

GOVERNANÇA EM SEGURANÇA ALIMENTAR: mecanismos de informação, monitoramento e avaliação no Sertão do Pajeú – PE

SUIANE VALENÇA BRANDÃO

LILIAN SOARES OUTTES WANDERLEY

DÉBORA COUTINHO PASCHOAL DOURADO

Introdução

O estudo apresenta argumentos relevantes com foco na Segurança Alimentar enquanto direito básico de todo e qualquer indivíduo a alimentação de qualidade e em suficiente quantidade, em qualquer momento da vida. Governança em Segurança Alimentar visa a garantir este acesso aos alimentos por meio de um sistema de poder facilitador e não impeditivo de tal direito. A condução se deu entre atores institucionais envolvidos na produção, comercialização e consumo de alimentos, na intenção de compreender a Governança no Sistema de Segurança Alimentar no Sertão do Pajeú / PE.

Problema de Pesquisa e Objetivo

Como a população mundial tem se preparado para produzir alimento em termos de qualidade e quantidade, na intenção de suprir a demanda de um contingente global estimado em 9 bi de pessoas em 2050? Eis questão norteadora da construção de agendas e políticas mundiais sobre segurança alimentar. A questão crítica associa aspectos de governança a tal demanda, os quais vão além da produção satisfatória de calorias. Assim, intentou-se analisar e discutir mecanismos de informação, monitoramento de usuários e recursos e avaliação como formas de monitoramento voltadas à boa GSA no Sertão do Pajeú – PE.

Fundamentação Teórica

A constante necessidade de desenvolvimento e manutenção de mecanismos que contribuam para a garantia de representação geográfica mais diversa, considerando culturas e contextos distintos no processo, bem como de práticas mais inclusivas no cenário da governança em sistemas de segurança alimentar associada à necessidade de compreender os multifacetados arranjos de gerenciamento e exploração de sistemas alimentares direcionam para a análise dos mecanismos e regras que disciplinam tais ações, cujos aspectos consubstanciam a teoria inerente a Governança Recursos de Propriedade Comum (RPC).

Metodologia

As estratégias metodológicas utilizadas foram: a) entrevistas em profundidade, fundamentadas teoricamente na análise pragmática da linguagem, com a finalidade de realizar a interpretação social dos discursos dos atores, com base na fenomenologia; b) coleta e análise documental, com vistas à identificação de problemáticas, a partir do estudo de documentos publicizados, fundamentado em análise de conteúdo; e c) Observação Científica, cuja sistematização foi desenvolvida de modo estruturado, a partir da definição antecipada de categorias de análise de contexto.

Análise dos Resultados

Os principais resultados envolvem: 1) assimetria ou ausência de informação relevante; 2) observância de políticas de regularização de ocupações de terra; 3) baixo quantitativo de fiscais e monitores de uso de recursos; 4) ausência de ações de avaliação sistemática e contínua do sistema analisado, considerando sua totalidade e complexidade; 5) Principais conflitos estavam ligados a interesses escusos por parte dos dominadores dos meios de produção e latifundiários e uso inescrupuloso de agrotóxicos e fertilizantes, muitas vezes apoiados politicamente e respaldados juridicamente.

Conclusão

Os mecanismos voltados a informação, monitoramento de usuários e recursos, bem como mecanismos de avaliação se apresentam incipientes no que diz respeito à análise da boa governança em segurança alimentar no contexto analisado. Os mecanismos visualizados não colaboram maiormente para a solução de problemas e sustentabilidade do sistema. Contudo, identificado o cenário, identificadas as características ou aspectos essenciais inerentes à estrutura de governança analisada, observa-se uma possibilidade de orientação de ações com vistas à prevenção da exaustão dos recursos por usufrutuários.

Referências Bibliográficas

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

Palavras Chave

Governança em Segurança Alimentar, Mecanismos de informação, monitoramento e avaliação

Agradecimento a órgão de fomento

Cnpq / CAPES / UFRPE.

GOVERNANÇA EM SEGURANÇA ALIMENTAR: mecanismos de informação, monitoramento e avaliação no Sertão do Pajeú – PE

1. Introdução

Governança é considerada na sociedade atual importante lente que auxilia a compreensão do comportamento humano (SEYLE; KING, 2014). Em sistemas complexos se apresenta como processo caracterizado por interação, compartilhamento de conhecimento e capacidade de recursos utilizados para solução de problemas entre atores inerentes ao contexto, sistema ou cenário (STOKER, 2000). Tal processo abrange ainda resultado, diligência, adaptabilidade e complexidade (EPPEL, 2014; KEMP *et al.*, 2005). Estes estudos abarcam robusto apanhado de teorias e questões características da coordenação social e relativas também à estrutura dos padrões de regra e princípios estabelecidos e vão além dos aspectos abarcados pela Teoria da Agência e da Governança Corporativa.

A aplicação conceitual do termo ‘boa governança’ sofreu mutações ao longo dos anos. Enquanto nos anos 1980 tinha o papel puramente normativo, a partir do estabelecimento de critérios específicos e norteadores do ajuste de falhas estruturais na governança institucional, na década de 1990, o termo passou a ser aplicado para análise e avaliação dos arranjos de políticas públicas. Tal conceito foi se popularizando cada vez mais no âmbito das ciências sociais nas últimas décadas a partir do argumento de que sistemas de governança mais eficazes podem existir solucionando falhas institucionais e falhas nos sistemas ou a combinação dos dois tipos (HILL, 2013).

De modo mais direto, Elinor e Vincent Ostrom defenderam ao longo de suas pesquisas que análises institucionais sob os princípios da boa governança permitem solucionar dilemas oriundos de sistemas sociais com mais eficiência. 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 (BRUGNACH, *et al.*, 2008; HILL, 2013).

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 (FAO, 2011).

Há graves obstáculos que impactam diretamente na realização do direito à alimentação por parte das populações em situação de vulnerabilidade socioambiental, com destaque para: 1) modelo de liberalização de produção e distribuição por instituições de fomento e regulação, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a maneira pela qual tal modelo afeta o direito à alimentação; 2) o poder de organizações transnacionais; 3) padrões locais de discriminação e exclusão socioeconômica; e 4) condições naturais de contexto,

envolvendo, por exemplo, desertificação, enchentes e acesso limitado e de baixa qualidade a recursos hídricos. Tais políticas, portanto, são antagônicas no que diz respeito a interesses e necessidades de pequenos agricultores, castigados pela pobreza e, muitas vezes, pela dificuldade de alcance de gozo de direitos humanos (ZIEGLER *et al.*, 2011).

O presente estudo apresenta argumentos relevantes com foco na Segurança Alimentar (SA) enquanto um direito básico de todo e qualquer indivíduo a alimentação de qualidade e em suficiente quantidade, em qualquer momento da vida. O conceito de Governança em Segurança Alimentar (GSA) envolve:

contextos, processos, mecanismos e instrumentos, inerentes aos arranjos institucionais responsáveis pela tutela dos recursos comuns do Sistema de Segurança Alimentar, combinados a sua dinâmica de construção, caracterizada por ação coletiva, colaborada (ou não), coordenada (ou não) por atores e instituições de naturezas diversas, possibilitando a emergência de soluções exequíveis por meio de sistema de poder facilitador (BRANDÃO *et al.*, 2020).

O Sertão do Pajeú, *locus* desta pesquisa, está classificado como área de epidemias de fome, ou seja, região em que a fome ocorre de modo transitório ou cíclico, apresentando-se de modo episódico, em resposta à forte influência dos impactos causados pela seca. Tais epidemias de fome a concebem enquanto fome global, qualitativa e quantitativamente, podendo atingir de forma severa os limites máximos da desnutrição e da fraqueza profunda de indivíduos sem distinção, pobres e ricos, donos de terras, trabalhadores, homens, mulheres, crianças e idosos (CASTRO, 2005; FAO, 2019a; FAO, 2019b). Para a FAO (2019a; 2019b), o Nordeste Brasileiro está inserido nos “territórios esquecidos” nos países da América Latina e Caribe, argumentando que apesar de alguns avanços importantes nas dimensões econômica e social terem ocorrido no Brasil, o Nordeste brasileiro é uma região marcada pela persistência de fome e pobreza (FAO, 2019a; FAO, 2019b).

Diante do exposto, justifica-se o presente estudo, cuja condução se deu entre atores institucionais envolvidos na produção, comercialização e consumo de alimentos, na intenção de compreender a Governança no Sistema de Segurança Alimentar da Região do Sertão do Pajeú / PE, cuja análise engloba dinâmicas desenvolvidas para e nos municípios pertencentes à microrregião.

2. Problema de Pesquisa e Objetivo

Como a população mundial tem se preparado para produzir alimento suficiente e adequado, em termos de qualidade e quantidade, na intenção de suprir a demanda de um contingente global de pessoas estimado em aproximadamente nove bilhões de pessoas em 2050? Esta tem sido a questão norteadora da construção de agendas e políticas em nível mundial voltada a segurança alimentar. A questão crítica está associada aos aspectos de governança inerentes a tal demanda, os quais vão além da produção satisfatória de calorias, envolvendo: a) quem são consumidores e produtores em determinados sistemas de segurança alimentar; b) como ocorre a dinâmica institucional (relações de conflitos); e c) como se sobrevive em cenários marcados por vulnerabilidade (resiliência) (GRANT, 2015).

Com foco no aprofundamento teórico e empírico sobre como ocorre a dinâmica institucional em contexto específico, o presente artigo teve por finalidade analisar e discutir mecanismos de informação, monitoramento de usuários e recursos e avaliação como formas de monitoramento voltadas à boa governança em segurança alimentar no Sertão do Pajeú – PE.

3. Fundamentação Teórica

Considera-se Segurança Alimentar na ocasião em que os alimentos são salvaguardados do ponto de vista de acesso suficiente e seguro, a qualquer período do ano (WFP, 2015; GRANT, 2015). No âmbito internacional, SA associa-se à tentativa de a população responder à necessidade

de produção de alimentos suficiente para que venha a abastecer a demanda de habitantes do planeta, cuja projeção para 2050 foi estimada em nove bilhões de pessoas. A demanda por segurança alimentar envolve aspectos que vão além da produção de calorias suficientes por indivíduo e isso tem sido ainda bastante negligenciado (GRANT, 2015).

No Brasil, a Segurança Alimentar é conceituada oficialmente como a promoção do direito de indivíduos a acesso continuado e permanente a alimentos, em quantidade e qualidade satisfatórias. Tal acesso deverá garantir outras demandas *sui generis* inerentes a práticas alimentares, aliadas a promoção de saúde, diversidade cultural e sustentabilidade. Esta concepção é apresentada a partir da Lei Brasileira nº 11.346 de 15 de Setembro de 2006, Lei de Segurança Alimentar e Nutricional (BRASIL, 2006).

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) construído de forma democrática associa a SAN à efetivação do direito dos indivíduos terem acesso regular e perene a alimentos de qualidade, cuja quantidades sejam satisfatórias, sem que o acesso a outras necessidades essenciais seja comprometido. A SAN está fundamentada em práticas alimentares capazes de promover saúde, previstas nos conceitos das dimensões social, econômica e ambiental da sustentabilidade, aplicadas de forma integradora, e que considerem o respeito à diversidade cultural (KEPPLE *et al.*, 2014).

O cenário da 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, 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 um 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 atuação governamental e intersetorial (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 datar 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. 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).

Implicações úteis voltadas a políticas públicas podem ser arquitetadas a partir da análise das diferentes dimensões da segurança alimentar (UNITED NATIONS, 2014). O arcabouço teórico de maior relevância internacional no tocante à orientação de argumentações acadêmicas, técnicas e políticas acerca do conceito de segurança alimentar é aquele abarcado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o qual, inclusive, inspirou a construção do Programa Fome Zero e os demais programas que por ele orientaram suas concepções.

A partir de quatro dimensões, a FAO (2010) definiu a segurança alimentar com base em: a) disponibilidade física de alimentos; b) acesso físico e econômico a alimentos; c) utilização de alimentos; e d) estabilidade das outras três dimensões ao longo do tempo. Para que a finalidade da segurança alimentar seja atendida, as quatro dimensões devem ser alcançadas simultaneamente. O não atendimento a estas dimensões, portanto, pode provocar (in)segurança alimentar.

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). Tais elementos orientam, portanto, o sistema de Monitoramento de SAN no Brasil, o qual, por seu turno, foi construído a partir de seis dimensões fundamentadas e correspondentes às apontadas pela FAO (KEPPLE *et al.*, 2014), quais sejam: a) produção de alimentos; b) disponibilidade de alimentos; c) renda/acesso e despesas com alimentação; d) acesso a alimentação adequada; e) saúde e acesso a serviços relacionados; f) educação.

A constante necessidade de desenvolvimento e manutenção de mecanismos que contribuam para a garantia de representação geográfica mais diversa, considerando culturas e contextos distintos no processo, bem como de práticas mais inclusivas no cenário da governança em sistemas de segurança alimentar associada à necessidade de compreender os multifacetados arranjos de gerenciamento e exploração de sistemas alimentares direcionam para a análise dos mecanismos e regras que disciplinam tais ações, cujos aspectos consubstanciam a teoria inerente a Governança Recursos de Propriedade Comum (RPC).

Na perspectiva do desenvolvimento sustentável, a boa governança é caracterizada por enfoques específicos, como: a) proteção dos direitos humanos; b) sua realização é dependente de mútuo consentimento; c) sistemas de governança devem viabilizar a sustentabilidade de recursos para gerações futuras; d) devem permitir que distintos elementos do sistema governado congreguem atividades especializadas que amparem de forma conjunta os objetivos do sistema; e) os sistemas devem ser inclusivos e participativos, ou seja, é necessária a concessão aos membros que fazem parte do sistema de mudarem as regras quando houver necessidade e de ter voz ativa quando das tomadas de decisão coletivas; e f) há a necessidade de os sistemas estarem em vigor com vistas à solução de conflitos e penalização dos atores que porventura venham a violar regras e valores coletivos (OSTROM, 1990; SEYLE; KING, 2014).

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*) (OSTROM, 1990; OSTROM, 2008; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010, BARCELOS, 2012), apresentados na Figura 1.

Figura 1: Princípios da Boa Governança



Fonte: Elaborada pela autoria.

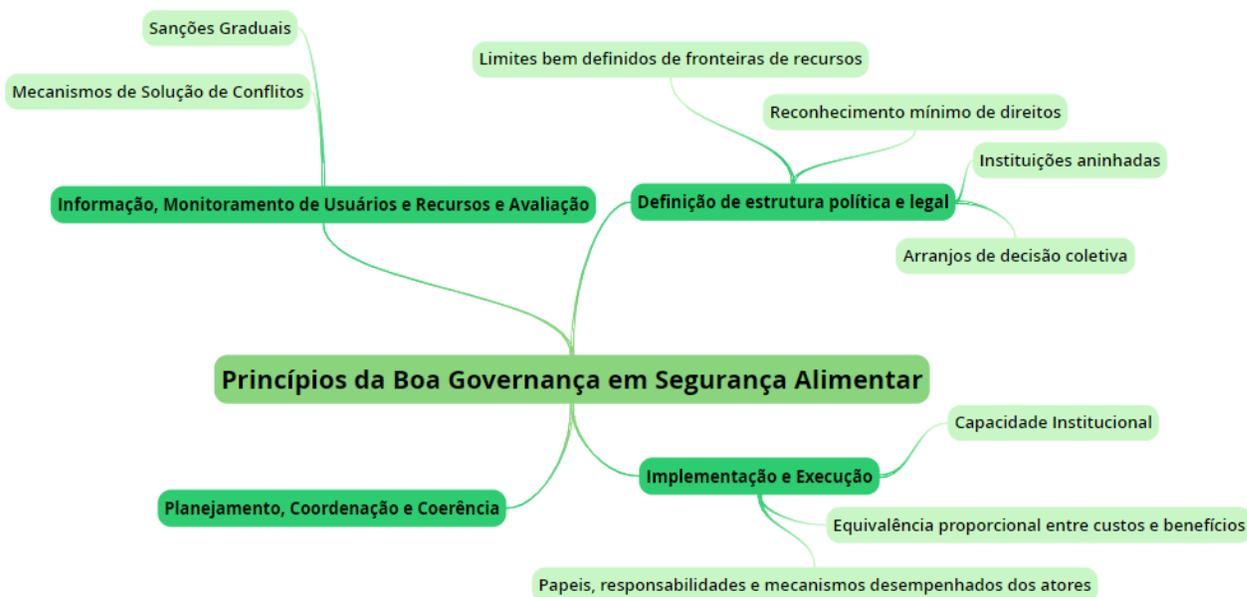
Na busca pela integração teórica entre as perspectivas de Ostrom (1990, 2008) e FAO (2011), a Figura 2 apresenta modelo de análise teórico-empírica construído com base em quatro aspectos envolvendo recursos de propriedade comum. Tais aspectos foram fixados nas quatro caixas, representadas por: a) Planejamento, Coordenação e Coerência entre políticas e ações, dentro e entre instituições, e entre os diversos atores envolvidos no sistema; b) Definição da Estrutura Política e Legal, envolvendo visão institucional, metas e prioridades, estratégias transversais, leis, programas, ações com vistas ao alcance de metas e objetivos; c) Implementação e Execução, envolvendo capacidade institucional, deveres e responsabilidades, entregas, prestação de contas e mecanismos de recursos; e d) Informação, Monitoramento de usuários e recursos e Avaliação, envolvendo avaliação, gestão de dados, acompanhamento do progresso das ações e resultados, assim como seus impactos.

O monitoramento de usuários e recursos, foco deste estudo, deve ser entendido aqui como o reconhecimento dos participantes do direito de monitorar os recursos do sistema, com vistas à manutenção das boas condições dos recursos. Tal princípio parte da ideia de que há uma tendência natural a melhor adesão e defesa mais efetiva dos recursos quando a responsabilidade pelo monitoramento é distribuída para todos os indivíduos e instituições sem distinções ou sem a determinação de grupos de elite, sobretudo quando são dependentes ou beneficiários diretos dos recursos. Como na maioria dos sistemas complexos, no sistema de segurança alimentar há formas de acompanhamento, auditoria e inspeção, com a finalidade de se identificar possíveis desvios de conduta e de condições previstas, mas o monitoramento se torna mais eficiente e eficaz quando a responsabilidade é compartilhada (OSTROM, 1990; OSTROM, 2008; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010; BARCELOS, 2012).

Sobre mecanismos de Informação, Monitoramento de Usuários e Recursos e avaliação, a análise deve contemplar avaliação, gestão de dados, acompanhamento do progresso das ações e

resultados, assim como seus impactos (FAO, 2011). Dentro deste arcabouço teórico, com vistas ao alcance do objetivo proposto pelo presente artigo, deve estar prevista a observância de mecanismos de sanções graduais e de solução de conflitos (OSTROM, 1990).

Figura 2 - Modelo teórico-empírico de análise dos Princípios da Boa Governança em Segurança Alimentar



Fonte: Elaborada pela autoria.

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 as 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 (WEEDEN; CHOW, 2012).

Tais princípios visam à identificação das características ou aspectos fundamentais inerentes à estrutura de governança dos bens de propriedade comum que certificam a utilização e exploração sustentável dos *commons*, na intenção precípua de prevenir a exaustão por parte dos usufrutuários. Os mesmos princípios podem contribuir também para a análise dos reflexos de mudanças institucionais de governança em sistemas complexos e orientar para o caminho a ser seguido com vistas à solução de problemas e ao desenvolvimento sustentável (OSTROM, 1990; OSTROM, 2008; COX; ARNOLD; TOMÁS, 2010).

Esta abordagem permite uma avaliação qualitativa de como se configuram as alternativas dos princípios, bem como possibilita análise de caracterização de regimes de governança adotados por distintos sistemas ou conjuntos de sistemas, na intenção de revelar determinadas particularidades a eles inerentes. Além disso, variações de como se configuram os princípios em sistemas de

governança consistem em relevante ferramenta para esclarecer eventuais resultados, bem como a oscilação de seus comportamentos, caso ocorra, oriundos da gestão dos recursos de propriedade comum (BARCELOS, 2012).

Os princípios são complementares e constroem uma explicação teórica congruente no sentido de que quando os usuários do sistema percebem e estabelecem que possuem direitos de utilização ou retirada de um Recurso de Propriedade Comum (RPC) determinado, criam suas próprias regras, aplicadas também por usuários locais ou responsáveis por eles, atribuindo custos proporcionais aos benefícios e prevendo e devidamente aplicando sanções graduais, então problemas de monitoramento e a ação coletiva seguem uma tendência de solução eficaz (OSTROM, 2008).

O modelo de governança de Ostrom (1990) aponta para vantagens voltadas à eficiência administrativa engendrada por regras institucionais e estratégias compartilhadas propriamente pelos usuários, à internalização de externalidades e aos baixos custos de transação. Assim, nem o Estado nem o mercado são os ambientes mais apropriados para o estabelecimento da alocação dos recursos comuns, cujas soluções mais recomendáveis são aquelas encontradas na esfera das próprias comunidades das quais os usuários fazem parte (OSTROM, 1990; ROSSI, 2015).

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 (BARCELOS, 2012) 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).

4. Metodologia

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).

Considerando o fato de que os atores convidados para participação desta pesquisa foram necessariamente oriundos de distintos níveis e desempenham diferentes papéis sociais, selecionou-se o modelo multinível de análise (PARANHOS *et al.*, 2016).

O recorte para análise institucional envolve sistemas complexos cuja atividade produtiva principal é a agricultura. O recorte envolve ainda municípios situados na microrregião do Sertão do Pajeú, sertão de Pernambuco, Brasil.

O Sertão do Pajeú é microrregião que engloba 20 municípios e ocupa área de 13.257,173 km², o que representa 13,52% do território do Estado. A população está atualmente estimada em

cerca de 396.597 habitantes, ou seja, remete a aproximadamente 4,15% do território estadual e cresce a uma taxa de 0,56, enquanto que a população total de Pernambuco cresce a uma taxa aproximada de 1,06. O IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) da região é de 0,603, abaixo do IDH estadual (0,673). A densidade demográfica da região é equivalente a 37,69 habitantes/Km², enquanto que a densidade populacional estadual é de 96,59 habitantes/Km² (BRASIL, 2010; BRASIL, 2018; BRASIL 2019a; BRASIL, 2019b; BRASIL, 2019c; CONDEPE/FIDEM, 2016). Tais dados permitem inferir que a microrregião cresce e se desenvolve num ritmo mais lento em relação a outras microrregiões de Pernambuco.

Os aspectos norteadores da seleção definitiva das unidades de análise para o estudo, além da questão da relevância contextual abordada acima, foram a acessibilidade, a estrutura, o tempo e os recursos disponíveis para o referido levantamento de campo (MALHOTRA, 2001; 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.

As estratégias metodológicas utilizadas foram: a) entrevistas em profundidade, fundamentadas teoricamente na análise pragmática da linguagem (GODOI; MATTOS, 2010), com a finalidade de realizar a interpretação social dos discursos dos atores, com base na fenomenologia; b) coleta e análise documental, com vistas à identificação de problemáticas, a partir do estudo de documentos publicizados, fundamentado em análise de conteúdo (BARDIN, 2011); e c) Observação Científica, cuja sistematização foi desenvolvida de modo estruturado, a partir da definição antecipada de categorias de análise de contexto. Além disso, o estudo foi submetido à triangulação de fontes de dados, inclusive dos métodos aplicados. Foram realizadas comparações entre falas de entrevistados com documentos e publicações institucionais, sobretudo relatórios e documentos legais, bem como com elementos oriundos da observação científica, quando possível.

As informações obtidas eram relativas a atores do primeiro setor (setor público – representados pela sigla GP), segundo setor (setor privado – representados pela sigla GPR), cujos convites para participação de entrevistas não foram por eles aceitos para participar do estudo, e do terceiro setor (representados pela sigla GTS). Os dados obtidos durante as entrevistas e coletas de documentos foram registrados, categorizados e analisados com o apoio do software MAXQDA (2017).

5. Resultados e Discussão: Mecanismos de Informação, Monitoramento de usuários e recursos e Avaliação

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? / (...) uma das carências que eu vejo é a falta de informação / né? / 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.

Segundo a legislação referida no parágrafo acima, 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. Exemplo disto pode ser verificado no excerto abaixo:

aqui agora está se tendo duas comunidades reconhecidas quilombolas pela certificação palmares e também vai ter um direito de reconhecimento diferenciado / então o assentado quilombola e o trabalhador rural são outra modalidade / (...) frequentemente elas (as reuniões) acontecem a cada mês na comunidade / aqui a gente se divide / o corpo da diretoria para ir na comunidade explicar / por exemplo até o acesso dos benefícios na própria comunidade / como por exemplo o trabalhador vai ter acesso a um benefício previdenciário / qual a documentação que ele necessita? / ah ele vai ter um acesso / uma declaração de aptidão ao Pronaf / a DAP / qual a documentação? / então a gente facilita mais (GTS5).

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 prevêm 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 prevêm 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 (Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco) e INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), aspectos que podem ser observados também no excerto que segue:

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, verificou-se 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:

olha só 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 (GTS2).

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 / 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 (GTS2).

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 assessoramento às famílias pra criar as condições / 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 visitadas por esse técnico (GTS3).

(...) amostragem do universo de organizações de todos os estados do semiárido que estão participando do projeto (...) 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).

além disso /é.../ a gente também tem uma reunião mensal nacionalmente das coordenações das ASAs estaduais que acontecem aqui em Recife e essa reunião / ela permite que os coordenadores dos projetos (...) tragam pros coordenadores dos estados em que situação tá o processo de execução das organizações de cada estado (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 (...) 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 / (...) 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; FARIA, 2003; PERES, 2003).

6. Considerações Finais

O presente artigo teve por finalidade analisar e discutir mecanismos de informação, monitoramento de usuários e recursos e avaliação como formas de monitoramento voltadas à boa governança em segurança alimentar no Sertão do Pajeú – PE.

As referências utilizadas para a construção do referido modelo envolveram a perspectiva da proposta da FAO (2011), agência da ONU para Alimentos e Agricultura, e a abordagem de governança dos recursos comuns de Ostrom (1990), que se complementam ao estabelecer conexão entre os níveis das unidades dos sistemas de análise. A abordagem da Ostrom permite compreensão mais especificamente voltada a escalas menores, regionais, microrregional ou local. A FAO traz em seu arcabouço instrumento de análise em níveis internacionais e nacionais, cujas perspectivas são mais amplas. Contudo, ambos arcabouços teóricos apontam para a relevância de se pensar o alinhamento entre instrumentos para níveis macro e níveis micro.

Os principais resultados sobre monitoramento associado a sanções graduais envolvem: 1) assimetria ou ausência de informação relevante; 2) observância de políticas de regularização de ocupações de terra; 3) observância de regras voltadas a especificidades da produção orgânica e atuação de fiscalização com base na legislação e no controle da própria população produtora, embora com falhas nas ações e na sistematização das metodologias; 4) baixo quantitativo de fiscais e monitores de uso de recursos; 5) ausência de ações de avaliação sistemática e contínua do sistema analisado, considerando sua totalidade e complexidade.

Já no que diz respeito a mecanismos de soluções de conflitos, tem-se que: 1) as instituições intentam mediar debates; 2) Os principais conflitos observados estavam ligados a interesses escusos por parte dos dominadores dos meios de produção e latifundiários e uso inescrupuloso de agrotóxicos e fertilizantes, muitas vezes apoiados politicamente e respaldados juridicamente.

Desse modo, conclui-se que os mecanismos voltados a informação, monitoramento de usuários e recursos, bem como mecanismos de avaliação se apresentam incipientes no que diz respeito à análise da boa governança em segurança alimentar no contexto analisado. Os mecanismos visualizados não colaboram maiormente para a solução de problemas e sustentabilidade do sistema. Contudo, identificado o cenário, identificadas as características ou aspectos essenciais inerentes à estrutura de governança analisada, observa-se uma possibilidade de orientação de ações com vistas à prevenção da exaustão dos recursos por parte de usufrutuários, considerando algumas regras vigentes e algumas ações pontuais observadas.

A contribuição precípua deste artigo está relacionada à ampliação do debate acerca de governança dentro e entre as múltiplas instituições, com vistas à reflexão envolvendo maior

integração entre atores ou partes interessadas em um sistema de governança, bem como entre pesquisas desenvolvidas. Este processo de integração pode contribuir para a construção de políticas e estratégias de ação exequíveis que venham a solucionar mais rápida e eficientemente problemas graves voltados à governança de recursos de propriedade comum.

Nesta perspectiva, como sugestão de continuidade da pesquisa, cabe o aprofundamento de investigações envolvendo governança em sistemas de segurança alimentar nos mais diversos níveis de análise, considerando este se tratar de tema emergente no tocante às questões mais críticas associadas ao Século XXI. Compreender as interações entre as distintas partes interessadas em sistemas complexos, considerando seus respectivos contextos e, portanto, peculiaridades, bem como identificar quem são essas partes, de que forma participam e qual papel devem desempenhar para o alcance ou a manutenção da boa governança do sistema é elemento relevante do ponto de vista do desenvolvimento sustentável.

Outro aspecto que se mostra relevante no sentido de continuidade de processos investigativos envolvendo boa governança em sistemas de recursos de propriedade comum, sobretudo em sistemas de segurança alimentar, diz respeito ao aprofundamento do entendimento voltado a cada um dos princípios apontados no modelo proposto, considerando exemplos oriundos do campo empírico que auxiliem no caminho de reflexões e ações que gerem impactos positivos para a governança dos referidos sistemas.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, J. P. **Uso dos agrotóxicos no Brasil: Controle social e interesses corporativos**. São Paulo: Analumbe; FAPESP, 2002.

ANGROSINO, Michael. **Etnografia e observação participante**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

BARCELOS, C. L. K. **Governança Orçamentária e Mudança Institucional: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64**. Tese de Doutorado. University of Brasília, Brasil, 2012.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2011.

BRANDÃO, S. V.; WANDERLEY, L. S. O.; DOURADO, D. C. P. Dinâmicas, conflitos e relações em Segurança Alimentar diante da Vulnerabilidade Socioambiental. **Anais do XXIII SemeAd**. São Paulo: FEA/USP, 2000.

BRASIL. **Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006**. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

_____. Agência Nacional de Águas. Monitor de Secas. Tabela de Classificação de Severidade da Seca. Agência Nacional de Águas: 2019.

_____. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste. Banco do Nordeste.

Informações Socioeconômicas: Território PE - Sertão do Pajeú. 2019.

_____. IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2019.

_____. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**.

Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Lei de Crimes Ambientais. Brasília, DF

BRUGNACH, M.; DEWULF, A.; PAHL-WOSTL, C.; TAILLIEU, T. Toward a relational concept of uncertainty: about knowing too little, knowing too differently, and accepting not to know. **Ecol. Soc.**, v. 13, n. 2, 2008.

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.

CONDEPE / FIDEM. PNUD BRASIL. . **Ranking IDHM Municípios 2010**. 2019.

CONDEPE / FIDEM. **Composição setorial do valor adicionado bruto – VAB dos municípios de Pernambuco**. CONDEPE / FIDEM, 2016.

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.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.

EPPEL, E. **Governance of a complex system: Water**. Institute for Governance and Policy Studies. University of Wellington, 2014.

FAO. 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.

_____. Food and Agriculture Organization. Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture (Org.). **The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture**. 2019a.

_____. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **The state of the world's biodiversity for food and agriculture**. FAO Commission on genetic resources for food and agriculture. Rome, 2019b.

FARIA, M. V. C. Avaliação de ambientes e produtos contaminados por agrotóxicos. In: Peres, F. Moreira, J. C., Organizadores. **É veneno ou remédio? Agrotóxicos, saúde e ambiente**. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 2003.

GODOI, C. K.; MATTOS, P. L. C. L. de. Análise de entrevistas não estruturada: da formalização à pragmática da linguagem. In: **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. GODOI, C. K.; BANDEIRA-DEMELO, R.; SILVA, A. B. da.; (org). 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.

HILL, M. A Starting Point: Understanding Governance, Good Governance and Water Governance. In: MARGOT HILL. **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.

KEMP, R.; PARTO, S.; GIBSON, R. B. Governance for Sustainable Development: moving from theory to practice. **Int. J. Sustainable Development**, Vol. 8, Nos. 1/2, 2005.

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.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

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

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

_____. **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.

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

PARANHOS, R.; FIGUEIREDO FILHO, D. B.; ROCHA, E. C.; SILVA JÚNIOR, J. A.; FREITAS, D. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, Porto Alegre, Vol. 18, n. 42, p. 384-411, 2016.

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.

ROSSI, R. A. **Conflito e Regulação das Águas no Salitre – Bahia (1997-2013).** Tese de Doutorado, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

SEYLE, C.; KING, M. W. O que é governança. In: LISA MASTNY (Ed.) The Worldwatch Institute. **O Estado do Mundo:** Como governar em nome da sustentabilidade? Salvador: Uma Ed., p. 20-30, 2014. Título Original: State of the World.

STOKER, G. Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In: PIERRE, J. **Debating Governance.** Oxford University Press, 2000.

UNITED NATIONS. **Human Development: Report 2014.** Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. New York: United Nations, 2014.

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

WEEDEN, B.; CHOW, T.. Taking a common-pool resources approach to space sustainability: A framework and potential policies. **Space Policy**, Volume 28, Issue 3, p. 166-172, 2012.

WFP. World Food Programme. Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). International Fund for Agricultural Development (IFAD). **Strengthening resilience for food security and nutrition:** A Conceptual Framework for Collaboration and Partnership among the Rome-based Agencies. Manual Guide Proced. 2015.

ZIEGLER, J.; GOLAY, C.; MAHON, C.; WAY, S. **The Fight for the Right to Food:** Lessons Learned. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2011.