

**GOVERNANÇA EM SEGURANÇA ALIMENTAR: monitoramento diante da vulnerabilidade socioambiental**

**SUIANE VALENÇA BRANDÃO**

UFPE - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

**LILIAN SOARES OUTTES WANDERLEY**

UFPE - UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

## **GOVERNANÇA EM SEGURANÇA ALIMENTAR: Monitoramento diante da Vulnerabilidade Socioambiental**

### **1. INTRODUÇÃO**

O processo de investigação deste artigo parte do problema central da dificuldade de entendimento sobre como políticas envolvendo Governança em Segurança Alimentar são monitoradas, considerando a complexidade do processo decisório e das formas de atuação, bem como da interação entre dimensões, atores e arenas de ação envolvidos, além das características contextuais peculiares.

O cenário da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil está em construção e o marco regulatório responsável pela instituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) é relativamente recente, e está representado pela Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006. A Lei apresenta o conceito de referência trabalhado nacionalmente de SAN, que é:

a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, e ambientalmente sustentáveis (BRASIL, 2006).

Este conceito passou a ser objetivo de política pública, a partir da mobilização de uma série de segmentos da sociedade civil organizada, de instituições acadêmicas e técnicas que contribuiu para a criação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). Para que aquele venha a se consolidar nacionalmente, faz-se necessária a integração entre atores governamentais e intersetoriais (RIGON *et al.*, 2016).

A PNSAN, homologada pelo Decreto nº 7.272 de 25 de agosto de 2010, foi desenvolvida no intuito de contribuir para a garantia da produção, distribuição e acesso a alimentos para a população Brasileira de forma geral, de modo a promover saúde e nutrição. Assim, tal política foi concebida para ser considerada em todas as fases que envolvem produção e consumo alimentar e prevê o envolvimento das mais diversas áreas do conhecimento, tais como agricultura, educação, economia, administração, proteção e promoção social, meio ambiente (RIGON *et al.*, 2016).

Quando concebida, a implementação da PNSAN ficou a cargo da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), e o instrumento norteador de monitoramento foi o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) – 2016/2019, construído intersetorialmente pela CAISAN e embasado pelo Plano Plurianual 2016/2019, na intenção de agregar as diversas áreas e atores da SAN. Ainda, a PNSAN era monitorada pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), órgão de assessoramento vinculado à Presidência da República, responsável, além do monitoramento, pelo controle social na formulação e execução da referida Política (CAISAN, 2016; JAIME, 2019).

A partir da transição do Governo Federal em 2019, várias políticas foram modificadas e, dentre elas estava a revogação do inciso e artigo da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional de 2006 a contar da publicação da Medida Provisória 870, cuja ação tornou extinto o CONSEA na estrutura organizativa do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (JAIME, 2019).

O Conselho tinha o relevante papel de dar apoio ao Governo, estreitar as relações entre governo e sociedade sobre as definições de como deveria ocorrer a produção de alimentação adequada, cuja composição era feita a partir de membros voluntários da sociedade civil de distintos setores sociais. A partir deste canal, havia a facilitação e possibilidade de concepção, articulação e definição de programas integrados entre governo federal e governos estaduais e

municipais, incluindo as parcerias público-privadas e as articulações com organizações da sociedade civil. Contudo, desde a mudança estrutural na organização da União, a gestão da referida Política passou a ser feita pelo Ministério da Cidadania, cuja previsão do conselho como parte do processo não é observada até então (JAIME, 2019).

A Política de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) brasileira definiu suas ações e princípios com base na estrutura de dimensões apontada por Gross *et al.* (2000) e pela FAO (2011). Nesta perspectiva, com vistas ao alcance de segurança alimentar, faz-se necessário que: 1) se garanta a disponibilidade de alimentos de modo suficiente, e esta diz respeito a aspectos voltados a produção, comércio nacional e internacional, suprimento e distribuição de alimentos; 2) acesso físico e econômico de alimentos, o qual se é atingido a partir do momento em que a população tem capacidade de obtenção de alimentos de modo socialmente admissível; 3) utilização de alimentos (utilização biológica), a qual é influenciada por condições de saúde humana e meio ambiente, sobretudo saneamento básico e segurança química e microbiológica de alimentos, envolvendo aspecto nutricional, escolhas e hábitos alimentares, bem como o papel social da alimentação, tanto para o indivíduo quanto para a sociedade; 4) estabilidade dos três primeiros aspectos (KEPPLE *et al.*, 2014). Tais aspectos orientam o sistema de monitoramento da SAN no Brasil.

Atores sociais e organizações são estimulados a avaliar e reconsiderar continuamente seus prognósticos, os arranjos e as práticas institucionais, de modo a buscar inovações nas estruturas organizacionais e nas relações entre elas. Assim, torna-se relevante a observância das práticas relacionais ou dinâmicas interacionais entre os atores relacionados à formulação, articulação, operacionalização, monitoramento e avaliação de tais ações (OSTROM *et al.*, 1999; 2007; 2010).

A Teoria de Governança em RPC apresentada por Ostrom (1990) analisa a colaboração de órgãos e atores, não limitados ao primeiro setor (Estado), cuja finalidade precípua é a de proporcionar o alcance de soluções em conjunturas de compartilhamento de poder. As questões associadas aos complexos aspectos ambientais e de mobilidade, por exemplo, em virtude da própria natureza, não se limitam aos limites jurisdicionais. A perspectiva recente de Governança em RPC sugere ainda, segundo obediência aos sistemas socioecológicos, o desenvolvimento de concepções inerentes à gestão de recursos de acesso comum, os quais dizem respeito a: a) limites para facilitar exclusão; b) relevância de regras próprias do sistema; c) relevância de adaptação de regras inerentes às singularidades locais; d) atenção para monitoramento e execução; e) solução de litígios; e f) interação entre sistemas normativos (OSTROM *et al.*, 1990).

No âmbito da agricultura e da alimentação de forma geral, os conceitos de governança e de boa governança têm sido aplicados em nível setorial, como é o caso de governança da terra, governança da pesca, governança florestal, governança e padrões de comércio, etc.. O termo ‘food security governance’ (governança em segurança alimentar), portanto, é recente e ainda carece de mais entendimentos sobre sua abrangência e aplicação. É necessária, então, ampliação, bem como desenvolvimento do debate envolvendo a temática, no sentido de elucidar seus limites e sua relação com outros conceitos de natureza semelhante e que norteiam a construção e implementação de políticas públicas na maioria dos países do mundo, os quais envolvem direito a alimentação, disponibilidade, acesso, estabilidade e utilização (FAO, 2011).

Desse modo, a intenção precípua deste estudo foi o de aprofundar entendimento sobre as formas de monitoramento voltadas para a Boa Governança em Segurança Alimentar em contexto específico de vulnerabilidade socioambiental no Brasil, à luz da teoria de Ostrom (1990; 2000; 2007; OSTROM; COLE, 2012), cujo arcabouço teórico envolve Governança de Recursos de Propriedade Comum (RPC) e Boa Governança de RPC.

Temos então como pergunta de pesquisa: quais formas de monitoramento voltadas para a Boa Governança em Segurança Alimentar podem ser observadas no contexto do Sertão do Pajeú-PE?

## **1. SEGURANÇA ALIMENTAR EM CONTEXTO DE VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL**

A produção de alimentos, para acontecer, carece de uma série de elementos essenciais, sobretudo terra, material genético e água, assim como dependem deles o desenvolvimento rural e os modos de vida sustentável. Os conflitos pelos quais passam os indivíduos e as comunidades para acessar tais elementos, só tendem a aumentar ao longo do tempo, em resposta à expansão da procura por alimentos, energia, fibras. Tais conflitos tendem a se expandir também em virtude das perdas e da deterioração de solos produtivos. Ainda, serão ampliados como consequência das modificações de comportamento produtivo de vegetação, escassez de água, perda de biodiversidade e da influência dos fenômenos oriundos das mudanças climáticas extremas. À vista disso, se a intenção da população humana estiver associada à salvaguarda da agricultura produtiva, base para a cadeia alimentar humana, há que se buscar subterfúgios de curto, médio e longo prazos de enfrentamento destes desafios (HARARI, 2016).

Embora muitas pessoas tenham acesso à terra, boa parte da população no mundo ainda tem vivido em situação de insegurança alimentar. Este fato tem despertado indagações acerca do papel de governos e políticas públicas voltadas ao incentivo à geração de renda, bem como a acesso a disseminação de conhecimento técnico que pode contribuir para impulsionar a produção e o desenvolvimento de estratégias de organização social de atores para dirimir tal problemática. Percebe-se o aumento das dificuldades inerentes à saída das populações do estado de vulnerabilidade e de insegurança alimentar e isto é devido, em maior parcela, ao crescimento da degradação ambiental e dos efeitos produzidos pelas mudanças climáticas (CASTRO, 2005; MESQUITA, 2015).

Vulnerabilidade, quando tratada no âmbito de segurança alimentar, pode ser associada a três pontos de vista: 1) vulnerabilidade em relação a determinado resultado; 2) vulnerabilidade a partir de uma variedade de fatores de riscos; ou 3) vulnerabilidade em resposta a uma incapacidade de gestão de riscos. A partir dessas lógicas, a vulnerabilidade pode ser tratada sob duas alternativas intervencionistas, ou seja, pela redução do grau de exposição ao risco ou através do aumento da capacidade de enfrentar o problema. Nessa perspectiva, a vulnerabilidade tem sido considerada na formação e execução de políticas e programas voltados à segurança alimentar no sentido de buscar resolver as restrições contemporâneas de consumo de alimentos, o que também prevê o enfrentamento de porvindouras ameaças a este sistema complexo (FAO, 2008).

Ao longo da última década, sobretudo, a governança em segurança alimentar passou a ser considerada um processo crítico e complexo, envolvendo muitas nuances que são entendidas e trabalhadas superficialmente e pouco conceituadas e contextualizadas. Contudo, sua melhor compreensão pode ser orientada a partir do conhecimento em torno dos Sistemas de Segurança Alimentar (SSA) (GRANT, 2015).

Assim, os SSA compreendem as diversas atividades e os atores em cadeias de valor alimentar envolvidos na transformação de insumos. Em SSA sustentáveis, deve-se considerar a segurança alimentar e nutricional, bem como qualidade do ambiente e o bem-estar individual. Assim, os SSA sustentáveis estão associados à produção e consumo de alimentos, mas também se relacionam à preservação da biodiversidade, a economias de combustível e à absorção de impactos e efeitos das mudanças climáticas. Os SSA conectam produtores, comerciantes e consumidores de partes distintas e distantes do mundo e são administrados direta ou

indiretamente a partir de uma série de leis, políticas e organizações provenientes de níveis, locais e contextos distintos (GRANT, 2015).

Os principais desafios para adaptação de sistema de segurança alimentar à mudança ambiental global associam-se ao tratamento da produção alimentar enquanto sistema (cujo enfoque não deve unicamente estar voltado à agricultura), bem como ao entendimento de quais são os fatores, além de climáticos e ambientais, que influenciam na capacidade adaptativa dos indivíduos em sistemas alimentares (ERICKSEN et al., 2009). Soma-se a eles a adaptação da produção de plantas, animais e sistemas alimentares em geral a mudanças de temperatura, de nutrientes e condições de água (FRESCO, 2009).

Alguns fatores podem servir como dispositivos de remodelagem da natureza dos sistemas alimentares, tais como: multifuncionalidade, globalização, preços de alimentos e combustíveis (determinação e manutenção da variabilidade e volatilidade), comportamento do consumidor e apoio do Estado à produção de alimentos (ERICKSEN et al., 2009; FRESCO, 2009).

## **2. BOA GOVERNANÇA EM SEGURANÇA ALIMENTAR: conceitos integradores e desafios diante de mudanças climáticas**

Elinor e Vincent Ostrom defenderam ao longo de suas pesquisas que analisar sob os princípios da boa governança é capaz de solucionar dilemas oriundos de sistemas sociais. Os autores demonstraram que o governo, formado por regras e instituições, faz parte da solução de dilemas sociais, mas não é o único caminho. Na intenção de vencer tais dilemas, deram ênfase à boa governança como sendo o caminho (ou os caminhos) para lidar efetivamente com questões sociais. Assim, ao invés de terem enfatizado os resultados, deram destaque para o processo (LANCASTER, 2014). A boa governança foi, então, conceituada por Vincent Ostrom como “um artefato concebido como uma ação deliberada de design” (OSTROM, 1987, p. 72) e foi concebida a partir de abordagem *bottom-up* de tomada de decisão coletiva e manutenção do sistema.

A legitimidade tem sido observada como o conceito central da boa governança, enquanto resultado, e depende de uma variedade de entradas representadas por componentes-chaves percebidas como determinantes da boa governança. Em geral, a boa governança é associada a um sistema regulatório que expõe qualidades inerentes a responsabilidade, transparência, legitimidade, participação pública, justiça, eficiência, estado de direito e inexistência de corrupção (HILL, 2013).

Com vistas à contribuição para mudança do cenário ora relatado e na tentativa de normalizar os regimes de propriedades comuns, Ostrom (1990), juntamente com Cox, Arnold e Tomás (2010) e outros colaboradores, estabeleceram um conjunto padrão de atributos indicativos de boa governança, sintetizados em 08 princípios de governança de recursos comuns (*design principles*), quais sejam: (1) Limites bem definidos de fronteiras de recursos; (2) Equivalência proporcional entre custos e benefícios; (3) Arranjos de Decisão Coletiva; (4) Monitoramento de Usuários e Recursos; (5) Sanções graduais; (6) Mecanismos para resolução de conflitos; (7) Reconhecimento mínimo dos direitos para organização; (8) Instituições conectadas (OSTROM, 1990; OSTROM, 2000; OSTROM, 2008; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010).

Os princípios da boa governança apontados por Ostrom (1990), Cox, Arnold e Tomás (2010) e outros colaboradores foram construídos a partir da análise de melhores práticas no tocante à utilização de recursos de propriedade comum, cuja utilização se deu de forma sustentável por décadas ou períodos mais longos, na intenção de se evitar o que Ostrom chama de ‘tragédia dos comuns’. Tais práticas, segundo conclusões de Ostrom e seus colaboradores, fizeram com que tais utilizações de recursos não sofressem ou dependessem de privatizações, ou de intervenções autoritárias imprudentes. Além disso, Ostrom e seus colaboradores

verificaram que, ao se observar aquelas práticas sob a ótica da governança associada à sustentabilidade, a investigação de alinhamento entre práticas e princípios poderia apontar para desafios de longo prazo, bem como para aspectos em ascensão, os quais demandam ações mais imperativas e urgentes.

Nesta mesma perspectiva, a sustentabilidade de sistemas de RPC, os mais diversos possíveis, está sujeita à maneira pela qual os princípios de governança são estimulados ou desconsiderados, no esforço de promover regulação de entre atores na exploração de recursos que os constituem e envolve resultados de longo prazo. Tal sustentabilidade depende, sobretudo, de forte ação coletiva, mecanismos consistentes de autogestão e capital social bem desenvolvido no que diz respeito aos atores envolvidos (PINTO, 2014).

Compreensões mais satisfatórias de governança de recursos de propriedade comum, bem como de sua dinâmica e de como pode ser aperfeiçoada contribuem para melhor configuração de governança no futuro. Algumas manifestações já podem ser visualizadas, tanto no cenário brasileiro como no internacional, como é o caso do crescimento de agentes oriundos do terceiro setor com vistas à criação de sistemas internacionais que apoiem objetivos institucionais em diversos níveis (PROUGH; RENNER, 2014).

Por outro lado, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura (FAO, 2011) não tem economizado esforços nas últimas décadas para apoiar o alcance da boa governança em segurança alimentar nos níveis global e nacional, a partir de reformas estruturais e processuais para melhor trabalhar a segurança alimentar. As reformas, vistas como desafios importantes, considerando os impactos das mudanças climáticas nos níveis de vulnerabilidade socioambiental da população mundial, estão associadas a: 1) apoio de países na elaboração de planos e iniciativas de combate à fome; 2) garantia de diversidade e participação na discussão orientada a alimentos e produção agrícola; 3) reforço de conexões em níveis local, regional e nacional; 4) decisões baseadas em evidências científicas e estado da arte do conhecimento (FAO, 2011). Seguindo esta lógica, a tendência de governança empreendida está embasada nos princípios de eficácia, participação, inclusão, transparência, subsidiariedade e ação coletiva, cuja proposta se alinha à perspectiva de Ostrom (1990).

Apesar do enfoque nos níveis global e nacional, a FAO (2011) enfatiza a importância do reforço das conexões entre os diversos níveis, incluindo o local, argumentando que regimes precavidos de governança em segurança alimentar, ao considerar operar nos nível nacional e local de forma integrada, em conformidade com condições democráticas, poderá coadjuvar substancialmente na remodelagem das políticas relacionadas a alimentação, convertendo e consagrando-as em políticas de segurança alimentar exequíveis (FAO, 2011).

Melhorar a qualidade da governança não é tarefa fácil. Sua avaliação influencia aspectos essenciais voltados à performance de determinadas sociedades e ao comportamento de atores, sobretudo instituições (FAO, 2011). Para Vincent Ostrom (WAGNER, 2005), a construção da boa governança é um problema de natureza cognitiva, apesar do ambiente social e policêntrico, visto que provoca reflexão e incorporação na prática institucionalizada.

Neste ponto de vista, a boa governança em segurança alimentar implica em: 1) planejamento, tomada de decisões e implementação de forma clara, participativa e sensível nos quatro pilares da segurança alimentar (disponibilidade física de alimentos; acesso econômico e físico a alimentos; utilização de alimentos em quantidades e qualidades suficientes para a manutenção da saúde; e a estabilidade das três dimensões anteriores); 2) instituições eficientes, eficazes, transparentes e responsáveis; 3) respeito pelo Estado de direito, igualdade e justiça na gestão de recursos e prestação de serviços; e 4) estabelecimento de políticas coerentes e coordenadas (FAO, 2011).

### **3. FORMAS DE MONITORAMENTO SEGUNDO SOCIAL-ECOLOGICAL SYSTEMS FRAMEWORK (SES FRAMEWORK)**

O Quadro de Análise de Sistemas Socioecológicos foi desenvolvido por Ostrom e outros pesquisadores, conhecido por *Social-Ecological Systems Framework* (SES Framework) e sua perspectiva contribui para: a) recorte de estudo para recursos renováveis, excluindo interesse em analisar contextos de utilização de recursos não renováveis; b) orientação de foco para situações dotadas de escassez significativa, reforçando, portanto, a necessidade de analisar contextos em situação de vulnerabilidade socioambiental, descartando situações em que os recursos são abundantes; e c) enfoque para cenários em que os usuários podem se prejudicar notavelmente, desviando-se de situações em que participantes possam provocar maiores danos externos para os demais.

O SES Framework foi concebido a partir do estabelecimento de sete categorias primárias: 1) Configurações Sociais, econômicas e políticas (S); 2) Sistemas de Recursos (SR); 3) Sistemas de Governança (SG); Unidades de Recursos (UR); Atores (A); Situações de Ação (SA); e Ecossistemas relacionados (ECO). Para fins deste estudo, a categoria primária utilizada para a coleta e análise dos dados foi a de Sistemas de Governança (SG), considerando que ela engloba categorias secundárias, ou subsistemas de análise alinhadas ao objetivo perquirido por este estudo.

Os instrumentos contendo regras em uso pelos atores nas arenas de ação norteiam os sistemas de governança quanto ao monitoramento das ações, com vistas à Boa GSA. De acordo com o arcabouço teórico apontado por Ostrom (1999; 2003; 2007), as regras podem assumir naturezas distintas. Existem, portanto, as regras de escolha operacional, regras de escolha coletiva, regras de escolha constitucional e as regras de monitoramento e sanção. As regras divergem segundo natureza de execução de atividades, bem como de acordo com os setores do qual as instituições fazem parte.

A categoria de Sistemas de Governança (SG) envolve os processos através dos quais são tomadas as decisões de gestão do sistema, bem como são implementadas, reformuladas e reforçadas e pode ter desdobramentos para fins de análise para oito categorias secundárias. A categoria de organizações governamentais (GS1) traduz a presença e o papel de organizações estatais no sistema, na intenção de identificar mais claramente o papel desempenhado pelo governo na gestão do sistema socioeconômico e as estruturas de governança existentes. A categoria GS2 diz respeito à identificação de presença de organizações não governamentais e comunitárias, na intenção de diferenciar mais claramente o papel desempenhado por ONGs e pelas ações comunitárias no sistema. GS3 se refere a estrutura da rede e foi concebida para identificar as redes mais importantes que afetam o sistema: redes sociais, redes comunitárias, redes ambientais e redes de mercado.

Na variável de sistema de propriedade (GS4), cabe investigar o sistema de direitos de propriedade, as opções de exclusão e a subtração. GS5 se refere a regras de escolha operacional, ou seja, regras locais para definição de que, como, onde, quando e por que tem acesso aos recursos naturais locais. As regras de escolha coletiva (GS6) diz respeito a identificação de regras definidas pelos atores envolvidos de acordo com o ambiente local e as condições políticas e econômicas. A categoria secundária GS7 permite análise de regras de escolha constitucional, as quais dizem respeito a quadro jurídico definido pelos governos regionais e nacionais. Por fim, GS8 trata de monitoramento e sanção, cuja análise pode ser feita a partir da identificação de processos de monitoramento e processos de sanção no sistema observado (MCGINNIS; OSTROM, 2014; PINTO, 2014; DELGADO-SERRANO; RAMOS, 2015).

As regras de Escolha Operacional se tratam de mecanismos cujos impactos podem afetar determinados aspectos funcionais em uma situação de ação. Assim, elas assumem papel relevante no processo decisório no momento em que transmitem informações, fazem menções sobre aspectos inerentes à caracterização e à dinâmica organizacional, envolvendo posição de

atores, tipo e quantitativo de participantes, condições para manutenção de entrada e saída de atores da arena de ação, custos e benefícios, além de atividades que deem ou não ser realizadas, mecanismos de solução de conflitos, resultados almejados, dentre outros (AHN; OSTROM, 2007). Nesse sentido, as regras são entendidas, segundo Ahn e Ostrom (2007), como forma de capital social (HENRIQUE, 2016).

Sobre regras de escolha constitucional, estas estão associadas à caracterização do quadro jurídico definido pelos governos regionais e nacionais (OSTROM, 2010; MCGINNIS; OSTROM, 2014). Estas regras norteiam praticamente todas as ações e práticas realizadas formal e oficialmente nas arenas de ação, considerando que o terceiro setor opera de acordo com regras estabelecidas pelo Estado, no formato de leis, decretos, portarias e editais. Os mercados também operam dentro desta lógica e obedecem às regras de regulação do Estado. Tais regras, então, são bem definidas e difundidas e devem ser de conhecimento de todos que atuam nas arenas de ação.

#### 4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os três aspectos que embasaram e justificaram a associação teórico-empírica do objeto de estudo selecionado foram: contexto de produção, comercialização e consumo de alimentos essenciais à segurança alimentar, como é o caso de sistemas agroalimentares, localizado(s) em situação de vulnerabilidade, cujo aspecto caracterizador é o impacto do clima semiárido na microrregião do Sertão do Pajeú, Pernambuco, Brasil.

A pesquisa foi baseada em metodologia qualitativa e tem caráter crítico-analítico. A partir de uma abordagem pragmática, este estudo se fundamentou na perspectiva paradigmática da teoria crítica, considerando que a racionalidade instrumental é uma das características mais repressoras da sociedade contemporânea (DENZIN; LINCOLN, 2005).

A base ontológica associada a esta perspectiva foi o realismo histórico, cuja realidade virtual é definida a partir de valores sociais, políticos, culturais, econômicos, éticos e de gênero, estacionados ao longo do tempo. A base epistemológica esteve fundamentada no subjetivismo transacional, cujos achados são baseados na mediação de valores. As bases metodológicas, por seu turno, foram assentadas numa perspectiva dialógica (não fundamentada em relações de poder entre pesquisador e ‘informante’), dialética (a verdade surge a partir da conformidade de opiniões, valores e crenças, bem como de comportamentos discrepantes) e colaborativa (DENZIN; LINCOLN, 2005; ANGROSINO, 2009).

Os aspectos de seleção das unidades de análise para o estudo foram o contexto, a acessibilidade, a estrutura, o tempo e os recursos disponíveis para o referido levantamento de campo (VIEIRA, 2009), tais como relatórios, normativas, regimentos e outros documentos institucionais, elementos essenciais para viabilizar a realização de uma pesquisa com potencial impacto relevante do ponto de vista regional.

Como referência de categorias para orientação de estratégias metodológicas para o alcance do entendimento do contexto selecionado, o *Social-Ecological Systems Framework (SES Framework)* e o conjunto de Princípios da Boa Governança foram utilizados com vistas a contribuir para a construção de reflexão e prescrição relevante para a boa governança em segurança alimentar, e com vistas ao desenvolvimento sustentável do referido sistema analisado. Foi intenção secundária a confirmação e, então, proposição de uma combinação de metodologias envolvendo aplicação de entrevistas e coleta e análise documental com a finalidade de facilitar tal prescrição para estudos futuros envolvendo análise institucional sob a égide do desenvolvimento sustentável.

No tocante à fase da coleta especificamente, foram sondados os aspectos institucionais das diversas categorias de atores envolvidos no processo, cuja análise esteve fundamentada pela pragmática da linguagem (GODOI *et al.*, 2010). A estratégia da aplicação de entrevistas fundamentou-se no pressuposto de que o pensamento linguístico contemporâneo tem tido forte

influência da Teoria dos Atos de Fala, a qual considera a interpretação de um discurso como ato ou série de atos de fala como sendo a chave para o entendimento dos fenômenos nos estudos organizacionais. Assim, a metodologia engloba a interpretação de todo processo de interação entre os participantes da conversa e sobremaneira considera o contexto dinâmico a que a fala se refere. A Teoria dos Atos de Fala (AUSTIN, 1962; SEARLE, 1969), com vistas ao desenvolvimento de uma pragmática socialmente sensível (ARBO, 2018), é uma das bases que fundamentam a interpretação social dos discursos (CABRAL; SILVA, 2016).

O conceito precípua da interpretação social dos discursos, por seu turno, está associado à organização da reconstrução dos sentidos das falas em sua situação de enunciação (GODOI *et al.*, 2010), e tem sido conduzida por um pano de fundo sócio-hermenêutico, ou seja, pautado na fenomenologia, na etnologia e na teoria crítica social. Assim, esta linha metodológica busca alcançar modelo de representação e compreensão do texto a partir do contexto social no qual está inserido e na historicidade de suas proposições, considerando também neste processo os interesses dos atores envolvidos no discurso (ALONSO, 1998 apud GODOI *et al.*, 2010).

Participaram da pesquisa na fase de entrevistas nove (09) gestores públicos, identificados por GP seguido de numeração de ordem de aplicação de entrevista (ex.: GP1) nos excertos apontados nos resultados e nove (09) gestores ou coordenadores de Organizações do Terceiro Setor, identificados por GTS. Gestores representantes de organizações de instituições privadas não se dispuseram a participar do estudo.

A análise documental permitiu averiguação de certas problemáticas de modo indireto, a partir do estudo de documentos produzidos. Tais documentos indicaram, muitas vezes, modos particulares de ser, viver e conceber determinados fatos sociais. A análise documental implicou estudar a produção a partir de pontos de vista de quem elaborou os documentos (SILVA FILHO *et al.*, 2009), bem como permitiu inferir aspectos e relações entre informações obtidas a partir do estudo de alguns indicadores relevantes. Além disso, com a intenção de melhor compreender de onde surgem as desigualdades entre localidades distintas dos arranjos institucionais, buscou-se reunir documentos e materiais que pudessem exibir detalhes e nuances da história das dinâmicas e das relações no sistema analisado

O manuseio dos documentos selecionados para análise documental compreendeu duas fases diferentes: (1) coleta e (2) análise dos dados. A coleta foi feita com base na definição de critérios para melhor gerenciamento de tempo e verificação de relevância do material selecionado (SILVA FILHO *et al.*, 2009).

A análise dos dados oriundos de tais documentos selecionados foi feita a partir da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011), considerando que a ênfase neste tipo de método de pesquisa está no conteúdo das mensagens emitidas pelos documentos. Tal etapa de investigação foi aplicada segundo procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo dos textos selecionados.

A análise dos dados foi apoiada pelo *software* MAXQDA (2017). Além de facilitar o processo de buscar, categorizar, organizar, codificar e registrar, o programa facilitou a transcrição das entrevistas, a partir de funções voltadas ao ajuste de velocidade de reprodução ou volume de som dos arquivos.

## **5. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

### **Formas de Monitoramento para a Boa GSA**

Em análise de governança de sistemas complexos, fica cada vez mais difícil especificar as regras de escolha operacional, considerando a alta capilaridade dos atores. Cada instituição possui suas regras de operacionalização, com especificidades e aspectos próprios de lógica de operação. Por exemplo, alguns atores tiveram a possibilidade de escolher fazer parte do ‘jogo’ e atuar de forma colaborativa, enquanto que outros tiveram sua participação na arena de ação por ato discricionário. Henrique (2016) reforça o argumento de Ostrom (2010) quanto à

relevância de analisar como as organizações são incorporadas nas arenas de ação e explica que um dos aspectos que justificam baixos níveis de envolvimento e motivação na ação coletiva está associado à exigência legal da participação de atores. Assim, para organizações cuja entrada na arena de ação é voluntária, a probabilidade de ação colaborativa e cooperada é maior. É o caso das organizações do terceiro setor, cuja entrada nas arenas de ação é motivada pelo interesse em promover mudanças positivas estruturais no contexto do qual fazem parte. É necessário que as execuções tenham início, meio e fim, de acordo com atendimento a prazos pré-estabelecidos e bem definidos, com execução orçamentária especificada de acordo com cada atividade executada, quando possível.

Percebeu-se disparidade nos resultados sobre as regras de escolhas coletivas, cuja categoria visa à identificação de regras definidas pelos atores envolvidos com o ambiente local e as condições políticas e econômicas. Em virtude de os atores terem naturezas, *modus operandi* e concepções distintas acerca das demandas e prioridades no Sistema de segurança alimentar microrregional, as ações desempenhadas não denotaram entendimento ampliado e integrado sobre conteúdo e formas das ações a eles incumbidas. Isto pode ser evidenciado nas entrevistas, inclusive o próprio leque de ações, programas e projetos desenvolvidos no e para o Sistema dificulta o amplo conhecimento de tudo o que acontece nas arenas de ação por todos os atores.

Nem mesmo nos ambientes de gestão se observou o entendimento completo e ampliado sobre as regras de escolha, cujo resultado também está alinhado aos achados de Henrique (2016). Talvez esta questão possa ser repensada ou solucionada a partir da criação de momentos de disseminação de informação acerca de planejamento, realização e prestação de contas entre os atores estratégicos das arenas de ação, a partir dos quais uns passariam a conhecer e reconhecer o papel e a relevância do outro, de modo que a ação colaborativa poderia ser neste momento fomentada.

Nas ações coletivas analisadas durante as entrevistas, não se observou a existência de recompensas institucionalizadas pela realização e alcance de metas ou ganhos de qualidade na gestão de ações, programas e projetos, seja na forma de repasses financeiros, seja na forma de premiações por reconhecimento de relevância de ação na arena de ação. Pelo contrário e de forma alinhada com os achados de Henrique (2016), o que se percebeu foi a existência de pressão burocrática, sobretudo no setor público, já que tudo deve ser desenvolvido dentro de prazos estabelecidos, principalmente perceptíveis nas falas dos gestores públicos. A mesma lógica cabe para atores do terceiro setor, já que atuam principalmente a partir da execução de projetos e programas, os quais têm prazo para encerramento.

Um aspecto relevante considerado na análise é a ausência de regras voltadas à produção de informação e registro de dados, além da disseminação de informação, sobretudo voltada ao que se produz nas arenas de ação, o que contribui para que os atores não reconheçam as ações dos demais e não saibam como nem o que é realizado dentro do mesmo Sistema.

Quando há a obrigatoriedade da prestação de contas de atores a parceiros, esta tarefa ocorre, na maioria das vezes, de forma direta, cujas informações ficam restritas às organizações que diretamente cobram tais *feedbacks*, resultados e dados, sujeitando o atendimento de prestação de contas à liberação de crédito, por exemplo, para a execução de ações. Nesta perspectiva, não foi verificada uma cultura de prestação de contas transparente para a sociedade por parte dos atores executores e o que foi observado de informação disponível através de relatórios e documentos informativos ocorreu de forma pontual e descontinuada.

Além da explanação a respeito das categorias secundárias inerentes à categoria primária voltada a Sistema de Governança (SG) do SSA do Sertão do Pajeú, os quais tratam especificamente do aspecto de monitoramento apontado no *SES Framework* de Ostrom, cabe ampliar esta análise a partir da aplicação dos princípios de mecanismos para a boa governança, apontados no Framework para Avaliação da Boa Governança em Segurança Alimentar, construídos a partir do arcabouço teórico apontado por Elinor Ostrom (OSTROM, 1990;

OSTROM, 2003; OSTROM, 2008) e Vincent Ostrom (OSTROM, 1987), juntamente com seus respectivos colaboradores, e pela FAO (2011).

Na intenção de prevenção da exaustão do sistema em uso por parte dos usufrutuários, os princípios foram construídos e adaptados para a avaliação de sistema de segurança alimentar e permitem análise de caracterização de regimes de governança. Estes princípios contribuem para orientação de mecanismos de monitoramento do sistema de governança e fundamentam a análise da boa governança de maneira mais direcionada para aspectos mais relevantes. A aplicação da boa governança às relações políticas e econômicas que conectam os indivíduos faz parte do caminho para o desenvolvimento sustentável (PRUGH; RENNER; 2014).

Os princípios apontados e discutidos a seguir são fundamentados por outros princípios transversais, cujos sentidos e relevâncias são tratados e defendidos por Ostrom (1990) e seus colaboradores, assim como pela FAO (2011) como aspectos basilares de congruência entre teoria e prática voltada ao desenvolvimento sustentável de sistemas complexos. Os princípios transversais, portanto, são: Eficácia e eficiência; Igualdade e justiça; Prestação de contas; Capacidade de resposta; Transparência; Participação; Inclusão; Subsidiariedade; Ação coletiva; e Respeito pelo estado de direito.

A análise dos princípios voltados especificamente a mecanismos de informação, monitoramento de usuários e recursos e avaliação contemplou avaliação, gestão de dados, acompanhamento do progresso das ações e resultados, assim como seus impactos (FAO, 2011). Dentro deste arcabouço deve estar prevista a observância de mecanismos de sanções graduais e de solução de conflitos. Além disso, tal análise deve partir de informações disponíveis para que o monitoramento e a avaliação da governança do sistema sejam possíveis de realização. Desta forma, as informações, sobretudo aquelas oficialmente publicadas sobre o sistema em análise, devem ser atuais ou atualizadas periodicamente, acessíveis por todos os atores envolvidos no sistema, de boa qualidade e factuais (FAO, 2011). As informações relevantes são aquelas que identificam aspectos relativos ao sistema de governança em análise em determinado momento, e servem para nortear monitoramento de alterações ao longo do tempo, contribuindo para avaliação de mudança institucional do sistema de governança. Por estas questões, a disponibilidade corrente e atualizada, bem como o acesso a informações de qualidade e factuais são tão relevantes. Sob esta perspectiva, verificou-se assimetria ou ausência de informação relevante em diversos momentos da pesquisa, como se pode observar nos trechos que seguem:

isso também é uma das dificuldades que a gente tem de trabalhar os projetos aqui na região / que a partir do momento que você não tem números / você não tem como justificar certo projeto ou destinação pra aquilo ali / então a estratégia / pelo menos que eu tou tendo é de ver a potencialidade né? (GP5).

uma das carências (...) é a falta de informação oficial que prejudica a atuação de qualquer entidade / inclusive / é uma realidade que a gente não tem / não tem essas informações / nem no SEBRAE nem em canto nenhum (GP5).

É relevante salientar que na legislação básica nacional da Segurança Alimentar e Nutricional vigente está previsto sistema de monitoramento e avaliação a partir da utilização de informações e indicadores disponibilizados nos sistemas de informações existentes em todos os setores e esferas do governo, porém muitos indicadores relevantes são exibidos a partir da esfera municipal ou da esfera estadual, de forma descontinuada em termos de atualização, e também muito raramente referentes a esferas regionais ou microrregionais. Alguns indicadores podem ser condensados e alcançados para estes níveis, mas outros não.

De acordo com a legislação mencionada, é função da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar o ato de publicizar as informações inerentes à SAN da população brasileira, assim como é função das Câmaras Executivas Intersetoriais de cada Estado brasileiro. Porém, como mencionado, as informações oficiais disponíveis são publicadas a partir de contextos municipais e estaduais, destacando as características e os resultados mais generalistas e não obedecem a uma sistematização periódica ou metodológica. Não foram

encontrados resultados explicitamente específicos voltados a contextos de sistemas microrregionais. O mesmo foi observado no tocante a demais atores participantes do estudo, fossem eles do setor público ou do terceiro setor. Além disso, cabe às instituições disseminar informações para usuários de políticas e ações públicas pelas comunidades, considerando a dificuldade de acesso a dados e informações por determinados povos mais vulneráveis.

Sobre o princípio voltado a sanções graduais, sabe-se que há arranjos institucionais tanto nos âmbitos federal, estadual quanto nos municipais, que definem sanções e punições para quem violar regras voltadas a meio ambiente, e preveem sanções para crimes contra a fauna, a flora, poluição e outros crimes ambientais. A legislação nacional que trata de crimes ambientais é a Lei nº 9605/98 (BRASIL, 1998) e norteia as legislações estaduais e municipais voltadas ao tema. As penas voltadas a crimes ambientais associados a produção e comercialização geralmente preveem detenção ou reclusão e podem variar de três meses a cinco anos, e aplicação de multa. Outras punições previstas podem envolver apreensão, destruição ou inutilização de produtos, suspensão de vendas e produção e embargo de atividade. Além disso, são penas restritivas que podem ser aplicadas: suspensão ou cancelamento de registro, licença ou autorização; restrição ou perda de incentivos e benefícios fiscais; suspensão ou perda de participação de linhas de financiamento em instituições concessionárias de crédito, bem como proibição de estabelecer contratos com a Administração Pública por até três anos (BRASIL, 1998).

Mais especificamente, no tocante a parcelamento, uso e ocupação de solo de forma indevida por produtores agrícolas, foram observadas ações e políticas voltadas à regularização de ocupações ilegais, a partir da atuação de sindicatos, ITERPE e INCRA, aspectos que podem ser observados também no excerto que segue:

então / por exemplo / aqui em nossa parte / do sindicato a gente hoje tem aqui vários assentamentos pela reforma agrária / uns que são pelo INCRA / outros pelo crédito fundiário / o INCRA desapropria as propriedades acima de seiscentos hectares / o ITERPE / que é o instituto de terra de Pernambuco / tem comprado / as propriedades / um programa diferenciado / as pessoas / o governo paga a propriedade / e as pessoas têm um teto para pagar ao próprio governo / que aí vai / vem a questão da / produção e tudo mais (GTS5).

Regras inerentes a especificidades de produção orgânica também foram verificadas, ou seja, para aquelas produções que se declaram como tal e que buscam ou já adquiriram algum tipo de selo ou certificação de orgânicas. Além disso, as instituições que trabalham por meio de captação de recursos a partir de ações, projetos ou políticas vinculadas a instituições parceiras, sejam elas públicas ou privadas, devem seguir uma série de recomendações, cujas sanções para o não atendimento das exigências mínimas contidas oficialmente nos documentos regulatórios ou direcionadores, podem envolver a não participação da ação, projeto ou política, bem como o impedimento de sua renovação.

Contudo, mesmo se observando a existência de instrumentos de prevenção de atitudes oportunistas e errôneas no sistema, foram verificadas questões nitidamente associadas a falhas de fiscalização no sentido de “fazer a lei acontecer”, envolvendo falta de periodicidade nas fiscalizações e falha de sistematização metodológica, o que favorece a falhas de aplicação de leis e normas ou a da devida atenção que tais leis e normativas demandam. De todo modo, especificamente no caso de fiscalização de produção orgânica, observou-se que diante da falha de fiscalização por parte de uma instituição governamental, uma instituição não governamental, a partir de evidências empíricas, resolveu punir produtores que estivessem fazendo uso de algum tipo de agrotóxico a partir da expulsão da associação e da feira de orgânicos, como é possível observar nos excertos abaixo:

a gente é cadastrado num mapa / e a gente tem uma declaração / não todos / a gente está para renovar para fazer de alguns / não precisa renovar mais / aí tem a ADAGRO

/ que é o órgão fiscalizador dessa produção / ela aparece de vez em quando na propriedade das pessoas (...) a gente conversa com a família e vê qual é o problema / porque se por exemplo se a ADAGRO fizer a análise de algum produto e constar agrotóxico ou adubo químico / aí vai para a família / vai conversar com sua família e vai ver o que tem plantado aos arredores / porque pode acontecer de um vizinho estar plantando e algo passar / para a área do outro (...) / ano passado eles fizeram essa visita mas não fizeram análise / eles ( ) não têm permissão para fazer análise aqui / que a gente gostaria que tivesse / não é? / lá no Recife eles têm um aparelhinho que o pessoal é chegando com a mercadoria e eles já vão fazendo análise / aí ( ) se eles virem que tem alguma coisa que está irregular / mas até agora ele não / a gente teve um probleminha aqui / mas a família que estava aqui saiu / a ADAGRO mesmo conversou com eles (GTS2).

O ator GTS2 informou, ainda que “a direção tem que fiscalizar e cada um tem que ser fiscalizador do outro / aí já vai falar com a pessoa”. Isto significa inferir que diante das falhas observadas inerentes à atuação de órgão fiscalizador oficial, cujo citado no caso acima foi a ADAGRO, ao identificar evidências empíricas de infrações voltadas ao uso de agrotóxicos ou fertilizantes nas produções que deveriam ser orgânicas, os produtores e a direção da associação são os agentes fiscalizadores das produções dos demais associados e comerciantes da feira de orgânicos.

Ainda no tocante a aspectos envolvendo monitoramento do sistema, a maior parte dos atores entrevistados informou não possuir contingente suficiente para orientar e monitorar satisfatoriamente os recursos e suas formas de utilização em sua totalidade, bem como suas atividades e seus impactos e resultados em sua completude, como é possível observar nos trechos que seguem:

tem uma questão também que eu acho que é interessante também / colocar que nós temos um /limite muito grande / assim/ nós somos poucos / a gente trabalha com poucas famílias / se você imaginar que o SABIÁ trabalha com cento e cinquenta famílias no PAJEÚ / o que é cento e cinquenta famílias pro universo da agricultura familiar do Pajeú? / então a gente não consegue talvez é ter escala de acompanhamento / de organização / de assessoramento às famílias pra criar as condições / vamos dizer assim / pra que essas famílias escoem sua produção para o mercado mais local (GTS4). a nossa personalidade jurídica da ASA nacionalmente monta um esquema de monitoramento com cada uma das organizações / então todas as organizações que executam o projeto são monitoradas por amostragem / ou seja / todas elas são visitadas por um técnico da associação e é feito um sorteio por amostragem do número de famílias que vão ser/é.../ visitadas por esse técnico (...) / amostragem do universo de organizações de todos os estados do semiárido que estão participando do projeto /é.../ são escolhidas cinco / não sei se é exatamente este número / eu tou dando como exemplo/ são escolhidas cinco que serão visitadas cem por cento das tecnologias implementadas / então / ou seja / a gente faz uma amostragem / faz uma visita / todas as organizações são visitadas / e são visitadas as tecnologias por amostragem / um número x das duzentas /cinco de cada organização / mas se escolhe aleatoriamente cinco organizações / que serão visitadas cem por cento das tecnologias / que é uma forma da gente também / manter um certo controle sobre a qualidade das tecnologias / identificando / né? / alguma dificuldade que tá acontecendo ou os resultados mais positivos do trabalho e tal / (GTS3).

É possível observar, a partir dos trechos acima, bem como dos demais relatos dos entrevistados que não existem ações efetivas de monitoramento que visem a avaliação sistemática e contínua da governança do sistema analisado, considerando sua totalidade e complexidade. Além disso, o Gestor Público 3 (GP3) relatou dificuldade de acompanhamento de assistência técnica de execução de projetos de concessão de créditos, conforme consta no excerto abaixo:

a questão da inadimplência / né / que nós temos muito ainda na questão das regiões / mas também a dificuldade do acompanhamento da assistência técnica / por que os projetos não são elaborados pelo Agroamigo né? / eles são elaborados pelos projetistas

/ muitas vezes a questão da inaplicação dos recursos / ou seja / o agricultor / ele coloca o seu projeto pra uma determinada atividade e termina havendo desvio desse recurso pra uma outra atividade / então / assim / a gente tem esse tipo de dificuldade também (GP3).

Tal dificuldade é apontada como um elemento diretamente associado à questão da inadimplência, o que se configura como aspecto negativo no tocante à avaliação da governança do sistema.

Já no tocante a mecanismos de soluções de conflitos, as instituições procuram mediar o debate, na medida do possível. Os principais conflitos que foram identificados na pesquisa estavam associados a interesses escusos por parte dos dominadores dos meios de produção e latifundiários, muitas vezes envolvidos oficialmente nas esferas políticas locais e regionais, os quais direcionam-se à manutenção do *status quo* e do *modus operandi* dos ciclos das secas, acabando por não promover desenvolvimento e crescimento econômico com a participação ativa dos agricultores pobres, o que tem contribuído para o aumento de risco a vulnerabilidade socioambiental, ao considerar também os impactos gerados pelas mudanças climáticas na microrregião.

Além disso, outra natureza de conflito apontada diz respeito a questões voltadas a propriedade de terra, conforme pode ser observado no relato do GTS5:

em todo lugar existe conflito de terra / existem mais aqueles conflitos de / por exemplo / área de reforma agrária / como é que a gente sempre tem trabalhado aqui? /primeiro a gente conversa com o dono da terra / se tem interesse de vender a propriedade / e aí o sindicato trabalha na articulação daquelas famílias / faz a seleção daquelas famílias / porque nem todo mundo que quer entrar às vezes se enquadra / documento /quem nunca / trabalhou na roça / é muito difícil trabalhar na roça também / então a gente também tem que fazer uma seleção porque o sindicato / quando é um assentamento do ITERPE pelo Estado / a gente tem que dar uma declaração dando elegibilidade / dizendo que aquele trabalhador nos últimos cinco anos está ali naquela roça / e a gente tem adotado uma maneira de sempre priorizar aquelas pessoas que já moram naquela terra / que já conhece (GTS5).

No tocante a conflitos de interesses entre o conjunto de grandes produtores agrícolas e o conjunto de pequenos produtores e consumidores, observou-se a questão do uso inescrupuloso de agrotóxicos e fertilizantes que, apesar de se mostrar como preocupação constante por parte de alguns atores, como é possível observar no relato de GTS5, tem tido cada vez mais apoio político e respaldo jurídico para ampliação de utilização de produtos relacionados no processo produtivo agrícola.

hoje aqui no município não temos / eu creio que em Pernambuco não se tem uma fiscalização por parte do governo para o agrotóxico / inclusive agora nesse governo aí foi liberado agrotóxico aí escancarado / inclusive uma portaria essa semana / pode comprar agrotóxico do jeito que vier / então assim / não existe por parte do governo uma fiscalização porque isso dá lucro / agora nós que fazemos a discussão que isso não presta para o trabalhador / para nós também que ingerimos os alimentos / a gente tem feito a discussão que o trabalhador se usar / usar pouco / de forma correta / e falar para ele a consequência disso aí no futuro / por exemplo eu ingeri um produto com veneno agora eu posso não ter nada mas quando eu estiver com quarenta anos / com cinquenta anos / o organismo não vai responder mais da mesma forma que responde com trinta anos / então a gente tem / por exemplo o câncer mesmo hoje / a gente sabe que é através dos produtos (GTS5).

Já é amplamente conhecido o impacto do uso indiscriminado dos agrotóxicos e fertilizantes na saúde humana e no meio ambiente, hábito que, apesar de muito comum na produção agrícola, vem sendo cada vez mais alertado e debatido mundialmente no tocante de expor seus efeitos de longo prazo pela excessiva concentração destes produtos nos vegetais consumidos e também pela contribuição direta para o desequilíbrio ambiental. Assim como

pôde ser verificado no relato do GTS5, a literatura também aponta que o debate tem sido confrontado pelos grandes produtores em defesa de interesses corporativos (ALVES FILHO, 2002; PERES, 2003).

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Partindo da pergunta de pesquisa associada a quais formas de monitoramento voltadas para a Boa Governança em Segurança Alimentar podem ser observadas no contexto do Sertão do Pajeú-PE, o objetivo central deste estudo foi o de aprofundar entendimento sobre as formas de monitoramento voltadas para a Boa Governança em Segurança Alimentar em contexto específico de vulnerabilidade socioambiental no Brasil, à luz da teoria de Ostrom. Nesta perspectiva, foram explicadas as eventuais formas de monitoramento vigentes inerentes ao sistema, cuja discussão visou à geração de reflexões voltadas para a boa governança em segurança alimentar.

Aspectos que emergiram no campo empírico que demandam atenção envolvem a insuficiência de assistência técnica, dificuldade de comunicação ao longo da cadeia, considerando o caráter fragmentado das ações nas arenas e a falta de informação e conhecimento por parte de produtores, técnicos e gestores. A Falta de continuidade e monitoramento de ações e políticas públicas no sistema também se mostrou uma questão que suscita reflexão e demanda mudanças envolvendo busca por alternativas de transparência e padrões de divulgação.

De modo geral não foi observada, de forma coerente e contínua, ação coordenada e integrada entre instituições e atores, principalmente quando se analisou em nível intersetorial. Por este e por outros motivos expostos, a solução de problemas que associam segurança alimentar e vulnerabilidade ambiental se tornou difusa, complexa e distante da realidade estudada. A fragmentação das ações em setores distintos, sobretudo observadas nas ações praticadas pelo setor público, provoca uso parcial das regras de escolha prescritas na base normativa de ações, programas e projetos.

Os resultados apontaram também que não existe conformidade entre usuários e recursos, considerando que as regras, as ações e relações na governança do referido sistema não são capazes de evitar insegurança alimentar, diante das fragilidades observadas, as quais envolvem fortes relações de dependência entre atores, conflitos de interesses e falhas voltadas a uso e divulgação de informações, monitoramento e avaliação.

Assim, no que diz respeito ao campo empírico analisado, os atores compartilhavam a compreensão inerente às prescrições acerca da composição das arenas, cuja concepção conservava a unidade dos espaços decisórios sociais. No tocante a atividades de monitoramento e avaliação das ações, dos programas e políticas, observou-se assimetria de métodos de registros de informações, bem como no que diz respeito à publicação. Nenhuma instituição demonstrou preocupação em divulgar seus resultados e processos avaliativos em nenhum formato. Não se observou metodologia e periodicidade com relação a divulgação e processos avaliativos sobre os resultados da análise das situações de ação. Este aspecto pode contribuir para o retardo dos avanços nas ações necessárias, considerando o fato de que a ausência ou ineficiência nos processos avaliativos orientam para ações aleatórias e com pouco propósito.

Observou-se ainda que não existe uma cultura de monitoramento do sistema apoiada no conceito de responsabilidade compartilhada. E mais: as formas de monitoramento visualizadas se mostraram insuficientes em todos os seus níveis, o que enaltece a relevância de que os apropriadores do sistema de recursos passem a pensar formas eficazes e sistemáticas de identificar possíveis desvios de conduta e condições discrepantes.

Na intenção de contribuir para o alcance do entendimento de como a dinâmica de SSAs ocorre, inclusive a respeito de como tem impactado o papel desempenhado pelos atores nas situações de ação, com vistas ao avanço e maior aprofundamento teórico, sugere-se

desenvolver, no que diz respeito a pesquisas futuras o aperfeiçoamento de processos investigativos envolvendo boa governança em sistemas de recursos de propriedade comum.

## REFERÊNCIAS

- AHN, T. K.; OSTROM, E. The meaning of social capital and its link to collective action. **Workshop in Political Theory and Political Analysis**. Department of Political Science Indiana University.
- ALVES FILHO, J. P. **Uso dos agrotóxicos no Brasil: Controle social e interesses corporativos**. São Paulo: Analumbe; FAPESP, 2002.
- ARBO, J. B.. **A teoria dos atos de fala: desafios e possibilidades**. Lampejo, Vol. 7, n. 1, p. 183-194, 2018.
- AUSTIN, J. L. **How to Do Things with Words**. Oxford: Clarendon Press, 1962.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2011.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Lei de Crimes Ambientais. Brasília, DF. 1998.
- BRASIL. **Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional. 2006.
- CABRAL, A. L. T.; SILVA, V. V.. Os estudos críticos do discurso e a teoria dos blocos semânticos: uma proposta de articulação. **ReVEL**, edição especial vol. 14, n. 12, 2016.
- CAISAN. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019)**. Caisan: Brasília, 2016.
- CASTRO, J.. **Geografia da fome: o dilema brasileiro: pão ou aço**. 5 ed. Rio de Janeiro: Antares, 2005.
- COX, M.; ARNOLD, G. e TOMÁS, S. V. A review of design principles for community based natural resource management. **Ecology and Society**, v. 15, n. 4, 2010.
- ERICKSEN, P. J.; INGRAM, J. S. I.; LIVERMAN, D. M. Editorial: Food security and global environmental change: emerging challenges. **Environmental Science & Policy**. Vol. 12. 2009. pp. 373-377.
- DELGADO-SERRANO, M. M.; RAMOS, P. A. Making Ostrom's framework applicable to characterize social ecological systems at the local level. **International Journal of the Commons**. Vol. 9, n. 2, p. 808-830, 2015.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.
- FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **An Introduction to the Basic Concepts of Food Security**. Food Security Programme. Rome: 2008.
- \_\_\_\_\_. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Good Food Security Governance: The Crucial Premise to the Twin-Track Approach**. ESA Workshop, Rome 5-7 December, 2011.
- FRESCO, L. O. Challenges for food system adaptation today and tomorrow. **Environmental Science & Policy**. Vol. 12. 2009. pp. 378-385.
- GODOI, C. K.; MELLO, R. B.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- GRANT, M. A Food Systems Approach for Food and Nutrition Security. **Sight and Life**. VOL. 29, n. 1, 2015.
- GROSS, R., SCHOENEBERGER, H., PFEIFER, H., PREUSS, H.J. Four dimensions of food and nutrition security: definitions and concepts. **SCN News**, v. 20, p. 22-26, 2000.
- HARARI, Y. N. **Homo Deus: Uma breve história do amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- HENRIQUE, F. C. S.. Intersetorialidade na implementação de programas da área de Segurança Alimentar e Nutricional: um estudo sobre arranjos institucionais em municípios de

pequeno porte do estado da Bahia. / Flávia Conceição dos Santos Henrique. -- 2016. **Tese (Doutorado)** – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2016.

HILL, M. **Climate Change and Water Governance: Adaptive capacity in Chile and Switzerland**. Volume 54 of the series Advances in Global Change Research pp 17-28, 2013.

JAIME, P. C.. Por que o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é necessário? **Jornal da USP** (online), 2019.

KEPPLE, A. W. (Org). *et al.*. FAO. **O Estado da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Um retrato multidimensional**. Brasília: FAO, 2014.

LANCASTER, T. D. “Political Monitoring” as an Analytical Concept: A Lasting Legacy? **The Journal of Federalism**, v. 44, n. 2, p. 249-274, 2014.

MESQUITA, P. S.. Segurança Alimentar, Mudanças Climáticas e Proteção Social no Semiárido Brasileiro (Cariri, Ceará). Brasília, 2015. 264 f. **Tese (Doutorado)**. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

MAXQDA. **Análise qualitativa de dados e métodos mistos com o MAXQDA**. 2017.

MCGINNIS, M. D.; OSTROM, E. Social-ecological system framework: initial changes and continuing challenges. **Ecology and Society**, v. 19, n. 2 (online), 2014.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspectives**, 14(3): 137-158, 2000.

\_\_\_\_\_. A diagnostic approach for going beyond panaceas. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, vol. 104, n. 39, 2007.

\_\_\_\_\_. **Design principles of robust property-rights institutions: what have we learned?** Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. Center for the Study of Institutional Diversity. Arizona State University, 2008.

\_\_\_\_\_. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economics systems. **American Economic Review**, v. 100, n.3, pp.1-33, 2010.

OSTROM, E; COLE, D (ORG). **Property in land and other resources**. Lincoln institute of land policy: Massachusetts, 2012.

OSTROM, V. **The political theory of a compound republic: Designing the American experiment**. 2nd ed. Lincoln: University of Nebraska Press, 1987.

PERES, F.; MOREIRA, C. J. **É veneno ou remédio? Agrotóxicos, saúde e ambiente**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2003.

PINTO, D. M. **O Uso de Recursos de Propriedade Comum em Áreas de Propriedade Estatal por Populações Tradicionais e Assentados da Reforma Agrária**. Tese de Doutorado (Doutorado em Administração), Universidade de Brasília, 2014.

PROUGH, T.; RENNER, M. Um chamado ao engajamento. In: LISA MASTNY (Ed.) **The Worldwatch Institute. O Estado do Mundo: Como governar em nome da sustentabilidade?** Salvador: Uma Ed., p. 171-183, 2014. Título Original: State of the World.

RIGON, S. A.; SCHMIDT, S. T.; BÓGUS, C. M.. Desafios da nutrição no Sistema Único de Saúde para construção da interface entre a saúde e a segurança alimentar e nutricional. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 1-10, (mar.) 2016.

SEARLE, J.. **Speech Acts**. Cambridge, Cambridge University Press, 1969.

SILVA FILHO, J.C.L.; KÜCHLER, J.; NASCIMENTO, L.F.; ABREU, M.C.S. **Regional Environmental Management: using the Ostrom’s IAD-framework in the policy analysis on environmental management of the Porto Alegre metropolitan area**. O&S, v. 16, n. 51, p. 609-627, 2009.

VIEIRA, S. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.

WAGNER, R. Self-governance, polycentrism, and federalism: recurring themes in Vincent Ostrom’s scholarly oeuvre. **J. of Economic Behavior & Org.**, v. 57, p. 173–188, 2005.