento para garantir a participação sociedade civil, em sua análise Rodas (2021) chama atenção para como essa não se fez presente na prática, destacando, a partir de entrevistas com atores da governança de SAN no país – um delegado departamental da SESAN e um membro da *Red de Seguridad Alimentaria de Guatemala*, uma organização da sociedade civil –, que diversos atores e setores não estão devidamente representado e que o governo não levou em consideração os aportes feitos por meio da participação social, tendo havido uma coordenação com a sociedade civil limitada a uma formalidade e com pouca capacidade de incidência, demonstrando uma relevante fragilidade nesse aspecto.

A centralidade na tomada de decisões é observada na criação de órgãos de consulta popular como o INCOPAS, com pouca interferência e caráter puramente consultivo, e na adoção de planos e políticas de curto prazo com a troca de cada líder. Além disso, a formulação da política nacional de segurança alimentar em “consenso” com a sociedade civil foi produto de uma receita dada por um acordo governamental e de baixa representatividade, garantindo dentro da LOSAN o poder de decisão à SESAN, órgão de o governo para a formulação e implementação de políticas públicas (FIGUEROA, 2017, p. 97, tradução nossa).

Arranjo semelhante é percebido em se tratando da administração dos recursos para soluções da questão alimentar guatemalteca, com destaque para o papel da cooperação técnica internacional e da assistência alimentar – como o caso de doação de alimentos por meio do PMA e de agências de cooperação de outros países –, incluindo também o recebimento de recursos financeiros para a realização de programas alimentares no país. Apesar da criação de conselhos locais previstos na legislação guatemalteca como parte de um esforço de descentralização, o que se observa na prática é sua reduzida autonomia no processo de tomada de decisão e gestão de recursos – estando as decisões a cargo de instâncias do governo central, onde se centralizam a administração dos recursos públicos. O que se observa, apesar dos marcos preverem o envolvimento de setores da sociedade civil, é uma falta de articulação entre e consenso sobre as propostas e uma falta de vontade política por parte da administração governamental em implementar políticas que considerem de fato as necessidades e reivindicações da sociedade.

Outro instrumento de significativa importância no período foi o *Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) 2006-2016*. Abordando o problema da desnutrição crônica de maneira mais específica, o PRDC estabelece que a insegurança alimentar existe quando “[...] a disponibilidade de alimentos é insuficiente e/ou instável, o poder aquisitivo da família é baixo, o comportamento alimentar é inadequado, as condições sanitárias são insuficientes” (GUATEMALA, 2006, p. 05, tradução nossa). Sob a coordenação da SESAN, contando também com a atuação de outras instituições, o PRDC tinha como objetivo reduzir pela metade a prevalência de desnutrição crônica em crianças de até cinco anos até 2016, tomando como referência os dados da ENSMI 2002 – que demonstravam uma prevalência de desnutrição a nível nacional de 49,3%. Para que esse objetivo fosse alcançado, o programa considerou como componentes diretos os serviços básicos de saúde, educação alimentar e nutricional, o aleitamento materno e alimentação complementar, sendo seus componentes de viabilidade e sustentabilidade de condição a água e saneamento básico, a melhoria na renda familiar e a organização comunitária.

Apesar de não ter sido executado na Administração Perdomo, o PRDC foi um marco no avanço da institucionalização de políticas visando a redução da desnutrição crônica na Guatemala, além de ter sido central para a elaboração do *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria PESAN 2007-2016* – plano esse que abarcaria os dois próximos governos, o que pode refletir uma intenção em tornar-se uma política de Estado. O governo de Álvaro Colom Caballeros (2008-2012), a despeito de seu posicionamento de centro-esquerda e a priorização dada às políticas sociais, representou um período de inflexão em relação às políticas de SAN e

a execução do PESAN 2007-2016. As estratégias adotadas durante sua administração se voltavam para criação de instrumentos próprios de planejamento e ação pública, deixando de lado mecanismos já existentes; para a gestão das políticas de SAN, em específico, as mudanças são causadas principalmente com transformações na estrutura organizacional e nas metodologias de intervenção, estando a criação do Conselho de Coesão Social no cerne dessa reorientação (RODAS, 2021).

Essas mudanças fizeram com que o objetivo em comum de erradicação da desnutrição crônica estabelecido pela Lei do SINASAN não se refletisse nas ações tomadas pelo governo – ações essas orientadas por objetivos generalistas de combate à pobreza e extrema pobreza. A desorganização funcional desses instrumentos pode ser observada ainda na própria atuação da SESAN, que elabora um novo plano estratégico para a SAN compreendendo um período diferente – entre 2009 e 2012. O que se tem, portanto, são dois documentos estratégicos – PESAN 2007-2016 e PESAN 2009-2012 – durante o período, sendo que pouco foi avançado em relação ao primeiro deles – produzido ainda na gestão anterior – e, em relação ao segundo, apesar de sinalização no sentido de avançar nas questões propostas, observou-se uma falta de compromisso político-administrativo entre os atores do Executivo para que de fato fosse implementado.

A administração seguinte, de Otto Pérez Molina (2012-2016), tem como marco de suas ações em prol da segurança alimentar e nutricional o *Pacto Hambre Cero* e o *Plan del Pacto Hambre Cero*. Lançado em 2012, o Plano foi apresentado pelo governo como resultado de um movimento nacional e compromisso político do Estado para combater a fome no país, tendo, nesse sentido, como objetivos: reduzir a desnutrição crônica em 10% até 2015; prevenir a fome sazonal e reduzir a mortalidade infantil em crianças com até cinco anos causada pela desnutrição aguda; promover a SAN; e prevenir e atender emergências alimentares relacionada às mudanças climáticas e desastres naturais (GUATEMALA, 2012). O Plano se baseou em três frentes: o PRDC 2006-2016, consensos internacionais sobre a desnutrição e segurança alimentar e a iniciativa *Scaling Up Nutrition* (SUN) – que foca sobre ações na “janela de mil dias”²⁰ do início da vida de um bebê.

O Plano conta com cinco componentes diretos de atuação: a promoção de serviços básicos de saúde e nutrição; a promoção da amamentação e alimentação complementar; a

²⁰ A janela de mil dias refere-se às 40 semanas de gestão mais os primeiros anos de vida de um bebê, sendo considerado um período crucial para que atinja seu potencial de crescimento e desenvolvimento. Esse é um momento importante para a redução da mortalidade e danos ao crescimento e neurodesenvolvimento da criança, sendo um dos fatores determinantes a alimentação adequada da gestante.

educação alimentar e nutricional; o uso de alimentos fortificados para suprir deficiências nutricionais; e a atenção às populações em situação de insegurança alimentar. Para garantir sua viabilidade e sustentabilidade, o Plano identifica seis componentes centrais: a melhoria da renda familiar; oferta de serviços de água e saneamento; fortalecimento da governança local de SAN; promoção de práticas saudáveis nas escolas; melhoria das condições de moradia das famílias; e programas de alfabetização (GUATEMALA, 2012).

Seu documento menciona ações de participação cidadã, focadas em três frentes: a mobilização social, o respaldo de líderes nacionais e internacionais e o fortalecimento da coordenação interinstitucional e a coerência das políticas públicas. Apesar de trazer em seu texto a importância de movimentos da sociedade civil e do seu exercício de pressão, controle e demanda sobre os tomadores de decisão, bem com a necessidade que líderes nacionais e locais que atuam para a promoção do combate à fome, o Plano não apresenta de maneira clara formas através das quais esses conseguem participar de maneira ativa da formulação e implementação de políticas. A mesma fragilidade se apresenta em termos de coordenação interinstitucional, visto que não são apresentados maneiras e instrumentos que irão possibilitar tal gestão integrada. Por seu foco sobre a população em situação de vulnerabilidade, o Plano priorizou ações públicas em 166 municípios a partir da análise da prevalência de desnutrição crônica e 213 municípios para tratar da desnutrição aguda (GUATEMALA, 2012). Em conformidade com a Lei do SISAN, a SESAN foi reconhecida como coordenadora das políticas de SAN e responsável por executar os planos operacionais anuais, contando também com a formalização de programas de combate à desnutrição nos Ministério de Saúde Pública, Educação, Agricultura e Pecuária.

Todavia, como destaca Rodas (2021), não existiram acordos e instrumentos político-administrativos que determinavam de maneira objetiva as responsabilidades e funções de cada ator envolvido, pensando uma gestão intersetorial coordenada – o Plano traz apenas a identificação dos atores responsáveis por cada objetivo, sem que determine a forma como esses irão atuar. É importante destacar que o Pacto recebeu críticas por parte da oposição e de movimentos sociais desde seu início, tendo sido acusado de privilegiar empresas privadas – por se integrar a uma política de desenvolvimento rural focada no investimento privado – e responder a interesses clientelistas da gestão pública. Esses elementos fizeram com que o *Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación* o classificasse como um fracasso, visto não ter provido um fortalecimento institucional, ter provocado um retrocesso na cobertura de políticas de SAN, além de ter respondido a motivações político-clientelistas a nível comunitário, sendo esse seu efeito mais negativo. Ademais, Figueroa (2017) chama atenção

para o cuidado que se deve ter em comparar o *Hambre Cero* guatemalteco com o Fome Zero brasileiro, “[...] considerando que o governo do Partido Patriota apenas fundiu os programas em um só ministério, sem modificações substanciais, e também não abrange todas as dimensões do homólogo brasileiro” (FIGUEROA, 2017, p. 91, tradução nossa).

Um segundo instrumento estabelecido durante a Administração Molina foi o *Plan Nacional de Desarrollo: K’atun, Nuestra Guatemala 2032*. Lançado em 2014, o Plano se coloca como uma política nacional de longo prazo, articulando diversos programas, projetos, políticas e intervenções do governo visando ao desenvolvimento nacional a partir de cinco eixos principais: Guatemala urbana e rural, onde são apresentadas ações para o desenvolvimento sob um modelo de gestão que articule os sistemas rural e urbano a partir de sua interdependência; bem-estar para a população, com priorização de estratégias e ações para garantir o acesso à proteção social, políticas sociais e assistência, com foco especial sobre a população em vulnerabilidade; riqueza para todos e todas, com estratégias voltadas para o crescimento econômico, acesso ao mercado de trabalho e melhoria de renda; recursos naturais para hoje e para o futuro, com iniciativas visando o manejo sustentável de recursos; e o Estado como garantidor dos Direitos Humanos e condutor do desenvolvimento, promovendo um enfoque de direitos humanos como transversal às políticas públicas.

A preocupação com a segurança alimentar e nutricional se faz presente em diversos pontos do plano de desenvolvimento, como, por exemplo, nas estratégias de bem-estar, onde aparece nas iniciativas de combate à fome e à desnutrição crônica, e nas estratégias para gestão de recursos, sendo um dos seus objetivos o planejamento para a prática da agricultura familiar. Reconhecendo a via de mão dupla que é a relação entre o desenvolvimento e a SAN, o Plano chama atenção para a necessidade de considerar um enfoque integral e multicausal, destacando questões ligadas à produção e disponibilidade de alimentos – por exemplo, a existência de um modelo agrário vinculado a processos de globalização econômica que coloca em risco o mercado interno e a produção de pequenos produtores –, ao acesso – considerando a insuficiência da renda familiar para cumprir com suas necessidades alimentares – e ao consumo – sendo importante considerar elementos socioculturais nos padrões alimentares guatemaltecos (GUATEMALA, 2014).

Estas condições, somadas às fragilidades institucionais do Estado para responder pronta e adequadamente às ameaças ambientais, produzem maiores riscos para a população em geral, especialmente para aquelas populações que as desigualdades de gênero, étnicas e de rendimento [as] colocam em condições mais vulneráveis à insegurança alimentar e nutricional (GUATEMALA, 2014, p. 151, tradução nossa).

Nesse sentido, ele traz como prioridade a garantia da SAN das crianças menores de cinco anos, tendo como meta para o ano de 2032 reduzir em não menos de 25% a incidência de desnutrição crônica sobre essa parte da população, com ênfase nos meninos e meninas dos povos Maia, Xinka, Garifuna e da área rural – respondendo à constatação de maior incidência de desnutrição sobre a população indígena e morada da área rural do país. Espera-se alcançar como resultados, portanto, que as crianças dessa faixa etária atinjam um crescimento compatível com sua idade, resultado do consumo suficiente e adequado de alimentos, que o estado nutricional dessas crianças tenha melhorado graças ao aumento da cobertura e qualidade de serviços de água e saneamento básico e que o Estado garanta à população a disponibilidade de alimentos e que essa tenha recursos financeiros para acesso aos alimentos a partir de medidas de equilíbrio de preços e salários. Para cada um dos resultados esperados, o Plano traz direcionamentos a serem considerados nas ações públicas a serem tomadas no país para que essa meta seja atingida (GUATEMALA, 2014).

O que se percebe ao analisar o histórico das políticas de SAN na Guatemala – em especial, durante a primeira década e meia dos anos 2000 – é uma descontinuidade nas políticas e nos programas implementados pelos governos – com exceção da Lei do SINASAN e da PNSAN, que despontam como um marco geral a partir do qual os planos estratégicos são formulados, tomando diferentes rumos de acordo com a forma como o governo no poder entende o tema. As administrações posteriores ao Acordo de Paz refletem esse movimento, sendo possível notar que cada uma toma uma prioridade e caminho de ação diferenciado – por exemplo, dando maior ou menor grau de importância para questões de desenvolvimento rural, políticas sociais e estabilização macroeconômica. A promulgação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional em 2005 é certamente um marco nos esforços do país com uma das mais altas taxas de desnutrição crônica no mundo e contribuiu para a criação de instâncias e instrumentos para o combate à fome, servindo como guia para a ação pública.

No entanto, apesar do reconhecimento da necessidade e importância para alcançar os objetivos de redução e eventual erradicação da desnutrição infantil comum aos governos desse período, não são concretizados estratégias e mecanismos que deem seguimento às políticas a despeito das mudanças de governo, fazendo assim com que a institucionalidade de SAN guatemalteca seja fragilizada e, conseqüentemente, que pouca tenha sido a redução na incidência de desnutrição crônica no país – de um patamar de 62,2% em 1987, ela havia reduzido apenas para 46,5% em 2014/15, de acordo com pesquisas nacionais.

Tanto no Brasil como na Guatemala, a abordagem sistêmica do problema da segurança alimentar foi realizada quase simultaneamente e há relativamente pouco

tempo, através da utilização de um quadro jurídico como apoio. Apesar de possuírem um vínculo cronológico, as realidades em que foi introduzida são diferentes. No Brasil, por exemplo, é realizado um redirecionamento das políticas e mecanismos de controle social existentes, entendendo que a abordagem de SAN é de natureza intersetorial e, portanto, constitui-se como a união de setores para compor o sistema. Por outro lado, a Guatemala iniciaria um esforço para lançar políticas para enfrentar o problema nutricional do país, aceitando a natureza intersetorial do problema e a participação social (FIGUEROA, 2017, p. 66, tradução nossa).

Ambos os países buscaram uma resposta sistêmica para problemas complexos. É importante observar que esse caminho de conformação de um sistema voltado para a garantia da SAN é marcado também por políticas, programas e planos estabelecidos paralelamente visando solucionar o problema alimentar, que irão se somar à abordagem sistêmica adotada pelos Estados. Um elemento relevante nesse processo é a descentralização, visando dar maior autonomia local para o desenvolvimento de projetos e políticas que atendem suas necessidades em conformidade com os princípios gerais das políticas públicas. No caso brasileiro, essa descentralização é observada na criação de conselhos estaduais e municipais de SAN, que para além do seu papel local, contribuem também para deliberações e posicionamentos perante o conselho nacional e o Governo Federal. Por outro lado, no caso da Guatemala, os Conselhos de Desenvolvimento Rural e Urbano, criados por meio de decreto em 2002 com o objetivo de descentralizar as ações econômicas-administrativas e incluídos como mecanismos de descentralização das ações de SAN, se veem enfraquecidos dada sua falta de poder real e autonomia de decisão (FIGUEROA, 2017).

A descentralização passa também por um componente essencial: a participação social. Na perspectiva brasileira, esse dá com base em um poder deliberativo e/ou consultivo, enquanto a abordagem legal guatemalteca fomenta a participação social a partir de uma perspectiva de voluntariado, no sentido de fazer com que a sociedade reconheça como próprio o problema de insegurança alimentar e que aja para beneficiar os atingidos por ela. A figura central na mobilização para formulação e implementação de políticas de SAN na Guatemala é a SESAN, sendo ela a responsável por trazer os temas pertinentes para discussão perante os diversos ministérios – fazendo assim com que a sociedade civil se restrinja a uma atuação com fraco poder de decisão. Ao contrário, portanto, do que é possível observar no caso brasileiro, onde a mobilização social teve um papel central para a agenda da SAN e obteve um espaço de relevância perante os demais atores envolvidos, na Guatemala o que se observa é uma abordagem *top-down*, sendo o governo central responsável pela tomada de decisão. No Brasil, esse movimento se inverte em um sentido *bottom-up* se observada a rede de implementação criada a nível local e o envolvimento de distintos atores, públicos e privados, nos processos de desenho, elaboração e implementação das políticas de SAN (FIGUEROA, 2017).

3. A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO AENSAN E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O QUE DIZEM OS ATORES

Após analisarmos o contexto da cooperação internacional e as experiências brasileiras e guatemaltecas no campo da segurança alimentar, nosso terceiro capítulo se volta para a operacionalização do Projeto AENSAN e o cenário da participação social na Guatemala a partir de relatos de atores envolvidos nesses espaços. Nesse sentido, os dados examinados provêm, majoritariamente, de entrevistas com atores identificados a partir da avaliação final do projeto e entrevistados incluídos com base em indicações realizadas durante as conversas, destacando o potencial para a pesquisa na troca com esses. As entrevistas foram realizadas de maneira remota, por meio da plataforma Zoom, entre os meses de outubro e novembro de 2023, com durações registradas entre 40 minutos e 1h15 minutos. Ao total, foram realizadas sete entrevistas. As entrevistas foram gravadas e transcritas; ressaltamos que fizemos ajustes no processo de transcrição para tornar as colocações mais coesas, mas sem desconsiderar marcas de oralidade que por ventura se façam presentes. Destacamos ainda que os trechos citados nesse capítulo provenientes de entrevistas conduzidas em Espanhol foram também traduzidos para facilitar a compreensão; buscamos ao máximo exprimir as palavras e sentimentos exatos colocados, mas reconhecemos as possíveis perdas que vem com esse exercício.

Como garantia de anonimato, assegurada no Termo de Consentimento Livre e Informado (Apêndice A) os entrevistados não terão seus nomes divulgados, sendo referenciados numericamente de acordo com a ordem de realização das entrevistas (Tabela 8). Foram elaborados roteiros de perguntas para as entrevistas, cujas perguntas se diferenciavam de acordo com o lugar que o/a entrevistado/a ocupou ao longo do projeto (Apêndice B). No caso de atores envolvidos com a coordenação do Projeto AENSAN na FAO, foram feitas perguntas relacionadas à negociação inicial para criação do projeto, a seleção dos países e atividades desenvolvidas, a relação entre os atores, assim como a questões de sustentabilidade. Para atores da sociedade civil, as perguntas se voltaram para o cenário da participação social no país, as atividades que foram realizadas no âmbito do projeto e como esses espaços se mantêm atualmente.

A opção por apresentar sua posição dentro do contexto do projeto e da participação social no campo de SAN na Guatemala parte de uma preocupação nossa em reconhecer que métodos qualitativos de pesquisa são uma abordagem valiosa para explorar e compreender fenômenos complexos e contextuais; no entanto, como em qualquer método de pesquisa, eles não estão isentos de desafios e os enviesamentos de concepções. Assim, buscamos superá-los apontando de maneira transparente o lugar de onde essas pessoas falam de modo que suas

contribuições possam também ser entendidas a partir das suas vivências e lentes sobre os assuntos abordados durante as entrevistas. Destacamos que, com exceção dos entrevistados 6 e 7, as posições e a organizações abaixo indicada e referenciadas ao longo do capítulo eram aquelas que os entrevistados ocupavam quando da operacionalização do Projeto AENSAN, já estando eles atualmente realizando atividades em outros espaços e campos temáticos.

Tabela 8. Informações sobre entrevistados

Referência	Posição
Entrevistada 1 (E1)	Avaliadora Independente
Entrevistada 2 (E2)	Coordenadora Nacional do Projeto (SEGEPLAN)
Entrevistada 3 (E3)	Representante de ONGs (INCOPAS)
Entrevistado 4 (E4)	Oficial de Apoio Regional do Projeto (FAO Chile)
Entrevistada 5 (E5)	Coordenadora Regional do Projeto (FAO Chile)
Entrevistada 6 (E6)	Acadêmica (FLACSO Guatemala)
Entrevistado 7 (E7)	Membro da Sociedade Civil e Pesquisador Independente do DHAA

Além disso, entendemos que o uso da triangulação de dados na nossa pesquisa se mostra como uma forma de mitigar os desafios postos pela pesquisa qualitativa, sendo os dados coletados em entrevistas complementados pela análise documental e de produções acadêmicas. É oportuno destacar que fizemos menção aos entrevistados de que poderiam compartilhar arquivos documentais do período em que atuaram no projeto; no entanto, recebemos retorno de que não tinham mais qualquer registro (físico e/ou digital) do período – sendo essa uma dificuldade que encontramos considerando, principalmente, o tempo decorrido desde a realização do projeto. Finalmente, uma terceira estratégia que despontou de maneira orgânica ao longo do nosso exame das transcrições foi a identificação de tópicos em comum abordados por todos os entrevistados e que serão, portanto, as categorias que iremos analisar em cada subseção do capítulo; são elas: o estado da participação social na Guatemala; as atividades realizadas pelo Projeto AESAN; e sustentabilidade, partidarização e conflitos de interesse no campo da SAN.

3.1.O cenário da participação social na Guatemala

Como visto anteriormente, o Projeto AENSAN não se desdobrou em um vazio institucional na Guatemala, mas sim em um cenário onde já havia mecanismos de participação social com mandatos e representantes de grupos sociais e organizações da sociedade civil envolvidos. No entanto, corroborando com os desafios trazidos por trabalhos acadêmicos prévios, os entrevistados chamaram atenção para as fragilidades dessa construção. Diferentemente do Brasil, no qual é possível observar uma mobilização e organização da sociedade civil desde o período da redemocratização – o que garantiu maior amadurecimento político e força para exercer incidência –, no caso da Guatemala o que se observa são movimentos ainda pouco maduros, que apesar de cumprirem com seu papel de reclamar e lutar por melhorias, esbarram na forma como se relacionam com o governo e limitações de conhecimento acerca da formulação de políticas públicas que podem vir a influir sobre suas negociações com os representantes políticos. A complexa relação entre a sociedade civil e o governo guatemalteco e seus efeitos sobre a capacidade incidência daquela são comentadas pelo Entrevistado 07, membro da sociedade civil e pesquisador independente do campo da SAN e do DHAA na Guatemala.

E7 (Sociedade Civil): Sim, a incidência como tal perde muito. Não é a mesma coisa, não vemos isso da mesma forma que em outros países porque aqui os funcionários simplesmente não prestam atenção. Será supérfluo por mais que haja diálogos, mesas redondas, exposição de documentos; não há como um funcionário se tornar minimamente sensível a essas questões. E isso obviamente significa que no final a sociedade civil já não participa muito nesses espaços. Então há muita pressão social, mas a forma mais ativa – as mobilizações, a ocupação de estradas, as greves – é quase o único mecanismo que pode fazer mudanças. Mas incidir entendido como diálogo, convencer, tratar, tem sido muito difícil e está sempre intimamente ligado ao benefício de alguma forma dos funcionários. Então, eu te digo, é extremamente difícil.

O conhecimento, nesse sentido, se torna um importante aliado da sociedade civil. No caso da Guatemala, a partir dos relatos, podemos perceber duas naturezas distintas: por um lado, existem atores da sociedade civil, representantes de grupos sociais e defensores de pautas diversas relacionadas ao campo da SAN – como o desenvolvimento rural, a educação e a saúde –, que detêm um valioso conhecimento acerca dos seus territórios e das suas populações, sendo atores-chave para compreender a real situação das famílias que ali habitam e os obstáculos a serem enfrentados – além de fruto de uma prática diária comum desses atores. Por outro lado, era possível observar uma lacuna no que diz respeito ao seu entendimento; como apontado pela Entrevistada 06, acadêmica da FLACSO Guatemala e ex-representante do setor na INCOPAS, muito representantes e funcionários do governo envolvidos em iniciativas desse campo, além dos espaços de diálogo, não provinham dessa área e por isso possuíam uma compreensão

limitada acerca da SAN e dos múltiplos fatores que a compõem, além também de lacunas no seu conhecimento sobre o processo político decisório, formulação de políticas públicas, formulação orçamentária, dentre outros. Desse modo, era importante que esses espaços de diálogo pudessem contar com uma institucionalização e engajamento fortalecidos para possibilitar uma troca qualitativa de saberes entre seus membros, permitindo que desenvolvessem suas capacidades para incidir sobre as políticas e programas ali debatidos.

No entendimento da Entrevistada 06, a natureza consultiva da INCOPAS se coloca também como uma fragilidade para a incidência da sociedade civil, visto que as decisões e recomendações ali feitas não necessariamente se desdobram em um compromisso formal junto ao governo – em diálogo com Figueroa (2017), que aponta para a característica *top-down* da governança de segurança alimentar e nutricional na Guatemala, sem que haja um movimento de baixo para cima das proposições da sociedade civil para o governo. É interessante analisar esse ponto em comparação à experiência brasileira, visto que o CONSEA também é institucionalidade de caráter consultivo; todavia, o amadurecimento político da sociedade civil brasileira e a priorização do combate à fome por parte do governo federal parecem despontar como elementos essenciais para fazer com que as proposições feitas pela sociedade civil nesse espaço se desdobrem em ação política. O componente da vontade política esteve presente em todas as entrevistas realizadas, ressaltando sua centralidade não somente para que esses espaços de diálogo existam, mas também para que as discussões nele realizadas sejam realmente levadas em consideração quando da construção e/ou transformação das estratégias nacionais para segurança alimentar e nutricional.

A Entrevistada 02, então Coordenadora do Projeto AENSAN na Guatemala vinculada à SEGEPLAN, menciona que os esforços para implementação das atividades previstas pelo projeto demandaram em primeiro momento um exercício de comunicação, ganha de confiança e articulação entre os representantes da sociedade civil, não somente para garantir seu envolvimento nas atividades, mas também para construir uma ponte de comunicação entre as distintas organizações que atuavam no país de maneira desconectada. O mesmo cenário é descrito nos comentários da Entrevistada 03, então representante do setor ONG na INCOPAS, que vê como um dos resultados positivos das iniciativas promovidas pelo Projeto AENSAN a possibilidade de estabelecer um espaço de diálogo também entre a sociedade civil, permitindo que esses atores pudessem conhecer atuações para além dos seus territórios e visões diferentes sobre a questão da segurança alimentar, criando assim maior sinergia e conscientização entre eles acerca dos seus pares, especialmente em momentos de negociação com atores governamentais.

E3 (INCOPAS): Então se, por exemplo, eu dei uma opinião, a outra pessoa ouviu e disse “ah, sim, você tem razão porque se apresentarmos desta forma não terá esse elemento”, e se eu não estivesse presente [durante uma reunião], a outra pessoa tinha em mente que era isso que eu havia proposto e mencionava. Então eu acho que esse foi um dos maiores pontos fortes que esse projeto deu: poder melhorar o relacionamento entre os participantes, os representantes da sociedade.

É interessante observar que há diferenças significativas entre a sociedade civil guatemalteca. Em primeiro momento, é relevante reconhecer que demograficamente a Guatemala é um país de maioria indígena, fazendo com que a representação social se diferencie de muitos países onde esse grupo étnico não possui o mesmo tamanho e força de mobilização e incidência sobre as questões políticas. Apesar disso, o país é marcado pelas desigualdades sociais e pela sobreposição de indicadores de fome e de pobreza em departamentos majoritariamente indígenas e camponeses, fruto de décadas de colonização e exploração do seu território em benefício de interesses estrangeiros. Nesse contexto, é necessário reconhecer a desigualdade de poder entre os representantes da sociedade civil – e, consequentemente, a desigualdade em suas capacidades de negociar e fazer com que suas demandas sejam atendidas. Isso se reflete, por exemplo, em uma fragilidade da própria INCOPAS, onde atores ali presentes não se veem representados nas discussões e nas decisões tomadas.

E2 (SEGEPLAN): Mas aí estava a dificuldade – esses espaços de diálogo já estão estabelecidos, o que acontece é que se sente uma separação. Há uma separação muito grande entre... A Instância de Consulta é o que podemos chamar de uma entidade institucionalizada que tem representação de atores que também, por outro lado, têm outros espaços de representação – há redes de grupos que sentia e se continua sentido uma desconexão. Naquela altura tratava-se do que estava a acontecer. Por outro lado, também, havia militantes de entidades que diziam “não vemos isso representado nas propostas de políticas públicas que são feitas”. Outros atores mais relacionados com o setor acadêmico ou organizações internacionais, com um enfoque um pouco mais nutricional, não tão político, também não se sentiam representados na instância ou nos demais atores sociais.

Um componente de suma importância nessa configuração é a força que o setor privado possui frente ao governo. De acordo com relatos dos entrevistados, o setor privado, representado na INCOPAS, está também presente em outros espaços que não contam com a participação de demais atores sociais, contribuindo assim para que grupos indígenas e camponeses, historicamente detentores de menos recursos e pouco protegidos pelo Estado, se vejam em situação desvantajosa durante as negociações – fazendo com que iniciativas de fortalecimento fossem tão importantes.

E2 (SEGEPLAN): A ideia era tentar fortalecer a maioria dos atores, mas por outro lado o setor privado naquela época tinha outros espaços de participação liderados basicamente por eles onde se identificava que a sua voz estava representada. Nessa altura foi criada uma comissão presidencial contra a desnutrição liderada pelo setor privado, que era basicamente vista pelas organizações como paralela a todo o sistema de governação que já existia. Então foi um cenário um tanto difícil nesse tema. Além

desse espaço, tinha outro que era o *Scaling Up Nutrition*, que também estava começando, mas também já tinha todo um cenário de liderança aqui. Então de alguma forma tínhamos que fortalecer os outros setores que não estavam tendo esse apoio oficial e aqueles espaços de representação que o setor empresarial estava tendo.

As distintas iniciativas empreendidas na Guatemala como forma de solucionar a questão da desnutrição se fazem presentes também na atuação da sociedade civil. Como relatado pelo Entrevistado 07, é possível perceber dois caminhos nos quais seguem as organizações no país: de um lado, aquelas que apoiam e dão suporte aos programas de assistência social, como aqueles de distribuição de alimentos, fornecendo expertise na determinação de lugares em situação de vulnerabilidade e apoio na distribuição para as famílias beneficiárias; por outro, existem aquelas que advogam pelo DHAA, defendendo assim uma visão mais holística das ações necessárias para solução do problema da fome. O que se observa, portanto, é que existem atores engajados em iniciativas que buscam tratar da solução imediata e de curto prazo da desnutrição – por exemplo, por meio da distribuição de alimentos e da operacionalização de centros de recuperação nutricional para crianças –, enquanto que outros se engajam para promoção de soluções mais amplas e estruturais, que considerem questões relacionadas ao emprego e renda, para garantir o acesso das famílias aos alimentos, e ao desenvolvimento rural, advogando pelo apoio aos camponeses e pequenos produtores para que não continuem em situação de desigualdade perante os grandes produtores – nacionais e estrangeiros.

E7 (Sociedade Civil): Então eu diria que existem pelo menos dois aspectos, dois grandes caminhos, mas não existe um ponto de encontro, porque são duas abordagens muito diferentes. [...] Então a gente tenta trazer questões – um pouco para desenvolver capacidades, desenvolver, monitorar de forma mais forte a renda familiar, que se pague salário justo e tudo mais, e eles não querem ver isso. Então eles deixam a gente de lado... Eu acho que eles até fazem a parte de acompanhar a alimentação das crianças, nutricionalmente, eles fazem bem, mas tem muita coisa que falta.

Nesse contexto, percebemos inclusive distintas incidências também em matéria de cooperação internacional. O Entrevistado 07, por exemplo, ressalta o enfoque nutricional adotado na cooperação com o governo estadunidense, tendo a Guatemala recebido apoio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) para impulsionar a agenda da *Ventana de los Mil Días*, uma estratégia de combate à desnutrição materno-infantil que busca garantir o estado nutricional materno desde o período da gravidez até o segundo ano de vida das crianças. Na Guatemala, de acordo com a última ENSMI (2014-2015), 46,5% das crianças abaixo de cinco anos tinham uma altura indicativa de desnutrição crônica (GUATEMALA, 2017), chamando atenção para a importância de ações voltadas para grávidas e os primeiros anos de vida das crianças.

E7 (Sociedade Civil): Por parte da USAID, que é a agência de cooperação do governo dos Estados Unidos, foi promovida uma agenda – tenho certeza que você já ouviu falar sobre isso – chamada Programa dos Mil Dias, na qual se trata de fortalecer a criança e vitamina-la nos primeiros 1000 dias, e isso basicamente significa que quase todos os programas estão caminhando nessa direção. Portanto, há muitas organizações da sociedade civil que seguiram esse caminho, tentando identificar onde há uma população em risco, onde há uma população infantil em desnutrição aguda, onde há mais vulnerabilidade, e seguiram essa abordagem. Eles também lidam com muitos recursos, certo? Pelo fato de medirem o peso e a altura das crianças, pelo fato de apoiarem com vitaminas, de apoiarem com projetos algumas coisas interessantes como projetos de água... [...] O que acontece é que muitas organizações, ONGs, têm se concentrado nisso e de alguma forma as outras organizações – que tentam fortalecer capacidades, desenvolver a agricultura, educar – l têm cada vez menos recursos e menos alcance.

Uma questão vital é trazida pela Entrevistada 03 no que se refere à sociedade civil e a cooperação internacional – nomeadamente, a baixa participação dos seus representantes em iniciativas de cooperação com outros Estados. A entrevistada relata que o estabelecimento de acordos de cooperação é de responsabilidade da SEGEPLAN – a Secretaria Geral de Planejamento – e que esses acordos majoritariamente não contam com o envolvimento da sociedade civil, tendo como atores principais os diferentes Ministérios e Secretaria. Apesar de existente, o envolvimento da sociedade civil em projetos de cooperação internacional é limitado e passa pela centralização de decisão do governo em apontar quantas e quais organizações podem se envolver em projetos por ele selecionados – o que não somente afeta a operacionalização dessas iniciativas no país, como também restringe o acesso dessas organizações a recursos financeiros, humanos e informacionais de outros países que poderiam vir a contribuir para sua atuação.

E3 (INCOPAS): Então você trabalha através do governo e o governo até escolhe quais organizações ele fornece acesso a esses recursos, para realizar essas atividades... Houve até uma situação em que há dois anos as organizações não-governamentais receberam ainda mais restrições e até agora deve ser fornecida informação sobre o montante dos recursos que uma organização recebe e o Ministério de Relações Exteriores deve ser notificado. Então vemos que as coisas estão se tornando mais centralizadas, estão se tornando mais centralizadas – como eu lhe disse, há pouco retrocedemos, lamentavelmente. Neste momento retrocedemos muito e as organizações estão como sempre lá – a expressão “picar pedra” (sic), certo? – [para] poder obter os fundos e poder realizar os projetos.

As observações trazidas pela entrevistada dialogam com as reflexões colocadas por Milani, Suyama e Lopes (2013) ao indicarem que um elemento de relevância para a cooperação internacional é seu envolvimento com a sociedade civil – que passa, necessariamente, pela transparência e acesso à informação da atuação governamental. As redes e coalizações da sociedade civil possuem expertise e capacidade técnica que podem contribuir qualitativamente com a política de cooperação dos países, sendo essa uma das maneiras de garantir a participação social nesse campo – que pode ser de diálogo, implementação conjunta, monitoramento,

denúncia ou protesto. Como sugestões de ações positivas para garantia do engajamento da sociedade civil, os autores comentam iniciativas como a formação de conselho consultivos com representantes dos órgãos governamentais e da sociedade civil no sentido de haver um diálogo entre esses atores em relação à cooperação, além de assegurar que a própria sociedade civil seja beneficiária de projeto de cooperação, podendo atuar diretamente sobre eles sem que haja o envolvimento e/ou direcionamento do governo – o que poderia permitir um maior diálogo dessas não somente com governos e organismos externos, como também com representantes da sociedade civil de outros países.

Uma característica distintiva da cooperação internacional brasileira é de ser primordialmente técnica, sem a realização de aportes financeiros e imposição de condicionalidades (políticas e/ou econômicas). Os projetos são pautados nas políticas nacionais consideradas como “melhores práticas” e são implementados em sua maioria por servidores públicos e técnicos que demonstram expertise setorial e conhecimento acumulado. Além disso, é relevante observar que os programas transferidos são, muitas das vezes, fruto de mobilização de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, que conseguiram alçar à agenda política suas demandas (MILANI; LOPES, 2014). Nesse sentido, entendemos haver potencialidade na prática de cooperação brasileira – em última instância, na prática da CSS – para articulação e mobilização de atores da sociedade civil para atuação tanto em parceria com os governos, quanto de maneira autônoma – situação essa que também se mostra como demanda histórica por parte da sociedade civil brasileira.

A partir dos seus relatos, os entrevistados refletem sobre as fragilidades da participação social na Guatemala, enfatizando a falta de sensibilidade demonstrada pelos governantes e os desafios enfrentados pela sociedade civil em termos de diálogo e influência. A importância do conhecimento e da colaboração é fator crucial no fortalecimento da capacidade da sociedade civil para efetuar mudanças. Além disso, a distribuição desigual de poder entre os atores sociais e a presença dominante do setor privado nas negociações são destacadas como obstáculos à capacidade da sociedade civil de defender os seus interesses – especialmente em espaços onde os interesses de iniciativa privada, como investimentos para aumento produtivo, ganham precedência frente às demandas de grupos sociais em maior situação de vulnerabilidade. A ausência de compromisso formal do governo com as recomendações apresentadas pela INCOPAS também é identificada como uma limitação à capacidade de influência da sociedade civil, que se vê dividida entre distintas abordagens e perspectivas em relação às ações para garantia da segurança alimentar, fazendo com que haja um desequilíbrio entre ações que tratem dos efeitos imediatos e aquelas voltadas para as causas estruturais relacionadas à fome.

De maneira geral, o panorama traçado pelos entrevistados condiz com aquele apresentado em trabalhos acadêmicos já explorados em nossa análise, apontando para uma dicotomia entre a existência de marcos legais e institucionais – a despeito de descontinuidades e mudanças em sua forma de agir sobre o tema – e a efetiva baixa capacidade de transformação da situação alimentar e nutricional do país, que passa pela fragilidade da participação social nos processos de desenho, implementação e monitoramento das políticas. Os relatos fornecem informações valiosas sobre os desafios e oportunidades para a sociedade civil na governação da SAN na Guatemala, ressaltando a importância de abordar os desequilíbrios de poder, fomentar o intercâmbio de conhecimentos e promover uma colaboração significativa entre os atores, a fim de aumentar a capacidade de influência da sociedade civil. Essas observações deixam clara a complexidade do contexto sociopolítico e do campo da segurança alimentar e nutricional guatemalteca e é elemento relevante para a operacionalização do Projeto AENSAN – o que se reflete em uma observação feita pela Entrevistada 05, então Coordenadora do Projeto junto ao Escritório Regional da FAO para América Latina (FAO Chile).

E5 (FAO Chile): [...] eu penso que a gente no começo era muito mais ingênuo, a gente achava que a experiência do Brasil era linda e que podia replicar em tudo quanto era país – bastava ter pessoas de boa vontade. Quando a gente chega lá, você vai ver que a estrutura governamental tem uma outra história, uma outra cultura política; tem países que são muito conservadores – mesmo as pessoas mais abertas são muito conservadoras no sentido político, então essa ideia de que o povo organizado vai discutir em pé de igualdade com os políticos que foram eleitos... Eles não conseguem aceitar, porque parece que dá um *tilt* (sic) na cabeça porque se eles foram eleitos é porque eles têm que dizer como se faz a coisa e não tem que escutar esse povo que só vem aqui para reclamar.

3.2. As atividades realizadas pelo Projeto AENSAN

Um dos nossos objetivos com as entrevistas era poder melhor compreender como se deu a operacionalização do Projeto AENSAN. Tendo examinado o Documento de Projeto, onde constam as diretrizes gerais referentes aos componentes a serem tratados nas atividades e os objetivos a serem alcançados, tratamos de discutir com atores-chave como se deu a implementação dessas. Segundo os relatos do Entrevistado 04, então Oficial de Apoio Regional da FAO Chile, e da Entrevistada 05, essenciais para entender esse processo pelo lado operacional da FAO, as negociações para o projeto começaram cerca de um ano e meio antes do começo de fato das suas atividades. Como menciona a Entrevistada 05, os resultados positivos alcançados pelo Brasil no combate à fome e à pobreza despertavam interesses de demais países para que pudessem conhecer os marcos legais e institucionais existentes; era comum às instituições brasileiras, principalmente o CONSEA, receberem delegações

estrangeiras interessadas em entender como se davam os processos na prática, qual era sua estrutura técnica e como esses componentes poderiam de alguma forma ser replicado nos seus países de origem. É nesse contexto que surge uma proposta brasileira, capitaneada pelo MDS, de propor uma iniciativa em conjunto com a FAO para atender essas demandas.

É relevante recordar que o Projeto AENSAN se insere em um esforço mais amplo de cooperação – o Programa Brasil-FAO –, seguindo um modelo diferente daquele praticado por agências de cooperação de países do Norte; no caso brasileiro, os projetos eram desenhados e aplicados diretamente com os Ministérios – ou seja, existia uma espécie de projeto “guarda-chuva”, mas todas as negociações técnicas eram feitas com os respectivos Ministérios a depender do tema sendo mobilizado. Ademais, a experiência acumulada de cooperação entre o Brasil e a FAO é um elemento relevante para essa “terceirização” da demanda posta às instituições brasileiras por parte de outros países; havia uma confiança técnica na atuação da FAO, fazendo com que os atores brasileiros envolvidos – nomeadamente, o MDS e a ABC – delegassem diversas atividades para a organização, como relatou o Entrevistado 04.

E4 (FAO Chile): Então foi assim que começou o contato – ou seja, o ministério entrou em contato conosco e iniciamos o trabalho. É um trabalho de design mais ou menos longo, de pelo menos um ano, discutindo a primeira nota conceitual, digamos assim, que define os limites, as margens do projeto. Depois avança-se com o Prodoc e finalmente chega-se a um acordo, [ele] é assinado e inicia-se a transferência de recursos. Isso leva muito tempo – leva um ano, até um ano e meio, dependendo do projeto.

Considerando que o Projeto AENSAN tem como objetivo principal o apoio às estratégias nacionais, sua abrangência é significativa, passando desde a criação de marcos legais naqueles países ainda carentes de um, por questões de participação social e até políticas e programas específicos – como de apoio à agricultura familiar e alimentação escolar. Todavia, é interessante perceber que o componente da participação social teve um grande peso para a operacionalização do projeto e sua preocupação em criar marcos institucionais que permitissem esse diálogo entre o governo e a sociedade civil – um elemento crucial para o desenvolvimento de políticas e programas de SAN, como é possível perceber da experiência brasileira com a relevante atuação do CONSEA na construção de iniciativas para os temas transversais ao campo.

E5 (FAO Chile): [...] a nossa principal, digamos, o nosso mandato em especial era a questão da participação da sociedade civil. O que a gente almejava no final era que a gente conseguisse nesses países avançar nessa compreensão de que a história do diálogo entre governo e sociedade é muito bonita, mas ele tem que ter coisas institucionalizadas. Se você não tem um marco regulatório que diz: o CONSEA, ou seja lá o que for, vai ser formado assim e assim, o governo tem tais obrigações, a sociedade civil tem tais obrigações, e isso vai acontecer de tal forma – que vai ter que

entregar um relatório no final do mandato, que vai ser julgado pela pelo Legislativo ou pelos órgãos que controlam o Executivo... Se tu não tem esses marcos legais, fica só conversa, fica só dependendo das pessoas que estão ali no momento. Sempre vai depender das pessoas, porque mesmo tendo marcos legais você vai ter gente que vai dar mais ênfase para uma coisa e gente que vai dar mais ênfase para outra, mas o nosso mantra era que a gente tinha que institucionalizar os mecanismos de participação da sociedade civil nas políticas de segurança alimentar – esse era o nosso objetivo.

A Entrevistada 05 relata que quando do começo da sua atuação como coordenadora do projeto, foram realizadas rondas por todos os países participantes para que fossem discutidas as prioridades de cada um, visto que não seria possível desenvolver todas as temáticas inerentes ao projeto. É válido mencionar que a seleção inicial dos países participantes foi realizada pela FAO, levando em consideração sua capilaridade e presença em quase todos os países da América Latina, o que permite que a organização tenha uma compreensão holística sobre as dinâmicas e necessidades de cada país; posteriormente, a lista de países foi avaliada em conjunto com o governo brasileiro, levando em consideração também indicações feitas por parte do MDS e da ABC de países com os quais o Brasil tinha interesse de estreitar relações – refletindo a relevância da Cooperação Sul-Sul para a política externa brasileira.

E4 (FAO Chile): Por exemplo, lembro que naquela época o governo brasileiro tinha muito interesse em entrar no Caribe de língua inglesa e por isso incluímos alguns países caribenhos e no final foi muito complexo trabalhar com os países caribenhos por questões de visão de mundo – basicamente como eles veem o mundo, o ritmo de trabalho, e acabamos fazendo algumas coisas com a CARICOM, mas a verdade é que se avançou muito mais nos países da América do Sul e da América Central do que no Caribe.

A primeira atividade do projeto foi, portanto, a realização de seminários de apresentação em cada um dos países selecionados. Foi feito um esforço pela coordenação em conjunto com os escritórios de representação da FAO nos países para que estivessem presentes nesses encontros representantes do governo, da sociedade civil, da academia e dos movimentos sociais, mas não foram todos os casos em que foi possível unir a todos esses atores devido a conflitos internos entre eles, sendo necessária a realização de reuniões separadas com cada um deles – um primeiro indício de que a realidade dos países poderia ser mais complexa do que havia sido prevista. Eram nesses momentos, portanto, que a equipe de coordenação conseguia determinar junto com os atores locais a prioridade para cada país, levando em consideração demandas trazidas pelos governos e demais setores e uma avaliação técnico-política feita pela coordenação regional a fim de averiguar qual iniciativa poderia obter melhores resultados. Esse esforço remonta a um componente caro aos processos de difusão e transferência de políticas públicas, que é a consideração das particularidades locais e a adaptação dos elementos sendo deslocados entre distintos sistemas político-institucionais.

E5 (FAO Chile): Então foi aí que no Equador que a gente resolveu trabalhar com os temas da agricultura familiar, na Guatemala com a formação do pessoal da sociedade civil - além da gente continuar trabalhando com o governo e tudo mais, a gente viu que para o pessoal da sociedade civil conseguir dialogar com o governo eles precisavam de ter mais formação mesmo, capacitação, treinamento. Isso foi também de acordo com o governo - o governo aceitou isso, né? Na Colômbia, a gente trabalhou com esse tema de estatísticas e trabalhou também com o conselho da Colômbia; eles já tinham um CONSEA lá, pequenininho, com nove representantes - o CONSEA do Brasil tinha 70, faz uma diferença grande! E aí a gente foi... Na Bolívia, a gente trabalhou com agroecologia, no Paraguai, a gente trabalhou com as compras públicas... Foi assim nesses seminários iniciais que a gente negociou com os países as prioridades a serem encaminhadas.

É possível perceber que todo o processo contou com o envolvimento de distintos atores. O Brasil - na figura de representantes do MDS e da ABC - e a FAO - na figura tanto de representantes do seu escritório regional, quanto de escritório nacionais -, estavam, portanto, à frente de decisões de caráter estratégico e regional do Projeto AENSAN. O relacionamento com os governos dos países participantes era feito de maneira mais individualizada, tendo em mente as prioridades estabelecidas para um e as consequentes atividades a serem desenvolvidas neles. No entanto, vale destacar que esse relacionamento era feito majoritariamente pela FAO, tendo sido essa responsabilidade pela agenda do país delegada à organização por parte do MDS e da ABC. Essa configuração não significa que não houve participação de representantes brasileiros nas atividades - por exemplo, no caso da Guatemala, representantes do MDS participaram de conversas para orientação das atividades em conjunto com representantes da FAO -, mas havia “[...] uma confiança técnica, por um lado, e uma afinidade ideológica e isso deve ser dito, como o fato de termos a mesma visão de como conduzir os processos para fazer avançar os países no sentido de alcançar a segurança alimentar” (E4, nov. 2023, tradução nossa).

Vale mencionar que o Projeto AENSAN não se restringia às atividades nacionais, mas também tinha uma natureza regional, sendo importante que fossem realizadas iniciativas que permeassem toda a América Latina. Nesse sentido, foram realizados seminários regionais à medida que eram alcançados avanços para a troca de experiência. Desses seminários resultavam publicações regionais que garantiam acesso a informações de resoluções políticas ou guias de implementação de política que poderiam ser usadas como referência e inspiração para processos nacionais. Dois pontos mencionados pelos entrevistados acerca desses seminários chamaram nossa atenção; o primeiro deles é o comentário do Entrevistado 04 de que nos eventos de caráter regional havia uma presença política mais forte do governo brasileiro, com representantes do MDS e/ou ABC, alinhado assim à política externa brasileira praticada à época de significativa aproximação aos demais latino-americanos, buscando consolidar sua imagem como liderança regional, bem como investir em iniciativas para maior articulação e fortalecimento do Sul Global.

Por sua vez, a Entrevistada 05 traz um aporte bastante relevante para nossa análise e para a literatura de transferência de políticas públicas ao destacar que devido à vocação regional do projeto, o olhar da coordenação e demais atores envolvidos na condução estratégica do projeto recaía, invariavelmente, sobre a América Latina, resultando, por exemplo, na publicação do material resultante desses encontros em Espanhol. No entanto, próximo ao período de encerramento do projeto, esses atores começaram também a prestar atenção ao nível internacional, de onde veio a ideia de publicar materiais também em Inglês, como forma de despertar o interesse e compartilhar o conhecimento que estava sendo produzido na região com demais atores, como a própria representação da FAO em sua sede, em Roma, e em demais países do globo. Esse relato dialoga com um movimento na literatura de transferência que ressalta o caráter relacional desse deslocamento, refletido, por exemplo, em movimentos de tradução – ação essa que engloba desde mudanças e adaptações aos instrumentos deslocados, como também exercícios linguísticos como o mencionado pela entrevistada, que se mostram relevantes para esse intercâmbio entre os atores.

E5 (FAO Chile): [...] a gente se deu conta que, por exemplo, a FAO aqui em Roma e em outros escritórios da FAO, eles estavam trabalhando com compras públicas, mas eles ignoravam completamente as coisas que a gente estava fazendo lá porque a gente só tinha as publicações em Espanhol. Parece ridículo, né? Parece absurdo, mas é assim mesmo – no momento que você publica em Inglês, aí o pessoal lê, presta atenção no que você fez. Então isso foi uma coisa que a gente foi fazendo mais para o final; se a gente tivesse feito isso desde o início, a gente teria tido um impacto também nessa questão, geograficamente, mais em nível global e não apenas latino-americano.

À nível nacional, as atividades contaram com atores locais que colaboraram na identificação de prioridades, na elaboração dos planos nacionais para orientação das ações e na sua realização. Nesse sentido, participavam representantes nacionais da FAO e do governo, bem como consultores locais contratados pela organização a fim de apoiar nesse processo. Na Guatemala, portanto, as atividades tinham como objetivo principal o fortalecimento do espaço de diálogo entre o governo e a sociedade civil; é interessante considerar que já existia no país um marco institucional que criava e regulava esse espaço – a INCOPAS –, fazendo com que as ações desenvolvidas pelo Projeto AENSAN se voltassem para uma fragilidade nessa relação – mais especificamente, as lacunas na organização da sociedade civil. Seguindo os pontos colocados em trabalhos anteriores e os relatos dos entrevistados, é possível perceber não somente uma falta de articulação na sociedade civil em torno das ações de combate à fome e à desnutrição, mas também limitações no seu conhecimento sobre incidência em matéria de políticas públicas e como poderiam se colocar perante os demais atores a fim de conseguir fazer com que suas propostas fossem levadas em consideração.

Desse modo, a primeira fase do projeto no país, como relata a Entrevistada 02, foi de mobilização da sociedade civil para assegurar sua participação. Foi necessário realizar uma articulação entre as diversas organizações e distintos grupos sociais para tal, sendo esse um trabalho que depende da obtenção de confiança dessas organizações por meio de um processo de diálogo – ou seja, sem que seja uma demanda vertical, mas sim um esforço horizontal de integrar esses atores e identificar suas demandas e necessidades – para que então seja possível indicar pontos de interesse e objetivos em comum dentre esses que orientariam posteriormente as ações do projeto. É interessante notar no relato da Entrevistada 02, que na posição de Coordenadora Nacional era a responsável por fazer essa articulação, um destacado grau de personificação desse processo, tendo ela mencionado que sua experiência e contato anteriores com esses grupos – além também de sua inserção na administração pública – foi elemento-chave para que conseguisse abertura para construir esse relacionamento e confiança com os representantes da sociedade civil.

E2 (SEGEPLAN): Se você olhar esse projeto em 2015 – nessa época, esse espaço de participação já estava institucionalizado há 10 anos e na época as organizações sociais que participaram da discussão sobre a formulação da lei entraram com muita força. Naquele momento elas tinham muita força, mas o seu processo [de atuação] foi desgastado pelas mudanças de governo – que são muito instáveis aqui na Guatemala. Então naquela época já havia um desencanto muito grande e isso foi o que tratamos de fazer [com as ações do projeto]: fortalecer, gerar condições para se reconectar, articular e possivelmente concretizar as propostas que, como [demandas dos] setores, seriam levadas ao espaço onde são tomadas as decisões em nível nacional.

Um ator importante que a Entrevistada 02 comenta ter também sido trazido foi a Procuradoria de Direitos Humanos, com o objetivo de envolvê-los nesses espaços de diálogo em complementariedade às suas atividades de fiscalização e supervisão para que houvesse uma maior sinergia e vinculação da temática de Direitos Humanos com a temática do DHAA. A Entrevistada 01 comenta, nesse sentido, que foram realizados cursos de formação também para os procuradores e esses tiveram a oportunidade de realizar essa troca de experiência com os representantes da sociedade civil. É oportuno acrescentar que já havia ocorrido na Guatemala um processo judicial de quatro famílias contra o Estado, sob a alegação de que esse não estava cumprido com seu dever de garantir o direito à alimentação, o que havia levado à morte de uma criança – processo esse que gerou uma jurisprudência, visto que o Estado foi punido. É válido destacar que em decorrência das sentenças emitidas, a SESAN foi encarregada de elaborar e implementar o *Protocolo de Actuación para el Ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación* – que, segundo a Entrevistada 01, contou com o envolvimento da FAO e da sociedade civil em sua elaboração.

Ademais, a mobilização passou pelo engajamento de instâncias do governo, para que também pudessem contribuir para essa troca qualificada com os demais, como comenta a Entrevistada 02.

E2 (SEGEPLAN): Por outro lado, foi também uma tentativa de envolver os [outros] atores que eram as entidades governamentais, que também nesta experiência que tive de poder estar nos três mundos [do setor privado, público e da sociedade civil], posso te dizer que muitas vezes há representantes do setor público que não quer ou que não tem vontade de se envolver, mas também não sabe muito sobre o que se fala – e quando se fala em espaços de participação gera medo. Procuramos também estabelecer um espaço no qual as capacidades seriam fortalecidas, a confiança seria gerada e um espaço comum seria fornecido com toda a gama de atores que já participavam do projeto.

Esse mapeamento e articulação dos atores de diferentes setores envolvidos com a participação social foi importante, portanto, para que fossem percebidas as fragilidades a serem endereçadas pelo projeto a fim de assegurar uma participação social e um diálogo mais qualificados entre os representantes, de maneira que todos estivessem capacitados para discutir questões relacionadas à SAN e que conhecessem as formas como poderiam exercer incidência sobre os processos decisórios. Essa construção de capacidades se deu principalmente por meio da realização de oficinas de formação organizadas pelo projeto, conduzidas por consultores locais e da FAO, com o envolvidos dos representantes integrantes da INCOPAS à época.

E3 (INCOPAS): Fomos convidados para várias oficinas onde nos deram o conhecimento de poder vir e desenvolver políticas públicas e quais são os pontos centrais que as políticas devem ter. Porque às vezes tem gente que definitivamente estão interessadas em estar nos espaços, mas não tem todo esse conhecimento, essa bagagem de informação. Então uma política pública às vezes dá visibilidade a questões que se diz ser [de] uma política pública, porque pessoas com muita boa vontade ou sem conhecimento algum fazem, e como o resto não sabe [do que se trata uma política pública], aceitam. Mas com esse conhecimento, eles nos deram as orientações de como uma política poderia surgir e ser apresentada, o que deveria incluir, quais eram os elementos específicos. Também organizaram oficinas sobre gestão de projetos para que pudessemos apresentá-los diretamente à SESAN – um projeto como sociedade civil que pudesse ser incluído em toda a programação que eles, como SESAN, como ministério, têm.

A Entrevistada 03 destaca a oportunidade que essas oficinas ofereceram para que os representantes de distintos grupos da sociedade civil pudessem se reunir em um espaço em comum, permitindo assim que conhecessem uns aos outros e suas demandas e reivindicações. Ademais, esses encontros proporcionaram uma ampliação nos seus conhecimentos sobre a segurança alimentar e nutricional e como eles poderiam se colocar nesse campo – por exemplo, como a demanda de um representante sindical por melhoria salarial é transversal ao esforço de melhora da situação alimentar e nutricional das famílias ao garantir maior renda e, conseqüentemente, maior acesso aos alimentos dessas. As oficinas se mostraram como um espaço de diálogo relevante para a organização desses grupos como sociedade civil, fazendo

com que pudessem identificar em conjunto pautas comuns, além de componentes fortes e de fragilidade na atuação dos distintos representantes.

E3 (INCOPAS): Então foi uma coisa muito legal, porque eles trouxeram até técnicas bem específicas para fazer projetos – uma vez acreditei que fazer um projeto é mesmo uma bagagem tão grande, é impossível fazer sozinho, mas, por exemplo, tinha uma técnica em que eles nos perguntam: “Bom, o que vocês querem fazer, por exemplo, na sua comunidade?”, “Ah, bom, eu gostaria por exemplo, não sei, de conscientizar mais as pessoas”, “Bem, isso é seu objetivo. E agora, por que vocês querem conscientizá-los?”. “Ah, bom, olha, eu quero conscientizá-los porque o que eu quero é que, por exemplo, as crianças não comam mais doce – que seriam aqueles cachos (sic) todos e aquelas coisas que não são apropriadas –, mas que as mães venham e possam fazer um café da manhã e eles possam comer direito – possam comer frutas, possam comer legumes”. “Ah, excelente! Então, olha, esse vai ser o seu resultado, esse vai ser o objetivo que você vai perseguir. E quais atividades você teria que fazer para isso?”.

O que se percebe na fala da Entrevistada 03 é que havia uma preocupação dos atores que conduziam as oficinas – consultores da FAO e independentes, locais e estrangeiros – em compartilharem não somente conhecimento teórico acerca dos temas transversais ao campo da segurança alimentar e nutricional, como também técnicas e ferramentas para que os representantes pudessem ter maior clareza em relação aos seus objetivos e suas demandas, a forma como poderiam construir seus projetos de atuação e também como dialogar com os tomadores de decisão, tendo a possibilidade de entrar nesse diálogo já com projetos bem delineados e adequados para sua transformação em políticas públicas. Essa lacuna de conhecimento técnico foi mencionada também por outros entrevistados, destacando a importância de projetos de cooperação que promovessem esse tipo de formação para garantir que a sociedade civil pudesse se colocar de maneira mais coordenada nos espaços de diálogo com os representantes governamentais e conseguisse incidir sobre a formulação de políticas e programas no campo.

E3 (INCOPAS): Por exemplo, a questão da política de segurança alimentar; começou a ser feita uma revisão para que [ela] pudesse ser adaptada de acordo com os tempos que estamos, porque a política estava lá, mas era de anos anteriores e tinham coisas que já estavam ultrapassadas. Então tivemos que atualizar não só os números da população, a questão da desnutrição, quais departamentos da Guatemala estavam vivendo essa situação no momento – o famoso corredor seco, que agora aumentou aqui na Guatemala. Então, [precisamos olhar] todas essas variáveis – o clima, a questão ambiental – e fazer esses ajustes para poder colocar isso... E fazer essa revisão desse documento, eu acho que [isso] também faz parte de podermos trabalhar juntos – e conquistas como essas que afinal de contas teve esse projeto, porque nos permitiu vir e reforçar os nossos conhecimentos.

É interessante destacar que em seu relato, a Entrevistada 03 reconhece a preocupação das oficinas em trabalharem com as particularidades de cada local. Ela comenta ter sido possível perceber que os consultores estrangeiros trabalhavam apoiados também nos conhecimentos dos

consultores locais, refletindo uma preocupação em adaptar o que estavam trazendo para discussão e aprendizado à realidade local. Essa preocupação se fez presente nos relatos do Entrevistado 04 e da Entrevistada 05, que como parte da equipe responsável pela coordenação e operacionalização do projeto à nível regional, ressaltaram o trabalho em conjunto da FAO com suas representações e atores locais na formulação e execução dos planos de ação nacional. Esse exercício na prática se alinha aos princípios da CSS no sentido que essa preza pela horizontalidade na sua condução, e dialoga com a noção de tradução que tem sido gradativamente aplicada aos estudos de transferência como forma de examinar todo o processo de formulação de políticas que existe na reformulação de problemas, orientações e propostas de políticas que se insere nesse deslocamento.

A ideia de tradução aparece algumas vezes nos relatos das Entrevistadas 03 e 05. Como citado anteriormente, a Entrevistada 05 comenta a importância de uma tradução linguística do material produzido pelo projeto durante sua operacionalização, chamando atenção para um componente discursivo que não pode ser deixado de lado quando pensamos no deslocamento de políticas públicas, sendo ele relevante para compreender a forma como conceitos, signos e significados são colocados – além de ser imprescindível considerar as nuances linguísticas que se colocam (ou se perdem) em um processo de tradução. Conjuntura semelhante é também mencionada pela Entrevistada 03 quando ela comenta a relevância da participação de representantes de distintos departamentos guatemaltecos que podem levar as informações por eles aprendidas na formação para seus territórios e transmiti-los no seu idioma local – o que poderia vir a ser uma barreira se esse movimento de deslocamento estivesse sendo feito por uma pessoa externa àquela comunidade –, além do compromisso que os participantes das formações tinham em traduzir e transmitir esse conhecimento adquirido aos seus pares – integrantes do mesmo grupo e futuros representantes da sociedade civil nesses espaços.

As exposições das entrevistadas dialogam com as proposições de Hassenteufel e Zeigermann (2021) sobre pensar os processos de transferência de políticas a partir de uma perspectiva construtivista e relacional, dando destaque à agência com uso dos conceitos de tradução e tradutores, permitindo assim uma problematização desse processo ao pensar nos deslocamentos, transformações e negociações implícitos a ele. Além de ser uma abordagem que supera uma perspectiva linear da transferência, olhar esse processo sob a ótica da tradução se mostra como uma complementariedade à transferência no sentimento dela trazer um foco sobre os atores que agem nas mudanças das orientações, nos desenhos e nos instrumentos de política. A tradução permite assim pensar não somente na formulação, mas também na implementação das políticas, articulando dinâmicas supranacionais com aquelas que ocorrem em nível nacional

ou subnacional em uma perspectiva comparada – em adição a englobar também relações de poder entre os distintos atores envolvidos no processo de transferência, fazendo, portanto, com que o olhar sobre o deslocamento de políticas recaía sobre diferentes níveis sócio-políticos.

Assim, a tradução é uma noção central tanto fora quanto dentro da ciência política e permite vincular discursos, formas de conhecimento, culturas e processos políticos. O conceito de tradução enfatiza a necessidade de se afastar de uma abordagem linear dos processos de transferência de políticas contrastando o externo e o interno para uma compreensão mais sociológica das interações complexas e dinâmicas entre os atores políticos nos processos transnacionais de formulação de políticas. Adotar uma perspectiva de tradução significa vincular diferentes níveis políticos, estudar as mudanças discursivas e institucionais que são informadas e informam mudanças em outros contextos, e o papel de atores políticos específicos, os tradutores interconectados, no processo político (HASSENTEUFEL; ZEIGERMANN, 2021, p. 63, tradução nossa).

Em complementariedade às oficinas de formação na Guatemala e em resposta ao seu caráter regional, o Projeto AENSAN organizou uma comitiva com representantes de todos os países participantes para acompanhar a 5ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil. O objetivo, segundo o Entrevistado 04, era fazer com que esses representantes pudessem ver in loco como era a dinâmica de diálogo, formulação e discussão de políticas e a estrutura existente no Brasil – especialmente a dinâmica entre o CONSEA e os demais conselhos estaduais e municipais, para que pudessem entender como se dava essa interação. Além desse contato no Brasil, a Entrevistada 02 comenta também a recepção de representantes parlamentares brasileiros na Guatemala para tratar desse tema – visita essa que dialogava também com outro esforço da FAO em mobilizar atores dos países em prol da garantia da segurança alimentar e nutricional que resultou, em 2009, na criação da Frente Parlamentaria contra a Fome da América Latina e Caribe, uma rede de que já conta com representantes de mais de 20 países da região.

É interessante destacar que as atividades do projeto não somente pareceram contribuir para uma melhor formação e incidência da sociedade civil das discussões acerca da segurança alimentar e nutricional, como também colaboraram para que a INCOPAS, um órgão institucionalizado já a dez anos quando da operacionalização do projeto, ganhasse visibilidade em relação ao governo – especialmente na SESAN, onde a Instância era vista como algo quase que separado das ações realizadas pela Secretaria. Nesse sentido, a Entrevistada 03 comenta ações como a criação de uma página dedicada no site da SESAN, fazendo com que fosse possível visualizar quem eram os representantes envolvidos e as atividades que aconteciam nesse espaço. Outro movimento importante fora a incorporação da Secretária da INCOPAS ao governo, garantindo seu cargo e remuneração como parte do quadro de colaboradores do setor

público – o que antes não acontecia, sendo necessário contar com a mobilização da sociedade civil para que conseguissem cobrir os gastos financeiros inerentes à atuação da Instância.

E2 (SEGEPLAN): Mas eu acho que com tudo isso o pessoal da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional também foi sensibilizado para dizer: “Sim, eles estão te convidando, então apoie eles também”, certo? Porque senão isso não vai funcionar, vamos nos ver separados. Então, nesse sentido, a página da SESAN já conta com um link da INCOPAS – você sabe quem são os representantes, até suas atividades ficam mais visíveis. Isso também é muito positivo, porque há muita gente lá e muita gente que não tem nada a ver com isso se pergunta “Por que tem tanta gente se nada é feito?”. E não é que nada seja feito, mas às vezes é difícil estabelecer esses diálogos e poder encontrar esses pontos equivalentes onde podemos fazer coisas juntos.

Voltando nosso olhar para a literatura de transferência, entendemos que esse deslocamento de concepções acerca da participação social entre o Brasil e a Guatemala por meio de oficinas de formação com a sociedade civil guatemalteca empreendeu o que esses estudos mostram ser um mecanismo de transferência via aprendizado. É possível observar um esforço por parte das pesquisas em análise de políticas públicas sobre os mecanismos que levam a essa influência das políticas de um país sobre outros; partindo da ideia de que a proximidade geográfica ser um fator determinante para tal – o que se mostrou ser uma explicação apenas parcial do fenômeno –, esses estudos se voltam para examinar os mecanismos que levam a esse movimento de políticas. São identificados, assim, quatro mecanismos, compartilhados pela literatura em transferência e difusão: coerção, competição, emulação e aprendizado – vale mencionar que esses mecanismos constituem a tipologia dominante, sendo possível encontrar pesquisas que trabalham com tipologias alternativas (KUHLMANN, 2021).

A coerção é um mecanismo que sugere uma assimetria de poder entre os atores, implicando numa pressão direta ou indireta de um sobre o outro para a adoção de determinada política. Essa pressão pode ser exercida de distintas formas: pela condicionalidade, pela liderança política ou ainda pela forma de ideias hegemônicas sobre os processos de formulação. A competição, por sua vez, deriva de uma racionalidade econômica, onde as políticas são influências em busca de alguma vantagem econômica; esse é um mecanismo que se aplica normalmente a políticas de áreas que os atores competem por mercado. A emulação diz respeito à cópia de ações entre atores políticos e, nesse sentido, parte de ideias compartilhadas sobre o que é considerado adequado e como essas são difundidas entre os países, assim como da percepção de que as organizações estão se tornando cada vez mais semelhantes ao implementarem políticas consideradas legítimas. Esse mecanismo pode ser usado em processos de transferência ou difusão onde um país adota as políticas de outro ao percebê-lo como uma liderança ou então por meio da atuação de comunidades epistêmicas e empreendedores de políticas (KUHLMANN, 2021).

O aprendizado, finalmente, é o quarto mecanismo identificado na literatura, sendo aplicado a partir de variadas abordagens; ele pode ser entendido, basicamente, como um processo em que as crenças de um ator são alteradas a partir do contato com novas informações, teorias e comportamentos. Esse processo é visto tanto como um movimento racional, quando os atores se voltam para a experiência de outros e a partir de toda a informação adquirida tomam suas decisões, ou então como resultado de uma racionalidade limitada (*bounded rationality*), onde atalhos cognitivos são também usados para a tomada de decisão, sem necessariamente implicar no acesso à informação completa. É interessante observar que a literatura em transferência trabalha com a ideia do aprendizado a partir de uma visão com mais nuances, considerando, por exemplo, o papel de comunidades epistêmicas e outros fatores envolvidos nesse movimento das políticas entre países (KUHLMANN, 2021).

É importante ressaltar que o aprendizado não implica que as políticas adotadas sejam necessariamente “melhores”: novas informações que servem como base para o aprendizado podem se mostrar erradas ou inadequadas para o novo contexto para o qual são adotadas (Simmonset al., 2006, pp. 796-797). Além disso, embora a aprendizagem especialmente racional sugira que aprender é basicamente melhorar a eficiência, a eficiência não é o único fator que deve ser levado em conta, mas também fatores políticos (Braun e Gilardi, 2006, p. 307; Gilardi e Wasserfallen, 2019) (KUHLMANN, 2021, p. 49, tradução nossa).

A partir do exposto por Kuhlmann (2021) e com base nos relatos analisados, podemos notar a relevância das oficinas realizadas pelo Projeto AENSAN no deslocamento das concepções sobre participação social no campo da SAN e como o conhecimento adquirido por esses atores contribuiu naquele momento para o aprimoramento de sua incidência e diálogo com o governo guatemalteco. Val ter em mente a citação por Kuhlman (2021) de que não necessariamente esse aprendizado leva a uma melhora na eficiência, demonstrando que esse é um processo multifatorial que pode vir a ser impactado por outros elementos e conjunturas – o que de fato parece ter se dado no caso da Guatemala, como veremos posteriormente ao tratarmos da sustentabilidade das ações promovidas. Desse modo, as oficinas representaram um momento significativo para os representantes da sociedade civil guatemalteca, já que proporcionaram um espaço de diálogo e aprendizado, onde eles puderam se conhecer, trocar experiências e identificar demandas comuns relacionadas à segurança alimentar e nutricional.

Soma-se a esse o que julgamos ser uma das principais ênfases das oficinas – a adaptação das políticas às realidades locais. Os consultores estrangeiros e locais trabalharam juntos para garantir que os conhecimentos teóricos e as técnicas apresentadas nas oficinas fossem aplicáveis e relevantes para a realidade da Guatemala. Isso refletiu uma preocupação em adaptar o conteúdo às necessidades e contextos específicos dos participantes – refletindo assim a

importância de pensarmos o processo de deslocamento de políticas públicas a partir de uma visão mais complexa, que não se limite somente a um processo linear do ponto A para o ponto B, mas que leve em consideração o peso da agência e das dinâmicas entre diversos níveis (global, nacional e local) na recepção desses instrumentos. Ademais, essa configuração dialoga também com a literatura de cooperação internacional ao ressaltar uma das principais características da CSS – a horizontalidade. A cooperação técnica aqui analisada a partir dos relatos de atores nela envolvidos parece ressoar os pontos destacados na nossa discussão teórica do tema.

Além disso, as oficinas também visaram fortalecer a participação da sociedade civil nos espaços de diálogo com os representantes governamentais. Os participantes foram incentivados a desenvolver projetos de atuação que estivessem alinhados com seus objetivos e demandas, e foram fornecidas ferramentas e técnicas para construir projetos bem delineados e adequados para sua transformação em políticas públicas. Essa formação foi considerada essencial para que a sociedade civil pudesse se posicionar de maneira mais coordenada e efetiva nos espaços de tomada de decisão – posição essa já ocupada pela sociedade civil brasileira em resultado às décadas de mobilização e incidência desde o processo de redemocratização. O que percebemos na análise dos relatos das atividades, portanto, é a importância do aprendizado, da cooperação e da tradução no processo de transferência de políticas entre países. As oficinas de formação, principal atividade realizada, foram assim oportunidades para fortalecer a participação social, promover o diálogo entre diferentes atores e buscar soluções conjuntas para a SAN.

3.3. Sustentabilidade, partidarização e conflitos de interesse no campo da SAN

Apesar de extrapolar o período de operacionalização do projeto e o resultado por ele alcançado de fortalecimento do espaço de diálogo com a sociedade civil guatemalteca, a sustentabilidade das ações promovidas pelo Projeto AENSAN foi uma questão que surgiu ao longo da nossa pesquisa, fazendo com que incluíssemos em nosso roteiro de entrevista uma pergunta sobre esse tópico. A Entrevistada 05 menciona haver uma preocupação por parte da FAO de que os projetos tenham uma vida própria limitada e que suas ações sejam apenas o começo de uma continuidade que deve se manter mesmo depois de encerrados; nesse sentido, o Entrevistado 04 comenta que o fato de a contraparte na operacionalização do projeto ter sido a FAO era um fator para assegurar a continuidade das ações do projeto por meio dos seus representantes nacionais. Além disso, a coordenação do projeto buscou garantir que suas propostas e iniciativas fossem incluídas no MPP – Marco Programático País –, um documento

de planejamento geral feito pela organização para cada país no qual está presente com direcionamentos para as ações que seriam por ela conduzidas dentro de um período de dois ou três anos.

E4 (FAO Chile): E por outro lado também houve continuidade porque os profissionais que participaram no projeto ou eram, como referi, pessoas que estavam na representação ou pessoas que vieram para o projeto e depois ficaram – houve vários casos disso. Então com isso garantimos [sua continuidade] – e fazia parte da lógica de cooperação poder dar acompanhamento e um processo sustentável.

No entanto, é oportuno destacar que essa perspectiva – em especial àquela que diz respeito aos representantes locais que participaram dos cursos de formação – não foi compartilhada por parte das Entrevistadas 02 e 03 – guatemaltecas que estiveram envolvidas nas atividades –, como é possível notar nos trechos a seguir.

E2 (SEGEPLAN): E no final deste ano de trabalho, a verdade é que pudemos constatar que houve muito entusiasmo, pudemos constatar que essas condições foram geradas. A grande fragilidade que vejo algum tempo depois é que me parece que os acordos já não tiveram continuidade - o projeto terminou aí e já não teve continuidade.

E3 (INCOPAS): E esse fortalecimento [promovido] nesses projetos – desse projeto, especificamente, que ocorreu naquela época, se perdeu de certa forma. Se Perdeu porque as pessoas que o receberam, como foi o meu caso, já não estão naquele espaço. Porém, nos espaços em que estamos, esse conhecimento é colocado em prática, é utilizado, mas já não atingimos esse nível de poder vir e dar aquele apoio, aquele conselho, aquela sugestão, para que as coisas possam ser melhoradas.

E3 (INCOPAS): Mas depois o tempo passa, chega o novo governo, retira esse pessoal e voltamos a estar na mesma situação. Acredito que, como sociedade civil, também deveríamos estar mais conscientes e deveríamos ter transferido esse conhecimento. Acho que talvez [isso] pudesse ser como um componente do projeto: assegurar esse compromisso de que quem vai receber [o conhecimento] possa transmiti-lo – porque se não puder ser transmitido, então seria definitivamente como algo perdido. Eu tento encontrar uma forma de chegar e transferir esse conhecimento, mas não sei como os outros estão fazendo isso. Então se não conseguirmos transmitir esse conhecimento para os outros, estaremos novamente na mesma situação e vocês terão que se fortalecer novamente, o povo ficará fortalecido e não ocupará mais o espaço e novamente continuaremos da mesma forma. Então eu acho que talvez fosse algum componente do projeto que teria como comprometer as pessoas que o estão recebendo ou que seja feita transferência de conhecimento para outras.

Um elemento essencial para compreender esse cenário de (des)continuidade do fortalecimento da participação social no campo da SAN é aquele da conjuntura política. Ao comentar sobre as iniciativas propostas pelo Projeto AENSAN, o Entrevistado 04 chama atenção para uma característica dos governos latino-americanos no que fiz respeito à rotatividade de autoridades, o que acaba influenciando em mudanças nas estruturas governamentais e na orientação de prioridades – o entrevistado comenta o caso do Peru, onde houve uma mudança de agenda frequente que demandou a reorientação da linha de atuação do projeto. Na Guatemala, os atores entrevistados ressaltaram a volatilidade das ações a depender do interesse

do governo que se encontra no poder e da conjuntura política, mencionando, por exemplo, uma série de acontecimentos recentes, especialmente a partir de 2015, ligados à corrupção no alto escalão que contribuíram para que questões relacionadas à corrupção, justiça e direitos mobilizassem a sociedade civil, enquanto outros temas, como a própria questão alimentar e nutricional, são colocados em segundo plano, fragilizando assim a ação dos atores.

E6 (FLACSO Guatemala): Houve uma forte movimentação em 2015 quando foram descobertos os atos de corrupção e tráfico de drogas do casal presidencial. Houve uma manifestação forte aí, mas não depois disso, ficou em 2015, e agora houve mobilização, mas pela importância do que está acontecendo ela é muito pouca. O que se mobiliza neste momento é o setor camponês e há um divórcio entre a população camponesa indígena e a população urbana mestiça – não foi possível ter, como em 2015, todos os setores unidos. Porque a Guatemala é muito discriminatória, é muito conservadora – infelizmente temos essas características. E isso se reflete nas políticas públicas, nesses espaços de diálogo.

O que observamos nos relatos dos atores é uma preocupação com a partidarização do campo da segurança alimentar e nutricional e um acentuado conflito de interesses entre o Estado, atores do setor privado e atores da sociedade civil. Nesse contexto, a Entrevistada 06 e o Entrevistado 07 comentam o uso político de programas assistência – como programas de transferência de renda e de distribuição de alimentos para famílias em situação de vulnerabilidade – para assegurar apoio dessas populações como base eleitoral.

E6 (FLACSO Guatemala): Quando eu estava lá [na INCOPAS], eram feitas reclamações sobre entrega de comida, por exemplo, que entregam tarde e entregam mal. Por exemplo, teve um caso de entrega de feijão onde todos os sacos de feijão estavam cheios de gorgulho – não sei se você conhece o gorgulho, é animalzinho que sai do feijão, sim, como um animalzinho que sai de dentro do feijão – e assim estão entregando o feijão, todo quebrado. Foram descobertos armazéns cheios de alimentos que estão sendo arruinados... E a isso se somam os prefeitos, que dão [benefícios] para quem está no seu partido – e se não, não têm direito aos benefícios, sejam alimentos ou algum outro benefício que seja do Estado. Também é politizado, quase tem que ser filiado ao partido para conseguir os benefícios... Tem havido muita reclamação desse tipo, né?²¹.

Essa configuração se coloca como um desafio para atuação da sociedade civil, que vê sua capacidade de incidência limitada e fragilizada frente a um contexto no qual outros setores se veem privilegiados e têm seus interesses atendidos pelo Estado, como mencionado nos trechos a seguir dos relatos da Entrevistada 03 e do Entrevistado 07.

E3 (INCOPAS): Mas, infelizmente, também existe esta partidarização de alguns grupos específicos. Então é aí que quando já são apresentadas propostas no conglomerado da sociedade civil, sempre tem aquela luta, aquela briga, de poder vir

²¹ Destacamos que não encontramos informações acerca da denúncia em específico citada pela entrevistada. No entanto, foi possível encontrar informes em periódico online e na página do Congresso de Guatemala denúncias e investigações acerca de estoques de alimentos vencidos – inclusive sacas de milho com a mesma infestação mencionada pela entrevistada – que seriam entregues para famílias beneficiárias de programas de assistência.

e fazer com que seja aceito ou seja aceito com algum outro interesse que os representantes tenham naquele momento.

E7 (Sociedade Civil): Portanto, nenhum governo nos 20, 18 anos desde que o sistema nacional de segurança alimentar foi fundado... Todos os governos têm sido neoliberais de extrema direita e sempre tentam como se... Bem, também [estão] muito ligados à corrupção nestes programas de assistência – é quase normal que algum funcionário seja fornecedor de alimentos para o Estado. Portanto, existe um sistema de privilégios muito forte e muito consolidado e tudo isso está obviamente ligado a esses programas de alimentação. Temos muitas frentes, há muitas coisas, muitos temas, que gostaríamos de incidir, mas realmente não é possível para nós.

O setor privado, particularmente, desponta nas entrevistas como um ator relevante dentre desse contexto de partidarização da questão alimentar. Apesar de ter uma representação na INCOPAS, como mencionamos anteriormente no capítulo, esse setor também possui significativa representatividade em outros espaços, o que acaba por assegurar um privilégio desse perante as iniciativas do Estado para melhoria da situação alimentar e nutricional em detrimento de camponeses e pequenos produtores. Essa configuração se reflete, por exemplo, no uso de recursos provindos da cooperação internacional para compra de alimentos a serem distribuídos especialmente durante a época de seca no país – é relevante reconhecer que a Guatemala é um dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas e a região que se insere no Corredor Seco²² é a mais severamente atingida pela falta de chuva, gerando grandes perdas na produção agrícola.

E6 (FLACSO Guatemala): Há muita política de apoio alimentar, mas essa não é a solução. Aqui temos um período de seca – existe até um calendário que todos os anos é no mesmo período, no mesmo território – e nenhuma política resolve essa situação a tempo. Os recursos chegam – não sei se o Brasil alguma vez doou alimentos –, mas os alimentos às vezes chegam no final da estação seca, então nessa época muita gente já morreu. Portanto, não existe uma coordenação interinstitucional para aproveitar toda esta cooperação. A gestão dos alimentos – de acordo com a lei, esses alimentos teriam que ser comprados dos agricultores, do mercado local, o que não acontece porque eles não têm capacidade para gerar toda a produção que é necessária e tão pouco têm o apoio do Estado para isso, então as compras são feitas sempre com os mesmos – com as grandes redes. Portanto, não há aí um ganha-ganha, mas sim os mesmos setores que continuam sempre a ganhar, aproveitando uma situação onde chora sangue no país.

Ao mesmo tempo que há esse ponto de conflito em relação à coordenação do Estado dos recursos provindos da cooperação internacional para benefício de setores específicos, é interessante observar outro lado que essa colaboração com organismos internacionais, com benefícios para a sociedade civil no sentido de apoiar iniciativas no campo da SAN, como indica

²² O Corredor Seco é uma região paralela à costa do Pacífico, que estende do México ao Panamá. A região se caracteriza pela ocorrência de eventos climáticos extremos, com destaque para a seca. Na Guatemala, o Corredor Seco se sobrepõe a territórios predominantemente rurais, com população de origem indígena – marcadores esses comuns às regiões mais pobres do país e, por sua vez, mais afetadas pela desnutrição.

a Entrevistada 02 – a despeito da manutenção de uma postura de um engajamento aquém do necessário por parte do Estado para implementação de políticas efetivas.

E2 (SEGEPLAN): Sim, é verdade, também é verdade que devemos mencionar essa parte – que os interesses, as prerrogativas que existem, politicamente falando, em cada período, dificultam. Embora para a Guatemala a situação seja mais ou menos a mesma, ela não muda. O que possivelmente mudou é que temos ou não o apoio de entidades de cooperação interessadas em apoiar essas questões. As organizações também são entidades vivas, dinâmicas, que também dependem de financiamento, e os interesses da cooperação estão mudando – estão a mudando e já não apoiam tanto projetos com um enfoque mais social e possivelmente não mais tecnológico... Grande parte da questão ambiental – as propostas políticas sobre a questão ambiental estão agora muito fortalecidas, não tanto essas outras questões.

[...]

[...] mas como os interesses também mudam, as organizações têm de se adaptar para sobreviver – no final, tentam apoiar as questões que são importantes nos territórios, mas entende-se também que as organizações têm de gerir um orçamento, têm trabalhadores, pessoas... São membros de uma família que precisam gerar renda, etc. Mas penso que toda a atmosfera e cenário também ajudaram a garantir que todos estes espaços que foram promovidos em algum momento não morreram, mas estão enfraquecidos e possivelmente precisam de um novo fôlego.

A partir das entrevistas, é possível notar um olhar distinto entre atores externos e atores locais no que diz respeito à sustentabilidade das ações do projeto – se, por um lado, a presença da FAO no país pode ser um fator para impulsionar a continuidade do fortalecimento promovido pelo Projeto AENSAN, por lado, questiona-se os impactos sobre a participação social no campo principalmente devido ao relevante grau de partidarização das ações nele empreendidas e pelo conflito de interesses entre os diferentes atores envolvidos. A mudança na representação da sociedade civil no âmbito da INCOPAS e uma aparente falta de compromisso no exercício de transmitir o conhecimento adquirido nas oficinas de formação promovidas se mostraram como uma fragilidade na garantia da manutenção desse diálogo entre os atores, contribuindo para sua desarticulação e limitação em sua incidência junto ao governo. Além disso, como mencionado pelos entrevistados, a conjuntura política e as prioridades do governo eleito se colocam como elementos centrais para o grau de participação social e abertura para diálogo – o que é posto em jogo ao considerarmos a volatilidade das políticas e programas no campo.

Os entrevistados manifestam, portanto, preocupação com a partidarização do tema da segurança alimentar e nutricional e com os interesses conflitantes entre o Estado, o setor privado e os atores da sociedade civil. A utilização de programas de assistência social, como programas de transferência de renda e distribuição de alimentos, como forma de garantir o apoio dessas populações como base eleitoral é um ponto de inflexão na estratégia nacional de melhoria da situação alimentar e nutricional do país, resultando em um sistema politizado que favorece grupos específicos em detrimento de outros. O setor privado é assim visto como chave

nesse cenário, detendo influência significativa em outros espaços para além da INCOPAS – espaço esse onde já quase não atuam e onde não desfrutam da confiança dos demais atores representados, como indicado pela Entrevistada 02. Isso se reflete, por exemplo, na utilização de recursos da cooperação internacional para aquisição de alimentos para distribuição de grandes produtores agrícolas – enquanto camponeses e pequenos produtores se veem em desvantagem perante a falta de apoio e investimento do Estado.

Em suma, a sustentabilidade do fortalecimento dos espaços de diálogo promovido pelo Projeto AENSAN parece ter sido fragilizado nos anos que se seguiram à sua operacionalização. A partidização da questão alimentar, os interesses políticos e a influência do setor privado colocaram desafios ao envolvimento da sociedade civil – que, por sua vez, se encontra desarticulada e com baixa capacidade de incidência, segundo os representantes entrevistados. Desse modo, há uma relação intrínseca da institucionalidade da segurança alimentar e nutricional com o contexto político, econômico e social dos países, sendo de suma importância que esses elementos sejam considerados ao olharmos para iniciativas de cooperação internacional e, em específico, para a questão da participação social no campo da SAN. Assim, discorrer acerca da política dos alimentos implica adotar uma lente de análise maior a fim de englobar os diversos atores, ideias, conflitos, interesses, tensões e expressões daquela – a política dos alimentos se refere, assim, às práticas, disputas e antagonismos inerentes à dimensão política (*the political*), tal qual sugerido por Mouffe (2005).

Reconhecemos os desafios postos pelo método qualitativo de pesquisa, em especial quando consideramos dados provindos de entrevistas – visto que os relatos partem *de algum lugar* –; no entanto, entendemos que essas dificuldades não invalidam sua contribuição para a pesquisa, sendo parte importante quando consideramos o olhar de atores envolvidos em processos políticos. Ao longo desse capítulo, pudemos observar que as colocações trazidas pelos entrevistados dialogam e complementam os dados e análises feitas nos capítulos anteriores a partir de trabalhos acadêmicos e documentos oficiais. Foi por meio das nossas conversas que pudemos identificar de forma mais clara as atividades que foram realizadas pelo Projeto AENSAN na Guatemala – as oficinas de formação e viagem ao Brasil para acompanhar atividades junto ao CONSEA –, quais foram os atores locais envolvidos nela – governo, sociedade civil e, em menor medida, o setor privado (apesar de não ter sido possível realizar um mapeamento nominal de cada um) –, e os conflitos inerentes ao campo que se colocaram como desafios para a sustentabilidade do fortalecimento promovido – e em última instância, se colocam como obstáculos para a participação social no país.

Como um exercício conclusivo do nosso trabalho, retomamos nosso diálogo com a metodologia do process tracing para examinar a teorização causal que orientou nossa pesquisa e como esse processo se deu após a análise dos dados e literatura aqui mobilizados. Em um primeiro momento, nos voltamos para a forma como os mecanismos causais – ou seja, como a causalidade que leva a um determinado processo – podem ser vistos nesse exercício. Esses mecanismos podem ser entendidos como alegações contrafactuais (*counterfactual claims*), como processos sociais de construção e reconstrução, e como vínculos produtivos (*productive linkages*). No caso de mecanismos como contrafactuais, cada parte do processo é entendida como necessária e suficiente para produzir a próxima – e, conseqüentemente, a falta de um mecanismo pode significar a falta de determinado resultado. Nesse tipo de processo, as inferências causais são analisadas principalmente por meio de comparações controladas, tendo como única diferença a existência (ou não) do mecanismo. No caso de processos sociais, busca-se trabalhar com o contexto e a estrutura social onde determinado processo ocorre combinado à ação social, ou seja, o que os atores fazem dentro desse contexto, a partir de suas intenções, percepções e lugar na sociedade. Esse é um processo, portanto, no qual a teorização do vínculo causal entre as partes tem que levar em consideração cada um desses aspectos socialmente construídos, sendo a análise interpretativa de discursos e/ou práticas sua principal ferramenta.

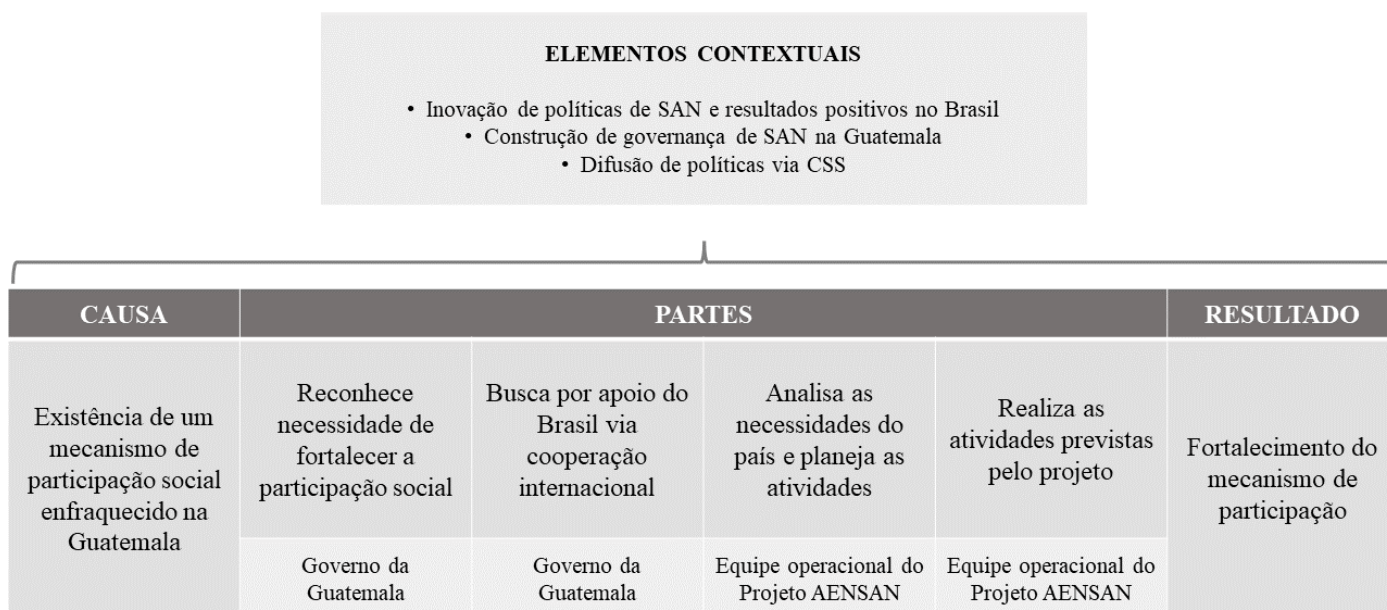
No caso de abordagens que levem em consideração esse vínculo produtivo entre as partes, o objetivo é desvendar teoricamente as ligações entre as partes e compreender como essas acontecem para produzir determinado resultado. A teoria, portanto, torna explícita a lógica causal que une as partes de um processo causal, com destaque para seu entendimento das atividades como ligações causais. Essa abordagem considera então a causa como algo que pode desencadear um processo, no qual as partes se conectam por meio de atividades realizadas por entidades envolvidas, levando a um resultado – e, combinando a teoria causal com a análise de evidências, é possível chegar aos mecanismos reais, ou seja, como de fato aconteceu o processo. Desse modo, teorias causais que partam desse tipo de mecanismo possuem como elementos constitutivos: as partes, compostas por entidades que realizam atividades; as entidades, ou seja, os atores envolvidos nas atividades; as atividades, produtoras de mudança ou o que transmitem forças causais; e uma explicação, como princípio causal entre atividade que desencadeia uma resposta.

Uma boa teorização causal nesse método deve combinar diversos fatores: a causa e o resultado estão claramente definidos; o contexto é claramente especificado, delimitando assim o escopo de operação; o processo é descompactado em partes compostas por entidades envolvidas em atividades; a lógica causal que vincula as atividades das entidades à próxima

parte do processo é explicitada; há “continuidade produtiva”; e o nível de abstração teórica corresponde à situação de pesquisa. Tendo a teoria causal definida, o próximo passo no process tracing é identificar as evidências em potencial que atestem os mecanismos teorizados no caso em análise. Esse exercício faz com que o/a pesquisador/a identifique o que espera encontrar ao longo da pesquisa que evidencie que determinado mecanismo aconteceu (ou não) da maneira que teorizou, sendo uma etapa necessária para identificação de possíveis evidências que possam demonstrar concretamente como se deu determinada parte do processo – sendo importante considerar o peso que encontrar ou não essas evidências têm (BEACH; PEDERSEN, 2019).

Partindo de reflexões sobre o tema da nossa pesquisa e análises iniciais sobre o contexto da cooperação internacional brasileira em SAN e a situação alimentar e nutricional na Guatemala, bem como sua governança de SAN, chegamos à nossa teoria causal.

Figura 6. Teoria causal da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

Apontamos como elementos contextuais do processo a inovação de políticas de SAN e os resultados positivos em combate à fome alcançados pelo Brasil, o movimento de construção de uma governança de SAN na Guatemala e o processo de difusão de políticas via CSS. Todos esses fatores foram analisados nos dois primeiros capítulos do nosso trabalho e, somados aos relatos trazidos pelos entrevistados, podemos concluir que foram determinantes que houvesse um deslocamento de conhecimento, políticas e programas frutos da experiência brasileira e que, em última instância, o Projeto AENSAN pudesse ser operacionalizado de maneira a contribuir

para esse esforço parte da política externa brasileira e da sua inserção no campo da cooperação internacional para o desenvolvimento.

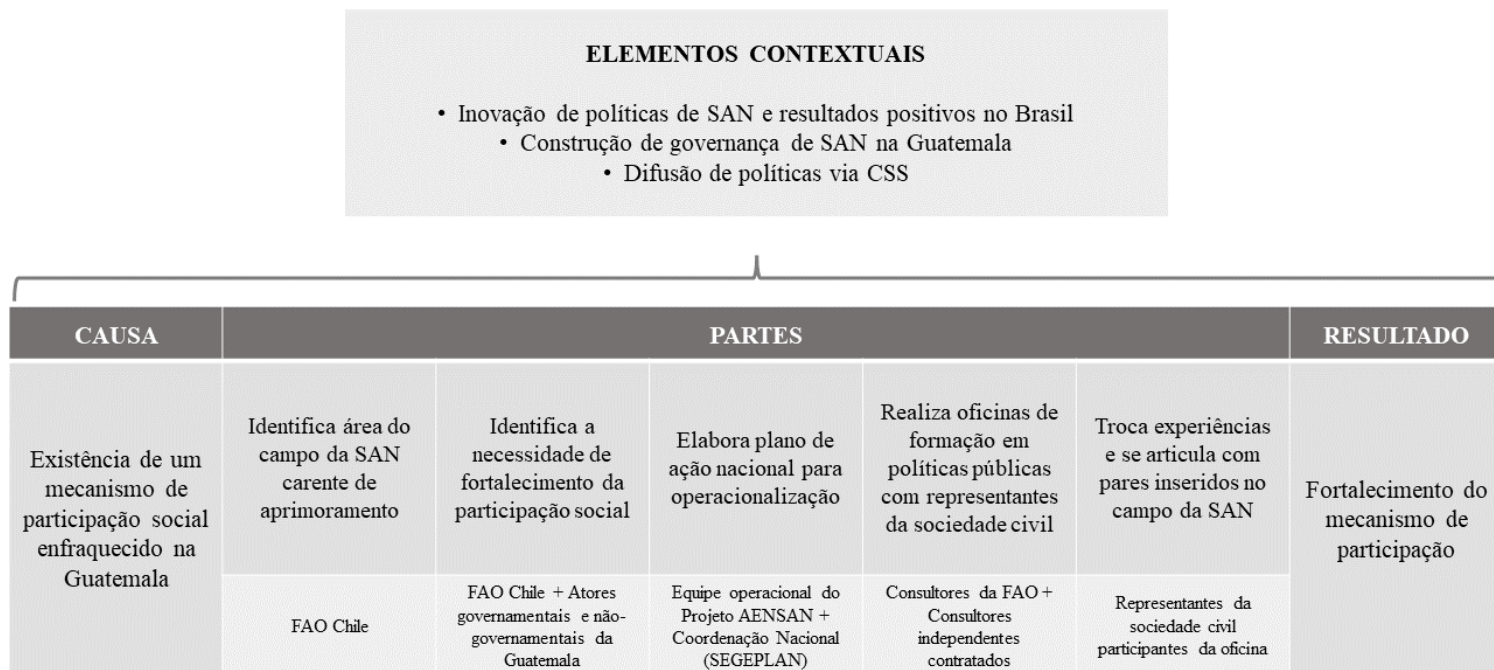
O processo para o qual nós voltamos foi o fortalecimento dos espaços de diálogo e participação social no campo da SAN na Guatemala, para o qual entendemos ter sido causa a existência de um mecanismo enfraquecido – que pudemos averiguar tanto a partir dos trabalhos analisados no segundo capítulo, onde verificamos a fragilidade da governança de SAN no país por conta de mudanças constantes nas prioridades políticas e abordagens entre 2000 e 2015, quanto a partir de comentários feitos pelos atores guatemaltecos entrevistados. Teorizamos como partes do processo o reconhecimento da necessidade de fortalecimento por parte do governo guatemalteco e uma busca pelo apoio do Brasil via a cooperação internacional – levando, portanto, à sua inclusão como país parceiro no Projeto AENSAN –, seguida de uma avaliação das necessidades do país e planejamento de ação pela equipe operacional do projeto e, finalmente, a realização das atividades previstas. As entrevistas realizadas foram um componente-chave para conseguirmos esmiuçar essas partes e avaliar se elas de fato ocorreram – e se não, como se deram. Em primeiro momento, já conseguimos identificar que o processo foi mais complexo e com o envolvimento de mais atores do que havíamos suposto, além de atores externos terem ocupado um lugar de maior destaque em seu início.

Conforme relato da Entrevistada 04, percebemos que a busca por parceiros para o projeto e a identificação das áreas de atuação partiu da FAO, já em tratativas com o governo brasileiro, contando com atores locais nesse exercício. Desse modo, percebemos uma interação entre os distintos atores que compunham a operacionalização do projeto em momento muito anterior ao que havíamos teorizado, demonstrando a complexidade inerente às práticas da cooperação internacional e, mais especificamente, os deslocamentos de instrumentos políticos entre governos, refletindo uma intrincada relação entre níveis subnacionais, nacionais, regionais e internacionais nesse processo. Além disso, essa interação exprime o caráter relacional da transferência de políticas quando percebemos ser um movimento que congrega atores provindos de diferentes espaços de atuação, com distintas noções e vivências dentro do campo da segurança alimentar e nutricional e da cooperação, que devem atuar em conjunto a fim de identificar as ações a serem realizadas no âmbito do projeto.

A segunda parte do processo que teorizamos – a busca pelo apoio brasileiro – se apresenta assim em uma lógica inversa, na qual os países parceiros foram, na verdade, abordados pela equipe do projeto para participação. Nossa teoria era de que, considerando a prática de cooperação brasileira ter como característica acontecer sob demanda, essa havia partido da Guatemala, em reconhecimento à experiência de sucesso tida pelo Brasil. O elemento

da demanda foi algo que apareceu no relato da Entrevistada 04, mas chama nossa atenção o movimento feito pelo governo brasileiro no sentido de conjugar pedidos anteriores de apoio e intercâmbio de experiências – pedidos esses que não podemos afirmar se incluíam algum partindo da Guatemala, visto que não encontramos dados a esse respeito – em um projeto para o qual os parceiros foram abordados para assegurar sua participação. A menção feita pela Entrevistada 04 sobre o interesse brasileiro em se aproximar de países do Caribe de língua inglesa, que inicialmente foram cotados para participarem do Projeto AENSAN, ilustra como esse movimento se insere na agenda da política externa brasileira, fazendo sentido que haja um ímpeto mais reativo do que passivo do Brasil no sentido de contribuir para as estratégias nacionais de SAN de países latino-americanos como forma de se consolidar como liderança regional – e, em uma perspectiva ampliada, como liderança do Sul global.

Em retrospecto, a partir principalmente dos relatos dos entrevistados, julgamos que seria necessário expandir a quarta e última parte do processo – nomeadamente, a realização das atividades previstas pelo projeto – de maneira a refletir quais foram essas atividades e os atores envolvidos para além daqueles que compunham a equipe operacional do Projeto AENSAN (Figura 7). Como podemos perceber principalmente nas falas das Entrevistadas 02 e 03, as atividades realizadas na Guatemala contaram com o envolvimento de uma pluralidade de atores – consultores locais e da FAO, guatemaltecos e estrangeiros, responsáveis pela realização de oficinas de formação junto aos representantes da sociedade civil, bem como funcionários do governo guatemalteco responsáveis pela coordenação nacional do projeto e articulação e também os próprios representantes da sociedade civil que participaram das ações. Destacar quais foram essas iniciativas e os atores envolvidos, ao nosso ver, contribui para demonstrar a preocupação com a participação de atores-chave para o fortalecimento desses espaços via formação da sociedade civil e confere importante agência a esses representantes no processo de deslocamento de conhecimento e expertise partindo da experiência brasileira.

Figura 7. Process Tracing: Fortalecimento do mecanismo de participação social na Guatemala

Finalmente, como mencionamos anteriormente, surgiu ao longo da nossa pesquisa uma preocupação com a sustentabilidade desse fortalecimento promovido pelo Projeto AENSAN. Entendemos que esse questionamento extrapola o marco temporal estabelecido para nossas análises; no entanto, sendo a experiência brasileira tão central para o projeto e para o deslocamento de políticas que buscamos analisar, não poderíamos ignorar o processo de desmonte ocorrido a partir de 2016 no país, que enfraqueceu de maneira significativa todo o arcabouço institucional criado na primeira década e meia para o combate à fome e à pobreza. Fica claro quando analisamos esse movimento o caráter inerentemente político da questão alimentar e sua interdependência com os regimes políticos e prioridades por eles estabelecidas – fator esse que também identificamos no caso da Guatemala, cujas políticas sociais para tratativa da desnutrição sofreram mudanças e (des)continuidades ao longo dos anos 2000 muito por conta do peso que a questão ocupou na agenda política nacional. Nesse sentido, como observamos nas entrevistas, não nos parece ser possível afirmar que esse fortalecimento se manteve nos anos posteriores ao encerramento do projeto no país.

Em conclusão, acreditamos que os dados aqui apresentados dialogam de maneira direta com as análises que fizemos a partir de trabalhos acadêmicos e documentos oficiais sobre a cooperação internacional e as experiências brasileira e guatemalteca. A junção de todos esses componentes contribuiu para que pudéssemos aferir a teorização que fizemos com base em

reflexões iniciais acerca do Projeto AENSAN e do contexto internacional, regional e nacional no qual se inseria. Ademais, acreditamos que o nosso trabalho estabeleceu um diálogo com as literaturas de transferência de políticas e de cooperação internacional, compondo um esforço desses campos acadêmicos no sentido de analisar empiricamente a forma como países do Sul Global se inserem nesses movimentos. A experiência do projeto refletiu, assim, particularidades inerentes à forma como esse grupo de países enxerga a cooperação internacional e como eles a operacionalizam, sendo o deslocamento de conhecimento, informação, boas práticas e experiências um fator de suma importância nessa prática que se volta principalmente para a cooperação técnica no intuito de construir capacidades para assegurar o desenvolvimento dos seus parceiros – com quem compartilham relevantes semelhanças em matéria de exploração, desigualdade e interesse em alavancar seu desenvolvimento nesse difícil cenário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O nosso trabalho teve como objetivo, portanto, desenvolver uma análise sobre a cooperação brasileira em segurança alimentar na América Latina. Fruto de experiências acadêmicas anteriores com a pesquisa em segurança alimentar, optamos por uma pesquisa que conjugasse elementos internacionais e nacionais por entendermos que esses não se encontram dissociados – pelo contrário, estão em constante movimento conjunto, em uma importante relação de interdependência que deve ser levada em consideração ao analisar determinados fenômenos políticos. A opção pela América Latina como espaço geográfico se deu considerando a relevância da região para a prática de cooperação brasileira, sendo primordialmente um espaço onde o Brasil possui significativo peso político, econômico e cultural e por isso concentra a segunda maior parcela de projetos de cooperação do país, além de ser também composta por países com os quais compartilhamos um passado marcado pela exploração colonialista e semelhanças em termos de estruturas socioeconômicas.

Nosso primeiro exercício foi, portanto, a escolha do nosso estudo de caso. É importante mencionar que a cooperação brasileira em segurança alimentar compreende um amplo leque de ações e iniciativas nas quais o país está envolvido, acontecendo inclusive por meio de diversas instâncias e organizações – podemos destacar, por exemplo, a atuação brasileira do Mercosul para a criação da REAF e lançamento da IALCSH/FAO) se considerarmos aquelas desenvolvidas no âmbito regional. Desse modo, optamos pela análise de um projeto em específico que tinha como um dos seus componentes a questão da participação social – componente esse que é um dos maiores expoentes da experiência brasileira em SAN e com o qual gostaríamos de dialogar na pesquisa. Foi assim que chegamos ao Projeto de Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e de Superação da Pobreza nos países da América Latina e Caribe (GCP-RLA-193-BRA) – nomeado por nós Projeto AENSAN para facilitar sua identificação ao longo da pesquisa.

Nosso principal questionamento que nos levou a realização dessa pesquisa era entender como, por meio da cooperação, um componente tão essencial para o combate à fome no Brasil e tão inerente ao processo político-social brasileiro como a participação social – fruto de intensa mobilização e articulação da sociedade civil durante o período de redemocratização – poderia servir de norteador de ações, criação e fortalecimento de estruturas já existentes em outros países – que a despeito das similaridades que pudessem ter com o Brasil, ainda assim possuíam um tecido social e institucionais que possivelmente não operavam da mesma maneira. Nosso interesse, portanto, era indagar como essas particularidades eram consideradas em uma

iniciativa como essa, o que nos levou a optar por não trabalhar com as instâncias regionais envolvidas no projeto, mas sim com os países; considerando nossa escolha pelo exame da participação social, selecionamos o caso da Guatemala como aquele a ser analisado, visto os resultados positivos aparentemente obtidos pelo Projeto AENSAN.

O caminho que nossa reflexão seguiu foi aquele de pensar esses elementos a partir do enfoque da transferência de política pública. Surgida como um subgrupo da literatura de política comparada, a transferência é parte de um conjunto de estudos que explora os deslocamentos de instrumentos – como políticas, programas, modelos etc. – entre distintos arranjos político-administrativos. Entendemos assim que as iniciativas de cooperação técnica as quais o Projeto AENSAN se propunha a desenvolver poderiam ser vistas sob essa categoria analítica, em um exercício de entender como esse movimento acontece, quais são os atores envolvidos nesse processo e como esses instrumentos são recebidos. A definição do nosso objeto de pesquisa e opção pelo diálogo com essa literatura nos permitiu, portanto, determinar como nosso objetivo a análise da cooperação brasileira em SAN sob a ótica da transferência de políticas públicas e, mais especificamente, nos propomos a identificar os atores envolvidos no fortalecimento dos espaços de diálogo na Guatemala, as dinâmicas de recepção dessa concepção de participação social nesse contexto e a sustentabilidade das ações promovidas.

Nosso interesse em entender como aconteceu esse movimento – ou seja, como se deu a operacionalização do projeto no caso do país centro-americano, examinando como as ações se iniciaram, quais foram as atividades desenvolvidas e os atores que dela participaram –, em uma perspectiva comparada à experiência brasileira de construção da governança de SAN, nos levou a escolher uma metodologia de pesquisa que julgamos seria capaz de captar esse que entendemos ser um processo. Desse modo, nossa escolha pelo *process tracing* foi orientada no sentido de buscar encontrar relações de causalidade entre os elementos inerentes a essas ações de maneira a conseguir compreender como esse encadeamento de fatores levou ao resultado de fortalecimento dos espaços de diálogo com sociedade civil na Guatemala, tal qual verificado pela avaliação final do Projeto AENSAN. É interessante mencionar que essa metodologia tem como uma de suas vantagens sua capacidade de assimilar processos complexos e dinâmicos, que não necessariamente seriam captados por métodos puramente estatísticos; todavia, observamos que o encaminhamento da nossa pesquisa do sentido de adicionar questões que extrapolavam o processo em si sendo analisado – no caso, a sustentabilidade das ações muito por conta da partidização do tema no país – demonstram como processos políticos são plurais e multifacetados, sendo um desafio olhar para eles de maneira puramente linear.

Por esse ângulo, é importante ter em mente que esses processos não acontecem em um vácuo conjuntural, mas sim estão intrinsecamente relacionados a demais processos que levam a eles. No caso do nosso objeto, identificamos elementos contextuais de suma importância que contribuem para explicar não somente a existência do Projeto AENSAN, mas também a forma como ele foi operacionalizado entre os atores envolvidos. Levando em consideração esses fatores, decidimos por nos dedicar a examinar as conjunturas internacionais e nacionais que agiram sobre a forma como o nosso processo em análise se deu. Em um movimento de cima para baixo, iniciamos nossa investigação nos dedicando ao contexto internacional no qual o projeto se inseria, destacando inicialmente os seus componentes e previsões de atividades, bem como os resultados por ele alcançados, de maneira a ilustrar como esses dialogavam com um contexto particular à época de (re)emergência da Cooperação Sul-Sul e fortalecimento dos laços entre os países do Sul Global – movimento esse capitaneado pelo Brasil, em conjunto com demais países em desenvolvimento, e que portanto era parte relevante da estratégia de política externa do país especialmente na América Latina.

Ao longo do nosso primeiro capítulo, pudemos então examinar como essa reorientação em direção ao Sul, com a transformação de países tradicionalmente receptores de iniciativas de cooperação dos países considerados desenvolvidos em provedores de cooperação internacional, teve um impacto relevante na forma como a cooperação passou a ser vista e empreendida. Partindo de um modelo focado primordialmente na ajuda econômica, caracterizado pela imposição de condicionalidades muitas das vezes pouco benéficas para os países que deveriam segui-las, os anos 2000 são marcados pelo fortalecimento de princípios de horizontalidade e ganha-ganha nas práticas de cooperação do Sul. Soma-se a isso a preferência por uma cooperação técnica, não focada na ajuda econômica, fazendo com que houvesse um esforço no sentido de apoiar a construção de capacidades dos países parceiros. A experiência e o conhecimento despontam como fatores essenciais para essa prática de cooperação, o que leva, por exemplo, à busca de parcerias entre esses países provedores e organizações internacionais – instâncias notadamente reconhecidas pelo seu acúmulo de conhecimento sobre os temas nos quais atuam e com capilaridade em diversos países, fazendo com que tragam relevantes aportes para as iniciativas promovidas.

A segurança alimentar e nutricional é um dos temas para os quais a cooperação se volta. Como apresentamos na breve recapitulação histórica que fizemos da criação do conceito – e, conseqüentemente, desse campo – no âmbito internacional, a preocupação com a questão alimentar foi algo que se expandiu para além dos limites dos Estados, tornando-se uma questão na agenda política internacional e orientando ações conjuntas entre países e organismos

internacionais. Na América Latina, a questão alimentar é algo muito presente inclusive no desenvolvimento dos países da região, considerando seu histórico colonial e a contínua reafirmação do seu caráter agroexportador perante o comércio internacional. Esse cenário vem acompanhado de profundas dicotomias onde, de um lado, encontram-se países reconhecidos como grandes produtores de alimentos e, por outro, vemos suas populações serem afetadas pela fome e desnutrição – resultado de uma produção voltada para abastecimento do mercado externo e pouca atenção dada àquela responsável pelo mercado interno, sendo essa primordialmente oriunda da agricultura familiar e de pequenos produtores.

O que percebemos ao longo do nosso primeiro capítulo foi, portanto, que o Projeto AENSAN se encontra em uma confluência de processos internacionais bastante relevantes no campo da cooperação e especialmente da segurança alimentar e nutricional, sendo essa macro conjuntura um fator central para sua criação no âmbito de um programa de cooperação entre o Brasil e FAO e para a orientação de suas ações no sentido de promover uma assistência técnica para os países parceiros na construção e fortalecimento de instrumentos de governança da SAN em seus ordenamentos político-administrativos. Ao analisar esse movimento, percebemos também como existe uma interdependência entre processos internacionais e nacionais; a empiria nos mostra, por exemplo, a estreita relação entre a criação do projeto e os interesses de política externa brasileiros à época, cuja pretensão em se firmar como um dos representantes do grupo de países do Sul passa também pelo seu posicionamento como liderança regional, fazendo com que a América Latina seja um espaço por excelência para o desenvolvimento de projetos de cooperação e estreitamento de laços do país com os demais – demonstrando como as políticas de cooperação são um instrumento essencial para a política externa de um Estado.

Além disso, como mostramos por meio do diálogo com a literatura da transferência de políticas públicas, as experiências nacionais são componentes notáveis para esse deslocamento internacional. As inovações em matéria de política social no Brasil, focadas no combate à fome e à pobreza em grupo sociais em situação de vulnerabilidade, contribuem para impulsionar processos semelhantes em demais países na região, indicando a existência de um processo de difusão de políticas entre esses países. Partindo de definições já sugeridas na literatura, entendemos que o Projeto AENSAN se insere nesse processo a partir do olhar da transferência no sentido que ele se trata de um exercício *coordenado* de deslocamento de políticas, programas e princípios da governança de SAN brasileira para os países e instâncias regionais parceiras. Fica claro, portanto, por meio da análise do projeto como objeto empírico, a relação existente entre a cooperação e transferência – uma não necessariamente implica na outra, se

considerarmos as distintas formas que elas podem ser praticadas, mas podemos concluir que as analisar em conjunto é relevante para pensar suas dinâmicas e vínculos.

A importância das experiências nacionais nos levou, portanto, ao segundo capítulo do trabalho quando nos voltamos para examinar os processos de construção da governança de segurança alimentar nos dois países de referência para o nosso estudo. Ambos os países, como observamos, possuíam um histórico de tentativas ao longo do século XX de preocupação e tentativas de solução da questão alimentar; todavia, de igual modo, a supressão de direitos sociais característica de regimes autoritários vividos pelo Brasil e pela Guatemala são um ponto de inflexão para que pouco tenha se avançado nesse sentido. Os processos de redemocratização se colocam assim como uma janela de oportunidade para que o tema volte a figurar na agenda política e, conseqüentemente, que esforços sejam feitos para criação de um arcabouço institucional com o objetivo de assegurar melhorias nos índices de segurança alimentar das suas populações. É relevante observar que apesar dos períodos de transição democrática serem temporalmente semelhantes, é somente no final dos anos 90 que a Guatemala põe fim a décadas do conflito armado capitaneado por guerrilheiros em revolta com a acentuada desigualdade social existente no país.

Nosso objetivo ao revisitar a experiência dos dois países parte de apontamentos na literatura que indicam a maior facilidade e probabilidade de um processo de transferência de políticas acontecer entre ordenamentos semelhantes, não somente em termos de estrutura político-social, mas também em relação a questões históricas em comum. Em primeiro momento, é possível fazer essa leitura em relação aos dois países – e os demais latino-americanos, se ampliarmos nosso olhar: ambos compartilham um histórico de exploração colonial, de imposição de um modelo econômico agroexportador como principal motor da economia e do seu desenvolvimento, de subjugação de povos originários e de enraizada desigualdade entre grupo sociais – com destacada parcela da população em situação de vulnerabilidade –, de períodos sob regimes militares autoritários marcados pela forte repressão social e exclusão de direitos políticos. De igual maneira, notamos que ambos os países passaram por uma relevante orientação política com vistas a promover melhorias sociais durante período semelhante – a primeira década e meia dos anos 2000, marco temporal da nossa pesquisa e momento no qual o Projeto AENSAN é operacionalizado –, com esforços dos governos em criar institucionalidades para tal.

Todavia, um olhar mais detalhado das conjunturas e estruturas nas quais esses esforços foram realizados nos mostra que havia diferenças relevantes para que os resultados obtidos não fossem os mesmos. No caso brasileiro, podemos mencionar, em se tratando da questão da

participação social na governança de SAN, uma maior maturidade política e organização da sociedade civil que permitiu uma maior incidência dessa sobre as decisões governamentais – resultando, por exemplo, na recriação do CONSEA e do peso de suas deliberações para as políticas e programas que viriam a ser criados e implementados no país. Além disso, não podemos ignorar que o período, apesar de marcado por uma crise alimentar fruto da especulação sobre as commodities, se caracterizou também por ser um momento economicamente vantajoso especialmente para os setores do agronegócio, garantindo a manutenção de um governo de coalizão e manutenção de um compromisso institucional entre os atores de campo que, em última instância, permitiu que o Governo Federal financiasse e avançasse nas políticas de combate à fome – não deixar de haver, é claro, tensões e conflitos entre atores desse modelo produtivo dual brasileiro.

No caso guatemalteco, a análise de trabalhos acadêmicos e documentos oficiais indicou ter havido uma preocupação por parte dos governos em solucionar os problemas relativos aos altos índices de desnutrição no país. Todavia, a apesar de um esforço para reconhecer o caráter multidimensional da questão e suas causas socioeconômicas e estruturais, o período foi marcado por soluções duais – por um lado, com um foco significativo em soluções assistencialistas e de curto prazo e, por outro, por tentativas de implementação de políticas e programas de médio e longo prazo. Esse foi também um momento no qual o país avançou para criação de uma lei e política nacional para garantia da segurança alimentar e nutricional, demonstrando o compromisso que o Estado guatemalteco buscava assumir para redução da desnutrição crônica. Assim como o Brasil, a sociedade civil também conquistou espaço no campo da SAN e nas negociações com o governo; no entanto, essa interlocução não se deu de maneira contínua e sua incidência não se mostrou tão fortalecida a ponto de ter suas reivindicações atendidas pelos representantes políticos. Uma significativa fragilidade na governança de SAN no país foram as constantes mudanças de reorientação e políticas conforme ocorriam as transições de governo, representando notáveis quebras no fluxo de ações e debilitando as instituições existentes.

Os dados analisados demonstram que apesar das semelhanças compartilhadas entre os dois países como aquelas que apontamos anteriormente, existem elementos particulares aos seus ordenamentos político-administrativos e às suas estruturas socioeconômicas que influenciaram sobre a forma como suas estratégias e governanças de SAN foram criadas e implementadas, agindo também na maneira como essas resultam em avanços ou não no combate à fome e à desnutrição. Tal constatação corrobora o que estudos anteriores apontaram acerca da estreita relação entre as políticas alimentares – em todo seu espectro, desde questões

produtivas até sociais – e o regime político nas quais elas atuam. Essa conexão acrescenta um relevante fator de complexidade quando pensamos no deslocamento de instrumentos entre regimes, sendo necessário considerar o real impacto que esses podem ter quando implementados em uma conjuntura distinta daquela de onde partiram, além de chamar atenção para eventuais necessidades em matéria de adaptação dessas às realidades locais.

A fragilidade institucional – em especial, da participação social – e particularidades locais foram questões que surgiram no terceiro e último capítulo do nosso trabalho, quando examinamos os relatos de atores entrevistados sobre o envolvimento da sociedade civil no campo da SAN na Guatemala e as iniciativas promovidas pelo Projeto AENSAN no país. Esse capítulo trouxe informações relevantes para compor o quadro que buscamos construir sobre o cenário no qual o projeto foi operacionalizado no país centro-americano, além de ter trazido relatos de pessoas envolvidas nas iniciativas que foram realizadas pelo projeto – elemento esse que não tínhamos tido acesso nas análises dos documentos que conseguimos obter, sendo de destacada importância para entendermos o processo de fortalecimento dos espaços de diálogo no país. A possibilidade de conversa com representantes da FAO que estiveram envolvidos na coordenação regional do projeto contribuiu para que pudéssemos compreender a forma como essa aconteceu entre o Brasil e a organização internacional, demonstrando uma relação de confiança por parte do governo brasileiro nos princípios e atuação da organização, além da sua notável capilaridade na região para alcançar os países parceiros, e um reconhecimento por parte da FAO da expertise brasileira no que diz respeito às políticas e programas de SAN.

O contexto da participação social no campo da SAN relatado pelos entrevistados guatemaltecos dialoga com o que examinamos no capítulo anterior, mostrando que apesar de existir uma gama de atores – organizações não-governamentais, movimentos sociais, representantes de grupos sociais e instâncias governamentais – atuando no sentido de assegurar sua incidência sobre as políticas e programas de segurança alimentar, essa ainda se vê institucionalmente fragilizada. Assim como observamos dois caminhos de ação por parte do governo – de uma vertente assistencialista, usualmente privilegiada, à uma que tenta lidar com os fatores estruturais socioeconômicos que levam aos alarmantes índices de desnutrição crônica no país –, o que mesmo é visto em relação à sociedade civil, sendo essa composta por organizações que trabalham no suporte às ações imediatas a serem tomadas para garantir uma melhora no quadro alimentar e nutricional de grupos vulnerabilizados, enquanto que outros buscam indicar sobre a agenda do DHAA e promover mudanças de médio e longo prazo no cenário social, político e econômico guatemalteco. Nesse ínterim, a relação tensionada com os governos e a iniciativa privada desponta um obstáculo para que a sociedade civil consiga ter

seus pleitos levados em consideração na formulação e implementação de políticas de SAN – tal qual acontece no caso brasileiro, onde o CONSEA foi peça central nesse tabuleiro.

Chamou nossa atenção o relato da então coordenadora nacional do projeto, vinculada à SEGEPLAN, sobre ter sido necessário fazer um trabalho de articulação entre a sociedade civil para que essa se pusesse em contato e se mobilizasse – sendo esse um dos pontos positivos alcançados pelo projeto conforme indicado pela então representante do setor das ONGs que participou das iniciativas realizadas. Seu comentário nos parece ir de encontro com a observação feita pela então coordenadora regional vinculada à FAO sobre a importância do amadurecimento político e articulação da sociedade civil para que conseguisse realizar incidência sobre o campo; a despeito de fragilidades que poderiam vir a existir, esse processo de amadurecimento e mobilização foi de suma importância para a experiência brasileira e um dos fatores que levaram a sociedade civil a conquistar um espaço tão relevante na estrutura institucional brasileira. Esse é mais um dos pontos que podemos destacar como ilustração da relação entre essas políticas e os regimes sociopolíticos dos países, bem como a atenção a ser tomada quando tratamos de projeto de cooperação que promover algum tipo de deslocamento de políticas, modelos e princípios entre dois ordenamentos – atenção essa que as entrevistas indicam ter sido dada quando da operacionalização do Projeto AENSAN no país.

A menção feita por uma das entrevistadas em relação ao cuidado de consultores independentes e da FAO responsáveis pela oficina de formação realizada com os representantes da sociedade civil guatemalteca – oficinas essas que se mostraram como principal atividade realizada pelo projeto na busca pelo fortalecimento dos espaços de diálogo – dialoga diretamente com as observações feitas ao longo da nossa pesquisa sobre a consideração das particularidades locais. A formação parece ter levado em conta o nível de conhecimento dos participantes, além de ter usado de suas vivências como ponto de referência para que fossem compartilhados conhecimentos e boas práticas em matéria de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de segurança alimentar, o que, ao nosso ver, permite uma melhor compreensão e assimilação dos conteúdos sendo transmitidos, além de conferir agência sobre os participantes no sentido de que eles puderam exercitar sua ação a partir dos seus conhecimentos prévios sobre a situação alimentar no país e, especificamente, em seus territórios de atuação. A preocupação demonstrada pelo projeto nos parece estar diretamente ligada aos princípios da CSS na direção de promover uma construção de capacidades locais e se afastar de práticas de cooperação que impõem modelos e instrumentos a despeito de sua adequação às realidades locais. De mesmo modo, é também indicativo do que estudos da área de transferência vem debatendo sobre a complexidade desse processo, sugerindo a importância de ir além de

uma visão estritamente linear desse ao assumir uma visão relacional que leve em conta os distintos atores e dinâmicas envolvidas nesse deslocamento.

Esse desafio à visão da transferência como um processo linear e bem definido apareceu ao longo da nossa pesquisa também quando surgiram questões nossas sobre a sustentabilidade do fortalecimento promovido pelo Projeto AENSAN. Considerando a suscetibilidade de mudanças na governança de SAN a depender dos interesses e agenda política dos governos, nos pareceu natural indagar o quanto esse resultado positivo alcançado pelo projeto se manteve nos anos seguintes – ainda mais tendo em mente o histórico da fragilidade institucional no país e tendo também como exemplo o desmonte vivido pelas políticas brasileiras a despeito da maior solidez que demonstravam ter em relação ao país centro-americano. Novamente, a relação intrínseca do campo da SAN com a política aparece como fator essencial para explicar os processos, tendo sido comentado por entrevistadas envolvidas com o projeto como essa mobilização e articulação feita durante sua operacionalização não parece ter encontrado continuidade na governança guatemalteca, estando a participação social enfraquecida perante o governo nacional e a iniciativa privada – um ator que mantém seu status diferenciado frente à sociedade civil, de acordo com os relatos ouvidos durante a pesquisa. A garantia de um compromisso com as ações promovidas pelo projeto surgiu de uma entrevistada como um possível caminho que poderia ter sido incorporado a ele para tentar contornar a situação; em uma perspectiva mais ampla, acreditamos que essa preocupação deva ser inerente à cooperação internacional, podendo inclusive essa contar com maior participação social.

O que o nosso estudo mostrou ao longo de sua realização foi a acentuada interdependência entre os diferentes níveis de política – nacional, regional e internacional –, adicionando uma complexidade ao caráter já multifacetado da segurança alimentar e nutricional. Os princípios da cooperação internacional brasileira – e em última instância, da CSS – encontraram lugar na operacionalização do Projeto AENSAN, considerando seu caráter primordialmente técnico e uso de uma estrutura triangular de coordenação em reconhecimento às vantagens de contar com a FAO como parceira em sua execução. Apesar de termos usado uma metodologia que busca explicar os fenômenos políticos a partir de uma perspectiva processual, tentando dar conta da sua complexidade, podemos notar que esses são atravessados por diversos outros processos, fatores e atores que influenciam sobre as causalidades que conectam cada uma das suas partes. Tal configuração, ao nosso ver, não invalida o uso dessa metodologia, apenas chama atenção para a necessidade de que as pesquisas levem em consideração a natureza plural desses fenômenos e a sua correlação. O mesmo pode ser dito quando pensamos nos estudos de transferência quando pensamos na relevância de pesquisas

que se voltem para experiências do Sul Global, onde esses deslocamentos acontecem em ordenamentos complexos que demandam um olhar para além do linear.

Dentre os desafios que encontramos ao longo do nosso trabalho, destacamos como o maior deles o acesso a dados suficientes para realização da pesquisa, especialmente acerca da experiência guatemalteca no campo da SAN e da própria operacionalização do Projeto AENSAN. Ao primeiro tópico, atribuímos tratar de um campo de pesquisa ainda em construção; tomando o cenário acadêmico brasileiro, podemos observar que trabalhos voltados para questões alimentares, de segurança alimentar e sobre as políticas e programas empreendidos no país são cada vez mais desenvolvidos. Nesse contexto, a publicização da dramática situação da alimentar dos brasileiros, tendo o país atingido a triste marca de 33 milhões de pessoas em situação de fome, o espaço cada vez maior no debate público sobre alimentação e a reeleição do Presidente Lula em 2023 são elementos que acreditamos estão contribuindo também para impulsionar a produção científica sobre o tema, colaborando para que trabalhos que retomem a experiência de sucesso no início dos anos 2000 de forma a examinar possíveis caminhos, erros e acertos que podem guiar as ações futuras. Movimento semelhante parece ser muito relevante de acontecer nos demais países da região latino-americana, permitindo não somente que o tema quase destaque nas agendas políticas, mas também que conhecimento seja produzido para apoiar esse movimento – conhecimento esse que, conforme vimos no trabalho, é essencial para a construção de estratégias, políticas e programas efetivos.

A despeito dessa dificuldade – que buscamos contornar realizando uma triangulação entre os dados que conseguimos obter, seja de forma documental, textual e pelas entrevistas realizadas –, julgamos termos conseguido apresentar um apanhado conciso sobre os temas os quais nos propomos analisar – a cooperação internacional, as ações do campo da segurança alimentar, as experiências nacionais, o deslocamento de políticas entre distintos ordenamentos político-administrativos e a complexidade inerente aos fenômenos políticos. Desse modo, esperamos termos contribuído para o desenvolvimento desses campos acadêmicos – nomeadamente, os estudos de cooperação internacional e de transferência de políticas públicas – ao explorar a experiência brasileira ilustrada pelo Projeto AENSAN e sua atuação para fortalecimento da sociedade civil – um ator tão relevante para esses processos – e como, em última instância, essa é representativa das práticas de cooperação de países do Sul Global – uma região do globo tão permeada de contradições, desafios e desigualdades, mas que demonstra constantemente sua importância para a sociedade internacional e seu acúmulo de expertise em busca do desenvolvimento em um cenário social, político e econômico tão adverso.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO; FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Proyecto de Apoyo a las Estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), y de Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe**. 2018

AYLLÓN, B. La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. **Carta Internacional**, [s.l.], v. 2, n. 2, p. 32–47, 2007.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods: foundations and guidelines**. 2. ed. Ann Harbor: University Of Michigan Press, 2019. 310 p.

BEGHIN, Nathalie (Colaboradora). NOTAS DE POLÍTICA SOCIAL - O COMBATE À FOME DE VARGAS A BOLSONARO. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, [S.L.], n. 29, p. 1-28, 21 nov. 2022. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada - IPEA. <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps3>.

BEGHIN, Nathalie. **A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional na Área de Segurança Alimentar e Nutricional: Avanços e Desafios - Onde estamos e para onde vamos?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos - INESC. ago. 2014. 104 p.

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 1, p. 289-330, abr. 2015.

BRASIL. Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 14, 26 nov. 2007.

BRASIL; FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Projeto Regional para a América Latina e Caribe: DOCUMENTO DE PROJETO**. Brasília, 2012. 44 p.

BUNCE, Valerie; WOLCHIK, Sharon. Transnational Networks, Diffusion Dynamics, and Electoral Change in the Postcommunist World. *In*: GIVAN, Rebeca Kolins; ROBERTS, Kenneth M.; SOULE, Sarah A. (Eds). **The Diffusion of Social Movements: Actors, Mechanisms and Political Effects**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 140-162.

CONSEA – CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira.** Brasília, nov. 2009. 90 p.

CONSTANTINE, Jennifer; SHANKLAND, Alex. From Policy Transfer to Mutual Learning? **Novos Estudos - Cebrap**, [S.L.], v. 36, n. 01, p. 99-124, mar. 2017. Novos Estudos - CEBRAP. <http://dx.doi.org/10.25091/s0101-3300201700010005>.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. Das Vias para o Desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. In: VII Congresso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, 2016, Madrid. **Anais [...]**. Madrid: GIGAPP, 2016. p. 1-25.

DELGADO, Nelson; ZIMMERMANN, Silvia. **Políticas Públicas para Soberania e Segurança Alimentar no Brasil: Conquistas, Desmontes e Desafios para uma (Re)Construção.** Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2022. (Textos para Discussão, n. 83).

DOBBIN, Frank; SIMMONS, Beth; GARRETT, Geoffrey. The Global Diffusion of Public Policies: social construction, coercion, competition, or learning?. **Annual Review Of Sociology**, [S.L.], v. 33, n. 1, p. 449-472, 1 ago. 2007. Annual Reviews. <http://dx.doi.org/10.1146/annurev.soc.33.090106.142507>.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. **Governance**, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 5-23, jan. 2000. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/0952-1895.00121>.

DOLOWITZ, David P.; MARSH, David. Who Learns What from Whom: a review of the policy transfer literature. **Political Studies**, [S.L.], v. 44, n. 2, p. 343-357, jun. 1996. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>.

ELKINS, Zachary; SIMMONS, Beth. On Waves, Clusters, and Diffusion: a conceptual framework. **The Annals Of The American Academy Of Political And Social Science**, [S.L.], v. 598, n. 1, p. 33-51, mar. 2005. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0002716204272516>.

ESTEVES, Paulo; ASSUNÇÃO, Manaíra. South–South cooperation and the international development battlefield: between the OECD and the UN. **Third World Quarterly**, [S.L.], v. 35, n.

10, p. 1775-1790, 26 nov. 2014. Informa UK Limited. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2014.971591>.

EVANS, Mark; DAVIES, Jonathan. Understanding Policy Transfer: a multi-level, multi-disciplinary perspective. **Public Administration**, [S.L.], v. 77, n. 2, p. 361-385, jan. 1999. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-9299.00158>.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Governance of food and nutrition security - Factors for viability and sustainability**: Case studies from seven Latin American countries. Santiago, 2017. DOCUMENTO DE PROJETO. Brasília, 2012. 101 p.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Apoyo a las Estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y de Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe**. 2016.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial**. 1996a.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA. **Plano de Ação da Cúpula Mundial de Alimentação**. 1996b.

FIGUEROA, Cristian David Osorio. **Políticas de seguridad alimentaria**: brasil y guatemala. 2017. 187 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Departamento de Saúde, Universidade Federal de Feira de Santana, Feira de Santana, 2017. Disponível em: <http://tede2.uefs.br:8080/handle/tede/661>.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. AGRICULTURE AND THE STATE SYSTEM: the rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, [S.L.], v. 29, n. 2, p. 93-117, ago. 1989. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9523.1989.tb00360.x>.

GONNET, Cecilia Osorio; OLIVEIRA, Maria Clara; VERGARA, José Miguel. International development cooperation as one of the triggers for the process of public policy transfer. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, p. 8-26, jun. 2020. 10.5752/P.2317-773X.2020v8.n2.p8

GUATEMALA. **El Plan del Pacto Hambre Cero**. Guatemala, 2012.

GUATEMALA. **Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (2014-2015)**, jan. 2017.

GUATEMALA. **Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional para Occidente – Planocc – 2012-2016**. Guatemala: SESAN, out. 2011.

GUATEMALA. **Plan Nacional de Desarrollo: K’atun, Nuestra Guatemala 2032**. Guatemala: CONADUR/SEGEPLAN, 2014.

GUATEMALA. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto n° 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Guatemala, 2005.

GUATEMALA. **Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) 2006-2016**. Guatemala: SESAN, 2006.

HASSENTEUFEL, Patrick; ZEIGERMANN, Ulrike. Translation and translators in policy transfer processes. In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (Ed.). **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham/Massachusetts: Edward Elgar, 2021. p. 58-79.

HEINISCH, Claire. Soberanía alimentaria: un análisis del concepto. In: HIDALGO, Francisco; LACROIX, Pierril; ROMÁN, Paola (eds.). **Comercialización y soberanía alimentaria**. Quito:

HERRING, Ronald J.. How is Food Political?: market, state, and knowledge. In: HERRING, Ronald J. (ed.). **The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society**. Oxford: Oxford University Press, 2015. p. 3-40.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: segurança alimentar**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GUATEMALA. XII CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VII DE VIVIENDA: **RESULTADOS CENSO 2018**. Cidade da Guatemala, dez. 2019.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2011-2013**. Brasília: IPEA, 2016. 184 p.

JULES, Tavis D.; SÁ E SILVA, Michele Morais de. How Different Disciplines Have Approached South-South Cooperation and Transfer. **Society For International Education Journal**, [s.l.], v. 5, n. 1, p. 45-64, 2008.

KUHLMANN, Johanna. Mechanisms of policy transfer and policy diffusion. In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany (Ed.). **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham/Massachusetts: Edward Elgar, 2021. p. 43-57.

LEÃO, Marília; MALUF, Renato S. J. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012. 72 p.

LOURENÇO, Andréia Vigolo; GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia Job. Políticas Públicas Voltadas às/aos Trabalhadoras/es do Campo, das Florestas e das Águas: precedentes e desmontes. In: ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA (ANA). **Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico**: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa. Rio de Janeiro: Sn, 2022. p. 9-47. Disponível em: https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico_ANA-2022.pdf.

MALUF, Renato S.. Economic development and the food question in Latin America. **Food Policy**, [s.l.], v. 23, n. 2, p. 155-172, abr. 1998. Elsevier BV. [http://dx.doi.org/10.1016/s0306-9192\(98\)00026-8](http://dx.doi.org/10.1016/s0306-9192(98)00026-8).

MALUF, Renato S.; PRADO, Bruno. **Atuação brasileira na América Latina e Caribe relacionada com a soberania e segurança alimentar e nutricional**. Rio de Janeiro: CERESAN, fev. 2015 (Textos para Discussão, nº 8).

MALUF, Renato S.; ZIMMERMANN, Silvia A.; JOMALINIS, Emilia. Emergência e evolução da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil (2003-2015). **Estudos Sociedade e Agricultura**, [S.L.], v. 29, n. 3, p. 517-544, 1 out. 2021. Revista Estudos Sociedade e Agricultura. <http://dx.doi.org/10.36920/esa-v29n3-2>.

MARTINS, Sergio Paganini; POMEROY, Melissa. **EVALUACIÓN DEL PROYECTO**: “APOYO A LAS ESTRATEGIAS NACIONALES Y SUBREGIONALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN), Y DE SUPERACIÓN DE LA POBREZA EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE” – GCP/RLA/193/BRA, [s.l.], mai. 2018, 78 p.

MAXWELL, Simon. Food security: a post-modern perspective. **Food Policy**, Great Britain, v. 21, n. 2, p.155-170, maio 1996.

MELLO E SOUZA, André de. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. In: MELLO E SOUZA, André de (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Ipea: Brasília, 2014, p. 11-29.

MILANI, Calor R. S. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 64, p. 211-231, maio/ago. 2012.

MILANI, Carlos R. S.; LOPES, Roberta Nunes. Cooperação Sul-Sul e Policy Transfer em Saúde Pública: análise das relações entre Brasil e Moçambique entre 2003 e 2012. **Carta Internacional**, [S.L.], v. 9, n. 01, p. 59-78, jan.-jun. 2014.

MILANI, Carlos R. S.; SUYAMA, Bianca; LOPES, Laura. **Políticas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento no Norte e no Sul: que lições e desafios para o Brasil?** Friedrich Ebert Stiftung: São Paulo, nov. 2013. 60 p.

MILHORANCE, Carolina; BURSZTYN, Marcel; SABOURIN, Eric. The politics of the internationalisation of Brazil's 'Zero Hunger' instruments. **Food Security**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 447-460, 1 fev. 2019. Springer Science and Business Media LLC. <http://dx.doi.org/10.1007/s12571-019-00898-y>.

MILHORANCE, Carolina; SOULE-KOHNDU, Folashade. South-South cooperation and change in international organizations. **Global Governance**, Boston, v. 23, n. 3, p. 461-481, 2017.

MOUFFE, Chantal. **On the Political**. Abingdon: Routledge, 2005. 144 p

PAARLBERG, R. **Food politics: what everyone needs to know**. Oxford: Oxford Univ. Press. 2010.

PINTON, Florence; YANNICK, Sencébé. Soberania versus segurança alimentar no Brasil: tensões e oposições em torno da agroecologia como projeto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, [S.L.], v. 27, n. 1, p. 24, 1 fev. 2019. Revista Estudos Sociedade e Agricultura. <http://dx.doi.org/10.36920/esa-v27n1-2>.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany et al. Difusão de políticas na América Latina: da importação à exportação. *In: _____*. **Difusão de políticas na América Latina da importação à exportação: anais do seminário internacional sobre difusão de políticas**. São Paulo: Hucitec, 2020. p. 15-49

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany. A prelude to policy transfer research. *In: _____*. **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 1-25

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; FARIA, Carlos Aurélio de. Policy Transfer, Diffusion and Circulation: Research Traditions and the State of the Discipline in Brazil. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 01, p. 13-32, mar. 2017

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; MILANI, Carlos R. S.. Brazilian Perspectives on Policy Transfer and South-South Cooperation. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 44, n. 1, p. 01-24, 2022. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.20224401e20210059>.

PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; PAL, Leslie. NEW FRONTIERS AND DIRECTIONS IN POLICY TRANSFER, DIFFUSION AND CIRCULATION RESEARCH: agents, spaces, resistance, and translations. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 52, n. 2, p. 199-220, abr. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180078>.

RODAS, Carmen Edelmira Salguero. **LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL ORIENTADA A ERRADICAR LA DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN GUATEMALA**: análisis de la gestión intersectorial, sociocultural, territorial y de la interacción entre actores. 2005-2014. 2021. 248 f. Tese (Doutorado) - Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Disponível em: <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/86785>.

ROGERS, Everett M. **Diffusion of Innovations**. 5. ed. New York: Free Press, 2003. 688 p.

RUBIO, Blanca. Soberanía alimentaria versus dependencia: las políticas frente a la crisis alimentaria en américa latina. **Mundo Siglo XXI**, Cidade do México, v. 7, n. 26, p. 105-118, jan. 2011.

SANCHES, Adoniram et al. Brazil's Fome Zero and the Hunger-Free Latin America and Caribbean 2025 Initiative. In: SILVA, José Graziano da (Coord.). **From Fome Zero to Zero Hunger**: A global perspective. A global perspective. [S.L.]: FAO, 2019. p. 44-57.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. *Revista de Administração Pública*, [S.L.], v. 45, n. 6, p. 1847-1868, dez. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122011000600011>.

SATO, Eiiti. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. **Reciis**, [S.L.], v. 4, n. 1, p. 46-57, 31 mar. 2010. Fundacao Oswaldo Cruz. <http://dx.doi.org/10.3395/reciis.v4i1.345pt>.

SCHANBACHER, William D.. **The Politics of Food**: the global conflict between food security and food sovereignty. California: Praeger, 2010. 148 p.

SERRANO, Claudia. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. **Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe**, Santiago, ago. 2005. Serie Mujer y desarrollo.

SHAW, D. John. **World Food Security**: A History since 1945. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2007.

SILVA, José Graziano da; ORTEGA, Jorge; FAIGUENBAUM, Sergio. **Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en America Latina y el Caribe**. Santiago: Programa Dinámicas Territoriales Rurales., 2008. 43 p. (Diálogo Rural Iberoamericano, Documento de Trabajo N°18).

SILVA, Sandro Pereira. A Trajetória Histórica da Segurança Alimentar e Nutricional na Agenda Política Nacional: Projetos, Descontinuidades e Consolidação. **Textos Para Discussão Ipea**, Brasília, n. 1953, abr. 2014.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de et al. Public policies of food and nutrition in Brazil: From Lula to Temer. **Revista de Nutrição**, [S.L.], v. 32, p. 1-13, 2019. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>.

VENTIERI, Nicolás. SADER, Emir, El Nuevo Topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.207 p. ISBN 978-987-629-094-4. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, Buenos Aires, v. 10, p. 213-217, jan./jun. 2011.

WEYLAND, Kurt. Bounded rationality and policy diffusion: social sector reform in Latin America. Princeton University Press: New Jersey, 2006. 297 p.

ZAPATA, Sandra. Reconfiguraciones de poder y políticas de Cooperación Sur-Sur en América Latina en la primera década del siglo XXI. **Revista Andina de Estudios Políticos**, [S.L.], v. 81, n. 2018, p. 31-59, 15 jul. 2018. Revista Andina de Estudios Políticos. <http://dx.doi.org/10.35004/RAEP.V8I1.61>.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) a participar voluntariamente na condição de fonte, ou seja, o sujeito que fornece as informações primárias, para uma pesquisa acadêmica em curso sobre a cooperação internacional brasileira em segurança alimentar e nutricional.

Essa pesquisa tem como fim a produção de dissertação de Mestrado do Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), de responsabilidade da discente Beatriz Alves de Araujo, sob orientação do Prof. Dr. Renato Sergio Jamil Maluf.

Objetivo da Pesquisa

A pesquisa tem como objetivo examinar como políticas de segurança alimentar e nutricional brasileiras foram disseminadas internacionalmente a partir de iniciativas de cooperação internacional entre o Brasil, organizações internacionais e demais países na América Latina e Caribe. Com esse intuito, serão analisadas em detalhes as ações que compreenderam o Projeto GCP-RLA-193-BRA (Apoio às Estratégias Nacionais e Sub-regionais para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), e Superação da Pobreza na América Latina e no Caribe).

A partir dessa pesquisa, esperamos contribuir para o desenvolvimento teórico-científico do campo da segurança alimentar e das políticas públicas, além do levantamento de evidências acerca de projetos desse cunho que possam vir a auxiliar a implementação de ações semelhantes no futuro.

Participação

Para fins de investigação, esta pesquisa utilizará como procedimento metodológico um questionário com questões semiestruturadas que irão nortear o processo de entrevista, a ser conduzido pela discente responsável, com duração prevista de uma hora (1h) a uma hora e trinta minutos (1h30m).

Com a sua autorização, a entrevista será gravada (na modalidade de áudio, se realizada presencialmente, e áudio e vídeo, se realizada de maneira remota) e posteriormente transcrita para seja possível realizar uma análise das suas respostas, experiências e opiniões compartilhadas durante a mesma.

Será garantido ao(à) entrevistado(a) o anonimato em todas as fases da pesquisa. No entanto, a fim de refletir a importância de sua participação na mesma e nas iniciativas nas quais esteve envolvido(a) que justificam sua contribuição para a pesquisa, solicitamos autorização para divulgação de cargo e órgão ao estava vinculado(a) durante a operacionalização do projeto de cooperação internacional a ser examinado.

Direitos do Entrevistado(a)

O(A) entrevistado(a) tem a liberdade e o direito de interromper a entrevista no momento que achar necessário e a mesma não será considerada para fins dessa investigação. Caso o(a) entrevistado(a) não se sinta confortável após a concessão desta entrevista, terá pleno apoio da pesquisadora para esclarecimentos e novas considerações sobre a pesquisa e sua participação nela.

O(A) entrevistado(a) tem a garantia da plena liberdade de se recusar a participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma. Esta pesquisa não proporcionará qualquer despesa ou custo para o(a) entrevistado(a).

Dúvidas e esclarecimentos posteriores podem ser enviados por e-mail para a discente responsável (beatriz.alves.a@gmail.com).

Eu, _____, declaro ter sido informado(a) e concordo em participar, como voluntário(a), do projeto de pesquisa acima descrito.

Assinatura do(a) participante: _____

Data: ____/____/____

Assinatura da entrevistadora: _____

Data: ____/____/____

APÊNDICE B – ROTEIROS DE ENTREVISTA

Roteiro de Entrevista – Atores locais envolvidos nas atividades do Projeto AENSAN

1. ¿Usted podría confirmar la función que ejercía a lo largo del proyecto?
2. Me parece que el comienzo de la década de 2000 fue un período con muchas innovaciones e intentos de crear una gobernanza de la seguridad alimentaria en Guatemala. ¿Usted podría compartir sus impresiones acerca del escenario institucional de las políticas de seguridad alimentaria en Guatemala en este periodo?
3. Cómo fue la participación social en este proceso?
4. En su concepción, cuál o cuáles fueron los impactos generados por el Proyecto 193 en este escenario?
5. ¿Usted podría indicar cuáles fueron los actores involucrados en las actividades del proyecto?
6. ¿Cómo fue el relacionamiento con actores brasileños a lo largo del ejército del proyecto?
7. En Guatemala, ya existía un espacio de diálogo con la sociedad civil, la INCOPAS. ¿Cómo fue el proceso de cooperación brasileña en este tópico? ¿Hubo algún esfuerzo en combinar la visión brasileña acerca de la participación social, a partir de su experiencia con el CONSEA, con la visión y organización ya existente en Guatemala?
8. Usted podría comentar cómo quedaron esos espacios de diálogo después del término del Proyecto 193 en 2017? ¿Hubo una continuación de las iniciativas propuestas? ¿Cuál es la situación actual de la participación social en seguridad alimentaria en Guatemala?

Roteiro de Entrevista – Atores envolvidos com a coordenação do Projeto AENSAN

1. Me gustaría empezar confirmando una información - cuál fue el cargo que usted tenía a lo largo del proyecto? ¿Usted estuvo involucrado desde las negociaciones iniciales para la creación del proyecto?
2. Mi primera pregunta es acerca del comienzo de un proyecto como el 193. La cooperación brasileña está hecha en un modelo on demand y por eso me gustaría comprender como los trabajos empezarán para desarrollar el proyecto. ¿La iniciativa partió del gobierno brasileño o de FAO?

3. Acerca de los demás países latinoamericanos involucrados, ¿cómo fueron seleccionados para participar del proyecto?
4. Las actividades desarrolladas por el proyecto eran distintas entre los países? Por ejemplo, yo tuve la oportunidad de hablar con dos representantes de Guatemala acerca de las actividades de fortalecimiento de los espacios de diálogo con la sociedad civil y ellas me informaron que la principal actividad desarrollada fueron talleres con consultores locales y extranjeros acerca de herramientas para mejorar su participación.
5. ¿Cómo era la relación entre FAO, el gobierno brasileño y los gobiernos de los países involucrados? ¿Los países estaban abiertos a recibir este tipo de soporte?
6. Hubo una preocupación a lo largo del proyecto con lo que pasaría después de su encerramiento? Por ejemplo, una preocupación en crear mecanismos y maneras de garantizar que lo que estaba siendo construido se mantuviese después del fin del proyecto.