



PROJETO  
DOM  
HÉLDER  
CÂMARA



aecid



Investindo nas populações rurais



Universidade Federal  
de Viçosa

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
AGRÁRIO E  
AGRICULTURA FAMILIAR



UNião e Reconstrução

# Superação da pobreza rural no Semiárido brasileiro:

a trajetória do Projeto  
Dom Helder Câmara





**Superação da pobreza rural no  
Semiárido brasileiro:**  
a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara

2024

## **Superação da pobreza rural no Semiárido brasileiro: a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara**

### **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

PRESIDENTE

Luiz Inácio Lula da Silva

VICE-PRESIDENTE

Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho

### **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR**

MINISTRO

Luiz Paulo Teixeira Ferreira

### **SECRETÁRIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR**

Fernanda Machiaveli Morão de Oliveira

### **SECRETÁRIO DE GOVERNANÇA FUNDIÁRIA, DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E SOCIOAMBIENTAL**

Moisés Savian

#### **Realização:**

Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFDT/MDA)

Departamento de Avaliação, Monitoramento, Estudos e Informações Estratégicas (DAMEI/MDA)

Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS/UFV)

#### **Organizadores:**

Allan Razera

Iorrana Lisboa Camboim

Josilene Maria dos Santos Magalhães

Leonardo Taveira Lemos de Oliveira

Marcelo José Braga

#### **Autores:**

Antonio Gomes Barbosa

Arilson Favareto

Carlos Henrique de Souza Ramos

Cesar Favarão

Cristiana Tristão Rodrigues

Dênis Antônio da Cunha,

Elizângela Aparecida dos Santos

Emmanuel Bayle

Fabrizio Bianchini

Fernando Curado

Hardi Vieira

Iorrana Lisboa Camboim

Janine Melo

Lais Rosa Oliveira

Lidiane Samara da Silva

Luciana de Oliveira Miranda

Marcelo José Braga

Marcelo Miná Dias

Maria da Conceição Dantas Moura

Mario Lucio Ávila

Ludgero Cardoso Galli Vieira

Mauro Eduardo DelGrossi

Mireya Valencia Perafán

Paola Hernandez Cortez Lima

Patrícia de Lucena Mourão

Reinaldo José de Miranda Filho

Rosimere Miranda Fortini

Vahíd Vahdat

#### **Equipe técnica:**

Ana Carolina Caçado Teixeira

Lucas Schumacker Maluf

Luciana Carvalho de Oliveira

#### **Layout, diagramação e capa:**

Adriana Freitas

#### **Revisão Linguística:**

Cinthia Maritz dos Santos Ferraz Machado

#### **Fotos da capa e das seções:**

Acervo PDHC/MDA

As publicações do IPPDS estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF Acesse: <http://www.ippds.ufv.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Universidade Federal de Viçosa e do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

**Ficha catalográfica elaborada pela Seção de Catalogação e Classificação  
da Biblioteca Central da Universidade Federal de Viçosa - Campus Viçosa**

S959  
2024      Superação da pobreza rural no semiárido brasileiro [recurso eletrônico]: a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara / organizadores Allan Razera... [et al.] e vários autores -- Viçosa, MG : UFV, IPPDS, 2024.  
1 livro eletrônico (226 p.) : il. color.

Disponível em: <https://www.ippds.ufv.br>

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-60601-51-6

1. Pobreza rural - Brasil. 2. Projeto Dom Hélder Câmara. 3. Desenvolvimento rural. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Agricultura sustentável. 6. Extensão rural. 7. Sustentabilidade e meio ambiente. I. Razera, Allan, 1979-. II. Camboim, Iorrana Lisboa, 1989-. III. Magalhães, Josilene Maria dos Santos, 1976-. IV. Oliveira, Leonardo Taveira Lemos de, 1984-. V. Braga, Marcelo José, 1969-. VI. Universidade Federal de Viçosa. Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. VII. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental. VIII. Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola.

CDD 22. ed. 305.5630981

Bibliotecário responsável: Alice Regina Pinto Pires CRB-6/2523

# APRESENTAÇÃO

O livro “Superação da pobreza rural no semiárido brasileiro: a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara” reúne um seleto grupo de 28 pesquisadoras e pesquisadores, numa perspectiva de paridade de gênero e de diversidade das instituições do Brasil que atuam na temática, com o objetivo de apresentar o conhecimento acumulado sobre a superação da pobreza no semiárido e sistematizar a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), ao longo de seus 20 anos de existência.

O PDHC é executado pela Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (SFDT/MDA) em parceria com o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA/ONU). Ao longo das duas fases do projeto, foram beneficiadas com suas ações, 101.587 famílias de agricultores(as) rurais familiares na região semiárida brasileira, ocorrida a primeira fase entre os anos de 2001 e 2010, que abrangeu seis estados da região Nordeste do Brasil sendo: Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, e a segunda fase no período de 2014 a 2024, contemplando toda a região semiárida brasileira nos nove estados da região Nordeste e nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

As atividades do projeto são realizadas, principalmente, por meio da oferta integrada de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), inovações tecnológicas e recursos, buscando promover sistemas alimentares sustentáveis, biodiversos e resilientes ao clima.

Para facilitar a apresentação, a obra está dividida em duas seções, denominadas “O desafio da superação da pobreza rural no semiárido” e “A trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara”. A primeira seção é constituída de seis capítulos e possui uma abordagem com enfoque teórico sobre os temas estruturantes da superação da pobreza no Semiárido brasileiro, evidenciando os públicos mais vulneráveis à pobreza e à insegurança alimentar e nutricional, além de enfatizar as desigualdades regionais, étnico-raciais e de gênero. Já a segunda seção é constituída de cinco capítulos e apresenta o histórico do PDHC e sua contribuição para a promoção do desenvolvimento rural sustentável, considerando todas as partes envolvidas ao longo de sua existência, tais como os beneficiários, os implementadores, os gestores públicos e os financiadores.

No primeiro capítulo, Janine Melo apresenta uma contribuição original e significativa, ao evitar simplesmente apresentar o diagnóstico socioeconômico da região: mais que isso, a autora discorre sobre a atuação do estado com as diferentes

políticas públicas e as relações entre pobreza, meio rural e semiárido. São fornecidas relevantes informações sobre os caminhos para a superação das condições de vulnerabilidade, por meio do aproveitamento das potencialidades regionais. De maneira geral, a autora conclui que as políticas públicas desenvolvidas no período para o combate à pobreza, à fome e às desigualdades sociais representaram um avanço significativo na agenda civilizatória de desenvolvimento do país.

No segundo capítulo, Dênis Antônio da Cunha, Elizângela Aparecida dos Santos e Lais Rosa Oliveira analisam o “nexo mudança climática-pobreza” no contexto da região semiárida. Os autores mostram como o clima tem se alterado na região e quais impactos dessas mudanças sobre a agricultura e discutem as estratégias para a mitigação desses impactos. Além disso, o capítulo aborda a adaptação às mudanças climáticas e convivência com o semiárido, discutindo fatores e políticas que podem potencializar essas práticas de maneira a buscar o desenvolvimento sustentável da região.

No terceiro capítulo, o professor Marcelo Miná Dias apresenta uma análise das limitações e das inovações oriundas com a implantação das políticas de desenvolvimento rural focadas nos territórios ao longo das últimas três décadas. O autor mostra o caráter inovador do Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat) ao procurar combinar políticas sociais e produtivas com participação social e seus elementos de governança, ao invés de seguir as experiências anteriores de políticas setoriais e impositivas implantadas pelo governo federal.

No capítulo quarto, Arilson Favareto, Vahíd Vahdat e Cesar Favarão discutem as estratégias e os desafios para a inclusão produtiva dos agricultores familiares, diante do cenário atual de transformações econômicas e demográficas no meio rural do Semiárido brasileiro. A partir da revisão da literatura que analisa os programas de desenvolvimento rural na América Latina, os autores apresentam um conjunto de lições aprendidas. Essas evidenciam a importância de promover protagonismo nas populações beneficiadas, de combinar políticas sociais com políticas de inclusão produtiva, de inserir o programa no contexto do desenvolvimento territorial e de estabelecer ações de avaliação e monitoramento.

Maria da Conceição Dantas Moura, Patrícia de Lucena Mourão e Lidiane Samara da Silva Xavier, no quinto capítulo, apresentam uma significativa discussão sobre os desafios atuais na implantação de políticas públicas para as mulheres que estão presentes no meio rural. A partir de uma perspectiva multidisciplinar, as autoras elencam uma série de iniciativas em andamento, por parte do governo federal, que, a partir do diálogo e da interação com as organizações e os movimentos de mulheres

rurais, procuram trazer inclusão produtiva e acesso a mercados. Há uma forte ênfase em ações coletivas, como as lavanderias coletivas agroecológicas e os quintais produtivos de mulheres, no acesso ao crédito e na participação em programas de compras governamentais.

Partindo da constatação de que os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) têm um papel relevante na promoção do desenvolvimento rural, o capítulo sexto, elaborado por Carlos Henrique de Souza Ramos, apresenta uma proposta de abordagem para o assessoramento técnico aos agricultores a partir da experiência do projeto Pró-Semiárido. O autor parte de um breve resgate histórico das políticas de ATER no Brasil para apresentar o cenário para o desenvolvimento das atividades de Assessoramento Técnico Contínuo (ATC) às famílias agricultoras beneficiárias do projeto o Pró-Semiárido. Em seguida, ele discute os pressupostos, as diretrizes metodológicas e as formas de atuação da ATC junto aos agricultores de base agroecológica. Trata-se de uma abordagem que serve de referência para outras iniciativas na área.

A segunda seção da presente obra tem início a partir do sétimo capítulo, em que Cristiana Tristão Rodrigues e Rosimere Miranda Fortini destacam o papel do PDHC na redução das desigualdades no Semiárido brasileiro, a partir de uma perspectiva multidimensional. As autoras mensuram e avaliam a evolução do Índice de Desigualdade Multidimensional (IDM) entre os beneficiários do PDHC. Além disso, identificam e descrevem as boas práticas do PDHC e as lições aprendidas a partir das ações que estão diretamente relacionadas à promoção da redução das desigualdades de gênero, geração, raça e etnia. De maneira geral, os resultados encontrados mostram que ocorreu uma queda na desigualdade entre os beneficiários do PDHC.

O capítulo oitavo trata da avaliação de impacto do PDHC e foi elaborado por Mario Lucio de Ávila, Mauro Eduardo DelGrossi, Ludgero Cardoso Galli Vieira, Mireya Valencia Perafán, Reinaldo José de Miranda Filho, Iorrana Lisboa Camboim e Luciana de Oliveira Miranda. Os resultados encontrados mostram que o projeto apresentou impacto significativo na renda dos agricultores beneficiados, na segurança alimentar de suas famílias, na diversificação da produção agropecuária e no empoderamento das mulheres e dos jovens. Também, verificou-se que há uma significativa sinergia ao se combinar a ATER com o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento Produtivo).

Miranda Fortini e Marcelo José Braga registram, no nono capítulo, um conjunto de práticas exitosas do PDHC. Também são registradas as percepções dos beneficiários em relação às suas experiências e aos resultados alcançados, além das práticas bem-sucedidas. Dentre as experiências relatadas, estão o Saneamento Ambiental e



Reúso de Água (SARA), Sistema Bioágua Familiar, o fomento ao empreendedorismo feminino, a valorização da agrobiodiversidade em sistemas produtivos da Caatinga e as diferentes metodologias de ATER. A sistematização dessas práticas e experiências as tornam acessíveis para serem adaptadas a outros ambientes e realidades da agricultura familiar em outras regiões do Brasil.

No décimo capítulo, Paola Hernandez Cortez Lima, Fernando Curado e Fabricio Bianchini, pesquisadores da Embrapa Alimentos e Territórios, relatam uma experiência desafiadora executada no âmbito do PDHC, o projeto intitulado “Segurança Alimentar e Nutricional e de geração de renda para agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais do Semiárido brasileiro”. Trata-se um conjunto de atividades de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) no campo da agroecologia, baseadas em uma abordagem de pesquisa-ação, educação popular e autonomia dos agricultores.

Finalmente, o décimo primeiro capítulo apresenta a perspectiva do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), um dos financiadores do PDHC. São analisadas as contribuições, os desafios e as lições aprendidas pelo FIDA no processo de desenho, implantação e avaliação do PDHC, em suas três etapas, ao longo desses 20 anos. O capítulo é redigido por Emmanuel Bayle e Hardi Vieira.

O conjunto de capítulos apresentados na presente coletânea contribui, de forma articulada, para uma compreensão sobre o papel das políticas públicas no desenvolvimento do meio rural no Semiárido brasileiro. As diversas temáticas são abordadas por diferentes pesquisadores, respeitando-se a pluralidade de ideias que garantem a qualidade do debate, a partir de uma perspectiva multidisciplinar. Trata-se de uma sistematização de conhecimentos sobre as potencialidades e desafios do Semiárido brasileiro, que podem subsidiar a formulação de políticas e programas de desenvolvimento rural.

*Allan Razera  
Iorrana Lisboa Camboim  
Josilene Maria Dos Santos Magalhães  
Leonardo Taveira Lemos de Oliveira  
Marcelo José Braga*



# PREFÁCIO

Antonio Gomes Barbosa<sup>1</sup>

*“Ótimo que a tua mão ajude o vôo...Mas que ela jamais se atreva a tomar o lugar das asas...” (Dom Hélder Câmara)*

Ao prefaciar o livro **“Superação da pobreza rural no Semiárido brasileiro: a trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara”**, uma coletânea de artigos que abordam as diversas contribuições, desafios, pistas e fases do Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), temos também a oportunidade de revisitar a história de lutas do próprio Dom Hélder Câmara, uma figura extremamente relevante na construção de uma abordagem alternativa para a extensão rural, entendida como comunicação popular. Dom Hélder Câmara sempre teve como foco a construção coletiva de conhecimento, especialmente no contexto das lutas por justiça social, direitos humanos e superação da pobreza, temas intrinsecamente ligados às questões mais urgentes do Semiárido rural e da vida de seu povo. Portanto, buscando adicionar uma reflexão mais aproximada a caminhada deste importante ator social, que dá nome a este projeto, propomos dividir este prefácio em duas partes: a primeira, explorando a trajetória de lutas e as convicções de Dom Hélder Câmara; e a segunda, discutindo o Semiárido de hoje, nossas conquistas e desafios, sempre tendo tal figura como inspiração, tanto no passado quanto nos dias atuais.

Boa leitura!

Dom Hélder Pessoa Câmara, arcebispo católico romano nascido em 7 de fevereiro de 1909, no estado do Ceará, tornou-se conhecido por seu incansável trabalho em prol dos direitos humanos e na luta contra as injustiças sociais. Em 1952, foi um dos fundadores da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e, em 1961, criou o Movimento de Educação de Base (MEB), voltado para a alfabetização e educação de adultos, especialmente nas áreas rurais do Nordeste. Por meio dessas iniciativas, ele empoderou as populações mais carentes e promoveu a cidadania. Além disso, fundou a Ação Popular (AP), um movimento cristão de esquerda que buscava combater as desigualdades sociais e propor reformas estruturais no Brasil. Dom Hélder pregava uma Igreja comprometida com os pobres e oprimidos, influenciando muitos religiosos a se engajarem nessa causa.

Em 1964, foi nomeado Arcebispo de Olinda e Recife. Durante seu episcopado, intensificou suas ações em favor dos mais necessitados, transformando a arquidiocese em um centro de resistência e defesa dos direitos humanos. Durante a ditadura militar

---

<sup>1</sup> Sociólogo, mestre em Agroecologia, doutorando em Recursos Naturais e Gestão Sustentável, especialista em extensão rural para desenvolvimento sustentável e coordenador, pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), do Programa Sementes do Semiárido e do Projeto DAKI- Semiárido Vivo.

brasileira (1964-1985), ele se posicionou firmemente contra as violações dos direitos humanos, denunciando a tortura, a censura e a repressão política. Sua coragem e atuação incansável lhe renderam diversas indicações ao Prêmio Nobel da Paz.

Dom Hélder dedicou sua vida à luta contra a pobreza e a desigualdade no Nordeste, criando diversos programas e iniciativas para auxiliar os mais necessitados e promovendo a inclusão social e a dignidade humana. Sua trajetória foi um farol de esperança e justiça na história do Brasil, inspirando gerações na busca por um mundo mais justo e humano.

Em 1993, o Nordeste do Brasil enfrentava uma das secas mais severas do século XX. Nesse contexto desafiador, Dom Hélder Câmara, mesmo aposentado como arcebispo, manteve sua postura combativa e solidária. Em novembro daquele ano, mais de 400 trabalhadores rurais ocuparam a sede da SUDENE, em Recife, em uma ação coordenada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Essa ocupação foi um marco na denúncia das políticas de “combate à seca” e na promoção de um novo paradigma, o da “Convivência com o Semiárido”. O objetivo era chamar a atenção para a negligência do governo e exigir ações estruturais e permanentes adaptadas à região.

A Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) tinha como missão promover o desenvolvimento econômico e social da região, porém, muitas vezes, os recursos destinados à seca não chegavam aos mais necessitados. A frustração e a revolta da população eram evidentes. Mesmo não liderando a ocupação, Dom Hélder Câmara apoiou ativamente o movimento, utilizando sua influência e prestígio para dar visibilidade à causa e pressionar as autoridades a agirem. Seu apoio trouxe legitimidade e força ao movimento, demonstrando seu compromisso inabalável com os mais vulneráveis.

A ocupação da SUDENE desencadeou vários processos, e naquele mesmo ano, mais de 300 entidades organizam o seminário: “Ações Permanentes para o Desenvolvimento do Semiárido Brasileiro”. As ações propostas visavam fortalecer a agricultura e as comunidades locais na região do Nordeste Semiárido através de diversas estratégias: i) Organização dos pequenos produtores e sua produção em associações e cooperativas, permitindo uma intervenção articulada no mercado e promovendo a união e colaboração entre os agricultores; ii) Garantia de acesso à terra para os pequenos produtores rurais, possibilitando a segurança e estabilidade na produção agrícola; iii) Geração, sistematização e difusão de tecnologias apropriadas para cada microrregião, em colaboração com as organizações dos produtores, visando aumentar a produtividade e a sustentabilidade das atividades agrícolas; iv) Agregação de valor à pequena produção rural, por meio do beneficiamento da produção primária e do incentivo ao desenvolvimento de pequenas empresas não agrícolas, explorando as potencialidades de cada microrregião.

Da ocupação da SUDENE surgiu o Fórum Nordeste, que reuniu organizações sociais críticas às ações de “combate à seca” e defensoras de alternativas para a convivência com



o Semiárido. Esse movimento inspirou a formação de fóruns estaduais e, em 1999, durante o Fórum Paralelo à III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (COP3), em Recife, nasceu a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA). Essa rede, composta por diversas organizações da sociedade civil, baseia-se na conservação dos recursos naturais e na quebra do monopólio de acesso à terra e outros meios de produção, seguindo os princípios históricos de Dom Hélder.

Passados mais de 30 anos desde a ocupação da SUDENE, que contou com a contribuição de Dom Hélder, o que se pode afirmar é que o Semiárido de hoje não é mais aquele, onde a maioria das pessoas sequer tinham registros de nascimento; onde água era um artigo de luxo (nem estamos a falar em água de qualidade); onde a alimentação era precária a fome era muito mais comum na vida das famílias.

Além disso, também não se falava em um programa de extensão rural apropriada à realidade das famílias agricultoras e povos originários e comunidades tradicionais do Semiárido. Hoje, como resultado de muita luta, tudo mudou. São mais de um milhão e duzentas mil famílias que têm uma cisterna de placas com capacidade de 16 mil litros de água para beber e cozinhar ao lado de suas casas; são mais de 220 mil famílias que têm água pra produção; são inúmeros os quintais produtivos e os sistemas agroflorestais em plena produção; são inúmeras as feiras agroecológicas e outras formas e espaços de comercialização; são inúmeras as famílias assessoradas e tendo a possibilidade de experimentar suas inovações, num processo rico de construção coletiva de saberes e troca de conhecimentos. Trata-se, portanto, de centenas de milhares de famílias em processos de intercâmbios horizontais. São famílias, comunidades e povos retomando seus territórios.

Apesar desses avanços, o cenário ainda não é o ideal: apenas aponta que o Semiárido está no caminho certo. No entanto, são mais de 500 mil famílias que ainda não têm água pra beber, e mais de um milhão sem água pra produção. A assessoria técnica apropriada ainda é distante para a ampla maioria das famílias do Semiárido. Ainda, o acesso à terra e aos territórios são temas e lutas urgentes. A região vive forte um processo de mudanças no clima, onde áreas antes semiáridas se tornaram áridas, e as subúmidas-secas, em semiáridas. O Semiárido já passa por uma emergência climática.

Logo, há ainda um longo caminho a ser percorrido. Inspirados pela história de luta de Dom Hélder Câmara, precisamos continuar construindo um Semiárido mais justo e sustentável, enfrentando os desafios e aproveitando as oportunidades que se apresentam.

Que sua memória e legado nos guiem nessa jornada!



# SUMÁRIO

<b>Seção 1: O desafio da superação da pobreza rural no semiárido</b>	<b>14</b>
Capítulo 1: Notas sobre a pobreza rural no Semiárido <i>Janine Mello</i>	18
Capítulo 2: Mudanças climáticas e convivência com o Semiárido <i>Dênis Antônio da Cunha</i> <i>Elizângela Aparecida dos Santos</i> <i>Lais Rosa Oliveira</i>	46
Capítulo 3: Uma análise sobre as inovações e as limitações da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial <i>Marcelo Miná Dias</i>	67
Capítulo 4: Desenvolvimento territorial, inclusão produtiva e combate à pobreza em zonas semiáridas – lições, oportunidades e desafios <i>Arilson Favareto</i> <i>Vahíd Vahdat</i> <i>Cesar Favarão</i>	85
Capítulo 5: Mulheres rurais na reconstrução das políticas públicas no Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar <i>Maria da Conceição Dantas Moura</i> <i>Patrícia de Lucena Mourão</i> <i>Lidiane Samara da Silva Xavier</i>	103
Capítulo 6: Assessoramento Técnico contínuo às famílias agricultoras na perspectiva agroecológica e da convivência com o Semiárido <i>Carlos Henrique de Souza Ramos</i>	120
<b>Seção 2: A trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara</b>	<b>138</b>
Capítulo 7: O PDHC e a redução das desigualdades multidimensionais no Semiárido Brasileiro <i>Cristiana Tristão Rodrigues</i> <i>Rosimere Miranda Fortini</i>	141
Capítulo 8: O impacto positivo do Projeto Dom Hélder Câmara no Semiárido brasileiro <i>Mario Lucio de Ávila</i> <i>Mauro Eduardo DelGrossi</i> <i>Ludgero Cardoso Galli Vieira</i> <i>Mireya Valencia Perafán</i> <i>Reinaldo José de Miranda Filho</i> <i>Iorrana Lisboa Camboim</i> <i>Luciana de Oliveira Miranda</i>	163
Capítulo 9: As práticas bem-sucedidas do PDHC II e as experiências dos (as) beneficiários (as) <i>Rosimere Miranda Fortini</i> <i>Marcelo José Braga</i>	182
Capítulo 10: O PDHC e as inovações sociais em soberania alimentar e geração de renda: o papel da pesquisa-ação e do protagonismo dos agricultores <i>Paola Hernandez Cortez Lima</i> <i>Fernando Fleury Curado</i> <i>Fabricio Bianchini</i>	205
Capítulo 11: A Atuação do FIDA com o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) <i>Emmanuel Bayle</i> <i>Hardi Vieira</i>	227



**Seção 1**

# O desafio da superação da pobreza rural no semiárido

O Semiárido brasileiro é uma região que está em crescente expansão, em virtude das mudanças climáticas, e apresenta vários desafios e oportunidades para o desenvolvimento do país. A partir da Constituição Federal de 1988, foram definidos procedimentos para a sua delimitação. Atualmente, a definição de seus limites geográficos, para fins de definição de políticas públicas, é realizada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), tendo como base os indicadores nível de precipitação, índice de aridez de Thornthwaite e déficit hídrico diário.

Ao longo das últimas três décadas, foram realizadas quatro delimitações da região semiárida, em 1995, 2005, 2017 e 2021, conforme apresentado na Tabela 1 e na Figura 1. Nesse período, ocorreu uma significativa expansão da região semiárida em direção aos estados do Espírito Santo, Minas Gerais e Maranhão.

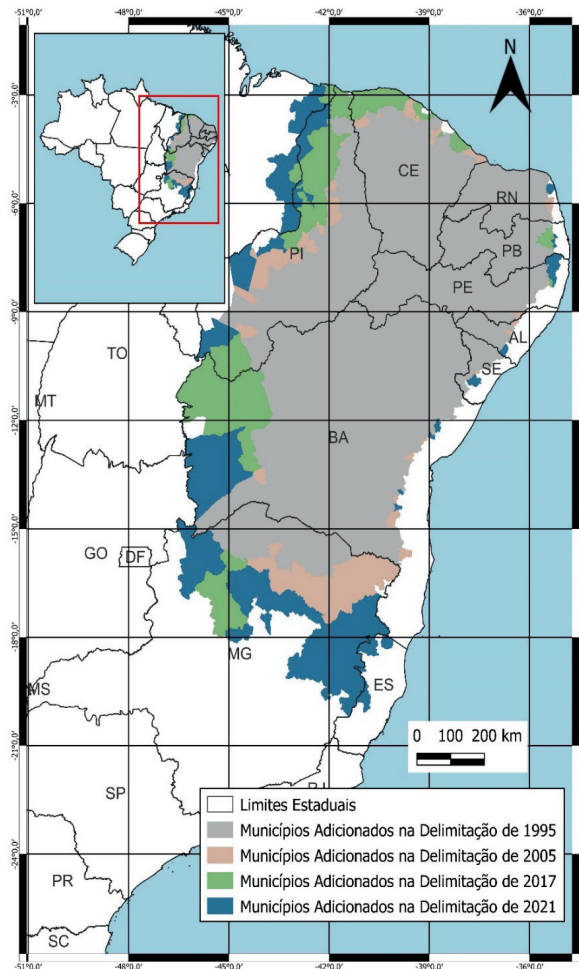
Tabela 1 - Número de municípios, área e população do Semiárido nas delimitações de 1995 a 2021

Estado/Municípios	Ano da delimitação			
	1995	2005	2017	2021
Alagoas	35	38	38	42
Bahia	257	265	278	287
Ceará	134	150	175	175
Espírito Santo	-	-	-	6
Maranhão	-	-	2	16
Minas Gerais	40	85	91	217
Paraíba	170	170	194	198
Pernambuco	118	122	123	142
Piauí	109	127	185	216
Rio Grande do Norte	140	147	147	148
Sergipe	28	29	29	30
Total de municípios	1.031	1.133	1.262	1.477
Área (Km <sup>2</sup> )	892.774,20	980.230,50	1.128.795,50	1.335.811,00
População (milhões de habitantes)	19,36	22,6	27,05	31,08

Fonte: Elaborada a partir dos dados do Ministério da Integração Nacional, SUDENE e IBGE (2022).

A partir da Tabela 1, verifica-se que, em 1995, a área ocupada pelo Semiárido totalizava 892.774,2 km<sup>2</sup>, cobrindo cerca de 10,5% do território nacional. Já o Censo Demográfico de 2000 do IBGE registrou uma população de 19,36 milhões de habitantes (11,4% da população nacional), sendo 10,95 milhões (56,6%) residentes na área urbana e 8,41 milhões (43,4%) no meio rural. Na delimitação de 2021, o Semiárido apresentou uma extensão geográfica de 1.335.811,0 km<sup>2</sup> (15,7% do território nacional) e o Censo Demográfico de 2022 registrou uma população de 31,08 milhões de pessoas, correspondendo a 15,3% da população brasileira.

Figura 1 - Evolução da Delimitação do Semiárido brasileiro entre 1995 e 2021



Fonte: Elaborada a partir dos dados do IBGE, Ministério da Integração Nacional e SUDENE.

Historicamente, a região semiárida brasileira é caracterizada por apresentar consideráveis vulnerabilidades sociais, econômicas e edafoclimáticas. Entretanto, ao longo das últimas décadas, esse cenário tem se alterado em razão de uma série articulada de políticas públicas, programas projetos e ações de desenvolvimento rural que procuraram tratar os temas estruturantes da pobreza rural na região. Simultaneamente, construiu-se a compreensão de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e que não é apenas um atributo do indivíduo. Esse foi um avanço considerável na busca da solução para os problemas, ao se diferenciar crescimento econômico (aumento da renda) de desenvolvimento (melhoria no bem-estar) da população.

Sob a perspectiva da Teoria das Capacidades, elaborada por Amartya Sen (2000)<sup>1</sup>, a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas, ao invés de somente baixo nível de renda. A falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. Porém, a expansão das liberdades depende também de outros determinantes, como educação, saúde, moradia, segurança alimentar, participação comunitária e direitos civis.

<sup>1</sup> SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.



A partir desse contexto, a primeira seção desta obra procura discutir os temas estruturantes para a superação da pobreza rural no Semiárido, tendo como base as recomendações da literatura especializada no tema e as discussões acadêmicas já produzidas. Além disso, a intensificação das mudanças climáticas e dos eventos extremos e o aumento das desigualdades no meio rural, em decorrência da COVID, apresentam novos desafios para a promoção do desenvolvimento rural, em consonância com os Objetivos dos Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A literatura econômica apresenta uma série de recomendações sobre os condicionantes da promoção do desenvolvimento, ao diagnosticar a realidade das comunidades rurais pobres. Estas se baseiam, inicialmente, em realizar investimentos que conduzam a melhorias no capital humano, social e físico, gerando inclusive um efeito intergeracional; em promover inovações que gerem aumento de produtividade, inclusão produtiva e acesso a mercados; e desenvolver instituições inclusivas que criem ambiente propício para as interações humanas com base na confiança e reciprocidade.

Os relatórios do Banco Mundial<sup>2</sup> têm diagnosticado uma significativa redução da pobreza, tanto no meio rural quanto no meio urbano. Isso ocorreu em parte devido à disponibilização de um conjunto de políticas públicas estruturantes, que garantiram o acesso à educação básica, saúde, energia, água e alimentação. Entretanto, simultaneamente, tem ocorrido um processo de aumento das desigualdades econômicas e sociais. Os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), as mulheres, os grupos étnicos, a comunidade LGBTQIA+ (composta por lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transsexuais, queers, intersexuais, assexuais e outras minorias sexuais e de gênero) tem ficado à margem desses benefícios. Há, portanto, um grande desafio a ser superado: conciliar a erradicação da pobreza com a redução das desigualdades no meio rural.

---

2 World Bank (2021) World Social Report 2021: Reconsidering rural development. UN: Department of Economic and Social Affairs. eISBN: 978-92-1-604062-8. 2021.

# Notas sobre a pobreza rural no Semiárido

Janine Mello<sup>1</sup>

## 1. Introdução

Os inúmeros estudos já produzidos sobre as particularidades e potencialidades do Semiárido brasileiro demonstram que o debate sobre as alternativas de superação da pobreza rural na região requer que seja considerada não apenas a trajetória das políticas públicas direcionadas para esse local, mas também a maneira com que a configuração social e econômica do território denominado como Semiárido brasileiro se deu de forma articulada com a sua constituição enquanto locus de atuação governamental desde o período colonial.

Ao longo de décadas, foram desenhadas e redirecionadas inúmeras políticas públicas para enfrentar os efeitos da estiagem e garantir segurança hídrica na região, assim como aquelas voltadas para a dinamização econômica do território e estruturação das atividades produtivas de diferentes setores. Em especial no período pós CF/88, foram também, como forma de melhorar os indicadores sociais na região, ampliadas as políticas de acesso aos serviços básicos de saúde, educação, assistência social, trabalho e renda, assim como a cobertura dos programas de transferência de renda e benefícios socioassistenciais e previdenciários.

O conceito de semiárido no Brasil, em sua acepção mais ampla, abarca uma extensa área territorial localizada majoritariamente no Nordeste brasileiro, mas também em Minas Gerais e no Espírito Santo, na região Sudeste, englobando 1.477 municípios distribuídos em 11 estados. Do ponto de vista climático, a região é caracterizada pela baixa precipitação e alto índice de aridez, com concentração de chuvas em períodos irregulares e vegetação predominantemente característica do bioma Caatinga.

Em termos populacionais, o Semiárido engloba cerca de 12% da população nacional, totalizando 27 milhões de pessoas. Destas, 38% vivem no meio rural. Historicamente, o Semiárido apresenta índices de baixo desenvolvimento socioeconômico e alta incidência de pessoas em situação de pobreza. Entretanto, diversos estudos mostram avanços nos indicadores econômicos e sociais nas últimas décadas, a despeito da persistência, evidenciada pelas pesquisas nacionais e censos demográficos, de

<sup>1</sup> Cientista política formada pela UnB, mestra em Ciência Política e doutora em Sociologia pela mesma instituição. Secretária Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania.

desigualdades sociais e econômicas que impactam o bem-estar da população que vive no Semiárido.

As últimas décadas foram especialmente relevantes para a disseminação e consolidação de políticas e programas voltados para o desenvolvimento das regiões rurais no país. Foram desenhados e implementados programas de apoio à produção agrícola e não agrícola no meio rural, assim como houve a ampliação de ações de reforma agrária, regularização fundiária e reconhecimento dos direitos territoriais de diferentes povos e comunidades tradicionais. Avançamos na criação de programas inovadores de base territorial pautados nas premissas de desenvolvimento regional, assim como houve a intensificação do desenho de iniciativas voltadas para as especificidades de públicos e regiões rurais como a Amazônia e o próprio Semiárido.

Diversas políticas fizeram parte da estratégia de fortalecimento da produção da agricultura familiar no país, como: i) ações de apoio à produção, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e outros programas de acesso ao crédito produtivo e aos seguros agrícolas; ii) ações voltadas para a estruturação de agroindústrias e agregação de valor dos produtos; e iii) programas voltados para incentivar a comercialização da produção, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Nos últimos anos, a ampliação do acesso às políticas, que antes atendiam majoritariamente grandes e médios produtores, alterou de forma significativa o meio rural brasileiro, gerando resultados importantes na melhoria das condições sociais e econômicas dessas populações.

A despeito do diagnóstico das lacunas de atendimento e do déficit de cobertura de políticas direcionadas ao Semiárido brasileiro, obviamente, a região também foi impactada pela implementação de inúmeras dessas políticas, o que pode ser evidenciado pela mudança dos indicadores da região (Perez-Martin *et al.*, 2017).

Apesar desse diagnóstico, permanece ainda como um dos principais desafios para a superação da pobreza rural no Semiárido o alto quantitativo de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que vivem na região.

Aliada à preocupação com o cenário de indicadores de vulnerabilidade social e econômica do Semiárido, a demanda por estratégias de convivência com os períodos de estiagem permeou, a despeito do maior ou menor grau de adequação das perspectivas adotadas e seus efeitos sobre a região, a maioria das intervenções de caráter público direcionadas para a região.

Ao invés de apresentar mais um diagnóstico sobre a situação social e econômica do Semiárido contada pelas estatísticas oficiais, a intenção deste capítulo é observar como o Estado organizou (ou não) sua atuação na região do Semiárido, além de buscar

entender as especificidades do território diante dos avanços e desafios da superação da pobreza rural no país como um todo.

Nesse sentido, sob a ótica da atuação estatal, cabe refletir sobre como o Estado, por meio das ações governamentais, contribuiu para produzir e reproduzir elementos que expressam as maneiras como noções são apreendidas, construídas e reproduzidas pelo Estado. As formas com que o aparato estatal atua sobre o que considera, como meio rural ou sobre a população categorizada como 'em situação de pobreza' ou mesmo sobre a porção geográfica que se convencionou chamar de Semiárido brasileiro, por meio do arcabouço institucional de suas políticas, não só contribui para a constituição do próprio Estado como agente de alteração da realidade social, mas também amplia ou restringe as possibilidades a partir das quais a pobreza rural no Semiárido, enquanto fenômeno, é entendida pela sociedade.

Nesse sentido, cabe entender como se dão as relações entre pobreza, meio rural e Semiárido a partir da dimensão da atuação estatal ao longo das décadas, suas limitações e potencialidades, visando apontar caminhos possíveis para a superação das condições de vulnerabilidade, assim como para o melhor aproveitamento das potencialidades que caracterizam a região.

## **2. A construção estatal do Semiárido brasileiro: articulações entre o rural, a pobreza e o Semiárido sob a ótica estatal**

O Semiárido brasileiro é usualmente definido por meio de uma delimitação territorial geográfica caracterizada pela baixa precipitação e alto índice de aridez, com concentração de chuvas em períodos irregulares e vegetação de Caatinga.

A quantidade de municípios que compõe o Semiárido tem sido objeto de modificação desde a sua instituição formal enquanto recorte territorial em 1936. Hoje, o Semiárido é composto por 1 477 municípios distribuídos entre Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo, abarcando 12% do território nacional e 12% da população brasileira.

A denominação do espaço geográfico hoje conhecido como Semiárido brasileiro decorre de processos de significação e ressignificação por meio do qual elementos característicos dessa região se mesclaram aos conceitos e imagens atribuídos a ele. Inicialmente intitulada como *polígono das secas*, em uma evidente alusão simplificadora sobre o território, a área referente ao Semiárido foi constituída, sob a perspectiva burocrático-administrativa, ora como "problema nacional", ora como região de direcionamento de recursos do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) ou de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE).

Como debatido pelos estudos de base territorial, definir o Semiárido, enquanto território, apenas a partir da forma com que o aparato estatal o delimitou e categorizou implica adotar uma perspectiva reducionista sobre a constituição social e política dos territórios.

No entanto, para os fins deste capítulo, será relevante compreender a forma por meio da qual o Estado brasileiro significou, se apropriou ou endereçou seus esforços para o Semiárido e a partir de quais premissas de identificação.

Nessa abordagem, o Semiárido deixa de existir apenas em contraposição às áreas litorâneas ou urbanas, e engloba, enquanto resultado de processos de construção de sentido vinculados a contextos sociais e políticos historicamente localizados, dimensões materiais e simbólicas sobre as possibilidades de definição de territórios, populações, costumes, atividades e práticas. O sentido do que é definido como semiárido adquire caráter contextual e, portanto, permeado por singularidades e especificidades. Mais que uma abstração ou categoria analítica, a representação do semiárido é, continuamente, significada e ressignificada a partir de processos distintos baseados na percepção dos sujeitos sociais, na produção de conhecimento sobre ele, nas dinâmicas de poder e conflito e também com base na atuação do Estado sob a forma de políticas públicas e ações governamentais.

Apesar das inúmeras possibilidades ligadas à definição de aspectos, elementos e dimensões constitutivas das diferentes tipologias de classificação do Semiárido brasileiro, definiu-se como cerne de orientação a construção de uma perspectiva de natureza burocrático-administrativa centrada na atuação do Estado como referencial de compreensão dos atributos ou fatores associados à região.

De maneira geral e em linha com os esforços de estudos anteriores de periodização das políticas voltadas para o Semiárido (Campos, 2014; Aguiar *et al.*, 2019), é possível compreender a atuação estatal em relação ao Semiárido a partir de três perspectivas que foram predominantes em momentos diferentes desde meados do século XIX.

A primeira delas é pautada pela seca enquanto elemento fundante da 'natureza' do Semiárido e de sua população e, conseqüentemente, torna-se o fator motivador da atuação governamental. Na segunda, o Semiárido é configurado enquanto recorte geográfico para o direcionamento de recursos financeiros e como zona de atuação de estruturas administrativas específicas. Já na terceira, ganha força a noção de convivência com a seca enquanto matriz de planejamento da ação pública no território. Sob esta perspectiva, já não cabe mais a lógica do combate à seca, dada sua perenidade enquanto aspecto climático da região e a impossibilidade de sua não ocorrência, mas emerge a necessidade de que sejam desenhadas e implementadas políticas públicas para a região que viabilizem a convergência entre aspectos naturais e a mitigação dos impactos sociais e econômicos advindos da estiagem sobre as condições de vida da população.

A primeira delimitação legal do Semiárido ocorreu em 1936, momento em que foi adotado o termo *polígono das secas*, em referência direta às condições climáticas da região. No entanto, já a partir da segunda metade do séc. XIX, as grandes secas ocorridas na região se tornaram de conhecimento das demais regiões do país e suas consequências passaram a ser disseminadas em profusão pela imprensa da época, ocupando maior espaço no debate público e nas propostas econômicas para o desenvolvimento da região e com repercussões, inclusive, em diferentes manifestações e expressões artísticas e literárias.

A imagem da seca somada à migração forçada de milhares de pessoas foi, durante décadas, o elemento de identificação do que constituía o Semiárido, entendido como o *sertão*. Diante das consequências severas sobre as condições sociais e econômicas locais e seus impactos sobre outras regiões do país, os esforços governamentais tenderam a se organizar em torno do combate à seca por meio de obras de infraestrutura hídrica ou grandes planos de desenvolvimento gestados no âmbito da administração central, em geral, focados na construção de reservatórios de água ou, em situações de calamidade, na distribuição de cestas básicas e água em carros-pipa como medidas de atendimento emergencial à população da região.

O período entre 1850 e 1950 teria marcado pelo levantamento de informações e mapeamentos sobre a região com vistas a ampliar o conhecimento sobre ela e a elaborar diagnósticos que pudessem orientar a atuação governamental, seguido por obras de infraestrutura hidráulica, em especial, a construção de açudes, assim como pelo adensamento da estrutura institucional voltada para a temática exemplificada pela criação, em 1909, da Inspetoria de Obras contra as Secas que viria, em 1945, a ser nomeada Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS) (Campos, 2014; Andrade, 1970; Carvalho, 1988).

A criação do Banco do Nordeste (BNB) em 1951, a influência dos estudos levados a cabo por Celso Furtado, no Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), e a criação da SUDENE, em 1959, foram os principais marcos da fase de propostas fundadas nas premissas do desenvolvimento regional com a elaboração de planos orientados por três eixos: transferência de recursos, maior participação industrial e modificações estruturais visando o ser humano (Furtado, 1967).

ACF/1988 inaugura um momento de reconfiguração em diferentes áreas de políticas públicas, em especial na área social, definindo novas estratégias de operacionalização com base na descentralização, novos parâmetros de execução entre atores estatais e societários e novas formas de relacionamento com a população definida como seu público-alvo, baseadas na ideia de expansão de direitos sociais e no estabelecimento de diretrizes para a consolidação de serviços públicos capazes de garantir maior acesso e distribuição de recursos sob uma lógica universalista.

A instituição do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), no art. 159 do texto constitucional, marcou o início de uma fase de direcionamento de recursos, na qual o Semiárido passou a ser lócus de direcionamento de 50% dos recursos do fundo, assim como da expansão de políticas sociais para atendimento da população do Semiárido.

Em 1989, ganhou força o aprofundamento e a especialização dos esforços voltados para a delimitação geográfica e administrativa do que constituiria o Semiárido. A Lei 7.827/1989, por exemplo, dispõe sobre os critérios de definição da região semiárida e a insere na área de atuação da SUDENE.

Desde então, se sucederam inúmeras atualizações em sua delimitação e dos municípios que o compõem com base nos seguintes critérios de elegibilidade: precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm; o índice de Aridez de Thornthwaite igual ou inferior a 0,50 e; o percentual diário de déficit hídrico igual ou superior a 60%, considerando todos os dias do ano.

Atualmente, a competência para fixar critérios técnicos e científicos para a delimitação do Semiárido é do Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, nos termos previstos pela Lei Complementar n.º 125, de 03 de janeiro de 2007, e o quantitativo de municípios é publicado a partir de resoluções da SUDENE.

A primeira delimitação do Semiárido foi definida pela Lei n.º 7.827/1989. O Semiárido correspondia à área, contida no escopo da área de atuação da SUDENE, com precipitação pluviométrica média anual igual ou inferior a 800 mm. A redelimitação desse recorte foi feita pela Resolução n.º 10.929/1994, e atualizada pela Portaria n. 1.181/1995, ambas da SUDENE.

Em 2005, houve nova atualização do semiárido após a publicação de relatório elaborado pelo Grupo de Trabalho Interministerial para Redelimitação do Semiárido Nordeste e do Polígono das Secas (2005). O novo recorte tinha extensão total de 982 563,3 km<sup>2</sup> e foi efetivado pela Portaria n.º 89/2005 do então Ministério da Integração Nacional. Dessa área, a região Nordeste concentrava em torno de 89,5%, abrangendo a maioria de seus Estados, com exceção do Maranhão, sendo Minas Gerais, situado na região Sudeste, detentor dos 10,5% restantes. O recorte anterior foi delimitado com base na isoietas de 800 mm; índice de aridez igual ou inferior a 0,50, considerando o período entre 1961 e 1990; e risco de seca superior a 60%.

Recentemente, com as alterações propostas pelas Resoluções n.º 115/2017; n.º 150/2021; n.º 155/2022; e n.º 163/2022, do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, a área de atuação do órgão também foi ajustada aos novos limites propostos para o Semiárido brasileiro.

A maior especialização da delimitação do Semiárido e o maior direcionamento de recursos para a região foi acompanhada pela ampliação dos temas debatidos no âmbito das estratégias governamentais voltadas para a região.

Aliado ao fortalecimento do debate ambiental pós Eco-92 e a consolidação dos instrumentos de implementação das políticas sociais visando à redução das desigualdades e a superação da pobreza, a perspectiva adotada pelo Estado passa da compreensão sobre o Semiárido como 'região problema' para a lógica de convivência com a estiagem e o desenho de políticas capazes de reconhecer as potencialidades da região, incluindo a participação de atores e organizações locais e a maior articulação entre entes subnacionais (Pontes; Campos, 2013; Figueiredo *et al.*, 2016; Carvalho *et al.*, 2012; Santos *et al.*, 2023). Nesse sentido:

Arelada ao contexto de desenvolvimento, a convivência com o Semiárido é pautada na possibilidade e na perspectiva de resgate das relações “de convivência entre os seres humanos e a natureza, de forma sustentável” (DINIZ e PIRAUX, 2011, p. 228). Tal ideia parte justamente desses princípios e em oposição ao modelo de desenvolvimento baseado substancialmente no combate à seca, que perdurou durante décadas. A proposta de convivência com o Semiárido passou a considerar que o problema da escassez hídrica nessa região, especificamente no Nordeste, não era por falta de chuva, mas pelas más políticas de armazenamento, distribuição e gestão de água, além da ausência de técnicas e tecnologias adequadas e contextualizadas com o clima (Santos *et al.*, 2023, p. 54).

O reconhecimento das tecnologias sociais, entendidas como “produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas em interação com a comunidade” (Malvezzi, 2007, p. 105), como alternativas efetivas para a atuação pública e societal, favorece a formulação e implementação de políticas como o Programa Um milhão de cisternas (P1MC), voltado para a captação de água da chuva para o abastecimento humano, ou o Programa uma Terra e duas Águas (P1+2), que tem mostrado soluções efetivas para a melhoria do acesso à água para as comunidades do Semiárido.

O Semiárido é lócus ainda do Projeto Dom Hélder Câmara, do Projeto Sertanejo em parceria com a Embrapa, além de ser território prioritário de programas intersetoriais como o Programa Territórios da Cidadania (2008-2011) e o Plano Brasil sem Miséria (2011-2014).

Nas últimas décadas, como indicam Buanain e Garcia (2013), o Semiárido foi positivamente impactado pela expansão de investimentos em infraestrutura em áreas como rodovias, ferrovias, portos, petróleo e gás, saneamento e infraestrutura hídrica, assim como com a diversificação de atividades produtivas em setores agrícolas (fruticultura, agricultura irrigada, apicultura, ovinos, caprinos, bacia leiteira etc.) e não agrícolas (gesso, têxtil, calçados, automobilística etc).



A despeito disso, dadas suas características climáticas e a resiliência das desigualdades sociais e econômicas, o Semiárido permanece como área vulnerável ao impacto das mudanças climáticas, dos processos de desertificação e perda de cobertura vegetal exigindo a continuidade e aprofundamento de políticas voltadas para o melhor aproveitamento das potencialidades locais, assim como da expansão das políticas de acesso a serviços, garantia de renda e inclusão produtiva.

### 3. Desafios e especificidades da pobreza rural

Um dos principais temas tratados pelos estudos sobre desigualdade é o desafio de mensuração das carências e vulnerabilidades associadas aos diferentes níveis de pobreza. Estabelecidos os parâmetros teóricos do que determina ou não uma situação de pobreza entre indivíduos, grupos ou territórios, surge a necessidade de quantificação e localização dessa população. As possibilidades dessa definição e dos referenciais para a delimitação da população pobre no meio rural são inúmeras e pertencem a distintas vertentes metodológicas.

Compreensões mais adequadas do conceito de pobreza partem de um escopo multidimensional capaz de considerar o impacto de diferentes indicadores de vulnerabilidade nas condições de vida das populações, acima da questão monetária. Definir a pobreza para além da falta de recursos monetários não significa o não reconhecimento da validade do uso da renda dos indivíduos/famílias como *proxy* para a identificação de públicos-alvo de políticas públicas ou mesmo para a elaboração de diagnósticos voltados à diminuição da pobreza. Entretanto, ações governamentais que pretendam alcançar resultados sustentáveis de médio e longo prazo na redução dos índices de pobreza necessitam levar em consideração as demais dimensões de carência que afetam os mais pobres, não só a monetária.

Desse modo, também podem ser identificados como elementos constituintes da situação de pobreza dimensões como insegurança alimentar, acesso precário à água e ao esgotamento sanitário, altas taxas de mortalidade, menores níveis de escolarização, oportunidades de geração de renda restritas ou precárias afetadas pela informalidade, baixos rendimentos e longas jornadas de trabalho, entre outros. Ser afetado por uma ou mais dessas carências produz consequências significativas sobre a qualidade de vida de milhões de pessoas ao redor do mundo e sobre suas possibilidades de acessar bens e serviços necessários para garantir condições adequadas de sobrevivência.

Neste ponto é possível afirmar que existe um paradoxo na forma como em diferentes momentos os governos atuam sobre o problema da pobreza. No caso do Brasil, apesar de reconhecermos e assumirmos a multidimensionalidade da pobreza como premissa no planejamento de intervenções direcionadas à melhoria dos indicadores sociais e econômicos, operacionalmente, a execução da maioria das ações governamentais de

grande escala parte de referências unidimensionais, como a renda monetária familiar ou individual, para identificar diferentes níveis de pobreza.

O Brasil dispõe de um dos instrumentos mais adequados para identificação da população de baixa renda do país, o Cadastro Único para Programas Sociais, que funciona como parâmetro para a definição do público de baixa renda do país ao estabelecer as linhas monetárias de pobreza que serão utilizadas para orientar o direcionamento de diversas políticas públicas como o Programa Bolsa Família (PBF), o BPC e outras ações. Mas não só isso: o Cadastro Único conta ainda com informações sobre as características do domicílio, identificação de cada membro das famílias, escolaridade, situação de trabalho, entre outras, e desde 2003 se tornou o principal instrumento do Estado brasileiro para a seleção e a inclusão de famílias de baixa renda em programas federais, sendo usado obrigatoriamente para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, entre outros. Também pode ser adotado para a seleção de beneficiários de programas ofertados pelos governos estaduais e municipais funcionando como “porta de entrada” para diversas políticas públicas.

Independentemente do referencial adotado para definir a pobreza rural, inúmeras publicações e relatórios divulgados nas últimas décadas por distintos organismos internacionais apontam-na como problema disseminado por diferentes regiões e países do mundo. A pobreza rural é, frequentemente, destacada como uma questão capaz de produzir impactos não só sobre o desenvolvimento das áreas classificadas como rurais, mas sobre o desenvolvimento social e econômico de maneira geral (World Bank, 1997; 2003a; 2003b; CEPAL, 2016; FIDA, 2016).

Apesar das mudanças do posicionamento assumido por muitas dessas organizações ao longo das últimas décadas sobre os temas ligados ao desenvolvimento rural, de maneira geral, figuram entre as orientações apontadas por publicações desta natureza: a valorização da agricultura familiar na economia rural, a importância das atividades pluriativas, a ampliação do acesso à infraestrutura básica e aos serviços essenciais para melhorar as condições de vida da população, e a desconcentração de investimentos, gerando novos polos de desenvolvimento econômico capazes de influenciar regiões rurais adjacentes, por exemplo.

Projeções recentes da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (2016) estimam que a população rural do Brasil seja composta por, aproximadamente, 20 milhões de pessoas em 2050. Essa projeção problematiza a tese, amplamente difundida nas décadas de 1960 e 1970, de que a pobreza rural poderia ser caracterizada como uma “questão transitória e residual” passível de ser “solucionada” como resultado direto da urbanização crescente.

Não restam dúvidas de que o processo de urbanização brasileiro não teve como resultado o “fim do mundo rural” e, conseqüentemente, do “atraso” e da “escassez” que lhes seriam próprios. Além disso, devido à combinação entre intensidade, rapidez e as mais variadas lacunas de planejamento e de notória concentração das atividades econômicas no meio urbano, esse processo contribuiu, amplamente, não para o fim da pobreza rural, mas, sim, para o aumento das desigualdades regionais e sociais. Como resultados da urbanização ocorrida após os anos 1950, observou-se a crescente pressão sobre os recursos naturais desprovida de preocupações com sustentabilidade ambiental; a concentração de capital e setores da indústria nas grandes aglomerações urbanas; o fomento de poucas áreas de dinamização econômica; e a produção, por consequência, de muitos outros territórios marcados pela estagnação econômica. Ademais, o aumento da migração do campo para as grandes cidades resultou na crescente ampliação da população submetida a péssimas condições de vida nas periferias dos centros urbanos. Todos esses fatores contribuíram para fomentar o abismo entre o meio rural e o urbano em relação à renda, ao acesso a serviços e às oportunidades de inserção econômica.

Assumindo como correta a projeção da CEPAL, é possível supor que, apesar de haver uma queda na participação total da população considerada como rural nas próximas décadas (de 14% em 2015 para 8% em 2050), se a crença na perspectiva de que população rural será “naturalmente absorvida” pelas cidades se mantiver e não forem empenhados esforços sistemáticos para se planejarem as melhores formas de fluxo de pessoas e recursos entre rural e urbano, observaremos nas próximas décadas o aprofundamento das desigualdades e dificuldades advindas da migração desordenada entre campo e cidade ocorrida desde 1950.

É preciso problematizar a capacidade real de absorção que o rol de políticas voltadas às cidades caracterizadas como urbanas teria para garantir a expansão do acesso a serviços e oportunidades de emprego visando à população rural, que seria deslocada para as cidades nas próximas décadas. Para viabilizar isso, em primeiro lugar, seria necessário corrigir distorções existentes hoje em função do fluxo migratório intenso ocorrido nas últimas décadas, concomitantemente com a ampliação das políticas de inclusão nas cidades como forma de antecipação das demandas geradas por futuras prováveis levas migratórias e, ainda, pelo crescimento endógeno da população urbana. Em segundo lugar, nada indica que a migração entre campo e cidade seria suficiente para reduzir a pobreza rural. Com a devida implementação de políticas de inclusão nas cidades, seria possível supor que os índices gerais de pobreza fossem reduzidos, como a tendência observada no Brasil nas últimas décadas, mas, ainda assim, as áreas rurais permaneceriam como um núcleo resiliente de reprodução da pobreza, demonstrando a interconexão existente entre a pobreza rural e a urbana.

Outra variável que afeta fortemente os resultados de melhoria das condições sociais e econômicas do campo é a manutenção da diferença entre a incidência da pobreza no campo e no urbano. O censo de 2010 demonstrou que um em cada quatro brasileiros que vive no campo estaria em situação de extrema pobreza. Esse dado, apesar de soar como uma constante nas discussões sobre pobreza rural e desenvolvimento social no Brasil, não pode ser naturalizado. Enquanto a incidência da extrema pobreza no meio rural é de 25,5%, no meio urbano ela cai para 5,4%.

Para além da renda, outros indicadores do Censo Demográfico 2010 contribuem para delinear os aspectos da vulnerabilidade socioeconômica no campo. A população rural representa 16,6% do total populacional de 190 milhões de habitantes, somando 29,8 milhões de pessoas. O analfabetismo é da ordem de 20% no campo contra 7,7% no urbano, e mais da metade (52,9%) da população do campo tem até quatro anos de estudo, ao passo que na cidade esse número é de um quarto (25,9%). A taxa de mortalidade infantil (até 1 ano de idade) é também mais alta no meio rural. Enquanto no urbano ela representa 3,1% do total de óbitos, no campo sobe para 5,4% e quando observadas as proporções de óbitos entre as crianças de 1 a 4 anos, também são maiores as taxas no meio rural, com 1,6% versus 0,7% no urbano.

A comparação entre os dados de renda média no rural e no urbano apresenta uma diferença de 43% nos valores, R\$ 1.449 no meio urbano contra R\$ 629 no rural. A desigualdade entre rural e urbano no acesso aos serviços de infraestrutura básica de abastecimento de água e esgotamento sanitário também demonstra as dificuldades da população rural em ser atendida por políticas amplamente difundidas no meio urbano.

Apesar da histórica diferença entre os indicadores das áreas urbanas e rurais no Brasil, os avanços na redução da pobreza das últimas décadas são inegáveis, e o desempenho brasileiro nessa área foi amplamente reconhecido por atores e instituições dentro e fora do país, sendo comumente utilizado como um caso bem-sucedido na implementação de políticas de diferentes naturezas que contribuíram para a melhoria dos indicadores sociais e econômicos. Ainda assim, chama a atenção o fato de que, como evidenciado no gráfico seguir, as diferenças nas trajetórias de queda dos índices de pobreza no meio urbano e no rural sejam bastante perceptíveis.

Estudo do IBGE *Evolução dos Indicadores não Monetários de Pobreza e Qualidade de Vida no Brasil* com base na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF), divulgado em 2023, indica que, em 2008-2009, 44,2% das pessoas que viviam no país tinham algum grau de pobreza, uma década depois, em 2017-2018, esse percentual teria caído para 22,3%. Em relação às diferenças entre as áreas urbanas e rurais, em 2017-2018, 17,3% pessoas que viviam em áreas urbanas apresentavam algum grau de pobreza, frente a 51,1% entre a população rural. Apesar da alta incidência nas áreas rurais, houve avanço em relação ao período de 2008-2009, em que 77,8% da população rural estava em situação de pobreza, em contraposição a 37,3% em áreas urbanas no mesmo período.

Esses resultados corroboram estudos realizados anteriormente que indicavam que, apesar da redução da pobreza rural observada a partir de 1990 e acelerada de 2003 em diante, a resiliência da pobreza no campo é maior que a verificada no meio urbano. Essa situação se torna ainda mais grave quando consideradas as estimativas para os anos posteriores a 2014, em que a tendência de queda da pobreza no Brasil é revertida e voltam a subir seus índices, de 14,1 para 28,9 milhões de pessoas, e de extrema pobreza, de 5,2 para 11,8 milhões, entre 2014 e 2017. Houve um aumento de 130% apenas na extrema pobreza entre 2014 e 2017, que elevou o percentual de extremamente pobres de 2,5% da população brasileira para 5,7%, e de pobres de 7% para 11,1% no mesmo período (Jannuzzi, 2017).

De maneira geral, isso indica que a redução da pobreza ocorre de forma mais lenta no campo – entretanto, não implica, necessariamente, que a pobreza rural seja mais difícil de combater ou que seja menos responsiva à intervenção estatal, e que por esse motivo não deveria ser considerada prioritária, como discutiremos adiante.

Uma possível interpretação para a resiliência da pobreza rural reside na hipótese de que a implementação de políticas de âmbito nacional, que favoreceram de forma significativa os indicadores de crescimento econômico e inclusão social nas últimas décadas – como aumento do salário mínimo, incremento do número de empregos formais, crescimento econômico e maior distribuição de renda –, apresentou impactos diferentes quando considerada a localização do domicílio. Outro aspecto que merece destaque é que o quadro de vulnerabilidades que compõe os indicadores sociais no meio rural por si mesmo já dificultaria a incorporação imediata dos efeitos positivos resultantes da execução das políticas ofertadas pelo Estado. Nesse sentido, é reforçada mais uma vez a necessidade de tratar a pobreza rural como questão específica no planejamento de intervenções estatais para garantir o alcance de resultados mais efetivos na melhoria das condições de vida da população do campo.

#### **4. Avanços na redução da pobreza rural e formas recentes de atuação governamental**

As estratégias governamentais voltadas para a superação da pobreza rural implementadas nas últimas décadas estiveram amparadas não apenas pela evolução e consolidação das políticas de transferência de renda, mas também no adensamento das iniciativas voltadas para a estruturação produtiva da agricultura familiar, assim como pela melhoria, ainda que insuficiente, nas políticas de reforma agrária e ações de regularização fundiária. Soma-se a isso a preocupação crescente que tem pautado a formulação e implementação de políticas governamentais com demandas de públicos específicos, como os povos e comunidades tradicionais, as mulheres rurais e a juventude e a necessidade de planejar a ação pública considerando as diferenças regionais e de territoriais das áreas rurais do país.

Um conjunto de políticas já estabelecidas e que tiveram impacto sobre a população mais pobre nas áreas urbanas e rurais influenciou a natureza das ações que compuseram estratégias de redução da pobreza no meio rural de caráter mais amplo como o Programa Territórios da Cidadania (2008-2011) ou o Plano Brasil sem Miséria (2011-2014) e mesmo aquelas com foco na região do Semiárido como o Programa 1 Milhão de Cisternas, Água para Todos e ações de combate à desertificação, e suas possibilidades de alcance e reconhecimento de vulnerabilidades dos diferentes públicos em situação de pobreza que vivem no Semiárido brasileiro.

Figuraram entre elas a valorização do salário mínimo, a elevação crescente do emprego, a ampliação das políticas de crédito, as políticas de reconhecimento voltadas para as minorias, o investimento em habitação e obras de infraestrutura social nas áreas urbanas, o fortalecimento da agricultura familiar e de apoio produtivo e social a povos e comunidades tradicionais, assim como a consolidação do Cadastro Único para Programas Sociais.

É primordial reconhecer os avanços alcançados nos indicadores sociais e econômicos do Semiárido rural nas últimas décadas e analisar os elementos que contribuíram para este cenário. A que se deveu essa melhoria? A redução da pobreza rural recente na região esteve baseada em quais fatores?

De maneira geral, esses avanços podem ser atribuídos a quatro blocos de transformações, que contribuíram para a redução da pobreza rural no país como um todo, e ainda a um conjunto de iniciativas ou mudanças ocorridas na região do Semiárido, de forma mais específica.

Em primeiro lugar, a fase de crescimento econômico pela qual o país passou durante a primeira década dos anos 2000 teve como um de seus impactos a elevação da renda agrícola e não agrícola no meio rural (Del Grossi, 2012). Além disso, a variação positiva do valor do salário mínimo também teria contribuído para a redução da pobreza rural quando considerados os assalariados rurais (Balsadi, 2012).

Em terceiro lugar, a ampliação dos recursos advindos das políticas de transferências diretas de renda também teria colaborado para melhorar as condições de vida no campo (Valadares; Galiza, 2017; Buainain; Dedecca, 2013). A expansão do recebimento das transferências de renda associadas ao seu baixo custo diante do produto interno bruto (PIB) e seu efeito multiplicador teria contribuído para a melhoria das condições de vida das famílias mais pobres (Campello; Neri, 2013).

Por último, atribui-se ao fortalecimento e expansão das políticas de apoio aos agricultores familiares nos anos 2000 um papel fundamental na elevação dos indicadores econômicos e sociais dos pequenos produtores rurais. Isso é relevante quando consideramos

que a própria valorização da agricultura familiar e a relevância do recorte voltado para os diferentes públicos que vivem nas áreas rurais brasileiras são frutos de um processo recente de resignificação e disputa ocorrido de maneira concomitante ao rearranjo dos atores e forças sociais constituintes do meio rural brasileiro (Schneider; Cassol, 2013).

Paralelamente a essas discussões, consolidou-se um arcabouço de políticas públicas voltadas para o fortalecimento da região do Semiárido no país. Foram arquitetadas estruturas institucionais responsáveis pelo tema em diferentes instâncias governamentais. Além da atuação da própria SUDENE, outros órgãos como MDA, MMA e MIDR, de formas distintas, estiveram envolvidos em ações e programas direcionados para o desenvolvimento da região semiárida no Brasil.

Apesar do reconhecimento dos resultados positivos ocorridos no período recente, é possível identificar elementos que corroboram a existência de um processo de consolidação de consensos em torno dos limites atingidos pelas estratégias de ação governamental direcionadas para a manutenção da trajetória positiva de melhoria das condições socioeconômicas da população rural mais pobre no Brasil e, de forma mais ampla, na América Latina. A partir dessa colocação, se recorrermos à tentativa de delinear as questões que permeiam os debates sobre o futuro das ações de desenvolvimento rural no Brasil, dois pressupostos poderiam ser destacados.

Em primeiro lugar, faria parte de uma nova fase das políticas de desenvolvimento rural a crença na necessidade de que sejam estabelecidas as condições garantidoras de continuidade e manutenção do processo de consolidação da matriz de ações já existente e implementada para as áreas rurais durante as últimas décadas. Em segundo, diante do cenário de cortes orçamentários e da falta de consenso em torno das reformas propostas que marcaram o período desde 2016, tem se fortalecido um conjunto de argumentos favoráveis a discussões mais aprofundadas sobre possíveis retrocessos em relação ao quadro atual de políticas de desenvolvimento rural e dos prováveis impactos que essas alterações teriam sobre a trajetória de melhoria das condições socioeconômicas da população rural no Brasil.

Nesse sentido, considerando esses dois pressupostos, uma nova fase de debates sobre o futuro das políticas para a agricultura familiar incluiria, entre suas preocupações, não só a pertinência de avaliar os efeitos dessas políticas, mas também a construção de possibilidades e alternativas para manter a trajetória de redução da pobreza no campo paralelamente à incorporação da parcela mais vulnerável dessa região, que constitui o núcleo duro da pobreza de forma geral.

A ampliação do impacto e da proporção dos efeitos da crise política e econômica pós-2014 no Brasil afetou diretamente o crescimento econômico e, conseqüentemente, a geração de empregos e os salários. A diminuição dos gastos públicos com políticas

de proteção social e dos investimentos de apoio à agricultura familiar, acompanhada da aprovação de mudanças nas legislações previdenciária e trabalhista, tiveram efeitos diretos sobre a realidade dos trabalhadores rurais, em especial daqueles mais pobres.

De forma mais estruturante, essas questões estão relacionadas à discussão, continuamente revisitada, sobre o papel do Estado nas estratégias de desenvolvimento rural de maneira mais ampla e em relação ao Semiárido, especificamente. Diante de um descompasso entre receita e gasto público, quais caminhos precisam ser tomados para que não haja um aprofundamento dos níveis de desigualdade já existentes no cenário brasileiro? A redução da pobreza, ou ao menos a manutenção dos indicadores recentes, seria possível em momentos de crise econômica?

Essas questões não são uma exclusividade do Brasil – governos são continuamente levados a se debruçar sobre maneiras de compreender as engrenagens e estruturas capazes de sustentar trajetórias de evolução de indicadores socioeconômicos. A literatura a respeito do desenvolvimento rural e da pobreza aponta uma série de caminhos que podem ser entendidos como “esqueletos de sustentação” da melhoria das condições de vida dos mais pobres em contextos de estagnação ou mesmo de retração econômica.

Estes caminhos podem ser compreendidos de maneira agregada, por meio de combinações de políticas ou como estratégias específicas. De todo modo, é importante frisar que as alternativas ou ações apontadas como possibilidades de enfrentamento à reprodução da pobreza rural não se caracterizam, necessariamente, como excludentes ou opostas. A dimensão continental do Brasil, inclusive, pressupõe e requer a diversificação das estratégias e dos instrumentos de intervenção sobre a realidade, visando a resultados pertinentes às demandas e potencialidades das diferentes regiões do país.

O primeiro caminho destaca a importância de garantir o funcionamento adequado de uma lógica que, apesar de estar em andamento, não foi ainda capaz de alterar os mecanismos de exclusão da parcela mais pobre do campo das políticas de desenvolvimento rural existentes. Assim, as considerações descritas a seguir se fariam necessárias (Helfand; Pereira, 2012; Buainain; Dedecca; Neder, 2013).

- 1.** Investir nas atividades agrícolas tradicionais, permitindo ampliação da renda dos estabelecimentos rurais familiares e também dos trabalhadores ocupados no mercado agrícola.
- 2.** Investir na diversificação das atividades rurais, ampliando o escopo não agrícola das oportunidades produtivas e apostando no fortalecimento da pluriatividade como via alternativa de trabalho e geração de renda.
- 3.** Desenvolver políticas capazes de promover fluxos migratórios planejados entre rural e urbano de acordo com perfil e vocação produtiva das famílias.



4. Destinar recursos governamentais e ampliar a rede de proteção social dessas famílias por meio de programas de transferência de renda permanentes (aposentadoria e BPC) e condicionados (PBF) e da expansão de cobertura dos serviços públicos básicos, como saúde, educação, saneamento, entre outros.

Favareto e Abramovay (2009), ao analisarem os motivos que levaram algumas regiões a terem desempenho positivo na redução das desigualdades e crescimento de renda na década de 1990, identificaram uma conjunção de fatores capazes de dinamizar áreas rurais, embora em proporção pequena (23,1% das áreas) comparativamente com as demais regiões. Além das ações iniciais de transferência de renda via ampliação de aposentadorias, os autores defendem a possibilidade de identificar outros cinco fatores que contribuíram para a melhoria dos indicadores dessas regiões: i) aumento de ganhos oriundos do trabalho de venda de mercadorias como roupas e redes e de atividades agrícolas sazonais assalariadas; ii) impacto do programa governamental de compra e distribuição de leite como incentivo ao aumento da produção; iii) efeitos da desconcentração de indústrias sobre a diversificação das economias rurais; iv) expansão do atendimento do Pronaf; e v) melhorias no fornecimento de serviços públicos básicos, como educação, saúde, acesso à energia elétrica, entre outros.

Segundo os autores, em síntese, a causa dos bons indicadores estaria numa conjugação entre a força da economia residencial (com transferência de recursos privados e públicos) com o fornecimento de serviços públicos básicos e políticas que estimulam a inserção mercantil de atividades econômicas de pequena escala (como a pecuária leiteira, por exemplo).

É importante sublinhar que o fundamento desta hipótese não está numa suposta transferência do eixo dinâmico do crescimento econômico para as regiões rurais: é óbvio que as grandes metrópoles estão na dianteira da inovação tecnológica, do dinamismo econômico, e aí se concentram os esforços para reunir atributos competitivos capazes de atrair capitais internacionais. Mas as regiões rurais têm a grande virtude e o imenso potencial de atrair os ganhos decorrentes da aposentadoria, de parte das rendas públicas, da volta de processos migratórios e, com base nesta força da economia residencial, de promover dinâmicas que valorizem atributos locais não expostos – contrariamente ao que ocorre nas metrópoles – à concorrência globalizada (Favareto; Abramovay, 2009, p. 3).

Outro caminho apontado na literatura propõe um passo além do escopo de políticas já existentes, por meio da incorporação de elementos que apresentam diferentes graus de amadurecimento e poderiam ser caracterizados pela expansão de investimentos voltados para o fortalecimento da chamada nova agricultura ou nova ruralidade. Ela é caracterizada pela ampliação das agroindústrias no meio rural de diferentes portes; pela integração crescente entre meio rural e urbano; pela descentralização da governança

e pelo aumento do capital social nas áreas rurais; e, por último, pelo incremento dos investimentos em ações capazes de combinar dimensões ambientais e produtivas, como pagamentos por serviços ambientais e incentivo a produtos da sociobiodiversidade e agroecológicos (Abramovay, 2009; Janvry; Sadoulet, 2007).

É possível identificar, ainda, um terceiro caminho centrado na convergência entre o reconhecimento da necessidade de aprimorar ações e estratégias existentes, a incorporação de noções “modernas” para o fomento da agricultura familiar brasileira e uma abordagem territorial de desenvolvimento. De maneira crítica, é viável afirmar que, apesar dos esforços governamentais de atuação nas frentes descritas nos dois primeiros caminhos, a formulação e implementação das mais variadas estratégias de desenvolvimento do meio rural prescindiram da abordagem territorial no planejamento e execução de uma infinidade de políticas públicas. Isto significa ignorar o papel relevante que as características que configuram os territórios desempenham sobre as possibilidades de sucesso ou fracasso de ações de desenvolvimento social e econômico no meio rural (Favareto, 2007; 2014).

A afirmação de Favareto e Seifer (2012, p. 72) de que “as melhores configurações territoriais encontradas eram aquelas que combinavam uma agricultura de base familiar forte com um entorno socioeconômico diversificado e dotado de infraestrutura” nos leva ao rol de medidas apontado pelos autores como primordiais para a transformação do espaço rural em “locus de desenvolvimento”. Seriam necessários esforços de desconcentração econômica aliados à identificação de áreas de “dinamismo embrionário” e formação de capacidades locais por meio da junção entre políticas de desenvolvimento rural, regional e para as cidades.

Somado a isso, os autores defendem a importância do fomento à articulação entre áreas dinâmicas e de dinamismo embrionário pelo planejamento territorial focado no impacto e nas potencialidades dos investimentos de grandes intervenções públicas e privadas. Por último, eles destacam a relevância da valorização da “economia da nova ruralidade” com base em noções como turismo local, recursos da sociobiodiversidade e produtos típicos e regionais, por exemplo.

Diferentes estudos demonstram que aqueles arranjos com maiores chances de sucesso apresentam dimensões capazes de abarcar a visão mais ampla sobre o território no momento do planejamento da ação. Berdegú *et al.* (2012), por exemplo, indicavam que territórios onde puderam ser observadas tanto a melhoria da renda quanto a redução da desigualdade e pobreza apresentavam, essencialmente, cinco características: i) desconcentração da estrutura agrária e do acesso a recursos naturais; ii) vínculos duradouros com mercados dinâmicos; iii) descentralização e diversificação da estrutura produtiva; iv) presença de cidades médias e de relações de dependência e complementariedade mútua entre elas e os demais municípios que constituem o território; e v) coalizões amplas de

atores que valorizam os recursos do território, ampliando a coesão social e a distribuição mais equânime dos resultados do dinamismo econômico da região.

Obviamente, os caminhos apresentados não devem ser entendidos de maneira separada quando consideramos a realidade das intervenções realizadas sobre o espaço rural. É possível assumir, entretanto, que existem gradações diferentes dos elementos característicos de cada um desses caminhos quando analisamos arranjos de políticas voltados para a redução da pobreza no campo: i) manutenção de investimentos na via consolidada de ações para desenvolvimento rural; ii) foco nas possibilidades subaproveitadas para a consolidação de uma nova agricultura; e iii) abordagem territorial como cerne de orientação para o planejamento de ações de desenvolvimento.

Esses elementos se encontram, não são excludentes e podem, inclusive, caminhar juntos sob a mesma estratégia. No entanto, existem, muito claramente, abordagens que atribuem diferentes pesos a cada um deles. O desafio colocado passa a ser, então, compreender de que maneira os elementos que constituem esses arranjos posicionam-se no interior das configurações de poder que permeiam a formulação e implementação de políticas consideradas estratégicas e avaliar de que forma contribuem para a redução da pobreza rural.

A trajetória de redução ou aumento dos indicadores de pobreza está intimamente relacionada às formas de manifestação das vulnerabilidades que afetam tanto os indivíduos que vivem nas periferias das grandes cidades quanto as comunidades isoladas e dispersas existentes nos núcleos rurais. Nesse sentido, é impossível guardar expectativas de melhoria desse quadro no Brasil direcionando políticas para apenas parte do problema. Ignorar as interligações existentes entre rural e urbano e a complexidade da reprodução da pobreza dificulta significativamente as possibilidades de sustentabilidade de resultados positivos nos indicadores sociais e econômicos da população mais pobre do país.

Os piores indicadores que caracterizam o meio rural brasileiro e o consequente aumento da demanda por serviços públicos nos grandes centros advindo do deslocamento populacional do campo para os espaços urbanos demonstram a urgência em considerar as especificidades do meio rural no planejamento e na execução de políticas de desenvolvimento social e econômico no país. Esses apontamentos corroboram a indicação de que qualquer discussão sobre redução das desigualdades e superação da pobreza no Brasil não deveria prescindir de diagnósticos, estratégias e ações capazes de considerar a situação social e econômica da população pobre do campo consideradas as especificidades das diferentes regiões rurais do país.

## Considerações Finais

Ao descrever caminhos e alternativas para a redução da pobreza rural no Semiárido, é possível argumentar que o Brasil possui um arranjo significativo de políticas públicas direcionadas à população rural de baixa renda, assim como estratégias com foco nas especificidades da população rural, que impactaram as condições de vida das populações que vivem nos municípios do Semiárido brasileiro.

O Brasil conta com um rol abrangente de políticas já estruturadas de apoio à produção, como o acesso ao crédito, via Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); capacitação e assistência técnica, via Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater); seguros agrícolas, como o Garantia Safra; ampliação do acesso a recursos produtivos (terra, matrizes e sementes); e ações de agregação de valor e ampliação dos canais de comercialização, em especial, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

É possível elencar, ainda, outras políticas direcionadas para questões específicas. Podem ser citadas as diversas tentativas de articulação entre desenvolvimento ambiental e rural, como os programas Terra Legal e Bolsa Verde e de combate à desertificação. Além dessas, merecem destaque ações que buscam ampliar o acesso a serviços públicos básicos por intermédio da expansão da rede de atendimento da educação, saúde e assistência social, como pôde ser observado com a implantação do Programa Mais Médicos (PMM), a ampliação da oferta de cursos técnicos e de graduação em áreas rurais ou a ampliação da rede de proteção social e criação de instrumentos específicos de atendimento aos mais pobres do campo pelas equipes de assistência social. Da mesma forma é possível identificar esforços de melhoria da infraestrutura disponível para essas regiões por meio de destinação de recursos para projetos de saneamento e esgotamento sanitário, habitação rural e ampliação do acesso à energia elétrica pelo Programa Luz para Todos (LPT), entre outros.

Para além dessas medidas de escala nacional, podem ser citadas, ainda, as estratégias pautadas no paradigma da convivência com a estiagem voltadas para a ampliação do acesso à água para consumo e produção, expansão da infraestrutura hídrica e de irrigação, além das ações no âmbito do combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca na região do Semiárido, por exemplo.

Esse rol extenso de ações demonstra esforços governamentais com o atendimento de demandas das populações rurais e tentativas de melhor aproveitamento das potencialidades econômicas e sociais que o campo oferece. Entretanto as formas e a intensidade que caracterizam a pobreza persistem como elementos de diferenciação entre o meio rural e urbano no Brasil. A continuidade e sustentabilidade de políticas públicas direcionadas para o público de baixa renda no meio rural são elementos essenciais para garantir melhorias nas condições de bem-estar dessas populações.

Esses resultados dialogam com a tendência observada nas últimas décadas de redução da pobreza e da extrema pobreza nos meios rural e urbano. Os avanços são inegáveis, entretanto, vale ressaltar que a redução dessa condição tem apresentado um padrão específico de diminuição menos acentuada nas áreas rurais em comparação com os índices do meio urbano. Uma possível explicação para a resiliência da pobreza rural reside na hipótese de que a implementação de políticas de âmbito nacional, que favoreceram de forma significativa os indicadores de crescimento econômico e inclusão social nas últimas décadas – como aumento de salário mínimo e número de empregos formais, crescimento econômico e maior distribuição de renda, por exemplo –, apresentou impactos diferentes quando considerada a localização do domicílio. Outro aspecto que merece destaque é que o quadro de vulnerabilidades que compõe os indicadores sociais no meio rural já dificultaria, por si mesmo, a incorporação imediata dos efeitos positivos resultantes da execução das políticas ofertadas pelo Estado. Nesse sentido, é reforçada mais uma vez a necessidade de tratar a pobreza rural como questão específica no planejamento de intervenções estatais para garantir o alcance de resultados mais efetivos na melhoria das condições de vida da população do campo e dedicar esforços para compreender a dinâmica de chegada das políticas nesses públicos e territórios.

A análise das formas assumidas pelas lacunas de atendimento contribui para compreender a existência de mecanismos de reforço ou reprodução de fatores que afetam as condições de acesso das famílias mais pobres às políticas de desenvolvimento social. Uma possibilidade para entender tal situação, além de dados de execução física/atendimentos, é avaliar como os vazios assistenciais são influenciados por variáveis como raça/cor/etnia, sexo, região, faixa de renda ou configuração familiar. Essas clivagens podem afetar de maneira considerável as chances de que diferentes tipos de configuração familiar, territórios ou perfis de público tenham as mesmas condições de acesso às políticas disponibilizadas pelo arcabouço estatal.

A despeito desses resultados, do complexo espectro de políticas voltadas para o desenvolvimento rural e dos esforços de ampliação da proteção social para a população mais pobre do campo, ainda são verificadas grandes disparidades entre meio rural e urbano quando tratamos da pobreza brasileira. Por que isso ocorre? De que forma é possível manter os avanços alcançados e impedir que os índices de pobreza, desigualdade e bem-estar mantenham a tendência de retrocesso verificada desde 2015, como já apontado em diferentes pesquisas recentes?

Em primeiro lugar, e como amplamente reiterado, o enfrentamento da pobreza é um processo de médio e longo prazo que demanda continuidade e manutenção de investimentos em políticas de redução da desigualdade combinados com estratégias de sustentação dos efeitos dessas medidas. É primordial garantir a combinação entre a agenda de políticas que visam ao impacto imediato, a resultados perceptíveis no curto

prazo e àquelas estruturantes, direcionadas para romper as condições de reprodução da pobreza, atacando de forma continuada os determinantes e perpetuadores da pobreza rural. Esses resultados não são necessariamente perceptíveis em períodos curtos de tempo, são mudanças cujos efeitos podem ser sentidos com intervalo de uma geração, por exemplo. Entretanto, o não investimento nessas ações contribui para aprofundar e fortalecer as variáveis que influenciam a reprodução das vulnerabilidades que dificultam a redução da pobreza no país.

A inexistência de projetos de longo e médio prazo acordados entre diferentes setores da sociedade demonstra nossa profunda dificuldade de elaborar planos de desenvolvimento fundamentados simultaneamente em pactos sociais e econômicos. A concentração de arranjos de políticas circunscritos a áreas temáticas específicas é resultado das possibilidades de construção de consenso limitadas a determinados setores. Podemos citar como exemplo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que, em especial durante sua primeira fase (2007-2010), foi capaz de construir um arranjo comum de regras, procedimentos, objetivos e metodologia, o qual envolveu diferentes setores da área de infraestrutura (regulação, execução, controle, financeiro, político) e, também, de setores ligados às áreas econômicas. Entretanto, dimensões relacionadas aos efeitos sociais gerados por grandes investimentos previstos na carteira de obras do PAC ocuparam, em muitos casos, espaços secundarizados no âmbito das instâncias de gestão do programa.

Além do tratamento “sob demanda”, os temas sociais eram considerados à medida que surgiam ao longo do processo de execução do programa. A partir dessas ocorrências, eram iniciadas as articulações necessárias com atores identificados como os responsáveis pelo tema, e, geralmente, as soluções produzidas estavam centradas no redirecionamento ou em aprimoramentos da execução de políticas da área social capazes de “dar conta” dos problemas em questão. É importante frisar que essa situação traduz, em muitos casos, o cotidiano de gestão das políticas públicas e que por si só não constitui necessariamente um problema. Entretanto, quais poderiam ser os ganhos se, em vez de compreendidas como parte do conjunto de entraves ou restrições para a execução de determinado investimento, as questões sociais estivessem contempladas desde o início do planejamento da ação como parte de projetos de desenvolvimento local, territorial ou regional? E se a expansão dos serviços públicos, melhores formas de realocação de pessoas e antecipação dos impactos decorrentes de fluxos migratórios não estivessem no rol das condicionalidades do processo de licenciamento ou das tentativas de mitigação de impacto? E ainda se, em contrapartida, todas essas ações, inclusive os próprios investimentos de infraestrutura, estivessem contemplados em um plano de desenvolvimento efetivamente aplicável que abrangesse as diferentes dimensões do desenvolvimento humano?

○ enquadramento das ações de redução de pobreza e desigualdades como um nicho específico, dentro do espectro mais amplo do que se convencionou chamar de

política social, guarda um valor em si pela possibilidade de visibilização de seus temas e públicos no âmbito dos instrumentos administrativo-burocráticos. Entretanto, a classificação da pobreza como “problema” mais vinculado à área social do que à área econômica, por exemplo, atrela a responsabilidade das políticas voltadas para os mais pobres a um determinado rol de atores dentro da administração pública. Existe uma diferença significativa entre garantir a existência de políticas específicas para “resolver os problemas da pobreza”, em muitos casos originados ou fortalecidos pela própria ação estatal, via medidas econômicas unidimensionais ou intervenções desacompanhadas de planejamento regional ou territorial, por exemplo, e considerar a pobreza como uma dimensão no interior de medidas pertencentes aos grandes temas a partir dos quais a organização político-burocrática organiza sua atuação: social, econômico e de infraestrutura.

Defender o tratamento da pobreza como transversal soa como uma obviedade e pode ser interpretado como uma orientação simplificadora ou mesmo ingênua para a ação governamental. Entretanto, é possível argumentar que um bom início para essa discussão poderia ser considerar, no momento da formulação de políticas novas ou da revisão das já existentes, questões como: quais efeitos essa ação pode ter sobre a pobreza ou a desigualdade de um determinado público ou território? Ela amplia ou diminui situações de vulnerabilidades existentes? Ou, ainda, ela cria novas situações? Essa política é capaz de atender aos mais pobres? Seu desenho permite o acesso das parcelas excluídas da população, considerando suas demandas e especificidades?

A elaboração de políticas públicas envolve escolhas de recursos, de territórios, de públicos, de prioridades, de compromissos políticos, em suas acepções positivas e negativas. Não é razoável requerer que todas as políticas considerem todas as dimensões com as quais sua implementação ou resultados podem interagir, inclusive porque certos efeitos não são perceptíveis ou podem ser previstos até que ocorram, mas o simples fato de que questões relacionadas à pobreza, em um país marcado pela desigualdade como o Brasil, sejam consideradas no planejamento da atuação estatal fortaleceria a possibilidade da ocorrência concomitante de intervenções estatais e estratégias de mitigação de possíveis impactos advindos dessas mesmas decisões e ações.

Mais uma vez, soa como uma obviedade ressaltar a necessidade de que as intervenções sob a chancela do Estado, constituídas ou não por recursos públicos, façam parte de um planejamento mais amplo visando resultados econômicos e sociais direcionados ao desenvolvimento do país, de regiões e das condições de vida de sua população. O cenário mais comum, entretanto, é a aglomeração de ações, com objetivos específicos, voltadas para um determinado território, sem que isso pressuponha a existência de articulação ou coordenação entre essas ações. A defesa da existência de planos de desenvolvimento capazes de contemplar as variadas dimensões do desenvolvimento não pressupõe arranjos centralizadores, hierárquicos e endógenos, mas, sim, a importância

de avaliar a real possibilidade de que as ações governamentais, na medida do possível, estejam orientadas sob diretrizes similares voltadas para um ponto comum no futuro. Definições sobre as perspectivas futuras de desenvolvimento do país poderiam influenciar os delineamentos sobre as intervenções traduzidas em investimentos em infraestrutura, resultados macroeconômicos, impactos sociais esperados ou níveis de bem-estar almejados.

Dessa forma, em primeiro lugar, um ponto essencial para o alcance de resultados sustentáveis de redução da pobreza seria garantir a convergência entre ações com naturezas, tempos e objetivos específicos capazes de dar conta da complexidade do fenômeno da pobreza no campo reforçando a aposta em soluções de caráter multidimensional para a obtenção de resultados mais sustentáveis nas ações de desenvolvimento social. Existe, entretanto, um risco associado à simples implementação de soluções multidimensionais, caso não haja empenho em evitar a dispersão de esforços, recursos humanos, administrativos e financeiros, assim como a necessidade de coordenação temporal e espacial das ações baseada em uma lógica capaz de abarcar tanto as "(...) urgências como as pré-condições e nexos causais entre políticas e efeitos diferentes" (Buainain *et al.*, 2012, p. 98).

Em segundo lugar, a redução da pobreza urbana e rural depende da interrupção da dinâmica de reprodução da pobreza. Crianças criadas em famílias pobres têm maior probabilidade de se tornarem adultos em situação de pobreza porque não tiveram acesso à educação, saúde, alimentação adequada, maior disponibilidade de tempo livre. Elas entram precocemente no mundo do trabalho e estão mais vulneráveis a situações de violência e violação. Seguindo essa linha argumentativa, uma das principais questões apontadas como estratégica para o rompimento da reprodução geracional da pobreza é o investimento focado em crianças e jovens pertencentes a famílias mais desfavorecidas, visando modificar o rol de possibilidades de inserção econômica em anos futuros, por exemplo. Crianças e jovens possuem demandas educacionais distintas em função das diferenças etárias em que se encontram.

É necessário que haja um escopo de políticas que atenda a demandas por mais vagas em creche para a primeira infância, assim como para reduzir os índices de evasão escolar de jovens nas etapas finais de formação.

Em terceiro lugar, é possível listar um conjunto de fragilidades constitutivo das etapas de formulação, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas capaz de afetar a forma como elas alteram a realidade. Lacunas ou dificuldades de coordenação de iniciativas sob a responsabilidade de múltiplos atores geram fragmentação de ações, dispersão de resultados, ineficiência de gastos e prevalência de efeitos pontuais e temporários sobre a questão da pobreza no campo. A execução de diferentes políticas voltadas para o Semiárido, por exemplo, sob a responsabilidade de diferentes ministérios como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Integração e



Desenvolvimento Regional (MIDR), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA), sem a existência de um planejamento conjunto entre essas ações, gera desperdício de recursos, resultados unidimensionais e a não resolução de problemas.

Uma política bem-sucedida de apoio à produção pode gerar impactos ambientais significativos, sem que haja o devido diálogo entre os atores envolvidos na temática. Por sua vez, também é facilmente observada a implementação de políticas adequadas às demandas de conservação ambiental que desconsideram a existência de populações em determinadas áreas ameaçadas cujo meio de sobrevivência está exatamente no uso dos recursos naturais disponíveis. O desafio posto seria a conciliação entre a conservação ambiental e o uso sustentável dos recursos para evitar o empobrecimento ou a exclusão de populações que possuem vínculos com aquelas áreas.

Uma convergência entre iniciativas governamentais não significa demanda pela centralização na execução de políticas públicas. A coordenação dos esforços executados por diferentes atores segundo suas competências e áreas de especialização amplia as possibilidades de reduzir: i) a sobreposição de ações com escopos similares; ii) a ocorrência de melhorias pontuais em detrimento de mudanças estruturantes provocadas pela pulverização de ações; iii) a dicotomia entre concentração de investimentos públicos e manutenção de vazios de atendimento; e iv) o desperdício de recursos humanos, burocráticos e financeiros altamente disputados no interior das instâncias burocráticas.

Outro fator com alto impacto sobre as políticas de redução da pobreza rural é o desequilíbrio existente entre diagnósticos e convicções. Estas, de toda sorte, permeiam as discussões sobre as possibilidades, viabilidade, necessidades de abordar ou não a pobreza rural e suas especificidades. Isso se deve à permanência de lacunas significativas de informação sobre os públicos e as lógicas que compõem o mundo rural. Observamos as dificuldades advindas de questões operacionais, como a defasagem dos dados da agricultura familiar baseados nos censos agropecuários, assim como na falta de informações consolidadas sobre uma parcela significativa do meio rural composta pelos assalariados rurais; a não convergência das diversas bases de dados existentes; e a ausência de informações qualificadas sobre públicos específicos como povos e comunidades tradicionais (PCTs).

Paradoxalmente, o meio rural pode ser definido tanto pela escassez de informações quanto pela profusão de análises sobre determinados aspectos ou públicos. Resultam disso diagnósticos e avaliações incapazes de subsidiar ações amplas de redução da pobreza rural. Interpretações centradas em cálculos simplificadores de custo/benefício; dispersão de avaliações sobre programas isolados sem diálogo com outras iniciativas em curso em um mesmo território ou sob o mesmo público dificultam observações mais conclusivas sobre os efeitos das políticas sobre o meio rural.

Por último, vale ressaltar os efeitos que a configuração federativa brasileira exerce sobre o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas para o meio rural. A profusão de municípios dependentes de transferências federais para garantir sua manutenção com inúmeras dificuldades de gestão e disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos, técnicos e orçamentários tem como resultado o menor acesso às políticas públicas ofertadas pelas demais instâncias estatais, o que gera obstáculos no atendimento das famílias mais pobres rurais que vivem nos municípios de pequeno porte. Advém dessa conjuntura a alta vinculação das políticas de desenvolvimento rural aos arranjos federais. Quanto mais atrelados à gestão federal, maiores as limitações de que sejam disponibilizados, como, por exemplo, modelos mais customizados e, logo, mais aderentes às realidades locais. A reorganização da estrutura federativa é objeto de amplo debate e não cabe discorrer aqui sobre todas as suas possibilidades. Vale, entretanto, destacar dois pontos que poderiam gerar impactos significativos na implementação de políticas no meio rural: a redução do número de municípios e a criação de instâncias intermediárias entre estados e municípios poderiam favorecer a criação de um ambiente de desenvolvimento de maiores capacidades, tanto para acessar medidas de cunho nacional quanto para ampliar as possibilidades de convergência entre as políticas e a realidade de um determinado território ou conjunto de municípios.

Infelizmente, não há fórmulas ou manuais padronizados que permitam definir exatamente quais procedimentos ou medidas devem ser implementados para garantir o fim da injustiça produzida por índices assimétricos entre grupos sociais. Inúmeros trabalhos e pesquisas, porém, foram e continuam sendo desenvolvidos, demonstrando que existem experiências de larga escala com resultados significativos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e em outros países da América Latina e do mundo. A partir do acúmulo de conhecimento e evidências já existentes, seria possível delinear alguns aspectos sem os quais a probabilidade de continuarmos intercalando ciclos iniciais de prosperidade social e cenários de aguçamento das injustiças que marcam historicamente as condições sociais e econômicas no Brasil seguiria fortemente acentuada.

Entre esses aspectos figurariam: a primazia das políticas públicas como instrumento estatal capaz de alterar as condições de vida da população; a relevância de consolidar e aprimorar informações consistentes e atualizadas sobre diferentes aspectos que afetam o desenvolvimento do país, seus territórios e população, potencialidades, carências e demandas; e, por último, a incorporação do enfrentamento à pobreza e desigualdades como agenda civilizatória de desenvolvimento do país defendida por um rol amplo de setores sociais, econômicos e políticos, visando à efetivação de um novo patamar de convivência baseado em relações igualitárias e democráticas entre os diferentes grupos sociais que constituem a sociedade brasileira

## Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

AGUIAR, L.; DEL GROSSI, M; OLIVEIRA, L.; ÁVILA, M. As políticas públicas no Semiárido brasileiro: uma revisão de literatura. **Revista Econômica**, NE, Fortaleza, v. 50, n.2, 2019.

ANDRADE, F. A. D. O secular problema das secas do Nordeste brasileiro. **Boletim Cearense de agronomia**, p.39-49, 1970.

BALSADI, O. Emprego na agricultura brasileira: notas de subsídios para as políticas públicas de erradicação da pobreza. In: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

BERDEGUÉ, J. *et al.* **Territorios en movimiento**: dinámicas territoriales rurales en América Latina. Santiago: Rimisp, 2012. (Working Paper, n. 110).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Estatísticas do meio rural 2010-2011**. 4. ed. São Paulo: DIEESE; NEAD/MDA, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Conceitos do Cadastro Único**. Brasília: MDS, 2013. n. 362.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Manual do entrevistador**. 4. ed. Brasília: MDS, 2017.

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. S.; NEDER, H. D. Características regionais da pobreza rural no Brasil: algumas implicações para políticas públicas. In: BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013. cap. 2. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).

BUAINAIN, A. M.; DEDECCA, C. **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 17).

Buainain A.M., Garcia J .R. Pobreza Rural e Desenvolvimento do Semiárido Nordestino: Resistência, Reprodução e Transformação. In: **A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional**. Brasília: IICA, 2013.

CAMPELO, D. A. As políticas públicas para a agricultura familiar brasileira em clima semiárido: do combate à convivência. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 10, n. 21, p. 851-873, 2013.

CAMPELLO, T.; NERI, M. C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPOS, H. L. Convivência com o semiárido: potencialidades, limitações e ações. **Breves contribuciones del I.E.G.**, Argentina, v. 28, n. 24, p.193-212, 2013.

CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Revista Estudos Avançados**, v. 28, n. 82, 2014.

CARVALHO, Otomar de. **A Economia Política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento**. Brasília: Campus, ANBID, 1988

CARVALHO, O. **As secas e seus impactos**. Em Brasil, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, A questão da água no Nordeste / Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Agência Nacional de Águas. Brasília: CGEE, 2012.

CEPAL – Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe. **Observatório demográfico**. Santiago: Cepal, 2016.

DEL GROSSI, M. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012.

FAO – Organização Das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura. **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras**. 1. ed. Brasília: FAO, 2016.

FAVARETO, A.; ABRAMOVAY, R. **O surpreendente desempenho do Brasil rural nos anos noventa**. Santiago: Rimisp, 2009. (Programa Dinámicas Territoriales Rurales – Documento de Trabajo, n. 32).

FAVARETO, A.; SEIFER, P. As diferentes formas de definir o rural brasileiro e algumas tendências recentes: implicações para políticas de desenvolvimento e combate à pobreza. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. p. 55-105. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

FIGUEIREDO, S. C. S., SARAIVA JÚNIOR, J. C., FIGUEIREDO, J. S.; Política de combate dos efeitos da seca no semiárido potiguar: o caso de Riacho do sangue em Macaíba/RN, 2002-2010. **Caderno de Geografia**, Minas Gerais, v. 26, n. 45, 2016

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça da era pós-socialista. *In*: SOUZA, J. (Org.) **Democracia hoje**. Brasília: Editora UnB, 2001.

FURTADO, C. GTDN: **Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste**. Recife: Sudene, 1967

HELFAND, S. M.; PEREIRA, V. F. Determinantes da pobreza rural e implicações para as políticas públicas no Brasil. *In*: BUAINAIN, A. M. *et al.* **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012. p. 121-159. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16).

IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Censo agropecuário 2006: resultados preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Censo demográfico 2010: características da população e dos domicílios – resultados do universo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística. **Evolução dos Indicadores não Monetários de Pobreza e Qualidade de Vida no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

JANNUZZI, P. **Projeto políticas públicas, mudança social e dinâmica demográfica no Brasil**. Rio de Janeiro: ENCE, 2017. Mimeografado.

JANVRY, A. de; SADOULET, E. Toward a territorial approach to rural development. **Electronic Journal of Agricultural and Development Economics**, v. 4, n. 1, p. 66-98, 2007.

PÉREZ-MARIN *et al.* Agroecological and social transformations for coexistence with semi-aridity in Brazil Aldrin. **Sustainability**, v. 9, p. 1-17, 2017.

PONTES, E. T. M.; CAMPOS, H. L. Convivência com o semiárido: potencialidades, limitações e ações. **Breves Contribuciones del Instituto de Estudios Geográficos**, v. 24, n. 24, 2013.

SANTO, R.; LIRA, D.; CAVALCANTI, L. O semiárido e o sertão nordestino na formação do território brasileiro. **Revista GeoNordeste**, São Cristovão, n 2, Jul-Dez, 2023.

SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. **A agricultura familiar no Brasil**. Santiago: Rimisp, 2013. (Série Documentos de Trabajo, n. 145).

VALADARES, A.; GALIZA, M. **Previdência rural entre dúvidas e certezas: o que é possível dizer sobre a expectativa de sobrevivência dos segurados especiais?** Brasília: Ipea, 2017. (Nota Técnica, n. 42).

WORLD BANK. **Rural development: from vision to action**. Washington: World Bank, 1997. (Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monograph, series 12).

WORLD BANK. **Rural poverty alleviation in Brazil: toward an integrated strategy**. Washington: World Bank, 2003a.

WORLD BANK. **Reaching the rural poor: a renewed strategy for rural development**. Washington: World Bank, 2003b.

# Mudanças climáticas e convivência com o Semiárido

Dênis Antônio da Cunha\*<sup>1</sup>  
Elizângela Aparecida dos Santos<sup>2</sup>  
Lais Rosa Oliveira<sup>3</sup>

## 1. Introdução

A superação da pobreza rural no Semiárido brasileiro e, de modo mais geral, o alcance do desenvolvimento sustentável regional enfrentam um grande desafio associado à mudança climática. De acordo com Cunha e Oliveira (2023, p. 9), "(...) as regiões semiáridas (...) tendem a ser mais expostas a efeitos das mudanças climáticas, tais como extremos de calor e períodos com déficit anormal de umidade do solo (combinação de precipitação muito baixa ou escassa e excesso de evapotranspiração)". Ademais, as alterações do clima intensificam as secas que historicamente atingem a região. Segundo Refati *et al.* (2023), o longo período de seca entre 2012 e 2021 gerou grande déficit hídrico na região semiárida, com fortes impactos socioeconômicos, especialmente para a agricultura familiar e de subsistência, cujas atividades dependem muito das chuvas. A redução das chuvas e o aumento da frequência de secas afetam diretamente a disponibilidade de água para o consumo humano e para as atividades econômicas da região, principalmente a agricultura e a pecuária.

Para compreender os desafios relacionados ao combate à pobreza na região semiárida, é preciso considerar que existe umnexo entre a mudança climática e a pobreza, o qual vai se intensificando à medida que eventos climáticos extremos, como a seca, se tornam mais frequentes (Charles; Kalikoski; Macnaughton, 2019). As condições climáticas adversas afetam negativamente culturas e pastagens, aumentam custos de produção e contribuem para a degradação do solo (Cunha; Oliveira, 2023). Isso leva à menor produção e/ou produtividade agrícola, ao aumento do desemprego e, conseqüentemente, à redução das fontes de renda das comunidades rurais e aumento da pobreza. No mesmo sentido, famílias em condição de pobreza têm menor capacidade de adquirir alimentos

1 Doutor em Economia Aplicada e Bacharel em Ciências Econômicas. Professor Associado do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER - UFV). E-mail: denis.cunha@ufv.br (\*) O autor agradece o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (Processo 310677/2021-1).

2 Doutora em Economia Aplicada e Bacharel em Agronegócio. Professora Adjunta do Instituto de Ciências Agrárias da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (ICA – UFVJM). E-mail: elizangela.santos@ufvjm.edu.br

3 Mestre em Meteorologia Aplicada e Engenheira Agrimensora e Cartógrafa. Atualmente, é Doutoranda em Meteorologia Aplicada na Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: lais.rosa@ufv.br

nutritivos e em quantidade suficiente, levando a uma maior insegurança alimentar. Segundo Delazeri *et al.* (2022), algumas famílias podem migrar para áreas urbanas em busca de oportunidades econômicas, aumentando a pobreza nos grandes centros e a sobrecarregando os serviços sociais nas cidades. Por fim, a produção agrícola reduzida diminui a disponibilidade de alimentos, levando ao aumento de seus preços e, com isso, à queda do poder de compra de famílias rurais e urbanas. Todos esses fatores estão interconectados e se retroalimentam, desencadeando diversos impactos negativos que dificultam o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza e da fome.

De modo mais abrangente, o “nexo mudança climática-pobreza” pode ser pensado no âmbito do conceito de vulnerabilidade proposto pelo IPCC (2014). A vulnerabilidade é definida pelo IPCC (2014) como sendo o grau em que um sistema (por exemplo, uma comunidade, setor econômico ou ecossistema) é suscetível e incapaz de lidar com os efeitos adversos da mudança do clima, incluindo a variabilidade climática e os eventos extremos associados. A vulnerabilidade é função da exposição à mudança climática, sua sensibilidade e capacidade de adaptação. A exposição diz respeito à natureza, magnitude e ritmo das mudanças climáticas, que dependem da localização geográfica do sistema. A sensibilidade determina o quanto e como o sistema é impactado, seja de maneira adversa ou benéfica, pela alteração do clima. Por sua vez, a capacidade adaptativa diz respeito ao quanto o sistema consegue se ajustar para reduzir os impactos adversos previstos em função das mudanças do clima, sendo caracterizada por medidas proativas ex-ante. Tanto a sensibilidade quanto a capacidade de adaptação são influenciadas por características biológicas, socioeconômicas, políticas e culturais (IPCC, 2014; Santos *et al.*, 2023a).

No caso específico da região semiárida brasileira, para que a compreensão da vulnerabilidade às mudanças climáticas seja completa, é preciso considerar a capacidade de “convivência com o Semiárido”. Essa é uma abordagem que promove a adaptação das populações do Semiárido brasileiro às condições climáticas e ambientais locais, ao invés de tentar “combatê-las”. Trata-se da valorização do conhecimento tradicional e local, para o desenvolvimento de tecnologias sociais para a gestão dos recursos naturais.

Diante do que foi exposto, no presente capítulo os principais aspectos relacionados à vulnerabilidade às mudanças climáticas da região semiárida brasileira são apresentados e discutidos. Embora seja um debate de natureza multidimensional, a ênfase da análise recai sobre o setor agrícola, com destaque para a agricultura familiar. Desse modo, a literatura especializada é revisada para: (i) compreender como o clima regional tem se alterado nas últimas décadas e quais as previsões de cenários futuros projetados pelo IPCC (seção 2.1); (ii) identificar os principais impactos da mudança do clima na agricultura (seção 2.2); e (iii) relacionar a adaptação às mudanças climáticas e convivência com o Semiárido, tratando dos fatores e políticas que podem potencializar essas práticas e, assim, garantir o desenvolvimento sustentável da região (seções 3.1 a 3.3).

## 2. Mudanças climáticas no Semiárido brasileiro

### 2.1 Panorama histórico do clima e projeções futuras

Historicamente, a região semiárida é marcada por secas recorrentes e prolongadas, bem como por chuvas irregulares ao longo do tempo e espaço, alta evapotranspiração e temperaturas elevadas devido à forte insolação (Nogueira *et al.*, 2023, Refati *et al.*, 2023). Nas últimas décadas, estudos mostram um aumento na frequência, intensidade e gravidade das secas na região, possivelmente devido às mudanças climáticas (Marengo *et al.*, 2022; Paredes-Trejo *et al.*, 2023). A comunidade e os setores agrícola, ambiental, econômico e social enfrentam desafios crescentes relacionados à escassez de água, degradação do solo e insegurança alimentar, intensificados por essas mudanças (Brito *et al.*, 2017; Alvalá *et al.*, 2019). Portanto, compreender os fenômenos e sistemas climáticos que afetam a região, seus impactos e as projeções futuras é essencial para mitigar os riscos e impactos das mudanças climáticas.

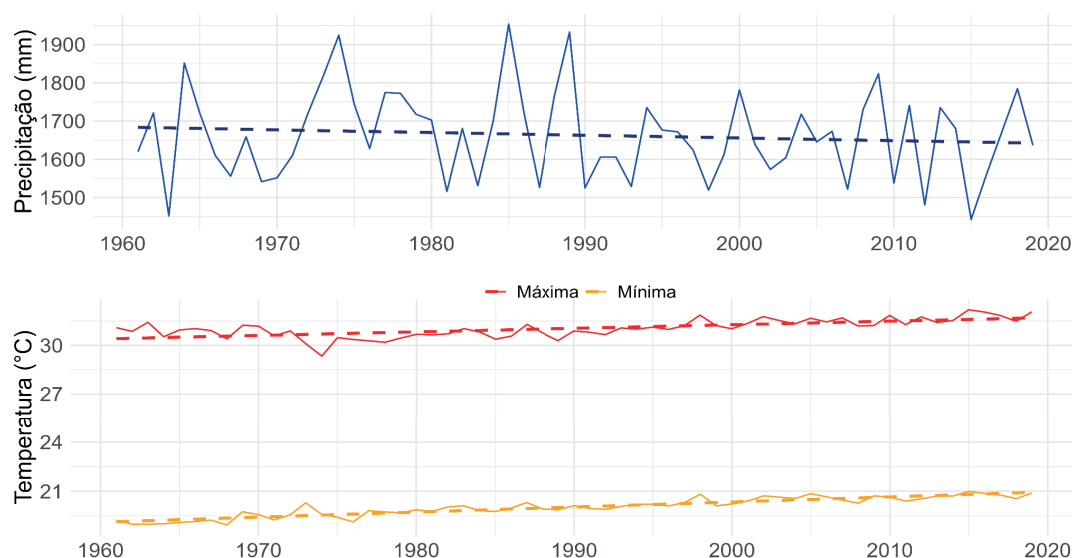
Desde o século XVI, há relatos de secas no nordeste brasileiro. Entre as 48 secas identificadas entre 1583 e 2015, Marengo *et al.* (2017) descrevem os efeitos de 11 delas, que geralmente resultaram em perdas populacionais devido à fome, migração, redução da produção agrícola e pecuária, além da morte expressiva de gado. Essas secas fazem parte dos eventos climáticos extremos e podem ser explicadas por interações complexas entre o oceano e a atmosfera, agravadas por ações antrópicas, que gradualmente reduzem as chuvas (Paredes-Trejo *et al.*, 2023). Fenômenos climáticos como o El Niño Oscilação Sul (ENSO) e o aquecimento do Atlântico Norte tropical, ou a combinação de ambos, são os principais responsáveis. O El Niño é caracterizado pelo aquecimento anômalo das águas superficiais do Oceano Pacífico equatorial, enquanto que o aquecimento do Atlântico Norte tropical altera a posição da Zona de Convergência Intertropical (ZCIT), provocando um deslocamento em direção ao norte. Quando um ou ambos ocorrem, a precipitação no nordeste brasileiro tende a reduzir, intensificando as condições de seca (Marengo *et al.*, 2017).

Embora eventos extremos ou fenômenos meteorológicos não sejam controláveis, sua intensificação ou mitigação está ligada às ações humanas. A expansão agrícola e pecuária e as emissões de gases de efeito estufa (GEE) contribuem para modificação nos padrões climáticos globais, alterando os balanços energéticos e os padrões de circulação atmosférica e oceânica. O desmatamento e a degradação do solo reduzem a vegetação nativa, crucial para a regulação do ciclo da água, da temperatura e da evapotranspiração. Como consequência, além da redução das chuvas, a temperatura média no Semiárido brasileiro aumenta (Marengo *et al.*, 2022), agravando os problemas causados pela seca. Com temperaturas mais altas, a água evapora mais rapidamente, diminuindo a disponibilidade para plantas, animais e também para o consumo humano. Além disso, o calor intensifica o estresse hídrico nas culturas agrícolas e nas reservas de água, tornando as secas ainda mais severas.



Os efeitos da redução da precipitação e aumento da temperatura podem refletir na ocorrência de veranicos (períodos de estiagem durante a estação chuvosa), no aumento da quantidade de dias secos consecutivos e na diminuição da duração da estação chuvosa (Sparcino; Argibay; Espinola, 2021). Diante disso, a disponibilidade de água, que é essencial para a agricultura, não atende à demanda, provocando quedas significativas na produtividade agrícola, aumento da insegurança alimentar e dificuldades econômicas para os agricultores locais. Na Figura 1 são apresentados os valores observados e a tendência da precipitação acumulada e das temperaturas médias – mínima e máxima – para cada ano do período entre 1961 e 2019 no Semiárido brasileiro. Essas informações foram obtidas através do *Brazilian Daily Weather Gridded Data* (BR-DWGD), elaborado por Xavier *et al.* (2022) e corroboram os resultados mostrados na literatura da alta variabilidade interanual da precipitação na região, com tendência de redução da precipitação e aumento da temperatura nas últimas décadas. Os impactos provocados por essas mudanças são abrangentes e precisam ser discutidos para que seja possível desenvolver estratégias eficazes de adaptação e mitigação.

Figura 1 - Precipitação acumulada e temperaturas mínima e máxima no Semiárido brasileiro entre 1961-2019 (valores anuais e tendência)



Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos dados do Brazilian Daily Weather Gridded Data.

A região semiárida é considerada altamente vulnerável aos impactos das mudanças climáticas, fato que pode ser atribuído à sua limitada disponibilidade hídrica e à alta dependência das chuvas (Marengo *et al.*, 2017). A redução da precipitação e o aumento da temperatura têm gerado uma série de impactos significativos nas áreas ambiental, social e econômica da região. A escassez hídrica é um dos principais efeitos, resultante da diminuição das chuvas e do aumento da evaporação, reduzindo o acesso à água, tanto superficial quanto subterrânea. Outro efeito importante é o processo de

desertificação, acelerado pela combinação de menor precipitação e maior temperatura, degradando solos e vegetação (Marengo; Bernasconi, 2015) e pelo uso incorreto dos recursos hídricos (Cirilo; Montenegro; Campos, 2017). A desertificação afeta diretamente a biodiversidade, uma vez que as espécies nativas enfrentam dificuldades para sobreviver nas novas condições climáticas, resultando em perda de habitat e possível extinção local (Alvalá *et al.*, 2017).

As mudanças climáticas também podem impactar drasticamente a hidrologia e a qualidade da água no semiárido. De acordo com Raulino, Silveira e Lima Neto (2021), os eventos de seca podem se prolongar até o final do século XXI, aumentando significativamente a concentração de fósforo. Isso sugere que os reservatórios tropicais semiáridos seriam mais vulneráveis à eutrofização em comparação com outras regiões. Outro efeito das mudanças climáticas são as ondas de calor, aumentando a incidência de doenças relacionadas ao calor e afetando a saúde da população local (Alvalá *et al.*, 2017).

No relatório síntese do IPCC (2023), é projetado que algumas regiões de latitudes médias e semiáridas apresentarão aumentos de temperatura nos dias mais quentes, com elevações de cerca de 1,5 a 2 vezes a taxa de aquecimento global. Com as mudanças climáticas, a tendência é de uma redução adicional nas chuvas e um aumento na sua variabilidade, resultando em períodos mais prolongados de seca e eventos climáticos extremos mais frequentes (Marengo *et al.*, 2017). De modo geral, os cenários futuros do IPCC (2021), bem como diversos estudos revisados por Cunha e Oliveira (2023), indicam que o semiárido pode passar por elevação da temperatura, sobretudo, nos extremos (temperaturas máxima e mínima); aumento do número de dias muito quentes (acima de 35 °C) e mais ondas de calor, principalmente no verão; redução da precipitação média e maior variabilidade interanual das chuvas; uma extensão na duração do período seco, acompanhado por maior frequência de dias secos consecutivos; e uma redução no número de dias úmidos consecutivos.

## 2.2 Impactos das mudanças climáticas no setor agrícola

O Semiárido brasileiro semiárido abriga aproximadamente 1,8 milhão de estabelecimentos agropecuários, dos quais 79% são da agricultura familiar. Essa é uma das atividades econômicas mais importantes da região (Cunha, 2022). Quase a totalidade das atividades agrícolas é realizada em regime de sequeiro, o que as tornam muito vulneráveis à variabilidade da precipitação e à seca. Como mencionado na seção anterior, as previsões do IPCC (2021) indicam que, ao longo do século XXI, haverá queda na precipitação, maiores temperaturas e longos períodos de seca, o que levará à piora das condições hídricas regionais. Consequentemente, de acordo com Vale *et al.* (2024), pode-se afirmar que o principal fator que impede o avanço da agricultura e a obtenção de

maiores rendimentos agrícolas no semiárido é a falta de acesso à água. Em certos casos, a insuficiência de água afeta o fornecimento às plantas, ao passo que, em circunstâncias extremas, pode resultar na quebra total da safra.

Diversas pesquisas que analisaram o impacto das alterações do clima na agricultura brasileira já demonstraram que a região Nordeste e, em especial, o semiárido, tendem a sofrer as maiores perdas em relação à média nacional (Cunha; Oliveira, 2023). Além das condições climáticas serem piores – maiores níveis de exposição, conforme a terminologia do IPCC (2014) – há também menores níveis de produtividade agrícola, o que intensifica as perdas. Segundo Assunção e Chein (2016, p. 598), “(...) as mudanças climáticas aumentarão as disparidades regionais entre os estados e municípios brasileiros, porque as áreas mais afetadas são aquelas que já apresentam os menores níveis de produtividade agrícola”. Em seu estudo, esses autores concluíram que as perdas de produto agrícola no Nordeste podem chegar a aproximadamente 28% por hectare, ao passo que a média brasileira estimada foi de 18%. A pesquisa realizada por DePaula (2018) apresenta resultados semelhantes, com o Nordeste tendo perdas agrícolas estimadas maiores (-20%) do que a média brasileira (-15%). Para o autor, os impactos negativos das mudanças climáticas se tornam mais severos à medida que os níveis de produtividade agrícola diminuem.

Tanure, Domingues e Magalhães (2024) analisaram os impactos das mudanças climáticas sobre a produtividade agrícola, distinguindo entre agricultura familiar e patronal. Os autores demonstraram que a produtividade desses últimos é maior, tanto para a média brasileira quanto para a nordestina. Do mesmo modo como Assunção e Chein (2016) e DePaula (2018) já haviam concluído, para esses autores a produtividade interfere no impacto das mudanças climáticas, ou seja, os resultados de seu estudo mostram que os agricultores familiares terão perdas mais expressivas em cenários futuros. Ainda segundo eles, os maiores impactos negativos previstos para a agricultura familiar nordestina serão nos estados de Alagoas, Bahia, Pernambuco e Sergipe, com reduções de produtividade acumuladas até 2050 superiores a 40%. No caso da agricultura patronal, Bahia e Pernambuco, estados onde há grandes extensões de monocultura, em especial grãos e frutas, terão as maiores perdas (Tanure; Domingues; Magalhães, 2024).

Lindoso *et al.* (2014), Santos *et al.* (2022), Santos *et al.* (2023a) e Vieira *et al.* (2023) concluíram que os agricultores familiares de diferentes localidades do Semiárido enfrentam elevados índices de vulnerabilidade. Embora utilizem metodologias distintas, essas pesquisas concordam que a principal explicação para seus resultados é uma combinação de elevados níveis de exposição e sensibilidade com baixos índices de capacidade adaptativa. Vieira *et al.* (2023) destacam que, sobretudo no bioma Caatinga, a vulnerabilidade envolve riscos socioambientais devido às secas recorrentes, baixo acesso a recursos financeiros e manejo inadequado do solo. Sobre esse último aspecto, Refati *et*

*al.* (2023) explicam que as alterações na utilização e cobertura da terra no semiárido foram intensificadas, como resultado de variações climáticas e ações antrópicas, gerando mais deterioração da terra e avanço da desertificação.

Os altos índices de exposição e sensibilidade estão associados, entre outros fatores, ao estresse hídrico. Cunha e Oliveira (2023, p. 47) explicam que "(...) a dificuldade e a má distribuição do acesso à água são determinantes na explicação da vulnerabilidade às mudanças climáticas dos agricultores familiares do Semiárido". Nos anos agrícolas do período de 2012-2017, aproximadamente seis milhões de pequenos agricultores da região semiárida perderam suas safras devido à grave seca que atingiu a região (Cunha *et al.*, 2019). Segundo Cunha e Oliveira (2023), quando o agricultor perde sua safra, há diminuição da oferta de alimentos, comprometendo seu sustento, o qual está intrinsecamente ligado às atividades agrícolas. Consequentemente, há diminuição da renda, desencadeando desafios adicionais, que incluem restrições na compra de sementes e demais insumos agrícolas, bem como aumento no endividamento das famílias. Complementarmente, Marengo *et al.* (2022) explicam que o declínio na produção e/ou produtividade pode resultar em níveis elevados de pobreza, disputas pela propriedade da terra e movimentos migratórios em direção a áreas urbanas.

De acordo com Barbosa (2024) e Paredes-Trejo *et al.* (2023), a tendência de redução da precipitação e o aumento da temperatura atmosférica contribuíram significativamente para o aumento da aridez no semiárido nas últimas décadas. Ademais, a deterioração do solo e a progressão da desertificação são fenômenos intensificados por alterações nas condições climáticas, levando a um declínio na capacidade da terra de sustentar a produtividade e na resiliência dos agroecossistemas (Refati *et al.*, 2023; Paredes-Trejo *et al.*, 2023). Em conjunto, esses fatores representam uma ameaça à segurança alimentar e nutricional da região, em especial para pequenos agricultores familiares e/ou de subsistência.

Esses impactos negativos na produção agrícola tendem a se intensificar quando se considera cenários futuros de mudança climática. A partir de ampla revisão de literatura, Cunha e Oliveira (2023, p. 43) identificaram que "(...) atividades importantes para a segurança alimentar de agricultores familiares do Nordeste (mandioca, milho, feijão e a pecuária extensiva) serão bastante afetadas pelas mudanças do clima". Segundo os autores, "como os cenários de mudança climática do IPCC (2021) estimam redução da precipitação média e aumento de sua variabilidade sazonal e espacial, bem como maior frequência e intensidade das secas, os riscos para a agricultura familiar aumentam" (Cunha; Oliveira, 2023, p. 48).

Os grandes produtores de *commodities* agrícolas, especialmente soja, milho e algodão, também já estão sendo negativamente afetados e há expectativas de agravamento futuro. Conforme Rattis *et al.* (2021, p. 1098), "(...) embora a expansão e

a intensificação agrícolas tenham aumentado ao longo do tempo, o clima quente e seco durante os períodos de estiagem abrandou a sua taxa de crescimento”. Os autores também estimam que as áreas adequadas para plantio em estados como Bahia, Piauí e Maranhão podem ser reduzidas em cerca de 51% até 2030. Ainda assim, Tanure, Domingues e Magalhães (2024) estimam que as perdas em termos da atividade econômica setorial são, aproximadamente, quatro vezes menores na agricultura patronal do que na familiar.

Do ponto de vista macroeconômico, Souza e Haddad (2022) explicam que a queda na produção e/ou produtividade agrícola devido às mudanças climáticas afeta negativamente a economia regional. Segundo os autores, inicialmente há o aumento dos preços dos alimentos e insumos agropecuários, reduzindo a renda real das famílias, empresas e investidores. As famílias consomem menos devido aos preços mais altos, as empresas e os produtores rurais perdem competitividade e os investidores têm retornos menores. Esse ciclo de impactos reduz a demanda por bens produzidos na região, forçando as empresas locais a diminuir sua produção e, conseqüentemente, a demanda por bens intermediários e fatores primários, resultando em piora das condições econômicas regionais.

Simulações de impactos macroeconômicos resultantes dos efeitos negativos das mudanças climáticas na agricultura mostram que o Brasil pode ter reduções no Produto Interno Bruto (PIB) e piora das condições de bem-estar. Souza e Haddad (2022), por exemplo, estimam que, até o final do século XXI, as perdas médias anuais podem variar entre 0,4% e 1,8% do PIB brasileiro, dependendo do cenário climático futuro considerado. De acordo com Santos, Oliveira e Ferreira-Filho (2022, p. 19) “(...) as perdas serão maiores para aquelas regiões cujas economias são mais dependentes da agricultura na composição do valor de sua produção”. O Nordeste, no qual a maior parte do Semiárido brasileiro se encontra, é a região para a qual algumas pesquisas estimam quedas mais acentuadas no Produto Interno Bruto PIB (Nazareth; Cunha; Gurgel, 2020; Santos; Oliveira; Ferreira-Filho, 2022; Ferreira-Filho; Moares, 2015).

### **3 Convivência com o Semiárido**

#### **3.1 Convivência com o Semiárido e capacidade adaptativa**

Durante muitos anos, as políticas públicas, os pensamentos e as ações voltadas à região semiárida se concentraram na ideia de “combate à seca” para minimizar os problemas locais (Campos *et al.*, 2013; Santos *et al.*, 2023b). Nessa perspectiva, os paradigmas tinham como essência o controle de um fenômeno natural, o que era inevitável. A ênfase era no fracasso daqueles que ali viviam, a seca era sinônimo de sofrimento, migração e medidas compensatórias e emergenciais. Desse modo, o debate sobre “convivência” teve sua origem para conceituar a possibilidade de conviver com a seca, expressando a possibilidade de mudança e transformação da realidade do semiárido

a partir de suas condições edafoclimáticas (Santos *et al.*, 2023b). A convivência com o Semiárido busca preservar e usar de forma sustentável seus recursos naturais, além de promover a democratização do acesso à terra, à água e a outros meios de produção (ASA, 1999; Cunha, 2022).

A relação entre a convivência com o Semiárido, a capacidade adaptativa e a adaptação à mudança climática no setor agrícola expressam uma interação desafiadora, intrínseca e diversa, uma vez que esta envolve fatores sociais, econômicos, ambientais e culturais. A convivência com o Semiárido se refere à adaptação constante a um ambiente natural, enquanto que a capacidade adaptativa busca a criação ou alteração de mecanismos para se adaptar a lugares que são ou que serão impactados por mudanças climáticas (Campos *et al.*, 2013; IPCC, 2014). Tanto a convivência com o Semiárido quanto a capacidade adaptativa facilitam a realização de ações de adaptação às mudanças climáticas. Logo, viver no semiárido demanda a compreensão do clima e a subsequente adaptação a ele. Isso requer o desenvolvimento de estratégias para se ajustar às condições naturais locais, interagindo de forma harmoniosa com os ecossistemas do semiárido. Devido às suas características edafoclimáticas, a região semiárida apresenta desafios significativos para a agricultura. No entanto, com o transcorrer dos anos, as comunidades presentes na região desenvolveram estratégias de convivência baseadas na relação respeitosa com o ambiente natural.

Desse modo, o sentido de convivência destaca a necessidade de convívio com o meio ambiente, enfatizando o manejo sustentável dos recursos naturais para garantir a reprodução e a conservação do ecossistema. Outrossim, inclui a importância da economia, que combina princípios de convivência com atividades econômicas sustentáveis; ressalta a qualidade de vida das comunidades agrícolas, a satisfação das necessidades fundamentais e a redução das desigualdades; engloba a dimensão cultural, que valoriza os saberes locais e promove práticas alternativas por meio de processos formativos participativos; e inclui a dimensão política da convivência, que busca a mobilização da sociedade e do Estado para implementar políticas públicas adequadas ao desenvolvimento sustentável na região, abarcando a organização da sociedade civil e a superação das desigualdades estruturais (Campos *et al.*, 2013; Santos *et al.*, 2023a).

A convivência abre caminho para uma nova perspectiva sobre as complexidades locais, começando pela premissa de revitalização e formação de laços entre a comunidade e o meio ambiente. Essa compreensão elimina as responsabilidades atribuídas às condições ambientais, possibilitando uma nova compreensão do semiárido com base nas restrições e capacidades do ecossistema, a qual tem por intuito promover alterações concretas na qualidade de vida da população local. A adoção da concepção de convivência com o Semiárido surge como resposta à possibilidade de uma nova liderança social, econômica e política frente à vivência com o meio. Assim, a convivência requer uma compreensão

profunda das interações entre a natureza e a sociedade e torna-se cada vez mais viável quando há políticas efetivas de desenvolvimento humano, econômico, ambiental, tecnológico e cultural (Campos *et al.*, 2013; Santos *et al.*, 2023b).

Conviver com o ambiente semiárido é um elemento fundamental para fortalecer a capacidade adaptativa das comunidades agrícolas em lidar com a mudança climática. A convivência se transforma em um catalisador para a resiliência e adaptação das comunidades. Assim, permite que as comunidades desenvolvam um profundo conhecimento local sobre os padrões climáticos, biodiversidade e ciclos naturais da região. Esse conhecimento é transmitido e se torna uma ferramenta valiosa para antecipar e responder às mudanças climáticas. Em decorrência dos sinais da natureza e os saberes tradicionais da população, pode-se ajustar suas práticas agrícolas de acordo com as condições prevalentes. Além disso, a convivência incentiva a diversificação das atividades agrícolas e a adoção de técnicas adequadas e sustentáveis de manejo dos recursos naturais. Os agricultores aprendem a cultivar uma variedade de culturas adaptadas ao clima semiárido, reduzindo sua dependência de uma única safra e aumentando sua resiliência a eventos climáticos extremos. A convivência promove a cooperação e a solidariedade entre as comunidades, que se unem para enfrentar os desafios comuns. Desse modo, compartilham recursos, conhecimentos e práticas sustentáveis, fortalecendo sua capacidade de enfrentar as variações climáticas de forma coletiva e colaborativa (ASA, 1999; Cunha, 2022).

### 3.2 Fatores potencializadores da capacidade de convivência e adaptação

A convivência com o Semiárido é possível a partir do momento em que há vontade individual, coletiva e o apoio de políticas públicas adequadas. Para que haja a convivência, é necessário considerar todas as potencialidades e riquezas existentes na região. Assim, a convivência com o Semiárido significa que as comunidades podem incrementar as práticas de coexistência produtiva e de manejo sustentável dos ecossistemas. É, portanto, sinônimo de participação política ativa, gestão coletiva de conhecimento e cooperação, constituindo-se uma perspectiva voltada à permanência no semiárido, bem como às seguranças hídrica e alimentar e à renda da sociedade (Santos *et al.*, 2023b). Diversos fatores podem contribuir para aumentar a capacidade de convivência e, ao mesmo tempo, ampliar a capacidade adaptativa dos agricultores da região semiárida, entre eles: distribuição de terra e água, adoção de práticas agrícolas e pecuárias adequadas à região, desenvolvimento e possibilidade de acesso a tecnologias sociais (sobretudo de captação e estoque de água); e crédito, educação e assistência técnica acessível nas comunidades agrícolas (Campos *et al.*, 2013).

Para se adequar às práticas de convivência com o Semiárido, é necessário garantir que os agricultores tenham um tamanho de terra adequado às condições edafoclimáticas da região. Em regiões com índices pluviométricos irregulares e/ou escassos, é necessário

maior extensão de terra para as atividades agrícolas. A distribuição mais equitativa permite que os agricultores tenham meios para produzir de maneira adequada, estimula o desenvolvimento socioeconômico, aumenta a segurança alimentar e a sustentabilidade local. Além da terra, a concentração de água na região semiárida impossibilita a convivência adequada de muitos pequenos agricultores. Essa concentração tem origem na colonização da região (Santos *et al.*, 2023b). Soma-se o fato de grande parte das políticas governamentais terem incentivado a construção de projetos de irrigação que beneficiavam os grandes proprietários de terra em detrimento dos pequenos (Rebouças, 2001). Uma distribuição equitativa de água e acesso a projetos de irrigação por partes dos pequenos produtores rurais e agricultores familiares garante a resiliência das comunidades às mudanças climáticas, melhorando a saúde, a segurança alimentar e as condições de vida da população (Campos *et al.*, 2013).

Além da distribuição equitativa de recursos naturais, a adoção de práticas agrícolas e pecuárias adaptadas é um fator essencial que aumenta a capacidade de convivência e de adaptação às mudanças climáticas. O semiárido apresenta uma variedade de plantas nativas e exóticas adaptadas à região que são adequadas para consumo humano e animal. Por exemplo, o sorgo, uma planta cerealífera essencial na alimentação, que se adapta bem em regiões de clima quente e seco ou com solos pobres, apresenta um ciclo curto de crescimento e necessidade baixa de água. Além disso, seus grãos podem ser utilizados na produção de silagem, forragem e biocombustíveis. Além dele, o feijão guandu é uma leguminosa rica em proteína, possui raízes profundas, as quais permitem o alcance de água, tolera bem a seca, apresenta ciclo curto de produção e pode ser utilizado tanto na alimentação humana como na forragem para animais. Além de sua boa adaptação ao clima semiárido, o feijão guandu é de suma importância para melhorar a fertilidade do solo, devido à relação simbiótica com bactérias, permitindo a fixação de nitrogênio (Campos *et al.*, 2013). A convivência também é possível na pecuária, por meio da criação de animais pequenos e de médio porte, como carneiros, galinhas, cabras e abelhas. Estes animais toleram bem o calor e enfrentam com habilidade as flutuações no suprimento de água e alimentação. Em se tratando especificamente da alimentação animal, a palma forrageira é uma cultura nativa da região semiárida que possui valor nutricional significativo. Suas características permitem uma boa suplementação animal, conservação do solo e sustentabilidade agrícola.

Além das práticas agrícolas adaptadas à região, o desenvolvimento e o acesso a tecnologias de captação e estoque de água são essenciais para a segurança hídrica e alimentar, principalmente em períodos de seca. As diversas possibilidades e tecnologias sociais voltadas ao armazenamento e captação de água podem ser realizadas por meio da construção de estruturas de cisternas, essenciais para o armazenamento da água para o consumo humano. Nesse sentido, tecnologias de irrigação por gotejamento, barragens sucessivas, tanques de pedra e cisternas de enxurradas, quando bem executadas, são



alternativas promissoras para garantir provisão de água à produção agropecuária. Além disso, em períodos de seca, a utilização de poços artesianos com uso de bomba d'água popular permite que a população mantenha o acesso à água (Campos *et al.*, 2013). Ademais, o armazenamento de grãos em garrafas e silos e a estocagem de sementes crioulas são estratégias importantes de convivência com o Semiárido e adaptação à mudança climática, garantindo maior segurança alimentar, principalmente em períodos mais secos, diminuindo a dependência de sementes externas. Vale também lembrar que a ensilagem, as palhadas e as fenações são técnicas fundamentais de estocagem que permitem a conservação de alimentos para garantir o suprimento aos animais em períodos de seca.

O acesso adequado ao crédito rural e à assistência técnica permite que os agricultores possam executar de forma eficiente as alternativas de produção e convivência citadas acima. O crédito permite que o produtor diversifique sua produção, execute os projetos de irrigação e de armazenamento de água e alimentos. Arelado ao crédito, uma boa assistência técnica, vinculada aos princípios da agroecologia, da realidade local e que valorize o conhecimento tradicional, constitui-se numa ferramenta que potencializa a convivência e a adaptação no semiárido. Além disso, o desenvolvimento de uma educação voltada ao contexto de convivência e conservação da vida no Semiárido permite que as crianças e os habitantes em geral tenham conhecimento sobre o ambiente e práticas de convivência e preservação ambiental. A criação de escolas voltadas ao contexto do semiárido evita que haja negação dos princípios da convivência e incentiva a população a compreender as características da região como algo natural, que não deve ser combatido (Campos *et al.*, 2013).

De modo geral, pode-se afirmar que as diversas estratégias de convivência e de adaptação às mudanças climáticas são fundamentais para a preservação e conservação do meio, ao mesmo tempo para ampliação da resiliência climática dos produtores agrícolas. Outras estratégias podem ser incorporadas, como a adequação da época do plantio, práticas agroecológicas de cultivo, participação em associações e cooperativas, diversificação produtiva e investimento em sistemas integrados de produção.

### 3.3 Políticas Públicas e Desafios Futuros no Semiárido

As políticas públicas relacionadas à convivência com o Semiárido promovem o desenvolvimento sustentável e reduzem a vulnerabilidade das populações locais às mudanças climáticas. Desde o século XIX há registro de políticas brasileiras executadas na região, principalmente com intervenção relacionadas ao combate à grande seca ocorrida entre 1877 e 1879. A partir dessa época, as entidades públicas brasileiras passaram a articular estratégias de combate à seca e minimização dos impactos sociais (Santos *et al.*, 2023b). No entanto, grande parte dessas políticas privilegiaram apenas os grandes latifundiários e detentores do poder local, não beneficiando a população mais vulnerável.

À medida que o novo paradigma de convivência com o Semiárido foi sendo difundido, novas ações e programas de planejamento estratégico foram estimulados para o desenvolvimento social, econômico e sustentável da região. Essas ações tiveram grande impulso a partir de lutas de movimentos sociais, religiosos, organizações não governamentais e sindicatos. Assim, diversos programas e políticas baseados em tecnologias sociais e resiliência climática vêm sendo desenvolvidos para garantir segurança hídrica e alimentar no Semiárido. O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais (Programa Cisternas), por exemplo, tem como foco atender as famílias rurais de baixa renda e os povos e comunidades tradicionais, possibilitando o acesso à água para o consumo humano e para a produção de alimentos por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo (MDS, 2019). Atualmente, o Programa Cisternas é considerado uma política pública apoiada pelo governo federal, e com regulamentação dada pela Lei nº 12.873/2013 e pelo Decreto nº 9.606/2018 (MDS, 2019). Possui um conjunto extenso de ações, como, por exemplo, o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), Cisternas nas Escolas e Sementes do Semiárido.

O Programa Um Milhão de Cisternas tem como objetivo construir cisternas para captação e armazenamento de água da chuva nas residências das famílias que vivem em áreas rurais do Semiárido brasileiro. Essas cisternas são projetadas para coletar a água da chuva que cai nos telhados das casas, armazenando-a para uso doméstico, como consumo humano, preparo de alimentos e higiene pessoal. Além disso, a água armazenada pode ser utilizada para pequenas atividades produtivas, como irrigação de hortas e criação de animais. Ao fornecer acesso à água de forma descentralizada e sustentável, o P1MC contribui para melhorar as condições de vida das famílias que vivem no Semiárido, reduzindo a dependência de fontes de água externas, como poços artesianos e carros-pipa, que muitas vezes são insuficientes ou inexistentes nas áreas mais remotas e carentes. Até 2019, cerca de 620 mil famílias no Semiárido foram beneficiadas com as cisternas, e isso engloba mais de 2,5 milhões de pessoas diretamente atendidas (ASA, 2021).

Além disso, diante do contexto das demandas para a produção de alimentos e criação de animais, em 2007 foi criado o Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), que busca promover o acesso à água para consumo humano e produção agrícola nas comunidades rurais do Semiárido brasileiro, incluindo, além das cisternas, a implementação de sistemas de captação de água da chuva para irrigação de pequenas áreas agrícolas. Entre as tecnologias sociais do programa, destaca-se a construção de cisternas de calçadão, a cisterna de enxurrada, barreiras-trincheira, barragem e tanque. O programa P1+2 já implementou mais de 104 mil tecnologias sociais no Semiárido (ASA, 2021), as quais têm gerado impactos significativos na segurança alimentar e nutricional das comunidades beneficiadas (Santos *et al.*, 2023b). Ao lado das cisternas para o consumo humano

fornecidas pelo P1MC, as tecnologias introduzidas pelo P1+2 têm permitido um aumento na produção de alimentos para consumo próprio e para comercialização. Garante-se, assim, a segurança alimentar das famílias e também se estimula a geração de renda, ao possibilitar a venda dos excedentes produzidos (Santos *et al.*, 2023b). Além disso, essas iniciativas têm papel crucial em incentivar a permanência das pessoas no meio rural (Souza, 2014; Santos *et al.*, 2023b).

Ainda em 2007, o Programa Cisternas nas Escolas foi lançado como parte das políticas públicas voltadas para o semiárido. Ele foi desenvolvido em parceria com organizações da sociedade civil, movimentos sociais e o Ministério da Educação, com os objetivos de garantir condições adequadas de saúde e higiene para os estudantes que frequentam escolas na região semiárida e de promover a permanência e o sucesso escolar, a conscientização ambiental e o uso sustentável dos recursos hídricos. O projeto abrange escolas em todos os estados do semiárido que enfrentam problemas de acesso à água e que identificados pelo Governo Federal. Isso engloba não apenas escolas em áreas rurais, mas também aquelas situadas em aldeias indígenas e comunidades quilombolas, as quais são priorizadas nas ações. Até 2021, o programa já havia construído 7.186 cisternas nas escolas (ASA, 2021).

Outra ação desenvolvida no semiárido corresponde ao Programa de Manejo da Agrobiodiversidade – Sementes do Semiárido, o qual se constitui uma iniciativa que visa promover a conservação e o uso sustentável da diversidade genética de plantas cultivadas pelos agricultores familiares que vivem na região. Este programa tem como objetivo principal valorizar e fortalecer o conhecimento tradicional dos agricultores sobre as sementes adaptadas às condições locais, impedir a perda de diversidade genética e incentivar práticas agrícolas sustentáveis. Criado em 2015, o Programa foi implementado em parceria com organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa e órgãos governamentais. Ele reforça a cultura do estoque, principalmente de sementes crioulas. Nas áreas rurais do semiárido, as famílias agricultoras fazem a seleção cuidadosa das melhores sementes, reservando-as para os próximos plantios (Cunha, 2022). Essas reservas familiares de sementes representam uma valiosa fonte de segurança e soberania alimentar e nutricional para as comunidades da região. Algumas dessas comunidades, com um nível mais avançado de organização, estabeleceram bancos ou centros comunitários de sementes (ASA, 2021). Assim, o Programa visa promover a autogestão das sementes nas comunidades rurais, oferecendo suporte para fortalecer esses centros comunitários e facilitar a sua integração em uma rede mais ampla. Desde a sua implantação, o Programa já construiu 859 bancos de sementes no Semiárido (ASA, 2021).

Vale destacar também o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável na Região Semiárida da Bahia (Pró-Semiárido – PSA), que tem como objetivos reduzir a pobreza rural, aumentar a produção, criar empregos e desenvolver o capital humano e social

(Hoffmann; Sandrin; Doukas, 2024). Atuando em 32 municípios do norte da Bahia, o projeto prioriza mulheres, jovens, indígenas e comunidades tradicionais (IFAD, 2013). O PSA, que se destaca por promover a resiliência do sistema alimentar, considerando a nutrição e a inclusão de gênero, investe em medidas para reduzir a vulnerabilidade das comunidades aos impactos climáticos. Entre os principais resultados do Projeto, destaca-se o aumento da segurança alimentar em 10,95% e a queda da insegurança grave em cerca de 84% entre 2016 e 2021 (Hoffmann; Sandrin; Doukas, 2024).

Mesmo com os avanços significativos das políticas públicas no Semiárido nas últimas décadas, infelizmente, a partir de 2017, parte dos programas públicos citados anteriormente sofreram cortes orçamentários e isso gerou desaceleração nas construções e aplicação das tecnologias sociais (MDS, 2023). É necessário que haja a continuação e o aprimoramento das ações para garantir um futuro resiliente e próspero para a região, uma vez que um dos principais desafios futuros relacionados à convivência com o Semiárido e a resiliência corresponde às projeções climáticas. Como demonstrado na seção anterior, espera-se que as condições climáticas adversas se agravem devido às mudanças do clima (IPCC, 2021). Por isso, é preciso que haja esforços para a continuidade dessas iniciativas.

É notório que as mudanças climáticas afetam de forma desproporcional os grupos de produtores mais vulneráveis, principalmente os familiares, aprofundando significativamente a pobreza e a insegurança alimentar e nutricional (Hoffmann; Sandrin; Doukas, 2024). Nesse âmbito, sistemas alimentares resilientes e sustentáveis influenciam e são influenciados por mudanças climáticas. A resiliência visa "(...) manter a funcionalidade, recuperar das perdas e melhorar para o futuro" (IFAD, 2015). Assim, para atender a demanda crescente por alimentos e erradicar a fome e a subnutrição é importante que os sistemas alimentares se tornem cada vez mais resilientes e sustentáveis. Para o sucesso dessa tarefa, segundo Hoffmann, Sandrin e Doukas (2024), é necessário:

- 1.** continuar fortalecendo parcerias multissetoriais;
- 2.** redirecionar recursos para priorizar a produção e o consumo sustentável de alimentos nutritivos, beneficiando pequenos produtores familiares e empresas;
- 3.** integrar explicitamente a questão da nutrição no financiamento climático, mobilizando recursos privados e públicos;
- 4.** abordar desigualdades de gênero e empoderar mulheres, especialmente em relação à desnutrição e à vulnerabilidade climática; e
- 5.** utilizar comunicação estratégica para mudar comportamentos e promover dietas saudáveis e práticas sustentáveis, destacando a interconexão entre clima e nutrição.

Além das questões climáticas, outros desafios para a implementação de políticas públicas que promovam sistemas alimentares resilientes às mudanças climáticas envolvem aspectos institucionais, financeiros e sociais (EMBRAPA, 2022). A falta de coordenação entre os diferentes níveis do governo e as organizações da sociedade civil pode resultar em políticas fragmentadas. A limitação da capacidade administrativa local para implementar e fiscalizar as políticas públicas e a não consideração das especificidades da agricultura familiar são desafios crescentes na região. Em termos financeiros, os agricultores familiares frequentemente enfrentam dificuldades para acessar linhas de crédito que poderiam financiar práticas agrícolas mais resilientes (Hoffmann; Sandrin; Doukas, 2024). Além disso, a alocação inadequada de recursos financeiros pode limitar a implementação das políticas necessárias para a agricultura familiar. As políticas públicas precisam ser inclusivas, considerando a diversidade de agricultores familiares, incluindo mulheres, jovens e comunidades tradicionais, que podem ter necessidades específicas e diferentes níveis de acesso a recursos. Outro desafio está relacionado também com a desconexão entre políticas públicas e o conhecimento tradicional e cultural dos agricultores, que pode ser valioso na construção de resiliência (Campos *et al.*, 2023).

#### 4 Considerações Finais

A análise das condições climáticas – históricas e cenários futuros –, bem como suas consequências na agricultura do Semiárido brasileiro, revela profundos desafios enfrentados por essa região. A falta de acesso à água, combinada com a crescente aridez e a deterioração do solo, intensifica a vulnerabilidade, sobretudo dos pequenos agricultores, comprometendo a segurança alimentar e econômica local. Diversas pesquisas indicam que as mudanças climáticas arraigarão as disparidades regionais, levando a perdas de produção e redução da produtividade, e afetando não apenas a agricultura, mas também a economia regional e nacional. Portanto, é crucial desenvolver estratégias adaptativas e ampliar as ações de convivência com o Semiárido para aumentar a resiliência dos agroecossistemas e promover práticas sustentáveis para mitigar os impactos futuros.

Conviver com o Semiárido significa habitar, prosperar e evoluir de forma conjunta, harmoniosa, igualitária e com o cuidado ambiental (Campos *et al.*, 2013). Trata-se de reconhecer a viabilidade da região, a inteligência de seu povo e a riqueza de sua natureza, desde que as interações humanas sejam respeitadas e apoiadas por políticas públicas adequadas. As ações de convivência fortalecem a capacidade adaptativa para enfrentar os desafios das mudanças climáticas, garantindo a segurança alimentar e o bem-estar da população rural. De modo geral, promove-se o desenvolvimento rural sustentável.

As políticas públicas voltadas para a convivência com o Semiárido brasileiro são essenciais para promover o desenvolvimento sustentável e reduzir a vulnerabilidade das populações locais às mudanças climáticas. Embora tenha havido avanços significativos nos

últimos anos, com programas que melhoraram o acesso à água e aumentaram a segurança alimentar, a continuidade e o aprimoramento dessas iniciativas são fundamentais. A previsão de condições climáticas cada vez mais adversas destaca a necessidade de um compromisso renovado com estratégias que fortaleçam a resiliência das comunidades rurais, promovam práticas agrícolas sustentáveis e integrem as especificidades da agricultura familiar para garantir um futuro resiliente para a região semiárida. Isso implica adotar uma matriz produtiva agroecológica e avançar nas ações voltadas ao direito à propriedade da terra e acesso água de forma equitativa, ampliar e difundir o uso de tecnologias sociais, valorizando a cultura e os conhecimentos locais.

## Referências

- ALVALÁ, R.C.S. *et al.* Drought monitoring in the Brazilian Semiarid region. **Anais da Academia Brasileira de Ciências**, v. 91, n. suppl 1, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0001-3765201720170209>.
- ASA - ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Declaração do Semiárido**. 1999. Disponível em: [https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO\\_DO\\_SEMI-ARIDO.pdf](https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/DECLARACAO_DO_SEMI-ARIDO.pdf). Acesso em: 02 mai. 2024.
- ASA – ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO. **Ações**. 2021. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/acoes/p1mc>. Acesso em: 30 abr. 2024.
- ASSUNÇÃO, J.; CHEIN, F. Climate change and agricultural productivity in Brazil: future perspectives. **Environment and Development Economics**, v. 21, n. 5, p. 581-602, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1355770X1600005X>.
- BARBOSA, H. A. Understanding the rapid increase in drought stress and its connections with climate desertification since the early 1990s over the Brazilian semi-arid region. **Journal of Arid Environments**, v. 222, 105142, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2024.105142>.
- BRITO, S.S.B. *et al.* Frequency, duration and severity of drought in the Semiarid Northeast Brazil region. **International Journal of Climatology**, v. 38, n. 2, p. 517–529, 2017. Disponível em: DOI:10.1002/joc.5225
- CAMPOS, C. H. *et al.* **Convivência com o Semiárido Brasileiro: Autonomia e Protagonismo Social**. Brasília: Editora IABS, 2013.
- CESANO, D. *et al.* Mudanças climáticas no semiárido da Bahia e estratégias de adaptação da coalizão Adapta Sertão para a agricultura familiar. **Inclusão Social**, v. 6, n. 1, 2012.
- CHARLES, A.; KALIKOSKI, D.; MACNAUGHTON, A. **Addressing the climate change and poverty nexus: a coordinated approach in the context of the 2030 agenda and the Paris agreement**. Roma: FAO, 2019.
- CIRILO, J.A.; MONTENEGRO, S.M.G.L.; CAMPOS, J.N.B. The issue of water in the Brazilian semi-arid region. In: **Waters of Brazil: strategic analysis**. Springer, Cham, Switzerland, 2017.
- CUNHA, A. P. M. A. *et al.* Brazilian Experience on the Development of Drought Monitoring and Impact Assessment Systems. **Contributing Paper to GAR 2019**. Disponível em: <https://www.preventionweb.net/publications/view/66570>. Acesso em: 16 fev. 2023.

CUNHA, D. A. **Mudanças climáticas e convivência com o Semiárido brasileiro**. Viçosa: IPPDS, UFV, 2022.

CUNHA, D. A.; OLIVEIRA, L. R. **Impactos das mudanças climáticas na agricultura familiar das regiões Norte e Nordeste do Brasil**. Viçosa: IPPDS, UFV, 2023.

DELAZERI, L. M. M. *et al.* Rural outmigration in Northeast Brazil: Evidence from shared socioeconomic pathways and climate change scenarios. **Journal of Rural Studies**, v. 91, p. 73-85, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2022.03.004>.

DEPAULA, G. **The Distributional Impact of Climate Change in Brazilian Agriculture: a Ricardian Quantile Analysis with Census Data**. Working Paper 18-WP 583, Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, 2018.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Políticas públicas alimentares: percepções da sociedade e perspectivas**. 2022. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1153701/politicas-publicas-alimentares-percepcoes-da-sociedade-e-perspectivas>. Acesso em: 16 fev. 2023.

FERREIRA FILHO, J. B. S.; MORAES, G. I. Climate change, agriculture and economic effects on different regions of Brazil. **Environment and Development Economics**, v. 20, n. 1, p. 37-56, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1355770X14000126>.

HOFFMANN, A. R.; SANDRIN, P.; DOUKAS, Y. E. **Climate Change in Regional Perspective**. European Union and Latin American Initiatives, Challenges, and Solutions. Cham, Switzerland: Springer, 2024.

IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. **Measuring climate resilience: environmental and climate change**. 2015. Disponível em: [https://www.ifad.org/documents/38714170/40193941/htdn\\_climate\\_resilience.pdf/fd0b42b0-3fc1-41e2-bd45-c66506fa5004](https://www.ifad.org/documents/38714170/40193941/htdn_climate_resilience.pdf/fd0b42b0-3fc1-41e2-bd45-c66506fa5004). Acesso em: 10 abr. 2022.

IFAD – INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT. **Proposed loan to the State of Bahia of the Federative Republic of Brazil for the Rural Sustainable Development Project in the Semi-arid Region of Bahia (Pro-Semi-arid Project)**. Rome: IFAD, 2013. Disponível em: <https://webapps.ifad.org/members/eb/110/docs/EB-2013-110-R-26-Rev-1.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2024.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2014: Synthesis Report. *In*: PACHAURI, R.K.; MEYER, L.A. (Eds.). **Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Switzerland: IPCC, Geneva, 2014.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for policymakers. Contribution of working group I to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. *In*: MASSON-DELMOTTE, V. *et al.* (Eds.). **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. *In*: LEE, H.; ROMERO, J (Eds.). **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Switzerland: IPCC, Geneva, p. 1-34. Disponível em: doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.001

LINDOSO, D.P. *et al.* Integrated assessment of smallholder farming's vulnerability to drought in the Brazilian Semi-arid: a case study in Ceará. **Climatic Change**, v. 127, p. 93-105, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s1>.

MCTI – MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO. Instituto Nacional do Semiárido (INSA). **O Semiárido Brasileiro**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/insa/pt-br/semi-arido-brasileiro>. Acesso em: 18 mai. 2024

MARENGO, J. A.; BERNASCONI, M. Regional differences in aridity/drought conditions over Northeast Brazil: present state and future projections. **Climatic Change**, n. 129, p. 103-115, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10584-014-1310-1>

MARENGO, J. A. *et al.* Drought in Northeast Brazil: a review of agricultural and policy adaptation options for food security. **Climate Resilience and Sustainability**, v. 1, p. e17, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/cli.2.17>

MARENGO, J. A.; TORRES, R.R.; ALVES, L.M. Drought in Northeast Brazil—past, present, and future. **Theoretical and Applied Climatology**, n. 129, p. 1189-1200, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00704-016-1840-8>

MARTINS, M.A.; TOMASELLA, J.; DIAS, C.G. Maize yield under a changing climate in the Brazilian Northeast: impacts and adaptation. **Agricultural Water Management**, v. 216, n. 1, p. 339-350, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.agwat.2019.02.011>

MENEZES, J.A. *et al.* Analyzing Spatial Patterns of Health Vulnerability to Drought in the Brazilian Semi-arid Region. **Int. Journal Environ. Res. Public. Health**, v. 18, n. 12, p. 6262, 2021. Disponível em: DOI: 10.3390/ijerph18126262

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Programa Cisternas**. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/acesso-a-agua-1/programa-cisternas>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. **Segurança Hídrica**. MDS retoma Programa Cisternas com investimento de mais de R\$ 562 milhões. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-contudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mds-retoma-programa-cisternas-com-investimento-de-mais-de-r-562-milhoes>. Acesso em: 02 mai. 2024.

MOURA, M.R. *et al.* Pervasive impacts of climate change on the woodiness and ecological generalism of dry forest plant assemblages. **Journal of Ecology**, v. 111, n. 8, p. 1762-1776, 2023.

NAZARETH, M. S.; GURGEL, A. C.; CUNHA, D. A. Economic effects of projected decrease in Brazilian agricultural productivity under climate change. **GeoJournal**, v. 87, p. 957-970, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10708-020-10286-1>.

NOGUEIRA, D. B. *et al.* Dry spells in a semi-arid region of Brazil and their influence on maize productivity. **Journal of Arid Environments**, n. 209, e 104892, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jaridenv.2022.104892>.

PAREDES-TREJO, F. *et al.* Impact of Drought on Land Productivity and Degradation in the Brazilian Semi-arid Region. **Land**, n. 12, p. 954, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/land12050954>.

RAULINO, J.B.S.; SILVEIRA, C.S.; LIMA NETO, I.E. Assessment of climate change impacts on hydrology and water quality of large semi-arid reservoirs in Brazil. **Hydrological Sciences Journal**, v. 66, n. 8, p. 1321–1336, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02626667.2021.1933491>.



RATTIS, L. *et al.* Climatic limit for agriculture in Brazil. **Nature Climate Change**, v. 11, p. 1098-1104, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s41558-021-01214-3>

REBOUÇAS, A. C. Potencialidades dos aquíferos do Nordeste do Brasil. **Anais do XVI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos**, Olinda, 2001. Disponível em [aguassubterraneas.abas.org/assubterraneas/article/download/24029/16065](http://aguassubterraneas.abas.org/assubterraneas/article/download/24029/16065). Acesso em: 02 mai. 2024.

REFATI, D. C. *et al.* Influence of drought and anthropogenic pressures on land use and land cover change in the Brazilian semiarid region. **Journal of South American Earth Sciences**, 126, 104362, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jsames.2023.104362>.

SANTOS, C. V.; OLIVEIRA, A. F.; FERREIRA FILHO, J. B. S. Potential impacts of climate change on agriculture and the economy in different regions of Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 60, n. 1, p. e220611, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1806-9479.2021.220611>.

SANTOS, E. A. *et al.* Agricultural vulnerability to climate change in the Rio das Contas Basin, Brazil. **International Journal of Environmental Science and Technology**, v. 19, p. 1215-1226, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13762-021-03188-3>.

SANTOS, E. A. *et al.* Climate change in Brazilian agriculture: vulnerability and adaptation assessment. **International Journal of Environmental Science and Technology**, 20, p. 10713-10730, 2023a. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13762-022-04730-7>.

SANTOS, K. A. *et al.* Políticas públicas no Semiárido brasileiro: do combate à convivência com a seca. **Geo UERJ**, n. 42, e66666, 2023b. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2023.66666>

SILVA, B.F. *et al.* Evaluating the temporal patterns of land use and precipitation under desertification in the semi-arid region of Brazil. **Ecological Informatics**, v. 77, e. 102192, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ecoinf.2023.102192>.

SILVA, C. A. M. Trajetórias socioeconômicas compartilhadas no Brasil: cenários para a dinâmica populacional e os desafios à adaptação e mitigação. **Revista Brasileira de Estudos de População**, n. 40, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.20947/S0102-3098a0250>

SILVA, L. A. P. *et al.* Mapping of aridity and its connections with climate classes and climate desertification in future scenarios-Brazilian semi-arid region. **Sociedade & Natureza**, v. 35, p. e67666, 2023.

SOUZA, B.; HADDAD, E. Climate change in Brazil: dealing with uncertainty in agricultural productivity models and the implications for economy-wide impacts. **Spatial Economic Analysis**, v. 17, n. 1, p. 83-100, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/17421772.2021.1934524>

SOUZA, M. Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2): uma iniciativa inovadora para o enfrentamento da pobreza rural. **Agriculturas**, v. 11, n. 2, p. 12-15, 2014.

SPARCINO, J; ARGIBAY, D.S.; ESPINOLA, G. Long-term (35 Years) Rainy and Dry Season Characterization in Semiarid Northeastern Brazil. **Revista Brasileira de Meteorologia**, v. 36, n. 3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-77863630138>.

TANURE, T. M. P.; DOMINGUES, E. P.; MAGALHÃES, A. S. Regional impacts of climate change on agricultural productivity: evidence on large-scale and family farming in Brazil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 1, p. e262515, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2022.262515>.

VALE, T. M. C. *et al.* Climate and water balance influence on agricultural productivity over the Northeast Brazil. **Theoretical and Applied Climatology**, n. 155, p. 879-900, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s00704-023-04664-1>.

VIEIRA, R. M. S. P. *et al.* Socio-Environmental Vulnerability to Drought Conditions and Land Degradation: An Assessment in Two Northeastern Brazilian River Basins. **Sustainability**, v. 15, n. 10, p. 8029, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su15108029>.

XAVIER, A.C. *et al.* New improved Brazilian daily weather gridded data (1961–2020). **International Journal of Climatology**, v. 42, n. 16, p.8390– 8404, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/joc.7731>.

# Uma análise sobre as inovações e as limitações da política de desenvolvimento rural com enfoque territorial

Marcelo Miná Dias<sup>1</sup>

Para o campo progressista, o início dos anos 2000 no Brasil foi marcado pelo otimismo. A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência em 2003, com forte apoio de movimentos sociais e sindicais, inaugurou um período de expectativas positivas em relação à implementação de políticas públicas voltadas à inclusão social e à redução das desigualdades no país (Pochmann, 2013). No cenário internacional, dominado pelo avanço da ideologia neoliberal, o governo brasileiro apostou em uma agenda de crescimento econômico combinada com políticas de desenvolvimento rural que priorizavam o combate à pobreza, a inclusão produtiva e o estímulo à participação social para ampliar a presença da sociedade civil na formulação, implementação e controle da ação do Estado (Freitas *et al.*, 2012).

Naquele momento, o contexto econômico interno era favorável. O crescimento econômico da China impulsionava a demanda e a elevação de preços de *commodities* como soja, minério de ferro e petróleo. Inserido de forma competitiva nestes mercados, o Brasil incrementou significativamente as receitas com exportação. Assim, o país entrou em um ciclo virtuoso de crescimento que perdurou até meados dos anos 2010. Na economia e no campo político estavam dadas as condições propícias para o investimento em políticas sociais (Delgado, 2010).

Nesta circunstância favorável, a agricultura familiar e o desenvolvimento rural assumiram destaque na agenda governamental, permitindo a emergência de novidades institucionais. Estas inovações dialogavam com um conjunto diverso de ideias e de experiências localizadas que, desde os anos 1980, vinha questionando o modelo de desenvolvimento marcado pelo conservadorismo político, concentração de terras e renda e degradação ambiental (Diesel; Dias, 1999). Desse modo, nesse período constituiu-se

---

<sup>1</sup> Engenheiro Agrônomo formado na Universidade Federal da Paraíba, mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria e doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É Professor Associado vinculado ao Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV).

um robusto corpo teórico, que denunciava a ação enviesada do Estado brasileiro a favor de um processo de modernização agrícola com caráter excludente. As políticas setoriais teriam propiciado, às custas de elevados subsídios e incentivos fiscais, o estabelecimento do setor agropecuário autoproclamado como “agronegócio”, marginalizando as diversas agriculturas que não se enquadravam nos preceitos das ações de modernização agrícola (Delgado, 2001).

Esta visão crítica era reforçada pela pesquisa e pelo questionamento dos significados sociais das agriculturas de base familiar. Elaborava-se, na oportunidade, uma revisão do papel dos espaços rurais para os processos de desenvolvimento (Abramovay, 1992). Outrossim, era contestada, sobretudo, a visão dominante do rural brasileiro que, de forma reducionista, o representava como espaço de produção, fonte de recursos naturais e humanos, funcional ao crescimento econômico (Veiga, 1991). Para além da produção de alimentos, fibras e *commodities*, reivindicava-se – tanto na produção acadêmica quanto nos discursos políticos – uma representação das agriculturas tradicionais e de base familiar a partir das múltiplas atividades que condicionavam os processos produtivos a relações sociais, culturais, ambientais e econômicas muito heterogêneas (Wanderley, 2000).

Por derivação, as “novas ruralidades” ressaltavam a diversidade sociocultural da lógica familiar de produção e os múltiplos papéis potenciais dos espaços rurais para a promoção do desenvolvimento (Lamarche, 1993). A pluriatividade da agricultura familiar e a multifuncionalidade do rural eram concepções que buscavam vincular o desenvolvimento rural ao combate à pobreza, à garantia de segurança alimentar e à preservação de ecossistemas (Carneiro, 2014). Esta visão multifacetada do rural também destacava os fluxos e conexões campo-cidade, bem como o potencial econômico de atividades e ocupações rurais não agrícolas, reveladas pelos dados censitários de meados dos anos 1990. Estas leituras criticavam, portanto, interpretações que associavam o rural ao distanciamento ou isolamento social e apontavam para uma agenda de ações públicas diferente da que prevalecia até então (Silva, 1999).

Parte importante desta revisão conceitual destacava o papel das agriculturas familiares na dinamização econômica de territórios. Esta perspectiva era referendada pelas experiências europeias de desenvolvimento rural (particularmente, o Programa Leader), compondo também as orientações do Banco Mundial e de organismos multilaterais de cooperação ao desenvolvimento, como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA).

Estas ideias eram recepcionadas e discutidas em ambientes acadêmicos e encontravam no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural (CNDR), criado em 1999, um espaço relevante para sua difusão no ambiente político e governamental. O CNDR, junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), instituído em 2000, constituíram

aparatos públicos originados em resposta às pressões da sociedade civil por iniciativas a favor da reforma agrária e da agricultura familiar. A partir de 2003, já convertido em Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), o conselho ampliou a participação da sociedade civil, buscando aprimorar sua capacidade de influenciar as políticas de desenvolvimento rural (Mattei, 2010). Ambos, CONDRAF e MDA, foram atores relevantes nas disputas políticas em torno de projetos concorrentes para o agro brasileiro, principalmente na tradução, adaptação e debate de ideias que orientaram a formulação do conjunto de políticas públicas implementadas no início dos anos 2000 (Medeiros; Grisa, 2019).

## 1. O enfoque territorial como uma inovação para o desenvolvimento rural

Naquele contexto, no campo das ideias, várias proposições e estudos destacavam, em diálogo com o tema das “novas ruralidades”, a necessidade de uma abordagem territorial para as políticas públicas de desenvolvimento (Abramovay, 2000). O debate acadêmico sobre o desenvolvimento agrícola (Veiga *et al.*, 2001) e as leituras críticas sobre a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), lançado em 1995, compuseram o conjunto de referências mobilizado na formulação da política de desenvolvimento territorial.

O Pronaf era amplamente reconhecido como marco para o desenvolvimento rural por legitimar a importância da agricultura familiar e aportar recursos para a produção (com crédito destinado a custeio ou investimento) para este segmento da agricultura brasileira. No entanto, avaliava-se, dentre outros aspectos, que o programa era excludente, beneficiando principalmente a parcela de agricultores familiares mais estruturada ou em melhores condições de resposta ao crédito, reproduzindo a lógica setorial das políticas agrícolas de modernização (Carneiro, 1997).

Havia ao menos duas outras formulações inovadoras no Pronaf quando comparado a políticas que o antecederam. A primeira era a presença de uma abordagem territorial incipiente, que estabelecia municípios pobres ou com predominância da agricultura familiar como prioritários à execução da modalidade “infraestrutura e serviços municipais”, assim permitindo a realização de projetos intermunicipais (Ortega, 2008). A outra era o fomento à gestão social por meio da constituição e do apoio ao funcionamento de órgãos colegiados (conselhos municipais, estaduais e um conselho nacional), com representação governamental e de agricultores familiares e suas organizações. Estes espaços tinham a atribuição de elaborar Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, um instrumento que, teoricamente, contrariava a lógica tradicional de planejamento centralizado historicamente predominante na intervenção pública (Delgado; Leite, 2011).

Os estudos que avaliaram a implementação desta modalidade do Pronaf identificaram uma série de limitações, como o uso político de recursos pelas administrações

municipais, o foco agrícola ou setorial dos investimentos e restrições à capacidade de participação dos agricultores (fato que comprometia a representatividade) e o potencial de deliberação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (Abramovay, 2001). Estas avaliações indicavam a insuficiência do planejamento quando restrito ao espaço municipal e a complexidade dos processos de participação política e gestão social da ação pública. Apontava-se a necessidade de planejar o desenvolvimento rural para além de investimentos agrícolas ou setoriais, ultrapassando a escala municipal, de modo a considerar “atributos territoriais” e as “redes sociais localizadas” (Abramovay, 2003).

Em 2002, esta avaliação sobre as políticas públicas de desenvolvimento rural estava expressa no programa de governo da Coligação Lula Presidente. No documento intitulado “Vida digna no campo”, o desenvolvimento territorial é referido como a abordagem que irá superar “a atual segmentação setorial das políticas públicas”, favorecendo “novas ligações entre o urbano e o rural, assim como entre o agrícola e o não agrícola”. A leitura crítica sobre o papel das municipalidades e o “novo rural brasileiro” é ressaltada, ao afirmar que “(...) as articulações intermunicipais são importantes unidades de planejamento de um território e devem ser o resultado da ação do conjunto de agentes sociais, culturais, políticos, econômicos, públicos e privados existentes no município e na região” (Programa do Governo 2002, s.d, s.p.)

Com a vitória da coalizão progressista liderada pelo Partido dos Trabalhadores, estas formulações emergem com vigor e de forma mais objetiva no trabalho da equipe de transição entre governos. Além das ideias, os atores e as experiências coerentes com as mudanças propostas foram mobilizados para redefinir a agenda governamental e formular novas políticas públicas. Sabourin (2015) destaca que, no processo de transição, a equipe responsável pelo desenvolvimento agrário contou com a participação de integrantes do Projeto Umbuzeiro, uma iniciativa não governamental apoiada pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

Este projeto havia sido implementado nos anos 1990 em alguns municípios do Semiárido Nordestino. A experiência era orientada à promoção de alternativas sustentáveis para convivência com a seca, especialmente por meio do fortalecimento de cooperativas agropecuárias e valorização de recursos naturais e saberes locais. As parcerias da Assocene com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Sociedade Alemã para Cooperação Técnica (GTZ) são exemplos das redes de interação que influenciaram a formulação da política de desenvolvimento territorial naquele contexto.

## **2. As inovações na formulação da política de desenvolvimento territorial**

Em 2003 os recursos do Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais foram transferidos para estruturar, no ano seguinte, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), implementado a partir de 2005 pela Secretaria de Desenvolvimento

Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). Os recursos e a nova estrutura governamental deveriam permitir a execução de uma ambiciosa visão sobre o desenvolvimento rural. Esta política incluía uma mudança na escala de intervenção, subvertendo a lógica dominante do planejamento descendente e municipalizado, conforme havia prevalecido no Pronaf (Sabourin, 2015).

Os territórios rurais, para o Pronaf, significavam espaços microrregionais ou agrupamentos de municípios que compartilhavam uma área geográfica contínua, caracterizados por baixos valores de IHD-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), indicando a incidência de pobreza rural. Além de atributos geográficos e econômicas comuns, os territórios selecionados se distinguiam pela presença expressiva da agricultura familiar, incluindo trabalhadores rurais sem terra, assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais.

Coerente com as teorias mobilizadas para formular a política pública, para o Pronaf os territórios também se diferenciavam por uma “identidade agregadora”. Esta identidade seria conferida pela agricultura familiar, pelo tipo de atividade econômica predominante, pela cultura que se expressava naquele espaço, por atributos ambientais, pelo histórico de mobilização de atores ou pela combinação destas características. Dada a importância conferida às organizações da agricultura familiar, infere-se que a identidade dos territórios decorria, em grande medida, do histórico da mobilização que teria marcado sua conformação sociopolítica (Sabourin *et al.*, 2016).

Nos documentos oficiais, o território era concebido como uma configuração histórica particular, que deveria ser considerada e expressa em um plano de ação e no tipo de intervenção a ser apoiada pelo Estado. Nesta perspectiva, o planejamento deveria revelar as múltiplas dimensões territoriais, incluindo o meio ambiente, a economia, a cultura, a política e suas instituições. Para que isto ocorresse, seria necessário mobilizar os atores sociais que, no território, fossem capazes de desencadear um processo de planejamento ascendente para conferir um sentido específico a projetos e intervenções. Esta ação coletiva teria o potencial de tornar mais eficazes a aplicação de recursos e a implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, o território, para a SDT/MDA, no âmbito do Pronaf, era uma unidade descentralizada de planejamento, mobilização e ação social. Também representava uma unidade potencial de governança participativa. Este arranjo permitiria a articulação da diversidade de atores públicos e privados de um dado agrupamento de municípios, a negociação e a definição de propostas endógenas de desenvolvimento (Delgado; Leite, 2011). O território, como instrumento da ação pública, buscava, nesta formulação, superar a dispersão e a fragmentação observada em esforços e investimentos públicos. Atribuía-se ao território um papel na integração de políticas públicas, combinado com a expectativa da adequação destas políticas a particularidades locais, com potencial de qualificar resultados de implementação (Lotta; Favareto, 2016).

Estas teorias – descentralização, participação social, planejamento ascendente, governança territorial e integração de políticas públicas – teriam a oportunidade de se concretizar por meio de alguns instrumentos previstos e apoiados pelo Pronat. Este processo deveria seguir um padrão divulgado em normas da SDT/MDA e ser orientado por Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Os planos, por sua vez, seriam elaborados de forma participativa pelo conjunto de atores mobilizados nos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter).

Nesta tarefa, cada território contava com um profissional responsável pela mobilização, mediação, articulação política e organização das ações do Codeter. Estes assessores, denominados “articuladores territoriais”, eram agentes de mobilização e implementação da participação social prevista na política (Silva; Rocha, 2015). Eles eram escolhidos pelos Colegiados Territoriais e mantidos com recursos públicos repassados a entidades da sociedade civil, que os contratavam. Assim, este arranjo deveria permitir a concretização do planejamento ascendente e da governança territorial, ambos os processos baseados em projetos territoriais representativos da mobilização, negociação entre interesses concorrentes e concertação realizadas.

A SDT/MDA definiu quatro “áreas de resultado”: gestão social, fortalecimento da dinâmica de interação entre atores territoriais, integração de políticas públicas e dinamização econômica. Para alcançar resultados, os territórios concorriam por recursos para custeio e investimento, cuja fonte era a ação orçamentária “Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais” (Proinf). Na dinâmica territorial, o “projeto” era o instrumento viabilizador de recursos, permitindo implementar a política. Estes projetos deveriam ser coerentes com o PTDRS, referendados em Plenárias Territoriais nos Codeter e, caso aprovados pela SDT/MDA, eram contemplados com recursos. Este trâmite culminava na execução das ações de custeio ou investimento por entes federativos – principalmente municipalidades – ou organizações da sociedade civil (Medeiros; Dias, 2011).

Havia, portanto, um conjunto de normas elaboradas pela SDT/MDA que ordenavam as relações entre os envolvidos nas atividades dos Codeter. O outro conjunto normativo, mais complexo e diversificado, era composto principalmente por regramentos federais. Estas leis conferiam legitimidade à política, estabelecendo as competências e responsabilidades dos entes federativos e das organizações sociais envolvidas. Neste marco jurídico-normativo, a instância “território rural” não existia, isto é, não havia uma formalidade legal nem uma personalidade jurídica que respaldasse atributos ou mandato das instâncias territoriais criadas pela SDT/MDA.

Nesse sentido, a dinâmica do desenvolvimento territorial estava assentada em instrumentos legais que reforçavam o poder das municipalidades, que eram legalmente responsáveis pelos projetos de investimento. Por outro lado, os contratos, termos de parceria e convênios regrados por normas federais estruturavam as relações estabelecidas com



organizações da sociedade civil para execução dos recursos de custeio, caracterizando, de uma forma geral, relações contratuais instáveis ou precárias. Este arranjo institucional demandava constante articulação política, acordos de cooperação e busca por adesão ao corpo teórico que fundamentava a dinâmica descentralizada de desenvolvimento formulada na política pública (Medeiros; Dias, 2012).

### **3. Limites, desafios, avanços e aprendizados da implementação**

Na formulação da política de desenvolvimento territorial estava expressa uma contestação da visão setorial ou agrícola de desenvolvimento. Ela incorporava a crítica do papel histórico do Estado brasileiro na difusão de alternativas prontas e padronizadas, que implicava legitimação da exclusão social das agriculturas tradicionais e familiares (Leite, 2020). O caráter progressista da política de desenvolvimento territorial é relevante para a análise de resultados alcançados entre 2003 e 2016. Seu ponto de partida era transgressor e as ideias expressas em sua formulação confrontavam poderes estabelecidos, instituições políticas e processos econômicos hegemônicos.

A implementação da política estimulou um considerável conjunto de análises, mobilizando diversos estudiosos, referenciais teóricos e políticos. Nesse ínterim, a experiência da e com a política ressaltou a importância de estudar os processos de implementação como experiências particulares e geradoras de aprendizado para lidar com problemas complexos de inovação e mudança social. Os estudos realizados revelaram pistas a respeito de limites enfrentados e dos avanços alcançados (Favareto; Lotta, 2022).

Trabalhando com a noção de “tradução de ideias em ações”, Lascoumes e Galès (2012) argumentam que uma política pública sofre uma série de adaptações ao ser apropriada e colocada em prática pelos agentes envolvidos na sua implementação. Isso significa que as intenções originais podem ser alteradas em função das condições locais, dos recursos disponíveis e das interpretações que os implementadores fazem da teoria formulada na política pública, divulgada em seus documentos oficiais. Os múltiplos atores envolvidos interpretam, adaptam e, em muitos casos, reconfiguram as diretrizes políticas de acordo com suas necessidades, interesses e constrangimentos.

Em uma política de abrangência nacional, a referência a resultados (limites, avanços e aprendizado) deve ser compreendida como uma tentativa de aproximação à diversidade e às contingências dos processos de implementação. Esta afirmação é reforçada pela dimensão, heterogeneidade e características da sociedade e do Estado brasileiros. De acordo com este pressuposto, consideramos que os achados de estudos de casos realizados em diferentes territórios são valiosos ao apontar particularidades e contingências dos processos relacionais (Jessop *et al.*, 2017) que, de um modo geral, caracterizaram a implementação da política de desenvolvimento territorial em cada situação analisada.

Com relação a resultados que abrangem os objetivos de participação política, fomento a redes de interação, gestão social e a governança, as avaliações realizadas apontam diversos efeitos positivos gerais da política no fortalecimento de capacidades de mobilização e ação coletiva de atores da agricultura familiar – tanto os pertencentes ao campo sindical quanto os vinculados a movimentos sociais ou a organizações não governamentais (Delgado; Leite, 2015). Nesse sentido, Berdegú *et al.* (2015) destacam a importância do estímulo e apoio ao que denominam “coalizões sociais transformativas”, as quais, em uma política de desenvolvimento rural com enfoque territorial, têm o potencial de fortalecer redes de interação e cooperação e, em algumas situações, aprimorar capacidades para exercício da governança.

Assim, deve-se destacar a importância dos Colegiados Territoriais como institucionalidades inovadoras (Delgado; Leite, 2011). Da mesma forma, a dinâmica criada em torno da mobilização para elaboração de PTDRS e seus efeitos contribuíram para conferir visibilidade e potencializar, politicamente, pautas importantes para a agricultura familiar (Freitas *et al.*, 2012a). Disto isto, é importante pontuar que, por outro lado, os limites e desafios encontrados foram decisivos para o paulatino enfraquecimento da política após a fase inicial de entusiasmo e constituição dos territórios (Silva *et al.*, 2022).

Diversos estudos registram que uma limitação essencial da política foi ter contrariado a própria noção de desenvolvimento territorial, que, em sua formulação, enfatizava a concepção de território como espaço multidimensional caracterizado por uma diversidade de processos e atores que disputam recursos e poder (Fernandes, 2009). Esta concepção de território demandaria um tipo de mobilização e envolvimento de atores, interesses e demandas muito mais amplo (e diverso) do que o observado na implementação do Pronat. Os estudos também registraram, de forma recorrente, a ausência de temas, como a reforma agrária (Ortega, 2008), indicando recortes, prioridades ou bloqueios que limitaram a expressão de “lógicas territoriais distintas” (Favareto; Lotta, 2022).

Esta limitação foi associada à frágil representatividade dos Colegiados Territoriais. Destaca-se, conforme mencionado anteriormente, as dificuldades de participação dos segmentos mais fragilizados da agricultura familiar nos territórios, principalmente as comunidades tradicionais, mas também mulheres e jovens (Medeiros; Dias, 2011). Também houve destaque à ausência de diversidade intersetorial e intermunicipal, restringindo os Codeter, praticamente, à participação de organizações da agricultura familiar (Coelho; Favareto, 2008; Leite *et al.*, 2012; Favareto, 2015; Sabourin *et al.*, 2016). Esta fragilidade se desdobraria em limitações dos PTDRS e no caráter setorial e fragmentado dos investimentos possibilitados pelos projetos territoriais (Leite, 2013). Tais elementos representaram obstáculos para alcançar resultados significativos em termos de dinamização econômica (Fornazier, 2015).

O ideal da governança participativa, presente na formulação, não teria sido capaz de superar a cultura política setorial que historicamente caracterizava os investimentos em desenvolvimento agrícola. Nas ocasiões em que os territórios foram mobilizados para discutir sobre investimentos públicos, seu papel foi o de tomar decisões sobre priorização e aplicação de recursos de programas federais predefinidos, com limitada possibilidade para exercício de poder decisório pelos atores territoriais. Esta limitação teria sido agravada pela integração dos territórios da SDT/MDA a programas governamentais que também se fundamentavam no enfoque territorial. Assim, os programas Plano Brasil Sem Miséria, Territórios da Cidadania – lançado pelo governo federal em 2008 como uma derivação do Pronat – e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) teriam contribuído para fragilizar a já débil capacidade de governança dos territórios, tornando-os receptáculos de recursos e ações centralizadas (Favareto; Lotta, 2022).

A instrumentalização dos colegiados territoriais pelo MDA teria concorrido para reforçar, por um lado, os fenômenos da “prefeiturização” e da fragmentação dos projetos de desenvolvimento em dado um território (Piroux; Caniello, 2019). Por outro lado, o desejo de superação da centralização decisória foi sendo corroído pelo fato de os territórios trabalharem basicamente para referendar decisões governamentais centralizadas, tendência que se aprofundou nos governos Dilma Rouseff (Pires; Gomide, 2016).

Nesse cenário, a articulação e integração entre políticas públicas não chegou a ser uma realidade na ação dos territórios. Ao contrário, o papel centralizador da SDT/MDA na estruturação dos colegiados territoriais e, a seguir, a ação da Casa Civil na operacionalização do Programa Territórios da Cidadania, cooptaram a dinâmica de gestão social, submetendo-a ao planejamento centralizado, restando aos territórios a formulação de demandas, priorização, recepção e direcionamento de recursos. Nesta perspectiva, reforçou-se a fragmentação de ações (Lotta; Favareto, 2013). O território, ao invés de *locus* de construção de processos de construção do desenvolvimento endógeno, foi-se realinhado ao tradicional papel de espaço de incidência de ações públicas que resultam do planejamento centralizado (Favareto; Lotta, 2022).

No que se refere à dinamização econômica, embora haja menções a avanços no combate à pobreza, estruturação de processos produtivos e de comercialização em alguns territórios (Leite, 2013), estudos de casos destacam que a intersectorialidade, apontada na formulação como essencial a mudança positiva nos padrões de desenvolvimento dos territórios, não ocorreu nos projetos de infraestrutura financiados (Valencia *et al.*, 2018; Antunes Júnior *et al.*, 2021). Estes, de um modo geral, mantiveram o caráter setorial, reproduzindo a lógica dominante das recomendações tradicionais de modernização agrícola (Favareto, 2015). Os instrumentos jurídico-normativos reforçavam o papel e o poder dos municípios na gestão de empreendimentos de infraestrutura aprovados nos Colegiados Territoriais (Medeiros; Dias, 2012).

Os projetos econômicos inovadores de segmentos sociais estratégicos para a política, como grupos de mulheres, jovens e comunidades tradicionais, permaneceram, geralmente, como experiências localizadas e pontuais (Delgado; Grisa, 2014). Há concordância entre os analistas da política que a dinamização econômica dos territórios da SDT/MDA, quando incrementada, esteve relacionada a processos econômicos mais amplos, que pouco dialogaram com a ação dos atores territoriais mobilizados pelo Pronat. Aqui, para explicar estes resultados, são novamente citadas limitações na coordenação política e composição dos Codeter, como ausência de representação da diversidade de atores econômicos presente nos territórios, constrangimentos do marco jurídico-normativo, cultura política municipalista e a falta de atratividade dos recursos disponibilizados.

Por fim, os instrumentos da política pública que viabilizavam repasses de recursos da União demonstraram ser um fator decisivo aos obstáculos encontrados na implementação. Estes instrumentos não conseguiram dar estabilidade e suporte à participação social e aos processos de gestão social e governança. No desenho da política, as organizações da sociedade civil teriam um papel-chave na mobilização e articulação política, constituindo “redes de política e implementação” (Klijn, 2014). Na prática, os instrumentos legais disponíveis para repasse de recursos federais a estas organizações se mostraram inadequados, pois foram diversos os problemas relativos à contratação, atraso no repasse e renovação de contratos e convênios.

Estes constrangimentos implicaram descontinuidades e precarização do trabalho realizado pelos articuladores territoriais, afetando também os colegiados, e causando prejuízos ao suporte à participação de atores envolvidos. Na prática e no limite, restringiram o estatuto dos atores territoriais a uma participação consultiva e instrumentalizada (Guivant, 2015). As mudanças no marco regulatório em 2014 não foram suficientes para reverter a relação contratual que viabilizaria, de acordo com a formulação da política, o fortalecimento de processos territoriais de governança. Os territórios padeceram da instabilidade institucional, tendo poucas possibilidades de se tornarem autônomos e de acessar recursos e capacidades para incidir sobre decisões que definiam os rumos do processo de implementação da política.

Estas limitações contribuem para explicar a gradual desestruturação da política durante o governo Dilma Rousseff. Os desafios da implementação implicaram reformulações que, aos poucos, foram subtraindo a importância da política pública de desenvolvimento rural com enfoque territorial na agenda governamental. As dificuldades de operacionalização para repasse de recursos e os resultados incipientes e difusos foram diminuindo os investimentos no Pronat a partir de 2013 (Antunes Júnior *et al.*, 2021). De 2016 em diante, após o golpe parlamentar que depôs a presidente Dilma e a eleição de um governo conservador em 2018, o Pronat e a própria política pública de desenvolvimento rural com enfoque territorial foram descontinuados. No entanto, o aprendizado produzido seguiu mobilizando ações baseadas nesta perspectiva.

#### 4. Desmontes, resistências e continuidades da política

O Pronat passou por diversas alterações ao longo de sua implementação. Parte destas mudanças foram ajustes pontuais em seus instrumentos ou normas, comuns à operacionalização de uma política que fomentava interações complexas para viabilizar a rede de implementação formada. Outra frente abrangeu mudanças mais significativas, indicando aspectos de reformulação da política por envolver questões conceituais, incorporação de novas regras, novos atores e as questões suscitadas pelo desempenho da política e pelas restrições orçamentárias (Medeiros; Grisa, 2019).

A criação do PTC em 2008 e sua expansão nos anos seguintes representou, dentre outros aspectos, uma mudança nas atribuições e na dinâmica dos Colegiados Territoriais. Esta modificação reforçou a concepção do enfoque territorial como uma escala para oferta de recursos, fragilizando a perspectiva de construção participativa de projetos territoriais endógenos e inovadores, que era parte importante da utopia que dava sustentação ao engajamento de parte dos atores envolvidos na implementação. Como vimos, o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa de Aceleração do Crescimento também cumpriram este papel de superposição de novas políticas e alterações de normas, contribuindo para a reenquadrar a dinâmica de implementação do Pronat. O movimento do governo em prol da centralização decisória e administrativa significou uma dura mensagem, reforçando a descrença da burocracia estatal a respeito das capacidades de governança participativas fomentadas pelo próprio governo.

A crise dos contratos de repasse de recursos da União para organizações da sociedade civil, a partir de 2010, além da revogação de vários contratos e convênios, provocou atrasos em repasses, interrupções e descontinuidades nos projetos territoriais. Muitos assessores territoriais ficaram meses sem receber pagamento pelo trabalho realizado. Em virtude desse cenário, a aplicação de normas mais rígidas aos processos de prestação de contas compôs um cenário de crescente desgaste político e desengajamento (Silva *et al.*, 2022). Os embates com a burocracia reforçaram a sensação de fragilização da Pronat diante de pressões econômicas e políticas e, com isso, crescia a sensação de captura da mobilização e da participação social pela burocracia (Dagnino; Teixeira, 2014), minando os esforços de mobilização e coordenação empreendidos a partir dos Codeter.

Estes fatos não indicaram uma ação intencional de dismantelamento da política, conforme as características e estratégias descritas por Bauer *et al.* (2012). No entanto, ajudam a compreender os conflitos gerados na implementação, apontando para o questionamento político das decisões tomadas na sua formulação e a reformulação gradual da política – com revisão negativa de expectativas – em face dos resultados alcançados e dos obstáculos identificados até 2013.

O golpe parlamentar que levou ao *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em 2016 inaugurou um período de retrocessos democráticos, pausando um ciclo de expansão de direitos sociais e experiências em participação cidadã (Avritzer, 2019). Os eventos que se seguiram desencadearam processos diversos de dismantelamento de políticas públicas e aparatos estatais que possuíam vínculos com projetos progressistas (Gomide; Sá e Silva; Leopoldi, 2023). A esse respeito, Leite *et al.* (2023) argumentam que os processos de desmonte de políticas públicas, que caracterizam os governos Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), devem ser compreendidos como multidimensionais e heterogêneos, abarcando um conjunto de estratégias para restringir, diminuir ou eliminar programas ou políticas públicas preexistentes em diversas áreas.

Este padrão de atuação governamental foi justificado, de uma forma geral, pela necessidade de austeridade fiscal. De forma oficialmente não declarada, havia uma fundamentação ideológica que orientou ataques à democracia e ao sistema de políticas sociais erigido a partir da Constituição de 1988. Nesse sentido, a agricultura familiar foi alvo específico do desmonte, a começar pela extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2016 (Medeiros; Grisa, 2019), diminuindo parte importante da capacidade estatal para atuar junto a este público.

Os cortes nos recursos disponíveis e a eliminação de dotação orçamentária para diversos programas e políticas públicas foram medidas que, na sequência, aprofundaram o desmonte da ação pública para a agricultura familiar, cuja própria concepção legal passou por revisão para atender demandas ideológicas do setor do agronegócio (Leite *et al.*, 2023). Completa este cenário o dismantelamento do sistema nacional de participação social (conselhos nacionais, conferências e outras instâncias que dependiam de apoio do governo federal), incluindo o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) (Zimmermann; Nicolás, 2022).

Sobre esse cenário, Mello (2022) argumenta que algumas ações públicas estariam, em um ambiente político desfavorável, mais susceptíveis a estratégias de desmonte. Dessa forma, o desmonte ocorreria com maior facilidade quando a implementação da política fosse centralizada, com débil participação de atores fora do Estado que pudessem se mobilizar e reivindicar sua permanência ou reestruturação. A segunda situação apontada pela autora é o caso de políticas que não se vinculam a processos sociais locais ou não estejam enraizadas em dinâmicas coletivas que façam referência ao local, região ou território. Estas situações não são, aparentemente, aplicáveis ao Pronat. Por fim, de acordo com a autora, há casos em que determinados tipos de políticas se tornam mais susceptíveis ao desmonte porque sua lógica de implementação e seus instrumentos normativos são complexos, apresentando baixo grau de domínio pelos envolvidos na implementação. Neste caso, haveria uma fraca consolidação nas práticas burocráticas e de governança, desdobrando-se em uma frágil institucionalização da política.

Consideramos que esta última característica, em especial, pode ser relevante para compreender o caso do desmonte do Pronat em comparação aos demais programas e políticas direcionadas à agricultura familiar. Além da novidade, do baixo grau de institucionalização e dos problemas de operacionalização, a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial – formulada no Pronat – subvertia a lógica de políticas agrícolas conservadoras, conforme discutido ao longo deste texto, conferindo poder decisório, ao menos teoricamente, a atores localmente organizados. Dadas estas características, estaria mais sujeita a decisões políticas centralizadas que levassem ao seu desmonte e descontinuidade. O Pronat foi extinto pelo Decreto n.º 9.784/2019.

A manifestação pública de acadêmicos, ativistas e lideranças de movimentos sociais em protesto ao desmonte não foi suficiente para reverter o fim da política de desenvolvimento territorial. A decretação do fim da política não significou, de um modo geral e de forma imediata, a interrupção das ações territoriais por ela fomentadas. A experiência do Pronat inspirou a adoção de programas ou políticas estaduais de desenvolvimento rural com enfoque territorial, sendo a Bahia o caso mais emblemático (Fornazier; Perafán, 2018). Da mesma forma, vários projetos, programas e ações coletivas foram relacionadas à experiência com a política de desenvolvimento territorial coordenada pela SDT/MDA.

Foi possível identificar, a partir de estudos recentes, algumas situações em que os atores envolvidos na implementação do Pronat no plano local empreendem esforços para dar continuidade à mobilização e ações coletivas fomentadas naquela experiência pelo governo federal. No Território Mato Grande, no Rio Grande do Norte, por exemplo, Moura e Silva Júnior (2021) relatam como lideranças juvenis de organizações sociais que participavam do Codeter buscam alternativas para manter e ampliar a mobilização em torno de projetos territoriais. Os autores citam o “legado conquistado pela experiência participativa” como estímulo à resistência e impulso a construção de novas ações coletivas.

Coelho-Souza *et al.* (2021) analisaram o Território Litoral e o Território Campos de Cima da Serra, ambos no Rio Grande do Sul. Lá perceberam que o Pronat deixou um legado organizativo que foi importante para fortalecer a dinâmica territorial de elaboração dos Planos de Ação Nacionais (PAN) para conservação da biodiversidade. Os autores destacam que os espaços de participação social criados e fomentados pelo Pronat foram decisivos para dar visibilidade a atores territoriais e temas, como a sociobiodiversidade, que antes não encontravam espaço para adentrar a agenda de políticas públicas.

Nesta mesma linha, Antunes Junior *et al.* (2024) destacam a importância da política de desenvolvimento territorial para a mobilização, ação coletiva e construção de redes de política que permanecem ativas após seu término oficial. O aprendizado em governança territorial foi verificado no Território Sudoeste, no estado de São Paulo. Os autores identificam várias limitações do Pronat, do PTC e do Programa Fome Zero implementados no território, mas destacam a importância do fomento à participação social para possibilitar a atuação

de grupos historicamente marginalizados. Citam o fortalecimento de organizações da agricultura familiar e o aprendizado institucional como principais legados das políticas com enfoque territorial.

## **5. Territórios e desenvolvimento: o aprendizado com o Pronat**

As análises sobre a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial anteriormente apresentadas nos permitem compreender uma parte importante das limitações que afetaram a implementação das inovações institucionais previstas em sua formulação. Evidentemente, há muitas questões em aberto, estimulando iniciativas de pesquisas e avaliações institucionais que possam aprofundar estudos de casos e elaborar sínteses mais consistentes, capazes de influenciar formuladores de políticas, ativistas sociais e a própria agenda governamental relativa ao desenvolvimento rural.

Embora os estudos forneçam pistas relevantes, há ainda um importante conhecimento a ser produzido sobre as vicissitudes de processos sociais de implementação de ações públicas, em que atores locais são chamados e apoiados a protagonizar mudanças com potencial de romper com a inércia institucional e com o conservadorismo político. Neste sentido, a pluralidade de experiências de implementação vivenciadas a partir do Pronat ainda carece de melhor compreensão sobre seu potencial para orientar políticas públicas que adotam a dimensão territorial em sua formulação.

Vários fatores, conforme enumerado anteriormente, contribuíram para que a implementação do Pronat demonstrasse, por um lado, a força e o poder da cultura política que valoriza a concentração de poder e a autoridade centralizada. No entanto, as inovações propostas foram capazes de influenciar iniciativas de governança territorial, principalmente em locais em que já havia uma trajetória de mobilização e ação coletiva liderada por atores da agricultura familiar.

É importante considerar que a política de desenvolvimento rural com enfoque territorial trouxe à agenda pública leituras críticas a respeito do rural brasileiro, seu papel nos processos de desenvolvimento, buscando ultrapassar uma longa tradição de políticas setoriais e impositivas. Não menos importante foi o debate (e a experiência) sobre a necessidade de envolvimento ativo dos atores que, nos territórios, eram e são impactados pelas políticas públicas ou pela ausência do Estado.

Nesse sentido, a intenção de combinar políticas sociais e produtivas teve oportunidade de ser discutida e testada em projetos territoriais, qualificados pela participação social e seus dispositivos de governança. Embora as limitações tenham sido evidentes, no contexto brasileiro recente, pôde ser vivenciada uma tentativa, fomentada pelo Estado, de promoção do desenvolvimento como resultado de uma ação coletiva territorialmente enraizada.



## Referências

- ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: HUCITEC, 1992.
- ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, dez. 2001.
- ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, abr./jun. 2000.
- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.
- ANTUNES JUNIOR, W. F.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. Why is it so difficult to promote territorial development through public policies? The obstacle faced by a Brazilian experience. **World Development Perspectives**, v. 24, e-100367, 2021.
- ANTUNES JUNIOR, W. F.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. "Spaces of Inclusion" in territorial governance: the legacy of Brazilian territorial development policies in the empowerment of smallholder farming. **Journal of Social and Economic Development**, v. 26, 2024.
- AVRITZER, L. **O pêndulo da democracia**. São Paulo: Todavia, 2019.
- BAUER, M W.; JORDAN, A.; GREEN-PEDERSEN, C.; HÉRITIER, A. **Dismantling public policy: preferences, strategies, and effects**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BERDEGUÉ, J. A.; BEBBINGTON, A.; ESCOBAL, J. Conceptualizing spatial diversity in Latin American rural development: structures, institutions, and coalitions. **World Development**, v.73, p. 1-10, 2015.
- CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.8, p. 70-82, abril 1997.
- CARNEIRO, M. J. "Desenvolvimento territorial sustentável", o retorno ou a morte do camponês? In: MARTINS, R. C. (Org.). **Ruralidades, trabalho e meio ambiente: diálogos sobre sociabilidades rurais contemporâneas**. São Paulo: EdUFSCar, 2014, p. 31-47.
- COELHO, V. S. P.; FAVARETO, A. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v.10, n.18, p. 15-26, dez. 2008.
- COELHO-DE-SOUZA, G.; TEIXEIRA, A. R.; STEENBOCK, W. Dinâmicas territoriais no sul do Brasil: desmantelamento da política de desenvolvimento rural e emergência de uma política territorial de conservação da biodiversidade. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 60, p. 67-95, jul./dez. 2022.
- DAGNINO, E.; TEIXEIRA, A. C. C. The participation of civil society in Lula's government. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.
- DELGADO, G. C. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo de reflexão agrária. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 157-172, 2001.
- DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. **Dados**, v. 54, n. 2, p. 431-473, 2011.
- DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. O Pronaf e o PTC: possibilidades, limites e desafios das políticas territoriais para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N. G., (Org.). **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010, p. 28-78.

DIESEL, V.; MINÁ DIAS, M. A proposta das ONGs para o desenvolvimento rural: uma avaliação crítica. **Extensão Rural**, v. 5, n. 1, p. 31-45, 1999.

FAVARETO, A. Um balanço das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma década de experimentação. In: GLICHE, G. (Ed.). **Territórios em movimento**: hacia un desarrollo incluyente: Buenos Aires: Teseo, 2014.

FAVARETO, A. As políticas de desenvolvimento territorial no Brasil em perspectiva: uma década de experimentações. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1. n. 2, p. 47-63, jan./ago. 2010.

FAVARETO, A.; LOTTA, G. A longa evolução das ideias sobre Estado, políticas públicas e territórios – para além das políticas e abordagens territoriais cegas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.24, E202229, 2022.

FERNANDES, B. M. **Territórios e territorialidades**: teorias, ideias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FORNAZIER, A. O papel do município nas políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, v. 1, n. 1, p. 148-168, 2015.

FORNAZIER, A.; PERAFÁN, M. E. V. Os arranjos das políticas territoriais no Estado da Bahia. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 5, p. 17-30, set./dez. 2018.

FREITAS, A.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1575-97, nov./dez. 2012.

FREITAS, A.; DIAS, M. M. O colegiado de desenvolvimento territorial e a gestão social de políticas públicas: o caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1201-223, set./out. 2012a.

GOMIDE, A. A.; SÁ e SILVA, M. M.; LEOPOLDI, M. A. (Orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

GUIVANT, J. Breaking the consensus on the “participatory turn”: the Brazilian case in the light of the cosmopolitan perspective **Médecine/sciences**, v. 31, n. 2, p. 21-23, 2015.

SILVA, J. G. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Unicamp, IE, 1999.

POCHMANN, M. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, E. **Lula e Dilma**: 10 anos de governos pós-liberais no Brasil. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013.

JESSOP, B.; BRENNER, N.; JONES, M. Teorizando as relações socioespaciais. **GEOgraphia**, v.19, n.41, p. 107-119, set./dez. 2017.

KATO, K.; DELGADO, N. G.; ROMANO, J. O. Territorial approach and rural development challenges: governance, state and territorial markets. **Sustainability**, 14, 2022.

KLIJN, E-H. Redes de política e implementação: gerenciando interações complexas. In: CROPPER, S.; EBERS, M.; HUXHAM, C.; SMITH RING, P. **Handbook de Relações Interorganizacionais da Oxford**. Porto Alegre: Bookman, 2014.

LAMARCHE, H. **A agricultura familiar**: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da UNICAMP, 1993.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EdUFAL, 2012.

LEITE, S. P. (Org.) **Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil**: estudos de casos. Brasília: IICA, 2013.

LEITE, S. P. Ruralidades, enfoque territorial e políticas públicas diferenciadas para o desenvolvimento rural brasileiro: uma agenda perdida? **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 28, n. 1, p. 227-254, fev. a mai. 2020.

LEITE, S.; KATO, K.; ZIMMERMANN, S. Gestão social dos territórios. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (Orgs.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012. Pp. 59-76.

LEITE, S. P.; SCHMITT, C. J.; GRISA, C.; SILVA, M. A. P.; ZIMMERMANN, S.; BARBOSA, Y. Multidimensionalidade e heterogeneidade dos processos de desmonte de políticas públicas: a trajetória recente das políticas de fortalecimento da agricultura familiar no Brasil. In: GOMIDE, A. A., SÁ e SILVA, M. M., LEOPOLDI, M. A. (Orgs.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, 2023.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v.24, n.57, p. 49-65, 2016.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. New York: Cambridge University Press, 2010.

MATTEI, L. **Institucionalidade e protagonismo político**: os 10 Anos do Condraf. 2ª ed. Brasília: CONDRAF/MDA, 2010.

MEDEIROS, L. S.; MINÁ DIAS, M. M. Marco legal da política de desenvolvimento territorial no Brasil. In: PERICO, R. E.; PERAFÁN, M. V.; PINILLA, A. M. E.; MEDEIROS, L. S.; DIAS, M. M. (Orgs.) **Políticas de Desenvolvimento Rural Territorial**: desafios para construção de um marco jurídico-normativo. Brasília: IICA, 2011, p. 138-174.

MEDEIROS, L. S.; MINÁ DIAS, M. M. Marco jurídico normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, C., TIBURCIO, B. (Orgs.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Brasília: IICA, 2012.

MEDEIROS, J. C.; GRISA, C. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e suas capacidades estatais na promoção do desenvolvimento rural. **Campo-Território**: revista de geografia agrária, v. 14, n. 34, p. 6-35, dez. 2019.

MOURA, J. T. V.; SILVA JÚNIOR, M. A. F. A resistência adormecida: como as perdas são articuladas pela juventude rural? **Revista Raízes**, v. 41, n. 2, p. 406-421, jul./dez. 2021.

MELLO, J. **Caminhos do desmonte de políticas públicas no Brasil**: condicionantes e hipóteses. Brasília: IPEA, 2022.

PIRAUX, M.; CANIELLO, M. Reflexões retrospectivas e prospectivas sobre a governança territorial para o desenvolvimento rural no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v.39, n.2, p. 51-72, 2019.

ORTEGA, A. C. **Territórios deprimidos**. Campinas: Uberlândia: Editora Alínea, EDUFU, 2008.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v.24, n.58, 2016.

PROGRAMA de Governo 2002 Coligação Lula Presidente. **Vida digna no campo:** desenvolvimento rural, política agrícola, agrária e de segurança alimentar. São Paulo, s.d.

SABOURIN, E. P. Evolução da política federal de desenvolvimento territorial no Brasil. **Novos Cadernos NAEA**, v.18, n.1, p. 123-143, jan./jun. 2015.

SABOURIN, E., P.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Mundos Plurales**, v.3, n.1, p. 75-98, 2016.

SILVA, M. K.; ROCHA, A. G. Mediação nas instituições participativas: Articuladores Territoriais e participação na Política de Desenvolvimento Territorial. **Interseções**, v. 17 n. 1, p. 136-164, jun. 2015.

SILVA, A. A.; MACHADO, D. D. G.; SAUER, S. Políticas territoriais no Brasil: avanços, ausências e desmontes. In: PERAFAN, M. E. V.; SAUER, S.; LEITE, A. Z.; CANAVESI, F. C.; ÁVILA, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar**. 2ª ed. São Leopoldo: Oikos, 2022.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: HUCITEC: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

VEIGA, J. E. Desenvolvimento territorial no Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico econômico. **Bahia Análise & Dados**, v.10, n.4, p. 193-206, março 2001.

VEIGA, J. E.; FAVARETO, A.; AZEVEDO, C. M. A.; BITTENCOURT, G.; VECCHIATTI, K.; MAGALHÃES, R.; JORGE, R. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE-IICA (MDA/CNDRS/ NEAD), 2001.

VALENCIA, M.; SABOURIN, E.; SAYAGO, D.; BALESTRO, M. Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: SABOURIN, E.; GRISA, C. (Orgs.). **A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe**. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

ZIMMERMANN, S. A.; NICOLÁS, M. A. O desmonte da participação social nas políticas públicas para a agricultura e o espaço rural no Brasil – reflexões metodológicas. In: PERAFAN, M. E. V.; SAUER, S.; LEITE, A. Z.; CANAVESI, F. C.; ÁVILA, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento territorial, sistemas agroalimentares e agricultura familiar**. 2ª ed. São Leopoldo: Oikos, 2022. Pp. 190-209.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.15, p. 87-145, outubro 2000.

# Desenvolvimento territorial, inclusão produtiva e combate à pobreza em zonas semiáridas – lições, oportunidades e desafios

Arilson Favareto<sup>1</sup>  
Vahíd Vahdat<sup>2</sup>  
Cesar Favarão<sup>3</sup>

## 1. Introdução<sup>4</sup>

Nesse primeiro quarto do século XXI, o Brasil experimentou um conjunto de inovações em políticas públicas com o propósito de incluir as populações vulneráveis de suas áreas rurais na vida econômica e social. Em âmbito nacional, a Estratégia de Inclusão Produtiva Rural, implementada durante o período do Programa Brasil Sem Miséria, representou a primeira tentativa de articular políticas e programas de diferentes ministérios em uma ação coordenada. No Nordeste do Brasil, praticamente todos os estados implementaram programas com propósitos similares. Todas essas iniciativas geraram um importante aprendizado. Há, contudo, oportunidades que ainda podem ser melhor aproveitadas e desafios a serem superados. As páginas a seguir buscam sumarizar, a partir de trabalhos anteriores publicados pelos autores, algumas ideias organizadas com esse objetivo. A primeira seção apresenta uma visão sistêmica a respeito de como promover inclusão produtiva no Brasil rural. A segunda, elenca algumas novas oportunidades, que se apresentam com as transformações econômicas e demográficas do Brasil contemporâneo. E a terceira e última seção elenca um conjunto de desafios e lições obtidas desde as políticas de desenvolvimento territorial até combate à pobreza e inclusão produtiva no Semiárido brasileiro.

## 2. Uma visão sobre inclusão produtiva rural

Na escala mundial, a pobreza é um fenômeno predominantemente rural: quase dois terços das pessoas que vivem nesta condição habitam zonas rurais (ONU, 2021). No Brasil, o percentual é menor, por conta da intensa urbanização pela qual o país passou no último meio século, mas as diferenças relativas em comparação com as áreas urbanas são

1 Professor Titular da Cátedra Josué de Castro sobre Sistemas Alimentares Saudáveis e Sustentáveis na Universidade de São Paulo.

2 Responsável pela área de Inclusão Produtiva do Instituto Veredas. Doutorando em Planejamento e Gestão do Território na UFAB.

3 Doutor em Planejamento e Gestão do Território pela Universidade Federal do ABC (2023). Atualmente é pesquisador no Núcleo de Pesquisas Cebrap Sustentabilidade.

4 Este texto foi elaborado a pedido do Ministério do Desenvolvimento Agrário e se apoia em uma edição e adaptação de trechos anteriormente publicados em outros trabalhos dos autores, destacadamente o primeiro Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano.

gritantes: estima-se que 52% da população rural vivia (antes da pandemia) em situação de pobreza multidimensional, contra 12% no Brasil urbano; 15% da população rural vivia na extrema pobreza, medida por critérios multidimensionais, contra 1,7% do Brasil urbano (Ministério da Cidadania, 2019). E este número pode estar subdimensionado. Quando somadas a este contingente, aquelas pessoas que vivem nos núcleos urbanos das pequenas cidades interioranas – e que em muitos países seriam classificados também como rurais – é provável que se chegue ao mesmo percentual observado no plano internacional.

É verdade que alguns destes números já foram piores: no início dos anos 1990, mais de 70% da população rural vivia sob severas privações (PNUD, IPEA, FJP, 2018). A extensão dos direitos previdenciários aos trabalhadores rurais, naquela década, contribuiu decisivamente para diminuir este percentual. E a expansão das políticas de transferências de renda na década seguinte permitiu que se chegasse aos patamares mais baixos da história no país (Neri; Faz; Souza, 2013).

Ainda assim, é forçoso reconhecer que nos anos recentes a tendência se inverteu e a pobreza voltou a crescer, não só no Brasil, como apontado acima, mas em praticamente toda América Latina (FAO, 2018). E mesmo reconhecendo o inegável sucesso das políticas sociais que vinham sendo experimentadas antes da crise econômica, os estudos disponíveis apontam que não se pode afirmar que o mesmo grau de êxito foi obtido com as tentativas de promover a inclusão produtiva rural (Mello, 2018; Favareto, 2019).

A literatura especializada tem chamado, há tempos, a atenção para o fato de que a inclusão produtiva não depende somente de fortalecimento de capacidades econômicas, associadas à produção ou qualificação da força de trabalho. Muitas vezes, essas capacidades são restringidas pela simples ausência de condições básicas de saúde, infraestrutura e alimentação. A dificuldade de inclusão produtiva é uma das faces da pobreza. E a pobreza é uma situação de privação de acesso a bens e serviços fundamentais à vida humana. É impossível separar essas dimensões.

Isto significa também que é necessário olhar para a dimensão individual, das pessoas e famílias em condição de pobreza, mas também para as oportunidades que o entorno lhes oferece. É conhecido o adágio popular segundo o qual “não se deve dar o peixe e, sim, ensinar a pescar”. Mas pouco adianta ser exímio pescador em mar onde não há peixes. A inclusão produtiva depende também de melhoras no ambiente econômico. Dito de outra forma, é preciso melhorar a oferta de trabalho e de produção entre famílias pobres, mas também é fundamental melhorar a demanda por esta produção e por este trabalho.

Por fim, a literatura chama também a atenção para uma tensão potencial entre a busca por aumento da produção e da renda e os modos de vida das famílias vulneráveis. Em muitos locais, apesar da precariedade, as estratégias de reprodução social dessas

famílias têm no autoconsumo e em certas formas de uso dos recursos naturais (terras, água, florestas), elementos importantes de satisfação de suas necessidades e também lastro de hábitos e práticas ancestrais. Aumentar ingressos monetários não pode ser algo feito às custas de degradação ambiental, extinção de modos de vida e perda de diversidade biológica e cultural.

Isso não é trivial e exige toda uma reorganização da base de conhecimentos que orienta organismos de apoio, incluindo aí órgãos de pesquisa e assistência técnica. Esse conjunto de critérios formam aquilo que poderíamos chamar de visão sistêmica e multidimensional sobre os desafios da inclusão produtiva rural no século XXI. O quadro a seguir sintetiza cinco critérios que estão implicados nessa visão.

Quadro 1 - Cinco critérios para uma visão sistêmica e multidimensional sobre a inclusão produtiva rural

Critérios	Implicações práticas
1. A relação entre os temas produtivos e as privações básicas dos indivíduos e das famílias em condição de pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se deve separar as agendas social e produtiva.</li> <li>• Famílias rurais pobres usam seus ativos indistintamente, tanto para melhorar suas condições de vida, como para buscar rendas monetárias. Parte da produção é muitas vezes destinada ao autoconsumo.</li> <li>• Os estabelecimentos agropecuários são locais de produção, mas também de vida e de moradia. Melhorar suas condições afeta positivamente a produtividade do trabalho.</li> <li>• Sem garantia de renda e de superação de privações básicas como a alimentação não há como fortalecer esses ativos.</li> </ul>
2. As várias faces dos bloqueios produtivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não existem “balas de prata”. A melhoria das condições produtivas depende da coordenação de um conjunto de instrumentos complementares.</li> <li>• Crédito sem assistência técnica tende a ser mal investido.</li> <li>• Crédito sem acesso a mercados pode gerar inadimplência.</li> <li>• Assistência técnica sem crédito limita a possibilidade de adoção de melhores práticas.</li> </ul>
3. Para além da dimensão individual, a importância do entorno e das oportunidades econômicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As famílias rurais dependem de equipamentos e serviços públicos (energia, hospitais, escolas, transporte, formas de comunicação) para satisfazer parte de suas necessidades e acessar direitos (à saúde, à educação, à moradia).</li> <li>• Também dependem de mercados estáveis e promissores, de diferentes tipos, para que possam elaborar estratégias de médio prazo para ampliar suas rendas.</li> </ul>
4. Para além das políticas públicas e do mercado - a necessidade de iniciativas multiatores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O Estado e as políticas públicas têm um papel central e insubstituível em estratégias de superação da pobreza e de inclusão produtiva, para garantir direitos e ampliar oportunidades.</li> <li>• Mas o poder público tem limites, mais ainda em um contexto de escassez de recursos, e sempre é preciso pensar em ações complementares com outros atores.</li> <li>• O setor privado é fundamental e pode desempenhar um papel mais significativo ao oferecer melhores oportunidades de participação das famílias pobres em mercados, mediante arranjos produtivos especialmente desenhados para isso.</li> <li>• Organizações sociais podem desempenhar um papel complementar, fortalecendo formas de ação coletiva que aumentem capacidades das famílias rurais e nas regiões rurais mais pobres, ou mesmo cobrindo lacunas que os serviços oficiais não conseguem suprir (por exemplo, na assistência técnica)</li> </ul>

Critérios	Implicações práticas
5. Inclusão produtiva, sim. Produtivismo, não – transições sustentáveis e valorização de modos de vida locais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não se trata de melhorar a oferta de bens e o aumento da renda monetária a qualquer custo.</li> <li>• As formas de inclusão produtiva, assim como a introdução de novas tecnologias, precisam levar em conta os modos de vida das famílias rurais vulneráveis, seus valores, suas formas de relação com a natureza, sob pena de melhorar os ingressos monetários, mas ao mesmo tempo desestruturar outras dimensões importantes da realidade local.</li> <li>• Isso implica grandes desafios em ao menos dois domínios: diversificar e adaptar estratégias de inclusão produtiva para contextos diferentes; e melhorar o conhecimento disponível sobre como conciliar modos de vida e inclusão produtiva.</li> <li>• Uma transição ou mudança de paradigma assim obriga a se repensar o papel que vem sendo desempenhado pelas instituições de pesquisa e de assistência técnica, em muito ainda influenciadas pelo padrão produtivista que prevaleceu nos últimos cinquenta anos.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria.

As diferentes combinações entre estas várias dimensões mencionadas dependem, claro, do contexto de cada experiência e das características dos territórios em que estão inseridas. Não se trata de um *checklist* a cumprir. Mas essa tentativa de olhar para interdependências e não para temas isoladamente marca uma diferença significativa em oposição às visões predominantes, nas quais prevalece a unidimensionalidade e consequente fragmentação do olhar. E é uma maneira de dialogar substantivamente com a narrativa proposta pela Agenda 2030 e pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – ODS (ONU, 2015).

Entre os dezessete objetivos definidos pela ONU, pelo menos seis deles têm relação direta com as formas pelas quais se pode promover a inclusão produtiva rural. São eles: o ODS 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; o ODS 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; e o ODS 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos. Além desses, a iniciativa também contribui para algumas das metas dos Objetivos 4. Educação de qualidade, 10. Redução das desigualdades, 12. Consumo e produção responsáveis e 13. Ação contra a mudança global do clima.

Para alcançar esses objetivos, é necessário também inovar na maneira como se concebe o que é a vida rural, mobilizando uma noção mais abrangente do que aquela expressa nas estatísticas oficiais (nas quais o rural se restringe àquilo que está fora do perímetro urbano dos municípios) e também no senso comum (que frequentemente associa o rural a um tipo de atividade, a agricultura, ou a uma paisagem marcada pelos campos). Nesta visão ampliada, trata-se de olhar para territórios, localidades ou microrregiões que englobam também as sedes dos pequenos municípios e vilarejos; logo, portanto, são espaços de *características predominantemente rurais*. Esta visão mais atual é



crescentemente utilizada nos estudos e práticas de planejamento. Ela foi introduzida nos estudos brasileiros na virada para o século XXI e se inspira em grande medida na literatura internacional e nas formas de classificação usadas por agências como a OCDE.

Segundo tal concepção, cunhada em função das dinâmicas espaciais contemporâneas, faz mais sentido classificar os diferentes tipos de territórios em: essencialmente urbanos (aqueles marcados por grandes metrópoles), intermediários (com características rurais, mas com a presença de ao menos uma cidade média que polariza seu entorno), e predominantemente rurais (marcados por baixa densidade populacional e uma rede de pequenos municípios).

As vantagens de operar com essa visão ampliada do rural são as seguintes:

- **Boa parte da população rural hoje cruza os limites formais com os espaços urbanos diariamente.** Isto acontece com filhos de agricultores que estudam nos pequenos núcleos urbanos próximos, com parte dos adultos que têm um emprego também nestas pequenas cidades e assim diversificam as rendas das famílias agrícolas. Ou o inverso: famílias que se mudam para os núcleos urbanos e nas quais parte de seus membros fazem deslocamentos diários para cuidar de lavouras ou da criação de animais nos sítios. Segundo os estudos disponíveis, esta realidade predomina em muitas regiões e tende a crescer com a maior conectividade física (melhoramento de estradas e ramais, uso disseminado de motocicletas) e virtual (ampliação da telefonia celular e internet) entre as zonas rurais e os núcleos urbanos.
- **Não há vida urbana no Brasil interiorano sem relações de dependência com seu entorno rural,** de onde vem parte dos alimentos, mas, também os serviços ecossistêmicos fundamentais à vida e ao bem-estar das pessoas (regulação do regime de chuvas, formação dos estoques de recursos hídricos, fechamento do ciclo de determinados elementos químicos, regulação térmica).
- **E, não há vida rural sem relação com os núcleos urbanos,** que abrigam mercados, equipamentos públicos de saúde, segurança, educação, entre outros, que são bens e serviços essenciais para as famílias rurais. Pensar as oportunidades de inclusão produtiva em bases sustentáveis implica, portanto, tomar esta unidade ampliada, um território ou região rural, como foco de intervenções, e considerar devidamente as interdependências entre o rural e, sobretudo, as pequenas e médias cidades.
- **Tudo isso permite ampliar o escopo de iniciativas de inclusão produtiva com as quais se precisa operar. Elas não envolvem somente a agricultura, mas podem se estender para as atividades ligadas**

**ao trabalho em serviços para o bem-estar**, como: educação, saúde e cuidados, que em geral acontecem nesses núcleos urbanos de pequeno porte, ou mesmo para as atividades não agrícolas, cada vez mais importantes para a renda das populações que vivem nas áreas rurais.

- **Esta forma de abordagem é também a mais adequada para a adoção de ações em diálogo com a narrativa da Agenda 2030 e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.** Quando os territórios rurais são considerados para além da perspectiva setorial (como os estabelecimentos onde se pratica a agricultura), abre-se a possibilidade de formulação de novas estratégias e ações com potencial de atuar sobre as interdependências que envolvem as diferentes dimensões da realidade e os vários atores e segmentos sociais mais relevantes nestes territórios.

**Frente a este panorama, o Quadro 2 sistematiza algumas estratégias para promover a inclusão produtiva tendo em vista as mudanças em curso e as oportunidades emergentes.** Mais do que elementos isolados, essas estratégias são melhor entendidas como componentes que podem ser combinados para intervir em diferentes realidades de acordo com as suas especificidades.

Quadro 2 - Caminhos para a inclusão produtiva e tipos de intervenções para promover economias locais sustentáveis e inclusivas nas áreas rurais

<b>Caminho para a inclusão produtiva</b>	<b>Tipos de intervenções</b>
1. Aumento da produtividade e rentabilidade dos pequenos negócios agrícolas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção, utilização e disseminação de técnicas que apresentem evidências de que podem conciliar conservação ambiental e altos rendimentos (muitas vezes presentes em modalidades de manejo e criação de pequenos animais ou em sistemas agroflorestais), algo que, obviamente, precisa ser adaptável a peculiaridades de contextos específicos.</li> <li>• Desenvolvimento de instrumentos de apoio financeiro de diferentes formatos e mobilizando recursos de fontes variadas, adequados às condições específicas dos agricultores e suficientes para sustentar fluxos necessários para uma transição inclusiva e sustentável em suas atividades produtivas.</li> <li>• Oportunidades de parcerias que estejam fortemente associadas ao enfrentamento de gargalos produtivos como obtenção acesso a crédito, assistência, tecnologias e mercados em condições favoráveis aos agricultores mais vulneráveis.</li> </ul>
2. Aperfeiçoamento de estratégias de acesso a mercados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação ou expansão de cadeias curtas ou canais de venda direta entre produtores e consumidores finais, seja por meios virtuais ou não.</li> <li>• Aprimoramento das políticas de compras públicas para que se tornem indutoras do desenvolvimento dos negócios rurais.</li> <li>• Desenvolvimento de instrumentos para comercializar produtos com grandes compradores privados.</li> </ul>
3. Digitalização dos sistemas alimentares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tecnologias digitais para apoiar agricultores e famílias rurais com ações “da porteira para dentro” (por exemplo, para facilitar e complementar serviços de assistência técnica e extensão rural).</li> <li>• Tecnologias digitais para apoiar agricultores e famílias rurais com ações “da porteira para fora” (por exemplo, estratégias que facilitem a comercialização, a logística e/ou o acesso a serviços financeiros).</li> </ul>

## Caminho para a inclusão produtiva

### Tipos de intervenções

4. Associar a inclusão produtiva a outros domínios

- Associar a inclusão produtiva à promoção da segurança alimentar (incluindo tanto as necessidades de consumo das famílias de agricultores como a sua contribuição para a sociedade em geral).
- Associar a inclusão produtiva à conservação ambiental (o que pode variar desde a adoção de sistemas produtivos sustentáveis até a adoção de estratégias de pagamento por serviços ambientais).
- Associar a inclusão produtiva à produção de energia (particularmente no que se refere à produção de energia eólica e solar e o uso das terras de agricultores pobres).
- Uso da biodiversidade para além da produção de alimentos (o que inclui as discussões propostas no âmbito da bioeconomia).
- Associar a inclusão produtiva a outras atividades não agrícolas, realizadas inclusive fora do estabelecimento agropecuário, e que contribuam para diversificar e estabilizar as fontes de renda das famílias rurais.
- Turismo e amenidades rurais (especialmente aquelas que consideram as restrições geradas pela pandemia).

Fonte: Elaboração própria, com base em Vahdat *et al.* (2020) e acréscimos dos autores.

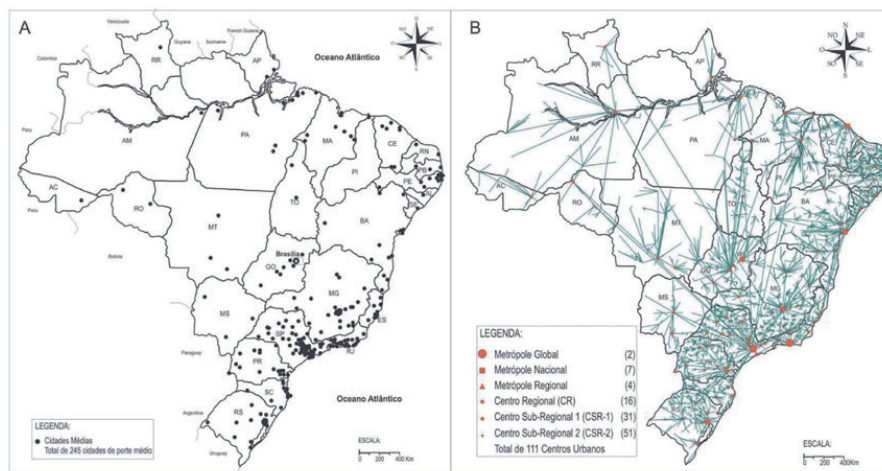
## 2. Oportunidades no Semiárido nordestino

Diante de um contexto de tantos desafios e mudanças é preciso olhar para onde estão as novas oportunidades para a inclusão de famílias rurais vulneráveis. A seguir, são apresentados três campos de oportunidades que poderiam ser mobilizados em tal direção, mas que, no entanto, não habitam as narrativas em curso. Talvez aí se encontrem alguns dos caminhos para uma nova agenda, capaz de reconstituir a importância do Brasil rural e interiorano numa estratégia de desenvolvimento mais inovadora.

Uma primeira oportunidade reside na interiorização dos fluxos demográficos e econômicos que o país experimenta desde os anos 90. Hoje há 300 cidades no país com mais de cem mil habitantes. As metrópoles deixaram de ser o principal polo de atração e crescimento populacional. Somente o rural distante ou isolado ainda apresenta sinais de esvaziamento. Há mesmo um grande número de pequenos municípios onde a população cresce mais rapidamente. Esta é uma realidade completamente distinta daquela vista uma geração atrás, marcada pelo êxodo rural-urbano e por uma expectativa de que caminhávamos para um esvaziamento das regiões rurais. José Eli da Veiga já chamava a atenção para isso no seu livro *Cidades imaginárias*, de quinze anos atrás. Mas continuamos ignorando o enorme potencial que esta nova rede de cidades comporta para uma estratégia de desenvolvimento. Com esta nova configuração, também há uma interiorização de investimentos, públicos e privados, como indústrias, redes de supermercados, entre outros ramos e setores. As novas cidades médias do interior do Brasil são importantes bases, pois representam mercados, disponibilidade de equipamentos públicos, enfim, centros dinâmicos com os quais é preciso pensar formas de vínculo das zonas rurais de seu entorno. O par de mapas a seguir dá uma dimensão destes novos fluxos. Este aspecto, no entanto, vem sendo solenemente ignorado nas estratégias de desenvolvimento rural

no Brasil. Uma política de desenvolvimento territorial, por exemplo, deveria se apoiar predominantemente nestes novos fluxos e em como criar possibilidades de que as famílias rurais possam aproveitá-los da melhor forma.

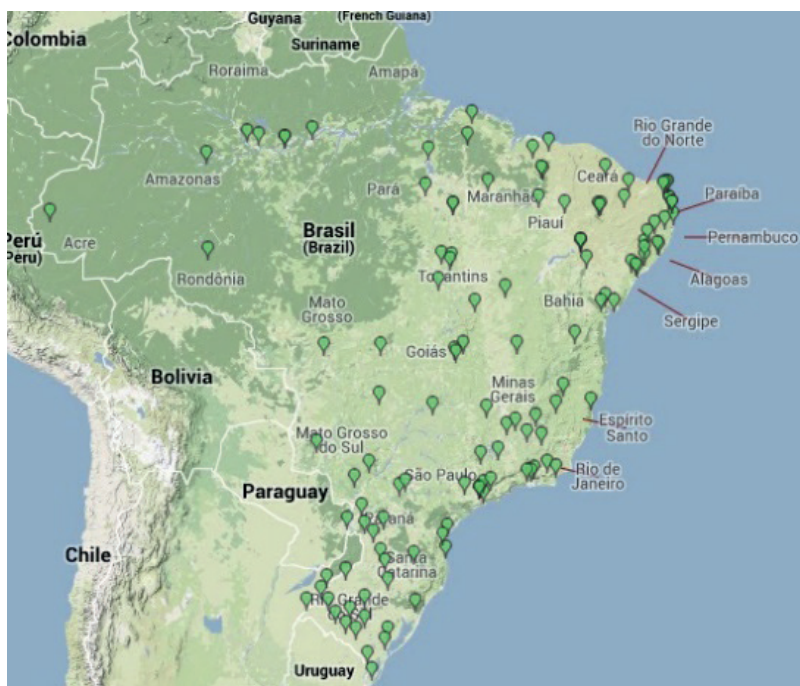
Mapa 1 - Comparação espacial das cidades de porte médio (2010) e da rede urbana do Brasil (1998)



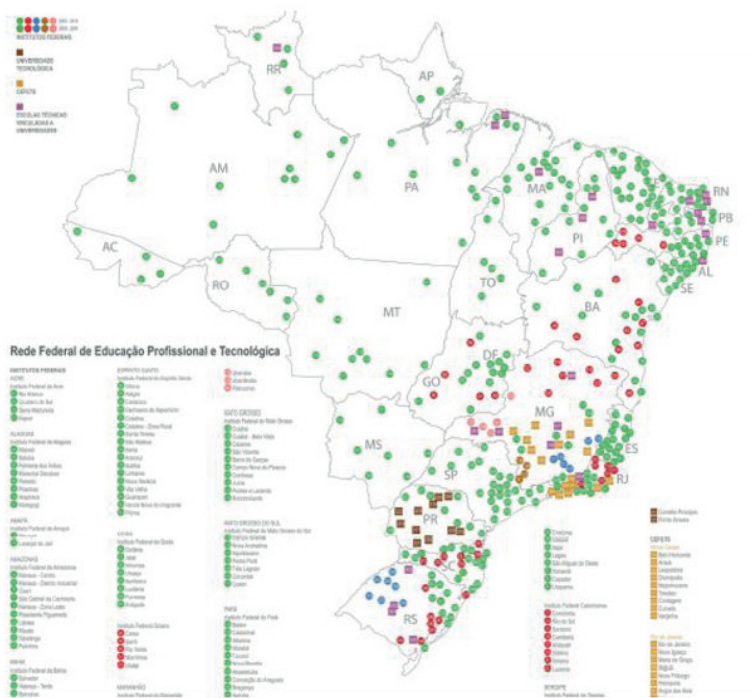
Uma segunda oportunidade é dada pela fantástica interiorização das redes de educação, ciência e tecnologia, predominantemente ao longo dos últimos dez anos. Os três mapas a seguir mostram isso. Não só há uma sólida rede de pesquisa agropecuária, formada pelas unidades da Embrapa, mas houve também, na década passada, uma forte expansão do ensino superior e da rede de educação profissional, científica e tecnológica. Foram dezenas de universidades ou *campus* universitários criados, predominantemente no interior do Brasil. Foram centenas de escolas e institutos federais criados também predominantemente no interior do Brasil. Entretanto, estas três redes praticamente não dialogam entre si. Pior, não dialogam com a imensa rede de ensino fundamental e médio. O desafio posto às regiões rurais vai além da produção de subsistência ou do abastecimento do mercado interno de alimentos. Vai além, também, da sistematização de conhecimentos tradicionais agroecológicos.

É preciso mobilizar a ciência e a tecnologia para um tipo de produção agropecuária que possa reconciliar sociedade e natureza, por meio da produção de novos conhecimentos. Mais além, é preciso utilizar esta expertise do mundo da educação e da ciência para pensar o próprio futuro destas regiões rurais. E, por outro lado, é preciso irrigar o mundo da ciência e da tecnologia com os problemas e também com os conhecimentos produzidos fora dos muros das universidades ou dos limites dos laboratórios. É preciso reconectar estes dois mundos, de forma que possam se fertilizar mutuamente. Hoje estes temas estão praticamente ausentes da agenda científica e tecnológica. Construir um novo ambiente educacional para os jovens rurais seria uma oportunidade fantástica para evitar a repetição de velhas fórmulas e para projetar um novo horizonte.

Mapa 2 - Novos *campus* das universidades federais brasileiras criados nos anos 2000, crescimento da Rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, e unidades da Embrapa



Mapa 3 - Crescimento e descentralização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica



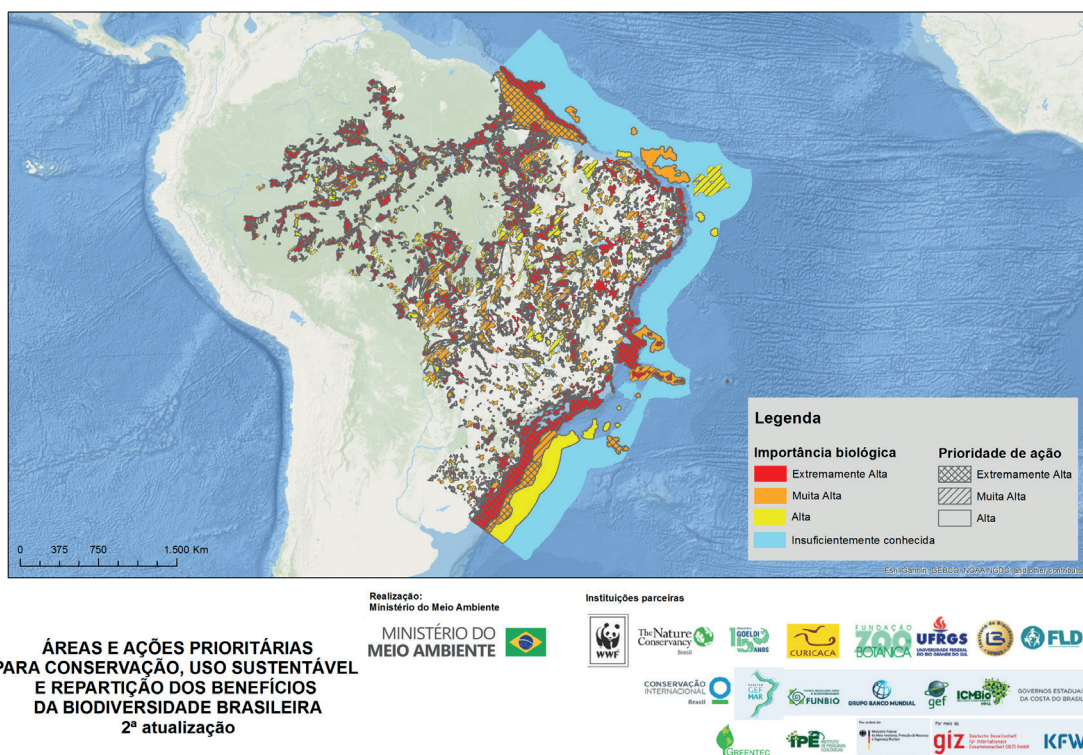
## Mapa 4 - Unidades Embrapa/Brasil



Fonte: Borsatto; Bergamasco; Bianchini 2017

Finalmente, uma terceira grande oportunidade diz respeito às novas demandas por utilização de recursos naturais. Hoje, o Brasil se notabiliza por transformar seu estoque de recursos biogenéticos em pastagens e lavouras. Tudo indica que a Humanidade caminha para uma grande transição, substituindo materiais fósseis por recursos biogenéticos, como tem apontado em seus textos Ricardo Abramovay. O Brasil vai na contramão desta tendência e aposta suas fichas no petróleo e na erosão da biodiversidade. Não é mero acaso que as maiores potencialidades de uso da biodiversidade e de fontes naturais de energia, como a eólica e a solar, estão justamente na Amazônia e no Nordeste do Brasil. Uma nova estratégia de desenvolvimento rural deveria fortalecer os usos destes vetores, sem ter que abrir mão da produção de alimentos ou produtos de exportação. Nada disso impede a continuidade dos investimentos na agricultura familiar. Significa apenas a ampliação de oportunidades e a busca por novos vetores de inserção econômica, reduzindo a dependência de políticas sociais.

Mapa 5 - Áreas prioritárias para a conservação e utilização sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade brasileira



Fonte: Ministério do Meio-Ambiente (2023).

Ao longo das próximas décadas, as áreas rurais e interioranas do Brasil precisarão responder aos imperativos da transição agroalimentar e da transição energética. Se essas transições serão portadoras de ocupações de qualidade para a população mais vulnerável, ou se aprofundarão os padrões de desigualdade, dependerá, em grande medida, das estratégias que forem empregadas nos próximos anos. Seguiremos promovendo os biocombustíveis a partir da soja ou daremos maior atenção a cultivos que permitem a participação dos pequenos produtores? Seguiremos promovendo contratos de arrendamento assimétricos para instalar turbinas eólicas nos estabelecimentos de agricultores familiares ou investiremos em ampliar os espaços de articulação e em soluções alternativas como a criação de cooperativas para a geração de energia distribuída? Seguiremos perseguindo um sistema alimentar que privilegia a monotonia e a dependência de poucos produtos ou avançaremos para sistemas territorializados e que valorizam a nossa sociobiodiversidade e a saúde da população? (Vahdat *et al.*, 2024)

### 3. Sobre as políticas de desenvolvimento territorial, inclusão produtiva rural e combate à pobreza

A política de desenvolvimento territorial ajudou a mobilizar estes novos vetores e a construir uma nova estratégia de desenvolvimento rural? Aparentemente a resposta é negativa. Mas há avanços que se deve destacar (Berdegú; Favareto; Christian, 2019).

Nos últimos quinze anos, ocorreu uma verdadeira disseminação da retórica territorial e a constituição de espaços de gestão mais democráticos, que acabaram com o que a literatura chamava de “prefeiturização” das políticas e dos investimentos na agricultura familiar e no desenvolvimento rural na década anterior. Hoje, muitos governos estaduais e mesmo políticas nacionais adotam algum tipo de “territorialização” em seu desenho e implementação, e adotam espaços e formas de governança também territorializadas destas ações. O problema é que tudo isto está longe do que a abordagem territorial do desenvolvimento rural propunha em seu início. Em sua essência, o espírito da ideia de desenvolvimento territorial estava em dois aspectos: na importância das atividades não agrícolas para o fortalecimento da renda das famílias rurais, e na necessidade de que as regiões rurais pensassem projetos de futuro para garantir a transição a uma outra forma de organizar sua economia, suas atividades produtivas, e os elementos principais da vida social local. Projetos territoriais seriam, assim, projetos de futuro destas regiões rurais.

A política de desenvolvimento territorial, entretanto, não logrou incentivar a construção e pactuação destes projetos de futuro, em torno dos quais se buscava a coordenação de políticas. Diferente disto, três tipos de experiências foram sendo praticadas (Favareto; Lotta, 2022). Há as políticas que promovem algum grau de espacialização/territorialização de seus investimentos, por exemplo territorializando (ou melhor seria dizer regionalizando) programas de saúde ou de educação, como se pode observar em alguns governos estaduais. Há programas e políticas que se basearam em matrizes territorializadas de investimentos, a partir das quais se oferecia a territórios um cardápio de programas e de possibilidades de investimentos. Esta matriz era - ou é - mobilizada por diferentes ministérios ou secretarias, a partir das quais os territórios escolhem (ou escolhiam) suas prioridades, como no caso dos Territórios da Cidadania. Mas pouco se viu de políticas capazes de ensejar projetos territoriais, como propostas de reestruturação de economias e formas de organização da vida social local. Boa parte dos planos territoriais existentes, embora contenham demandas legítimas e importantes, são muito frágeis como estratégia de futuro.

Neste quadro, após quinze anos de implementação, quais têm sido os principais limites das políticas territoriais? Há muitas listas de demandas, mas poucos projetos estratégicos. Há muita participação social, mas pouca negociação de conflitos. Há muitos investimentos pontuais, mas pouca coordenação de políticas. Há muitos investimentos setoriais, mas pouco investimento em reestruturação e diversificação das economias interioranas. Há muita redução da pobreza, mas pouca transformação produtiva regional duradoura.

Para o futuro, a ideia de desenvolvimento territorial deve seguir sendo, talvez mais do que nunca, válida. Porém, para cumprir seu papel, existe a necessidade de que iniciativas com este título assumam conteúdos e métodos inteiramente novos. Cinco inovações deveriam orientar uma nova geração de políticas de desenvolvimento territorial.



São elas:

- **Tripla coordenação** – Desenvolvimento territorial pressupõe, necessariamente, um alto grau de coordenação em três dimensões: entre áreas de governo (coordenação intersetorial), entre níveis de governo (coordenação federativa), e entre Estado, sociedade e mercado (coordenação público-privada). Sem isso, não se atinge o caráter multidimensional dos problemas que precisam ser equacionados num projeto de futuro para as regiões rurais. Sem isso, continuaremos fazendo ações setoriais, apenas com uma abrangência microrregional, no máximo. Isto seria pouco para uma verdadeira política territorial.
- **Relações com as cidades** – Uma política de desenvolvimento territorial não pode ignorar o papel dos centros urbanos próximos ou o papel das cidades médias no desenvolvimento das regiões rurais. A retórica do desenvolvimento rural nasceu para superar a dicotomia rural-urbano. Explorar novos vínculos entre estes centros urbanos e seu entorno rural permitiria aproveitar melhor estes novos trunfos que a dinâmica demográfica e econômica do Brasil das duas últimas décadas produziu.
- **Diversificação das economias locais** – A palavra-chave no capitalismo contemporâneo é diversificar as oportunidades de geração de trabalho e de renda, o que implica pensar o desenvolvimento rural para além da agricultura. Muitos jovens rurais não querem migrar, mas também não querem seguir trabalhando na agricultura. Muitas regiões rurais sofrerão se o ciclo de fortes políticas sociais for interrompido por muito tempo. Para estes problemas a única alternativa é diversificar as economias locais, criando novos encadeamentos produtivos em âmbito local.
- **Novas formas de uso dos recursos naturais** – A agricultura passa por um processo de intensa transformação. A demanda crescente por alimentos, impulsionada pelo crescimento dos países asiáticos, e o agravamento da crise ambiental global, são realidades que vão exigir uma nova revolução tecnológica. Além disto, a descarbonização da matriz produtiva mundial colocará novas oportunidades, mas também novos desafios sobre como usar os recursos naturais. As atividades rurais precisam ensinar novos usos da biodiversidade e várias formas de produção de bioenergia como novos vetores a serem aproveitados para inserir famílias e regiões nestes setores emergentes.
- **Conhecimento e inovação, além do alternativo** – Assistência técnica para agricultura familiar é importante. A agroecologia também tem um lugar destacado na agricultura do século XXI. Mas é preciso produzir um novo

paradigma tecnológico que não poderá se apoiar somente na sistematização de conhecimentos tradicionais. Um novo salto tecnológico será necessário para reconciliar a produção agropecuária com os requisitos sociais e ambientais do século XXI. O tema da inovação tecnológica tem sido enfatizado somente, ou ao menos predominantemente, por setores mais modernos ligados à agricultura patronal. É preciso dar uma nova face a este debate. Uma estratégia de desenvolvimento territorial precisará articular novos conhecimentos, um forte componente inovativo, indo além das alternativas à grande produção baseada nos paradigmas já conhecidos.

No caso das políticas de combate à pobreza e de inclusão produtiva rural, a situação é similar. No Brasil, foram implementadas iniciativas como a Estratégia de Inclusão Produtiva Rural, conduzida pelo Ministério do Desenvolvimento Social durante o período do Programa Brasil Sem Miséria. No Nordeste, praticamente todos os estados têm, hoje, projetos com esse intuito. Um dos mais icônicos é o Projeto Dom Hélder Câmara, que serviu de referência para várias outras iniciativas posteriores. Recentemente, projetos como o Bahia Produtiva têm alcançado amplo reconhecimento.

Por meio destes projetos e programas, houve inovações importantes, mas ainda há muitos desafios a serem superados. Esta geração de políticas e programas de inclusão produtiva rural é considerada pela literatura especializada especialmente importante pelo alto grau de inovação que se tentou implementar. Ela representa também a tentativa mais consistente de abordar a pobreza e a inclusão produtiva a partir de uma visão multidimensional. Estudo conduzido pelo Banco Mundial (2020) tendo por base esses e outros programas similares implementados na América Latina identificou um conjunto de lições, úteis a se pensar uma nova geração de iniciativas. Entre elas estão:

- **Falta incorporar a avaliação como elemento de desenho** – Uma realidade compartilhada por quase todas as experiências é a ausência de avaliações sistemáticas e de impacto das iniciativas. Não há, salvo exceções, uma perspectiva experimental, de testar soluções e aprimorar desenhos e estratégias de implementação com base em evidências e resultados. Isso limita muito à identificação de aprendizados claros que possam reorientar a prática e levar a maiores ganhos de eficiência e efetividade.
- **Monitoramento** – Formas de monitoramento constante e metódico podem ser mais relevantes para a execução de um programa do que qualquer avaliação *a posteriori*. Elas informam os agentes e permitem correções de rumo em curto prazo, com ganhos para todos os atores envolvidos. Em geral, as formas de monitoramento se concentram em componentes específicos ou na observação de registros quantitativos de metas e indicadores de execução, mas não em

acompanhamento de resultados e impactos.

- **Flexibilidade, adaptabilidade e fragilidade institucional** – A heterogeneidade existente, as mudanças de contexto e a base incipiente de informações sobre o que realmente funciona ou pode funcionar sugerem que os programas devem ser desenhados com flexibilidade para se adaptarem a correções de rumo e para se moldarem a variações espaciais e temporais. Por outro lado, no caso dos países latino-americanos, a instabilidade é um fator muitas vezes presente, com crises econômicas ou políticas. Muitos programas sofrem descontinuidade porque estão fragilmente aparados nos marcos legais dos países e podem ser refeitos por simples atos de vontade de gestores ou governantes, sem amparar-se em processos de avaliação ou em mecanismos de tomada de decisão com controle social. Nesse sentido, a estabilidade das intervenções pode ser aprimorada se os programas de inclusão produtiva foram mantidos com base nas instituições e nos mercados existentes em cada território, ao invés de se restringir à iniciativa de um único governo. O desenho de iniciativas futuras deveria buscar um ponto de equilíbrio que permita garantir estabilidade ao longo do tempo a aspectos basilares das políticas, protegendo-as de mudanças de contexto, mas também prever flexibilidade nas suas formas de implementação de forma a adaptar esta concepção às exigências de cada período ou da diversidade de situações encontradas.
- **É um erro separar políticas sociais e produtivas** – Esses dois tipos de políticas, junto a populações vulneráveis, precisam ser complementares, e não substituíveis. A pobreza é uma condição de privação multidimensional e na vida das pessoas não é possível separar a dimensão econômica do provimento de direitos ou da satisfação de necessidades básicas. As duas dimensões são interdependentes e a boa utilização dos ativos das famílias dependem do fortalecimento de ambas, simultaneamente. Em momentos de escassez de recursos muitas vezes surgem narrativas que defendem que certos tipos de investimentos, como aqueles mais diretamente voltados à dimensão produtiva, sejam focalizados apenas naqueles considerados mais aptos. Isto cria uma situação de segregação entre os mais pobres e contribui para fomentar desigualdades no próprio público alvo das políticas. Sob o argumento da busca por eficiência e simplificação, quando se vai nessa direção, o que se faz é ignorar as lições das análises de políticas públicas e as evidências disponíveis sobre inclusão produtiva destas famílias, nas quais a complementaridade entre esses dois tipos de investimentos é sempre enfatizada como uma condição necessária para o sucesso das iniciativas.
- **Inclusão produtiva funciona melhor quando inserida em estratégias de desenvolvimento dos territórios** – De pouco adianta melhorar a oferta

de trabalho ou de produtos se não houver mercados promissores. E é difícil prover bens e serviços em territórios desprovidos de equipamentos públicos e infraestrutura adequados. Transformações no entorno dos domicílios rurais pobres são fundamentais para ampliar oportunidades e dinamizar o tecido social tornando-o mais fértil para a inclusão produtiva. Muitas regiões rurais precisam de estratégias deliberadas e dirigidas para isso. Esse tipo de visão permitiria combinar as ações “da porteira para dentro” com outras “fora da porteira” dos estabelecimentos pobres. É verdade que as políticas territoriais implementadas nas duas primeiras décadas deste século apresentaram resultados muito limitados, mas elas, se renovadas, continuam sendo importantes, para melhorar o entorno socioeconômico onde se concentram essas famílias vulneráveis.

- **“Escutar” a população para definir oportunidades** – As oportunidades para a inclusão produtiva variam em cada território. Para que essas sejam melhor identificadas, é importante que a população ofereça suas perspectivas, já que são eles que se dedicarão a essas atividades. Um desenho de implementação do programa que inclui as decisões de colegiados de instituições, associações locais ou grupos de famílias pode oferecer os insumos necessários nesse sentido.

Mas há também um conjunto de temas e questões para as quais não há indicações claras e que precisam estar no radar de novos desenhos que venham a ser produzidos para os próximos anos. São eles:

- **Vincular os programas de inclusão produtiva com outros que envolvem metas relacionadas a alimentação e nutrição ou a aspectos ambientais** – Esta é uma forma de promover sinergias entre agendas relevantes para as sociedades latino-americanas em contexto de limitação de recursos. O Bolsa Verde, no caso brasileiro, oferecia lições nessa direção, mas ele precisaria ter sua cobertura aumentada, bem como precisaria mobilizar recursos em maior volume e poderia estar mais vinculado a práticas regenerativas. Os Programas de Alimentação Escolar e de Aquisição de Alimentos foram bons experimentos. Também é preciso ampliar sua cobertura e, para isso, é preciso fortalecer capacidades nos municípios menores para operar com esses programas e simplificar normas de funcionamento. Com isso, não se sugere que os programas de inclusão produtiva sejam subsidiários a essas outras iniciativas. Como mencionado anteriormente é importante que os programas possam ser sustentados pelas instituições e mercados existentes.
- **Estabelecer formas de complementaridade com o setor privado** – Em muitas das políticas, a ampliação de mercados para agricultores pobres

tinha como horizonte as compras públicas. Isso é importante em um primeiro momento para garantir um destino estável para uma produção incipiente. Mas não pode ser um fim. Porque o teto de compras por produtor é baixo para favorecer que mais pessoas acessem esse mercado, evitando concentração. Porque os recursos públicos são limitados para uma ampliação em maior escala. E porque o setor privado pode desenvolver estratégias de negócios que priorizem a inclusão, mediante incentivos adequados. A solução, contudo, não é simples: há problemas relacionados à oferta por parte dos agricultores, pois não é fácil garantir qualidade e regularidade; há problemas de assimetria de poder entre empresas e agricultores na negociação de contratos; há problemas de logística e financiamento. O poder público pode ajudar, financiando giro e agilidade no pagamento; fortalecendo formas de ação coletiva para melhorar a oferta; e estabelecendo cláusulas padrão em contratos quando houver incentivo governamental especial para essas modalidades de compra. A experiência brasileira do Programa Nacional de Produção e Uso de Biocombustíveis foi exitosa em criar um mercado novo para a agricultura familiar, embora tenha fracassado em incluir os agricultores mais pobres. Adaptações podem ser feitas nesse desenho em futuras iniciativas.

- **As ocupações não agrícolas** – Nesse tema há menos experiências. O caso mexicano pode inspirar soluções. Nele, a ideia inicial era planejar investimentos em “territórios funcionais” (definidos de acordo com a regularidade dos deslocamentos das pessoas) e, neles, fortalecer o tecido produtivo com prioridade para atividades intensivas em trabalho. No Peru, também houve o esforço de introduzir outros tipos de atividades por meio do desenvolvimento de “negócios inclusivos” no terceiro ano do programa. Décadas atrás, antes da criação do Pronaf, no Brasil, cogitou-se entre alguns atores criar um programa para financiar o estabelecimento familiar, e não atividades agropecuárias, como se faz hoje. É uma ideia ousada. Nela, os investimentos poderiam ser feitos em atividades não agrícolas, aquisição de habilidades, entre outras. O programa chileno de inclusão produtiva tenta algo assim, ao apoiar e financiar um projeto da família, com o fomento, e não atividades isoladas.
- **Coordenação** – Essa é uma palavra-chave. Em contexto de recursos limitados, é possível alcançar mais e melhores resultados sem necessariamente gastar mais, desde que as ações sejam mais bem coordenadas. O programa brasileiro teve uma coordenação parcialmente bem sucedida. Houve boa coordenação intersetorial quanto a metas e investimentos, mas pouco quanto a resultados. Houve boa coordenação federativa, sobretudo quando havia sistemas nacionais com alta capilaridade, como na assistência social; mas o mesmo não ocorreu com as políticas produtivas, justamente pela ausência destes sistemas estruturados. E praticamente não houve coordenação multiautores, em especial com o setor privado.

Este pequeno conjunto de temas e questões não esgotam os campos de inovação necessários para uma nova geração de políticas de inclusão produtiva, mas mostram que há aprendizados que podem ser mais bem aproveitados. Valorizar o passado é fundamental. Inovar no futuro também.

## Referências

BORSATTO, R. S.; BERGAMASCO, S. M.P. P.; BIANCHINI, V. **Transferência de tecnologia ou compartilhamento de conhecimentos?** Desvendando o papel da Embrapa no desenvolvimento rural. Brasília: Embrapa, 2017.

FAO. **Panorama de la pobreza rural en América Latina y el Caribe 2018**. Santiago: FAO, 2018

FAVARETO, A. **A Estratégia de Inclusão Produtiva Rural do Programa Brasil Sem Miséria:** arranjo institucional, implementação e aprendizados. Relatório. Banco Mundial. 2019.

FAVARETO, A.; VAHDAT, V.; FAVARÃO, C.; FERNANDES, B. **Relatório Inclusão Produtiva no Brasil Rural e Interiorano 2022**. São Paulo: Cebrap, Fundação Arymax, Fundação Tide Setubal, Instituto humanize. 2022.

MELLO, J. **Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 2018.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Caderno de Estudos n. 34**. Disponível em: <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/caderno-de-estudos-34-a-pobreza-multidimensional-no-brasil-sob-a-otica-da-pnad-continua-2017-1.pdf> . Consultado em Novembro/2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Áreas prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade – 2º** Atualização. Série Biodiversidade 56. Brasília: MMA, 2023. Disponível em: [https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/conservacao-1/areas-prioritarias/mapa\\_com\\_legenda\\_vdefeso.jpg](https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/biomas-e-ecossistemas/conservacao-1/areas-prioritarias/mapa_com_legenda_vdefeso.jpg)

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA, P. **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE**. FGV Social – Centro de Políticas Sociais. 2013. Disponível em: <https://www.cps.fgv.br/cps/bd/papers/es110-Duas-decadas-de-desigualdade-e-pobreza-no-Brasil-medidas-pela-Pnad-IBGE-Marcelo-Neri.pdf>. Consultado em Setembro/2020.

ONU. **World social report 2021 – reconsidering rural development**. 2021. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2021-2.html> . Consultado em Setembro/2020.

PNUD/IPEA/Fundação João Pinheiro. **Relatório Radar IDH-M**. 2017. Disponível em: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM\\_VERSAO\\_Final\\_6.pdf](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_VERSAO_Final_6.pdf) . Consultado em Setembro/2020.

VAHDAT, V. *et al.* **O Futuro da Inclusão Produtiva: da emergência social aos caminhos pós-pandemia**. Brasília: Instituto Veredas, 2020. Disponível em: <https://arymax.org.br/conhecimento/inclusaoprodutivanobrasil/>.

VAHDAT, V. S. *et al.* **Inclusão Produtiva e Transição para a Sustentabilidade: oportunidades para o Brasil**. São Paulo: Fundação Arymax, B3 Social, Instituto Golden Tree, Instituto Itaúsa, Instituto Cíclica, Instituto Veredas. 2024.

# Mulheres rurais na reconstrução das políticas públicas no Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

Maria da Conceição Dantas Moura<sup>1</sup>  
Patrícia de Lucena Mourão<sup>2</sup>  
Lidiane Samara da Silva Xavier<sup>3</sup>

## Introdução

A retomada do ciclo democrático no Brasil, que levou ao retorno de um governo popular e democrático à Presidência da República em 2023, possibilitou ao Governo Federal reassumir o desenvolvimento do país. Com isso, houve a volta de políticas públicas integradas à agenda de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário nos contextos territorial, nacional e internacional, com inclusão e igualdade social.

Sabemos que, para que haja um real Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, com o objetivo de superar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, inclusive as de gênero, étnico-racial, são necessárias políticas que qualifiquem os programas já existentes e impulsionem novas políticas públicas de investimentos, iniciativas econômicas e tecnologias. Pois, somente desse modo será possível mudar concretamente a vida das mulheres e dos homens do campo no Brasil.

Como parte desta estratégia maior de superação das desigualdades, o governo brasileiro recompôs o Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA) e constituiu a Subsecretaria de Mulheres Rurais (SMR), reconhecendo a importância deste mecanismo institucional para o desenvolvimento de políticas para as mulheres do campo, das águas e das florestas, enquanto sujeitos de direito. Tal iniciativa foi adotada pelo movimento feminista para fortalecer sua interação com o Estado e avançar no reconhecimento das desigualdades e na garantia dos direitos básicos das mulheres.

Como registraram Butto e Hora (2008), a relação entre a pauta feminista e o Estado é algo recente na história, especialmente no decorrer das décadas de 1980 e 1990. Esse período pode ser considerado o marco da elaboração de políticas públicas para as mulheres. Ele se caracteriza pela intensa luta pela democratização do país, na qual

1 Subsecretária de Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

2 Coordenadora-geral de Organização Socioprodutiva das Mulheres Rurais da Subsecretaria de Mulheres Rurais/ Analista Técnica de Políticas Sociais.

3 Socióloga, Consultora do IICA/MDA junho de 2023/abril de 2024

o movimento feminista estava inserido. Na ocasião, os grupos de mulheres organizados na base contra a pobreza, pelo acesso a creches, a serviço de saneamento e a direitos básicos, teve uma contribuição significativa para a inclusão das mulheres e da pauta feminista como reivindicação ao Estado brasileiro (Butto, Hora, 2008).

Ao longo do tempo, as instituições públicas constituídas especificamente para tratar as questões das mulheres no aparato governamental se tornaram estruturas do Estado. Estas estruturas evoluíram de órgãos consultivos para órgãos executores de políticas, com atribuições e responsabilidades definidas, orçamento próprio e espaços de participação social, que possibilitaram ao movimento de mulheres expressar suas opiniões, reivindicações e proposições relacionadas aos direitos e autonomia das mulheres, assim como ao desenvolvimento dos países. Dessa maneira, o debate sobre a relação dos movimentos de mulheres com o Estado seguiu em curso no campo feminista e as estratégias seguiram em busca de implementação e aprimoração.

Nesse cenário, abordar a privacidade das mulheres e, de forma contínua, as desigualdades de gênero, exige mudanças estruturais que envolvem também o fortalecimento da democracia. Este é um desafio contínuo do movimento feminista, que não está focado apenas em abolir as formas de desigualdade provenientes de um passado patriarcal, mas, também, em lidar com novas formas de opressão e exploração criadas em resposta à crise capitalista.

Após seis anos de instabilidade, o ano de 2023 foi o marco na reconstrução do Estado brasileiro com impacto tangível na vida cotidiana das pessoas. O plano de reconstrução do país, construídos em diálogo e interação com diversos movimentos e organizações sociais, incluem a implementação de políticas abrangentes para o setor rural do país, levando em consideração toda a sua diversidade e complexidade. Esse plano ainda tem como desafio fortalecer medidas eficazes para combater a pobreza estrutural e a miséria, mas já coloca em curso políticas e ações que impactam positivamente na vida das pessoas.

É essencial promover o desenvolvimento nacional por meio do fortalecimento das capacidades de investimento e planejamento do país. Assim, parte dessa iniciativa tem envolvido a criação de uma agenda de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, focando na igualdade entre mulheres e homens e superando a visão ultrapassada de que o meio rural é um espaço menos desenvolvido.

Nesse contexto, este estudo convida a refletir e debater sobre os desafios da reconstrução das políticas para as mulheres rurais a partir de 2023, assim como apresentar as iniciativas constituídas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, por meio da Subsecretaria de Mulheres Rurais, os quais voltaram a colocar as mulheres como sujeito de direito.



Este artigo está estruturado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte discutimos sobre as mulheres rurais como sujeitos de direitos, resgatando seu papel na formulação de políticas públicas. Na segunda, debatemos sobre as políticas públicas para as mulheres rurais, ressaltando a recriação de programas e a criação de novas ações. Nas considerações finais, apresentamos algumas reflexões sobre desafios para a consolidação dessas iniciativas.

## **1. Mulheres Rurais como sujeitos de direitos e ativistas políticas**

A luta das mulheres pela garantia de seus direitos é histórica. A bibliografia feminista registra sobre a ação coletiva das mulheres e as conquistas alcançadas há séculos, como o direito ao voto, ao acesso a educação, serviços de saúde e direitos trabalhistas. Nesse processo de lutas, as mulheres rurais se inseriram como sujeitos de direitos e, especialmente, como atrizes no processo de formulação de políticas públicas.

Ao longo das últimas décadas, as organizações e os movimentos de mulheres rurais têm dado uma contribuição significativa ao feminismo popular no Brasil e no mundo, por meio de reflexões e elaborações de propostas para a ação pública estatal em prol da igualdade e dos direitos das mulheres. Essas reflexões e proposições são baseadas em suas práticas cotidianas e nos processos de organização dos seus territórios, que enfatizam a luta pela redução das desigualdades e pela autonomia econômica das mulheres do campo, das águas e das florestas.

As mulheres têm desenvolvido experiências inovadoras de desenvolvimento de atividades agrícolas, pecuárias e extrativistas baseadas na agroecologia; de organização produtiva e de comercialização pautadas pelos princípios da cooperação, da solidariedade e da economia feminista. Estas experiências têm ofertado subsídios importantes para a formulação de políticas públicas adequadas e adaptadas às necessidades das mulheres rurais.

Em nossa visão, no processo de formulação de políticas públicas, é fundamental reconhecer que a divisão sexual do trabalho na agricultura ainda posiciona as mulheres na esfera doméstica e no desenvolvimento do trabalho reprodutivo, ou seja, domésticos e de cuidados. Sua atuação é um trabalho que permanece invisível e não valorizado para a sociedade e para o Estado. Em contraposição, o trabalho considerado produtivo e economicamente ativo ainda está, em grande medida, relacionado ao masculino. Ou seja, permanece a visão de que os homens são os responsáveis pelo trabalho produtivo e gerador de renda enquanto que as mulheres, pelo trabalho doméstico e de cuidados realizados em prol do bem-estar da família. Essa divisão sexual do trabalho, que ilustra uma hierarquia de poder dos homens sobre as mulheres, é um desafio a ser superado pelo Estado.

Nessa perspectiva, em 2003, o Governo Federal constituiu no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) uma Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (AEGRE), com objetivo de coordenar ações visando à transversalização de gênero nas políticas para agricultura familiar, reforma agrária e desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, implementar políticas específicas para as mulheres rurais. Em 2011, a AEGRE foi elevada à condição de Diretoria de Políticas para as Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), mantendo-se a responsabilidade pela transversalidade de gênero nas medidas, políticas e programas direcionados à autonomia econômica das mulheres no meio rural.

Segundo Butto (2011), o principal objetivo da Diretoria era ampliar e fortalecer a organização econômica das mulheres rurais por meio do acesso às políticas públicas, participação social e promoção da cidadania. Assim, a DPMRQ incidiu sobre as políticas e os programas desenvolvidos pelas secretarias do MDA e pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), órgão vinculado ao Ministério.

Devemos ressaltar que a constituição de uma agenda das mulheres rurais no âmbito do Governo Federal se deu em resposta às demandas das organizações e dos movimentos de mulheres, a partir das estratégias de ação direta, como a Marcha das Margaridas e as Jornadas de lutas dos movimentos de mulheres vinculados à Via Campesina (Butto, 2017). As mulheres articularam-se na luta por mais participação, maior presença nos espaços e nas decisões políticas, pelo reconhecimento das desigualdades que lhes ceifavam direitos, como o direito à terra, ao acesso à assistência técnica e aos recursos públicos para qualificação de sua produção.

Na atuação como sujeitas políticas, lutaram em defesa da democracia, justiça, autonomia, igualdade e liberdade, buscando influenciar as políticas públicas a partir de suas plataformas e pautas de reivindicações. Construíram um amplo processo de articulação nacional e internacional, integrando às suas bandeiras a luta pela democratização do acesso à terra, pela soberania e segurança alimentar, contra o capitalismo e neoliberalismo (Mourão, 2023).

As organizações representativas das mulheres rurais, de forma singular ou articulada em torno das mobilizações nacionais e internacionais, a partir dos anos 2000, atuaram como uma força importante no processo político e na construção das políticas públicas. Essa força gerou impactos importantes no desenho institucional do MDA, com a criação da DPMR; na experimentação de diferentes formas de interação com o Governo Federal; na inclusão de pautas prioritárias na agenda de governo; e no próprio modo de fazer políticas públicas para as mulheres no contexto da agricultura familiar, da reforma agrária e do desenvolvimento rural (Mourão, 2023).

Assim, o período de 2003 a 2016 foi marcado pela implementação de um conjunto de políticas e ações focadas nas mulheres rurais, como o Programa Nacional de

Documentação da Trabalhadora Rurais (PNDTR); o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMPR); a ação setorial de Ater para Mulheres; e a ação de apoio à participação das mulheres na gestão social dos territórios.

Medidas de transversalização foram verificadas nas políticas de reforma agrária, com a institucionalização da titulação conjunta obrigatória e a priorização de famílias chefiadas por mulheres na seleção para integrar os projetos de assentamento; na política de crédito, com a criação de linhas específicas de crédito, o Pronaf Mulher e Apoio Mulher; na política de ATER, com a definição da obrigatoriedade de que as mulheres correspondessem a, pelo menos, 50% do público beneficiado, a reserva de 30% dos recursos para ações específicas para mulheres e a inclusão de recreação infantil nos serviços de Ater remunerados pelo governo; entre outras (Mourão, 2023).

Essas iniciativas foram interrompidas diante dos acontecimentos que marcaram o contexto político nacional – o *impeachment* da Presidenta Dilma, em 2016, e a eleição de Jair Bolsonaro para Presidente da República em 2019 – comprovando o que tem sido amplamente ilustrado na literatura feminista. Diante de mudanças conjunturais, os avanços institucionais conquistados pelas mulheres ficam em risco de extinção. O dismantelamento das políticas para as mulheres é uma das características de processos de institucionalização de gênero em países que passam por mudanças no ambiente político em direção ao conservadorismo (Mourão, 2023).

Contudo, a eleição de Lula à Presidência da República, em 2023, trouxe ao Brasil um cenário de retomada de processos democráticos favorável à implementação de políticas sociais inclusivas e promotoras de igualdade. O Governo Federal recriou o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), institucionalizou a Subsecretaria de Mulheres Rurais e retomou a estratégia de promoção da igualdade de gênero por meio de políticas e ações para as mulheres e da transversalidade de gênero nas demais ações desenvolvidas no âmbito do Ministério.

A SMR, vinculada à Secretaria Executiva do MDA, foi criada por meio do Decreto n.º 11.396, de 21 de janeiro de 2023, e tornou-se uma institucionalidade específica para elaborar, articular, executar e avaliar políticas para mulheres rurais. Suas competências, conforme estabelecido no Decreto, são:

I - Formular, propor e implementar políticas públicas e elaborar ações transversais que levem em conta as necessidades de inclusão social e econômica das mulheres do campo, das florestas e das águas, inclusive as jovens e LGBTQIA+; II - coordenar esforços para a redução da pobreza no meio rural, com ações voltadas para as mulheres do campo, das florestas e das águas; III - contribuir na formulação e na implementação de políticas públicas voltadas para a autonomia das mulheres do campo, das florestas e das águas; IV - promover estudos e diagnósticos sobre as políticas para mulheres jovens ou LGBTQIA+ do campo, das florestas e das águas, com especial enfoque em sucessão rural e violência contra a mulher; V -

supervisionar a execução de programas e ações nas áreas de fomento ao desenvolvimento da produção agroecológica das mulheres; VI - incentivar e fomentar ações voltadas à criação de ocupações produtivas agrícolas e não agrícolas geradoras de renda para mulheres trabalhadoras do campo, das florestas e das águas; VII - elaborar, promover e avaliar a execução de programas e projetos de promoção de igualdade de gênero, raça e geração; VIII - acompanhar, supervisionar, fiscalizar e gerir contratos e convênios voltados às mulheres do campo, das florestas e das águas; IX - manter articulação com órgãos do Ministério para garantir o acesso das mulheres do campo, das florestas e das águas às políticas públicas implementadas por este Ministério; e X - formular ações e programas que contribuam para a ampliação da participação das mulheres rurais nos diversos espaços de organização social e produtiva da agricultura familiar (Brasil, 2023).

A recente retomada da agenda das mulheres pelo Governo Federal foi acompanhada pelo retorno do diálogo com as organizações e movimentos de mulheres rurais. No contexto da realização da VII Marcha das Margaridas, que reuniu mais de 100 mil mulheres nos dias 15 e 16 de agosto em Brasília (DF), o governo recebeu a pauta, estabeleceu negociação e respondeu as demandas das mulheres com a retomada de ações, como o PNDTR e a criação de novos programas, como o Programa Cidadania e Bem Viver e Quintais Produtivos para Mulheres Rurais.

Apesar dos avanços, fruto de políticas específicas para as mulheres rurais implementadas no período de 2003 a 2016, os desafios para a superação das desigualdades entre mulheres e homens do campo, das águas e das florestas continuam manifestes e latentes. As mulheres seguem sem ter assegurados seus direitos à terra, às políticas e à autonomia econômica. Assim, permanece válida a premissa de que a construção da igualdade no campo passa pelo acesso das mulheres ao trabalho produtivo, de forma a garantir que elas desenvolvam sua autonomia econômica nas unidades de produção.

A presença e a contribuição das mulheres no meio rural foram reveladas pelo Censo Agropecuário de 2017. Elas representavam 19% dos gestores dos 5,07 milhões de estabelecimentos mapeados no Censo Agropecuário, um aumento significativo comparado aos 12,7% registrados em 2000. No acesso à terra, apenas 19,7% das mulheres da agricultura familiar e 15,2% do segmento não familiar tinham acesso à terra. O percentual de mulheres sem-terra era de 29,87%. Por outro lado, quando detentoras de terras, elas possuíam áreas menores em relação aos homens: 22,6% das mulheres da agricultura familiar, na condição de proprietária, concessionária ou assentada, tinham áreas com até 20 hectares.

As mulheres rurais trabalham e resistem no campo, criando formas de superar as várias desigualdades que estão submetidas, como o limitado acesso aos recursos produtivos. Em relação ao acesso às máquinas agrícolas, que podem diminuir o tempo de

trabalho, dar mais qualidade de vida às mulheres e facilitar a produção de alimentos, elas têm menor acesso que os homens. Como ilustrado nos dados sobre crédito rural revelados pelo Banco Central, no Brasil, as mulheres acessaram, de 2013 a 2023, apenas 15% do valor total de créditos para compra de máquinas e equipamentos agrícolas, através do Programa Mais Alimentos. Na Região Nordeste, foram acessados apenas 3% dos recursos totais do Programa Mais Alimentos e desses, apenas 16% foram destinados às mulheres (Banco Central do Brasil, 2023).

Quando máquinas e implementos estão presentes no campo, são os homens que as dominam. Nas unidades familiares, os homens, em geral, são os “donos” das máquinas e ferramentas, portanto, detentores de saberes e práticas relacionados ao seu uso. Consideramos que o afastamento das mulheres quanto ao uso dessas tecnologias é, também, consequência da divisão sexual do trabalho, que impera na sociedade e na agricultura familiar.

Para alterar essa realidade, o Estado Brasileiro tem como tarefa incidir sobre esses desafios, formulando e implementando políticas públicas capazes de fortalecer as mulheres rurais e de promover sua autonomia econômica no campo, nas águas e nas florestas. É sobre as iniciativas que começaram a ser desenvolvidas pelo Governo Federal brasileiro em 2023 que falaremos a seguir.

## **2. As políticas públicas para as mulheres no rural brasileiro**

### **2023 - retomando o processo das políticas para as mulheres**

O início do governo Lula, em 2023, foi um marco para a retomada das políticas para a agricultura familiar, a reforma agrária e o desenvolvimento rural mais inclusivos e igualitários. A retomada das políticas para as mulheres foi uma das primeiras iniciativas do MDA para combater a desigualdade entre homens e mulheres, reduzir a pobreza e promover o fortalecimento da autonomia das mulheres e do bem viver.

Entre os anúncios do Dia Internacional das Mulheres, o governo recriou o Programa de Organização Produtiva e Econômica de Mulheres Rurais e disponibilizou, por meio do Edital de Chamada Pública de ATER 001/2023, da ATER para as Mulheres Rurais Mulheres Rurais: Autonomia, Alimentação e Vidas Saudáveis, 50 milhões de reais para projetos de mulheres. No segundo semestre foram criados o Programa Cidadania e Bem Viver da Mulher Rural, que retomou as ações dos mutirões de documentação, e o Programa de Quintais Produtivos para as Mulheres, anunciado no contexto da Marcha das Margaridas.

Nosso ponto de vista é que os programas criados podem ser compreendidos numa perspectiva integrada. Conjuntamente, buscam assegurar às mulheres rurais o acesso às políticas e ações do Estado que contribuem para afirmar seus direitos à cidadania, autonomia econômica e participação social. Os programas reconhecem os direitos de

todas as mulheres rurais, considerando sua diversidade enquanto agricultoras familiares, as assentadas da reforma agrária, da agricultura familiar, extrativistas, pescadoras artesanais e agricultoras, de povos indígenas, comunidades quilombolas e de povos e comunidades tradicionais.

Figura 1 – Programas criados pelo governo federal para as mulheres rurais



Fonte: Elaborada pelas autoras (2024).

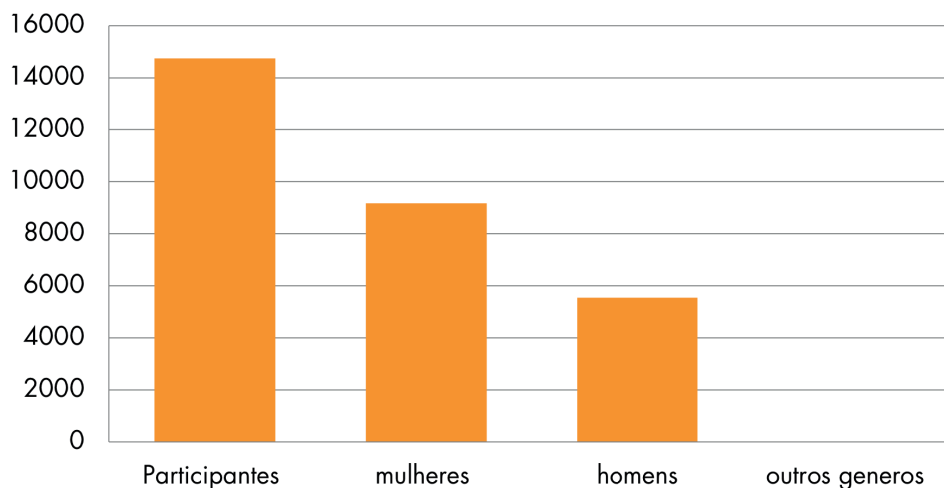
O Programa Nacional de Cidadania e Bem Viver para Mulheres Rurais, instituído pelo Decreto n.º 11.641, de 16 de agosto de 2023, prevê a garantia de acesso à documentação civil básica, à titulação conjunta da terra e ao território, para que as mulheres do campo, das águas e das florestas tenham acesso a uma vida com dignidade, a partir de seus direitos civis, políticos e sociais assegurados. Com vistas à promoção da igualdade de gênero, raça, etnia e geração, o Programa reconhece as mulheres rurais enquanto cidadãs, promovendo o desenvolvimento rural e territorial e a cidadania, além de responsabilizar os homens, as mulheres, a sociedade e o Estado pelo trabalho do cuidado e da reprodução da vida.

O acesso à documentação civil básica e à titulação das terras ocupadas por mulheres integra o Programa Cidadania e Bem Viver, que também possui ações de promoção da autonomia das mulheres rurais, a garantia de direitos e o combate à violência de gênero através de políticas públicas específicas, bem como a inclusão das mulheres rurais nos processos produtivos por meio da promoção do bem viver, e a promoção de tecnologias e equipamentos que facilitem a produção e reduzam a jornada de trabalho e o tempo dedicado às atividades domésticas e de cuidados.

A retomada dos Mutirões de Documentação, assegurando o direito das mulheres à cidadania, foi coordenada pela SMR e se deu em parceria com a Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFDT) e o INCRA.

Foram realizados 30 Mutirões de Documentação nos estados que integram a área de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), totalizando 10 estados brasileiros<sup>4</sup> (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Detalhamento do atendimento dos mutirões realizados no âmbito do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)



Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Participaram 14.740 pessoas, sendo 9.167 mulheres (69,19%), 5.552 homens e 21 outros gêneros. Esses eventos deram início a processos para emissão de mais de 14 mil documentos, por meio do acesso à documentação civil, trabalhista, jurídica e ao Cadastro Nacional da Agricultura Familiar.

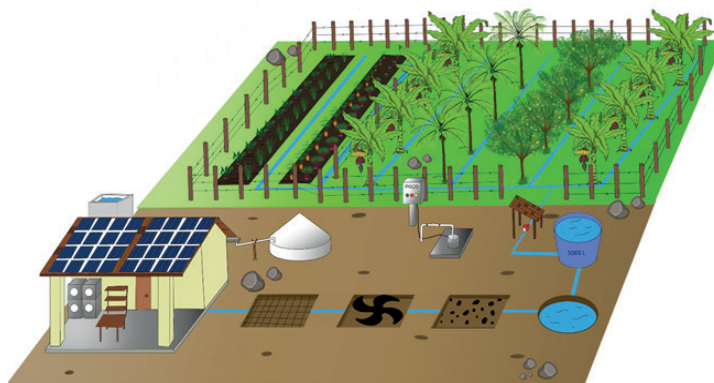
Em outro eixo do Programa Cidadania e Bem Viver, a SMR estruturou uma estratégia de compartilhamento da responsabilidade pelo trabalho de cuidados, assegurando às mulheres rurais o acesso a equipamentos públicos para lavagem de roupa, assim contribuindo para a redução do tempo que elas dedicam ao trabalho doméstico. Como premissa, esta estratégia considera que, com mais disponibilidade de tempo, as mulheres rurais podem se dedicar melhor e ampliar suas atividades produtivas, avançando na sua autonomia econômica.

Em parceria com a Universidade Federal do Semiárido (UFERSA), a SMR, em parceria com a Secretaria de Agricultura Familiar e Agroecologia (SAF), investiu R\$ 3.663.263,60 na estruturação de nove Lavanderias Coletivas Agroecológicas em Assentamentos Rurais e Comunidades Quilombolas nos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Ceará e Piauí. Este se constituiu projeto inovador, por meio do qual mulheres poderão utilizar máquinas elétricas para lavagem de roupas.

<sup>4</sup> Os mutirões ocorreram nos estados do Rio Grande do Norte, Bahia, Piauí, Maranhão, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Sergipe, Alagoas e no Espírito Santo, com o estado de Alagoas realizando o maior número de Mutirões da Documentação.

A estrutura das Lavanderias Coletivas Agroecológicas, ilustrada na Figura 1, foi planejada para utilizar de forma sustentável os recursos naturais, associando equipamentos de energia solar e práticas de reuso de água, na produção de alimentos.

Figura 2 – Ilustração da Lavanderia Coletiva Agroecológica



Fonte: Projeto Lavanderias Coletivas e Agroecológicas - UFERSA, 2023.

As lavanderias serão instaladas em áreas coletivas de assentamentos rurais ou comunidades tradicionais quilombolas e possibilitarão às mulheres o acesso a atividades de formação e orientação técnica para a gestão coletiva do equipamento público e para o desenvolvimento de atividades produtivas e práticas agroecológicas para produção de alimentos. Neste aspecto, o Programa Cidadania e Bem Viver se conecta com os demais programas ao viabilizar o acesso à documentação, disponibilização de tempo e conhecimento técnico para o desenvolvimento de atividades produtivas, como os quintais agroecológicos, e econômicas, a partir da organização produtiva.

O Programa Quintais Produtivos para Mulheres Rurais, instituído pelo Decreto n.º 11.642, de 16 de agosto de 2023, tem como objetivo promover a autonomia econômica das mulheres rurais por meio da estruturação de quintais produtivos, da articulação de mulheres em grupos ou organizações, do apoio à produção e comercialização de alimentos através do acesso às políticas públicas, do acesso a equipamentos, máquinas, implementos, utensílios e insumos, além do uso de tecnologias sociais de acesso à água, necessários para a produção de alimentos nos quintais.

Assim, o Programa busca contribuir com a produção sustentável de alimentos saudáveis, a segurança alimentar e nutricional das famílias, a geração de renda e autonomia econômica das mulheres rurais, o fortalecimento do associativismo e do cooperativismo, o incentivo ao trabalho colaborativo e à troca de experiências, bem como o acesso a tecnologias sociais de acesso à água. Ao mesmo tempo, o Programa valoriza e fortalece o trabalho que as mulheres já realizam no entorno de suas casas, conciliando o trabalho



produtivo, com trabalho de cuidado. Reafirmamos, aqui, que mais autonomia de tempo é a chave para maior autonomia econômica e para que as mulheres possam participar de espaços coletivos de gestão social e atuação política.

No contexto do Programa, o MDA disponibilizou R\$ 20 milhões de reais para a estruturação de 10 mil quintais produtivos de mulheres. Foram formalizadas parcerias com cinco organizações da sociedade civil<sup>5</sup>. Além de metas para a estruturação dos quintais, por meio da aquisição de sementes, mudas, pequenos animais e outros insumos e equipamentos necessários para aumentar a produção de alimentos nestes espaços, os projetos preveem atividades de capacitação e orientação para a segurança alimentar, a geração de renda e organização produtiva.

Ao estimular a realização de atividades coletivas, a troca de experiência e a constituição de grupos de mulheres, os projetos encontram conexão com a estratégia de fortalecimento das organizações produtivas, institucionalizada pelo Programa de Organização Produtiva e Econômica para as Mulheres Rurais. O Programa foi criado pelo Decreto n.º 11.452, de 22 de março de 2023, e anunciado pelo Governo Federal no contexto das comemorações do 8 de março, Dia Internacional da Mulher, com vistas a fortalecer os grupos e organizações produtivas e econômicas das mulheres por meio da integração de políticas de ATER, crédito e acesso aos mercados.

O objetivo do programa é promover a diversificação e o fortalecimento das atividades produtivas dos grupos e organizações de mulheres, desenvolver produtos com maior qualidade, aprimorar os processos de organização e gerenciamento, contribuindo, assim, para a sua inserção em diferentes mercados. Como primeira medida de execução do Programa, o MDA disponibilizou R\$ 50 milhões de reais para a contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) específicos para mulheres, por meio do Edital de Chamada Pública de ATER 001/2023 de ATER para as Mulheres Rurais Mulheres Rurais: Autonomia, Alimentação e Vidas Saudáveis, publicado pela Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater).

Consideramos que, com assistência técnica e extensão rural, é possível assegurar às mulheres orientação e acompanhamento técnico para implementação de projetos produtivos e ampliação de capacidades de produção e comercialização de alimentos, por meio do acesso a programas de financiamento rural e compras públicas e do estímulo à organização produtiva.

A Anater formalizou parceria com organizações privadas e empresas públicas para execução de 32 projetos de Ater visando atender a 10.190 mulheres em 21 estados brasileiros. Foram investidos R\$38.310.864,00 para a realização de atividades individuais e coletivas, entre elas, visitas de diagnóstico, de planejamento da unidade de

<sup>5</sup> As parcerias foram formalizadas por meio de Termos de Fomento no contexto do Marco Regulatório das Parcerias com Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

produção familiar e de orientação técnica; reuniões de planejamento coletivo; oficinas de capacitação; e encontros de mulheres. Nas atividades coletivas, deverá ser assegurada a corresponsabilização com o trabalho de cuidado. As empresas, ao executarem as atividades coletivas, devem assegurar que sejam ofertados serviços de recreação infantil para que as mulheres que precisarem levar seus filhos tenham melhores condições de participação nas atividades.

As ações do Programa de Organização Produtiva têm estreita interface com o Plano Safra da Agricultura Familiar, em especial, o crédito rural. Na safra 2023/2024, foram anunciados R\$ 71,6 bilhões para as linhas de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com juros mais baixos para produção de alimentos. A redução da taxa de juros, de 5% para 4% ao ano, beneficiou os/as produtores/as de alimentos, como arroz, feijão, mandioca, tomate, leite, ovos, entre outros. Outras medidas impactaram diretamente o acesso das mulheres ao crédito.

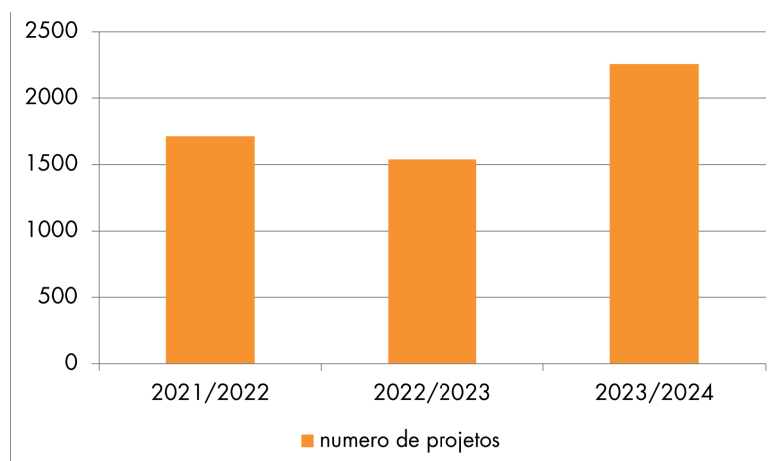
No microcrédito produtivo, ou Pronaf B, como é mais conhecido, o limite de renda anual para o enquadramento do/a beneficiário/a passou de R\$ 23 mil para R\$ 40 mil, ao passo que o limite de crédito passou de R\$ 6 mil para R\$ 10 mil, no caso dos homens, e para R\$ 12 mil, no caso das mulheres. Além disso, o desconto ou taxa de rebate para pagamento no prazo passou a ser de 40% para as operações realizadas nas regiões Norte e Nordeste. Essa é uma das principais linhas de crédito acessadas pelas mulheres rurais.

No Pronaf Mulher – linha de crédito exclusiva para as mulheres desenvolverem atividades agrícolas e não agrícolas, cujos recursos podem ser investidos na implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários; na construção ou reforma de moradias no imóvel rural; na aquisição de equipamentos e de programas de informática voltados para melhoria da gestão dos empreendimentos rurais; na aquisição de matrizes, reprodutores e animais de serviço – criou-se uma faixa diferenciada de juros para aquelas mulheres integrantes de unidades familiares com renda familiar bruta anual de até R\$ 100 mil. As taxas de investimento passaram de 4% para 3% ao ano.

Sabemos que a participação das mulheres no Pronaf vem crescendo, mas que ainda é baixa. Dados do Banco Central do Brasil, do período de julho e dezembro de 2023, indicam que das 1.499.067 operações de crédito realizadas, 35% estavam em nome das mulheres. Dos R\$ 50.643.951.508 reais contratados, apenas 21% foram destinados para os projetos das mulheres.

Na modalidade Pronaf Mulher, na última Safra, foram efetivados 2.258 projetos e contratados mais de R\$ 67 milhões (Gráficos 2 e 3). Houve uma ampliação de 47% no número de contratos e de 161% no volume de recursos contratados em relação à safra anterior (2022/2023).

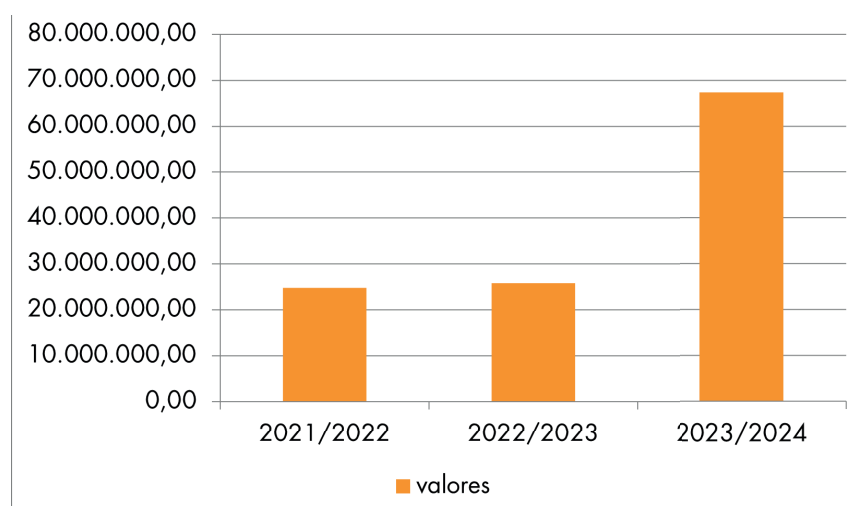
Gráfico 2 – Evolução do número de contratos na modalidade Pronaf Mulher



Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Com relação ao número de contratos também se observou um incremento em relação à safra anterior, ultrapassando mais de 2.000 contratos.

Gráfico 3 – Evolução do valor dos contratos na modalidade Pronaf Mulher



Fonte: Elaborado pelas autoras (2024).

Os projetos financiados pelo Pronaf Mulher estão voltados principalmente para o desenvolvimento de atividades da pecuária. Nas últimas três safras, esta modalidade concentrou cerca de 80% dos contratos e 80% do volume de recursos contratados nesta modalidade.

Com o Programa de Organização Produtiva, espera-se ampliar o acesso das mulheres ao crédito disponibilizado pelo Pronaf, assim como aos programas de compras públicas. Nesse sentido, a retomada do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no início de 2023 assegurou às mulheres mais oportunidade para comercializar sua produção, fortalecer suas organizações produtivas e avançar na sua autonomia econômica. Nesse ano, o orçamento do PAA executado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) cresceu de R\$2,6 milhões para R\$716 milhões em 2023. Somando o orçamento da Conab, do MDA e do MDS, alcançou a cifra de 1 bilhão de reais. As mulheres passaram a ter assegurada a sua participação no Programa, por meio do Decreto n.º 11.802, de 28 de novembro de 2023.

Para elas, assegurou-se a participação mínima de 50% na execução do Programa, considerando o conjunto de suas modalidades. Em 2023, 35.359 mulheres acessaram as modalidades do PAA operacionalizadas pela Conab, representando 73% do total de 48.630 fornecedores. Elas foram maioria das fornecedoras em todas as regiões, com exceção da região Sul. Os maiores números de mulheres fornecedoras estão nos estados da Bahia, Maranhão e Minas Gerais. Foram contratados 587 projetos exclusivos de mulheres, totalizando R\$ R\$119 milhões de reais e um volume de 16 mil toneladas de alimentos, sendo 80% farináceos, frutas, legumes e verduras, raízes e tubérculos. Os maiores números de projetos foram verificados nos estados da Bahia, Maranhão, Piauí e Minas Gerais.

Na modalidade Compra com Doação, via Termo de Adesão com Estados e Municípios, operacionalizada pelo MDS, as mulheres representaram 48% do total de 28.261 fornecedores em 2023. A região Nordeste se destacou pelo maior número de mulheres fornecedoras, ultrapassando a participação masculina. Elas também foram maioria nos estados do Maranhão, Bahia, Alagoas, Sergipe, Paraíba, Amapá e Goiás. Os números são equivalentes nos estados do Rio Grande do Norte e Espírito Santo. Elas ainda são minoria nos estados do Tocantins, Roraima, Pará, Amazonas, Acre, Piauí, Pernambuco, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Paraná.

Outras medidas inovadoras foram implementadas para assegurar a participação das mulheres nas compras públicas. Na modalidade Compra Institucional do PAA, que passou a ser regulamentada pela Lei n.º 14.628, de 20 de julho de 2023, foi assegurado que 30% dos recursos destinados à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal deveria ser adquirido dos agricultores familiares e de suas organizações. Na regulamentação da Lei, deverá ser especificado a participação das mulheres. No Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), dos 30% dos produtos adquiridos da agricultura familiar, 50% devem ser comprados das mulheres rurais.

Além de assegurar a participação das mulheres nas compras públicas, o Programa de Organização Produtiva e Econômica de Mulheres incorporou estratégias para ampliar as oportunidades de negócios para as mulheres do campo, das águas e das florestas. Por meio da SMR, o MDA firmou parceria com a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil) visando realizar ações conjuntas para a qualificação das organizações de mulheres rurais e apoio para acesso à mercados internacionais. Por meio do mapeamento e diagnóstico das organizações de mulheres deverão ser identificadas e analisadas as potencialidades e as lacunas a serem supridas para que possam realizar a comercialização de seus produtos em mercados internacionais. Cerca de 20 organizações de mulheres serão beneficiadas com ações de apoio para divulgação de seus produtos e participação em ações de promoção comercial, como rodadas de negócios e feiras internacionais.

A criação dos Programas e as ações iniciadas foram constituídas no contexto de reconstrução dos espaços de diálogo e participação social, com a retomada do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS). Na retomada deste colegiado, constituiu-se o Comitê Permanente de Mulheres Rurais, espaço designado nos decretos que criaram os Programas de Cidadania e Bem Viver, Quintais Produtivos e Organização Produtiva e Econômica de Mulheres, como instâncias de participação e controle social das organizações e movimentos de mulheres rurais.

Por fim, ressaltamos que o diálogo e a interação entre sociedade civil e governo em torno das políticas para as mulheres rurais ocorreu também no contexto da articulação internacional com a atuação do Brasil na Reunião Especializada da Agricultura Familiar no Mercosul, que assumiu a presidência pró-tempore no segundo semestre de 2023. A SMR passou a participar do Comitê de Gênero da REAF e levou para o debate as iniciativas brasileiras que estão em curso, fomentando o diálogo e intercâmbio de experiências entre os países membros do Mercosul.

### 2024 - As políticas para as mulheres sob um novo ciclo de planejamento (Plano Plurianual 2024-2027)

A construção do novo PPA do Governo Federal para o período de 2024 a 2027, instituído pela Lei n.º 14.002, de 10 de janeiro de 2024, sinaliza para um caminho de consolidação das políticas, programas e ações para as mulheres rurais constituídas em 2023. No Programa Finalístico 1191 – Agricultura Familiar e Agroecologia – consta o Objetivo Estratégico 344, de fortalecer a autonomia econômica e produtiva de mulheres rurais por meio dos mutirões de documentação, com o intuito de facilitar o acesso das mulheres à documentação civil e trabalhista, bem como fortalecer a estruturação de quintais produtivos; o fomento aos serviços de ATER; a ampliação do acesso ao crédito; e o apoio para o acesso das mulheres aos programas de compras públicas da agricultura familiar e aos mercados locais, nacional e internacional.

Com esta medida, o governo assegurou, também, a criação de uma Ação Orçamentária – Apoio à Organização Econômica e Promoção da Cidadania e o Bem Viver de Mulheres Rurais – destinada a receber o orçamento público que será aplicado diretamente na execução dos Programas criados, que, em 2024, foi da ordem de R\$ 47 milhões. Assim, no primeiro semestre de 2024, as ações foram de continuidade.

Foram formalizados dois Termos de Execução Descentralizada (TED), um com o Incra, que vai dar continuidade aos Mutirões de Documentação em todo o território nacional; e outro com o Instituto Federal de Piauí, que, em parceria com o Consórcio Nordeste, viabilizará a realização dos Mutirões na região nordeste.

No âmbito do Programa Quintais Produtivos, foi lançado o segundo Edital de apoio a projetos para estruturação de quintais e organização produtiva das mulheres, com ampliação dos recursos para 3 milhões de reais. No âmbito do Programa de Organização Produtiva e Econômica de Mulheres foi lançado o primeiro edital de apoio a projetos, visando estruturar e qualificar as atividades produtivas e econômicas realizadas pelas mulheres em grupos informais, associações e cooperativas. O volume de recursos do edital foi da ordem de 3 milhões de reais.

## **Considerações Finais**

Reconhecemos que a retomada do ciclo democrático no Brasil, em 2023, que culminou no retorno de Lula à Presidência da República, tornou-se um ponto decisivo nos processos de revitalização das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável e solidário, de superação da pobreza e da redução das desigualdades sociais, inclusive de gênero e étnico-racial. A criação da Subsecretaria de Mulheres Rurais no MDA reflete o compromisso do Governo Federal em enfrentar as desigualdades entre homens e mulheres, por meio de políticas de garantia dos direitos das mulheres como cidadãs e de promoção da sua autonomia, reconhecendo-as como sujeitos de direito.

A retomada do processo de construção de políticas em diálogo e interação com as organizações e movimentos de mulheres rurais demonstra o reconhecimento de uma trajetória já experimentada, que resultou em importantes políticas que mudaram a vida das mulheres, como o reconhecimento da legitimidade das demandas e proposições apresentadas pelas mulheres. As políticas retomadas e as novas iniciativas estão em curso e carecem de tempo e mais investimentos para gerar os impactos almejados pelas mulheres, pelo governo e pela sociedade.

## Referências

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de Dados do Crédito Rural**. 2023. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>.

BUTTO, Andrea L. Políticas para as mulheres rurais: autonomia e cidadania. In: BUTTO, Andrea L.; DANTAS, Isolda (Orgs.). **Autonomia e cidadania: políticas de organização produtivas para as mulheres no meio rural**. Brasília, MDA, 2011, p. 11-34.

BUTTO, Andrea L. ; Hora, Karla. Mulheres e reforma agrária no Brasil. In: LOPES, Adriana; BUTTO, Andrea. **Mulheres na Reforma Agrária – a experiência recente no Brasil**. Brasília, MDA, 2008, p. 19-39.

BUTTO, Andréa L. *et al.* (Orgs.). **Mulheres rurais e autonomia: formação e articulação para efetivar políticas públicas nos Territórios da Cidadania**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014.

BUTTO, Andrea L. **Movimentos sociais de mulheres rurais no Brasil: a construção do sujeito feminista**. 277f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**. Disponível em: <https://censoagro2017.ibge.gov.br/resultados-censo-agro-2017.html>

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Governo lança programa Mais Alimentos para ampliar a agricultura familiar**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2023/junho/governo-lanca-programa-mais-alimentos-para-ampliar-producao-de-maquinas-a-agricultura-familiar>

MOURÃO, Patrícia de L. **Mulheres do campo, das águas, da floresta e da esplanada: interações, avanços e desafios na produção de políticas públicas**. 264f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

# Assessoramento Técnico contínuo às famílias agricultoras na perspectiva agroecológica e da convivência com o Semiárido

Carlos Henrique de Souza Ramos<sup>1</sup>

## Introdução

Esse capítulo aborda, de forma breve, um histórico da Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil como forma de contextualizar o rompimento paradigmático trazido pela PNATER-2003. A crise do modelo hegemônico foi acompanhada de crise da ATER pública, calcada na transferência de tecnologias mediante um processo difusionista, caracterizado por uma relação sujeito-objeto, no sentido de promover uma modernização da agricultura brasileira. A diversidade de modelos e metodologias de ATER surgidos depois da década de oitenta traz anseios da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais, que são defendidos na PNATER-2003, notadamente com a perspectiva da transição agroecológica. Elencando como parte dessa diversidade, o capítulo trata também sobre a experiência do Pró-Semiárido na Bahia, que se aproxima bastante do que defendia a PNATER-2003, embora tenha ocorrido uma significativa modificação do seu conteúdo ao ser regulamentada em 2010.

Discorrer sobre a experiência do Pró-Semiárido se faz importante em razão de o Projeto de desenvolvimento rural ter rompido com o clientelismo e de democraticamente ter chegado aos mais pobres, mediante a utilização de um método mais justo de seleção de comunidades rurais. Esse novo cenário foi possível porque o Projeto utilizou a teoria de desenvolvimento territorial de planejamento ascendente e endógeno, identificando Territórios Rurais marcados pela exclusão, principalmente em razão da falta de oportunidades, desorganização e baixo acesso às políticas públicas.

O Projeto implementado na Bahia, desde 2016, também rompeu com as diretrizes da velha forma de prestar o serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural aos agricultores, majoritariamente de caráter produtivista e difusionista, ao adotar um processo de assessoramento técnico contínuo com base no construtivismo de Jean Piaget, bem como baseado ainda na visão de comunicação de Paulo Freire e na teoria da complexidade de Edgar Morin. Outrossim, o Projeto adotou a agroecologia nas suas dimensões científica, tecnológica e de movimento político social, e valorizou o saber do agricultor foi considerado, que, junto ao conhecimento da equipe técnica, composta por organizações não governamentais, construiu um conhecimento novo junto

<sup>1</sup> Cia. de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR)



às famílias agricultoras. A metodologia foi reforçada pela instalação de um processo de formação continuada de técnicos e agricultores através da criação do Núcleo de Estudos Agroecológicos e de Convivência com o Semiárido, alicerçado em diversos indicadores de transição agroecológica e no método de educação de adultos desenvolvido por Paulo Freire.

## **1. Histórico da assistência técnica e extensão rural no Brasil – um breve resumo**

A extensão rural no Brasil tem início no ano de 1948, com a missão de superar o atraso da agricultura tradicional, mediante a promoção do progresso técnico da agropecuária no sentido de inserir os agricultores no mercado. O serviço foi estruturado a partir do modelo extensionista instalado nos Estados Unidos desde 1920, o qual, por sua vez, havia obtido êxito na modernização da agricultura norte-americana. O contexto geopolítico à época envolvia uma disputa ideológica entre Estados Unidos e União Soviética, daí a América Latina ter sido palco de investimentos norte-americanos em razão da estratégia de combater a suposta progressão comunista no continente.

Esse processo foi bem aceito pela aristocracia brasileira em virtude do apoio ao seu domínio político, num ambiente de industrialização e urbanização do país, pois respaldava a ideia de progresso técnico, inserção do Brasil na economia mundial e a possível melhoria da qualidade de vida da população. Entretanto, se mostrou retrógrado por não contestar e nem pretender explicar as mudanças nas estruturas sociais necessárias naquele momento para solucionar as precárias condições de camponeses e trabalhadores rurais. Ao contrário, reforçou os vínculos internacionais de dependência da economia brasileira ao capital estrangeiro. Agravando os problemas já existentes.

A partir do pressuposto de que atitudes e comportamentos das famílias agricultoras eram inadequados e insuficientes para melhorar seus níveis de renda e livrá-los da pobreza, a extensão rural surgiu com o objetivo de lhes levar informações e conhecimentos técnicos para melhorar os seus níveis de renda e retirá-los da condição de atraso. As causas desta situação de pobreza eram atribuídas aos próprios camponeses e não às estruturas político-econômicas que historicamente criaram obstáculos e impedimentos ao seu desenvolvimento mesmo. Os métodos de trabalho não levavam em consideração os conhecimentos, as práticas e as experiências agrícolas, individuais ou comunitárias, dos agricultores envolvidos nas ações, mas apenas transmitia conhecimentos e demonstrava técnicas validadas em outros contextos.

A implementação da extensão rural, então, passou a ser calcada na transferência dos resultados científicos obtidos pela pesquisa agropecuária, influenciados pelos interesses das indústrias produtoras de insumos e máquinas, e que serviriam para alcançar os objetivos de aumentar a produção de gêneros alimentícios. O pretense modelo de modernização

rural instalou, nessa circunstância, um processo linear envolvendo a pesquisa agropecuária e a extensão rural, que finalizava na família agricultora. Essa dinâmica, conhecida como difusão de tecnologias, tem como etapas intermediárias a transferência do conhecimento gerado na pesquisa para a extensão rural e dessa para a família agricultora, que tem a opção de adotá-lo ou rejeitá-lo. Os princípios difusionistas consideram a difusão e a alocação de ideias novas como uma transferência de certos traços de cultura de uma área civilizada a outra não-civilizada, como também pretendem estender os conhecimentos gerados nos campos experimentais até os agricultores. Nesse processo, cabia à extensão arrolar recursos aos agricultores, por meio do crédito rural, aos que satisfizessem a um determinado perfil, conduzindo-os à adoção de pacotes tecnológicos oriundos da revolução verde mediante a disseminação de sementes melhoradas, uso intensivo de insumos industriais e mecanização, com a pretensão de promover um vasto aumento na produção e produtividade agropecuária. Deste modo, nessa época foi possível observar a transição no Brasil de país amplamente agrário, a desencadear um processo industrial com a adoção do modelo de desenvolvimento rural baseado na difusão de pacotes tecnológicos modernizantes. Se, por um lado, a mecanização intensiva dispensou mão de obra rural para a indústria e a construção civil, por outro, as políticas de pesquisa agropecuária, crédito rural e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) foram voltadas para o fortalecimento desse modelo.

Vale ressaltar que as ações de modernização agrícola implementadas a partir da década de setenta não enfatizaram a necessidade de pesquisa local, de dialogicidade e de reconhecimento de saberes, nem tampouco reconheceram a diversidade de agriculturas presentes nos territórios brasileiros. Além de não buscar alternativas ao modelo difusionista, a ATER fez uso de métodos pouco participativos, engessados por uma sequência baseada na persuasão-adoção-assistência, e colocados em prática mediante um amplo programa de crédito rural.

O modelo de ATER brasileiro, público e gratuito, alcançou a sua culminância na década de 70 e início dos anos 80. Todavia, a década de 80 foi marcada por mudanças no setor, a partir das quais a economia de gastos públicos motivou uma redução da disponibilidade dos recursos governamentais para o crédito rural e para o serviço de ATER, o que incentivou as adversidades no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) e a extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), em 1990, evidenciando a crise das entidades estaduais de ATER.

Em que pese a Constituição Federal de 1988 determinar que as políticas agrícolas contemplassem especificamente os serviços de ATER, o marco legal sofreu inúmeras alterações. O fato é que, na legislação pós-Constituição de 1988, os serviços de ATER só receberam um tratamento específico com a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a Lei

Agrícola como foi denominada, a qual, por sua vez, reitera o paradigma produtivista da difusão de tecnologias.

Entretanto, desde 1985, com o fim do regime militar, tomou corpo o movimento da agricultura alternativa, o qual trouxe debates sobre agroecologia, reforma agrária e atribuições do serviço público. Um ano antes, em 1984, foi realizado o I Encontro Brasileiro de Agricultura Alternativa, em Petrópolis – RJ, quando começaram a surgir diversos estudos questionadores do modelo modernizador. A crítica ao difusionismo produtivista e à modernização agrícola baseou-se principalmente na exclusão dos sujeitos historicamente marginalizados e na transferência vertical da tecnologia gerada pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). A partir de então, a Sociedade Civil organizada teve ampla participação na construção de uma nova visão da ATER. Rodrigues (1997) aponta que, nesse período, predominou o humanismo crítico na ATER brasileira, o qual pautava o empoderamento dos agricultores familiares, o papel do Estado como parceiro e delegava ao extensionista o diálogo horizontal e democrático. A nova proposta baseou-se amplamente na visão freireana de valorização dos saberes locais e na construção coletiva de soluções, capitaneadas pelos próprios agricultores, sendo o extensionista intermediador deste processo.

Nesta conjuntura, as organizações não governamentais (ONGs), os sindicatos e as organizações de agricultores passaram a ter papel de destaque em experiências regionais de ATER. Simultaneamente, algumas empresas revendedoras de máquinas e insumos agrícolas também assumiram este papel, prestando assistência técnica através da recomendação de receituário e uso de seus produtos.

Estas ONGs passaram a adotar princípios e metodologias da Agroecologia no final da década de 1980, através de uma abordagem que preza pelo estímulo aos mercados locais, valorização do saber e tecnologias tradicionais na produção de base ecológica, estratégias de soberania alimentar, preservação de sementes crioulas, entre outras questões (Luzzi, 2007). Luzzi (2007) também afirma que, desde o início da década de 1990, houve a disseminação dos princípios agroecológicos entre importantes ONGs de extensão rural, o que levou, entre outras consequências, à projeção da Agroecologia como movimento social a partir da rearticulação das bases do movimento da Agricultura Alternativa no Brasil.

## **2. O diferencial da PNATER de 2003**

A Extensão Rural, motivada pela evolução econômica, política, social e cultural e pela necessidade de implementação de políticas públicas para atender às demandas do meio rural, passou por diversas fases de reorganização de suas metas e finalidades. O argumento central do difusionismo produtivista como orientador das concepções e práticas extensionistas continuava a ser criticado em razão da exclusão dos pequenos agricultores,

que não conseguiam seguir a dinâmica capitalista (Dias, 2007), bem como das implicações negativas à sociedade e ao meio ambiente geradas pelas ações direcionadas à difusão do pacote tecnológico da Revolução Verde. Em decorrência, as instituições de ATER passaram a ser objeto de críticas e questionamentos internos e externos, os quais culminaram, no início dos anos 1980, na emergência de um movimento de “repensar a extensão rural” em todo o país.

Em 2003, após um período de inexistência de políticas públicas consistentes para a ATER, surgiu a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), com o propósito de realizar a transição para a agricultura de base ecológica e atender às novas demandas da sociedade por um modelo produtivo pautado no desenvolvimento sustentável (Lima *et al.*, 2017). A conjuntura política e socioambiental que marcou o início do século XXI foi caracterizada pela forte influência dos ideais do desenvolvimento sustentável, expresso no Relatório Brundtland (Nosso Futuro Comum), elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e publicado pelas Nações Unidas em 1987. Ela também teve influência pela consolidação de um governo democrático e popular, que procurava criar mecanismos de participação e controle social das políticas públicas no Brasil. Nessas circunstâncias, a PNATER foi elaborada buscando instituir novas bases teórico-metodológicas para a evolução de uma prática extensionista mais enlaçada com a sustentabilidade dos sistemas produtivos e com a promoção da emancipação de grupos sociais até então excluídos das políticas de ATER no país.

Em 2003, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a ser responsável pelas atividades de ATER, como estabelece o Decreto N° 4.739, de 13 de junho daquele ano. Por delegação da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), um grupo de técnicos coordenou a elaboração da nova política de ATER, promovendo um amplo processo de consulta, a partir de audiências, encontros e seminários envolvendo representações dos agricultores familiares, de movimentos sociais e de prestadoras de serviços de ATER governamentais e não governamentais. Este processo, democrático e participativo, envolveu mais de 100 entidades e mais de 500 pessoas, e levou à construção de alguns consensos e a um conjunto de acordos, o que redundou no documento que sintetiza a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (MDA, 2004).

A PNATER de 2003, tendo como suporte os princípios do desenvolvimento sustentável, propôs mudanças na Assistência Técnica e Extensão Rural brasileira, buscando romper com o difusionismo e com as práticas tecnicistas. Pautou suas orientações na agricultura de base ecológica, na perspectiva do uso racional dos recursos e da preservação ambiental, bem como na ação qualificada de agentes extensionistas (Caporal, 2009). O seu texto original terminou por apresentar uma explícita e consistente perspectiva por trazer um conjunto alternativo de ideias e valores contrários ao que historicamente defendia a ATER hegemônica.

A partir de então, passou-se a ser exigido um novo perfil dos extensionistas, para que atuassem como facilitadores das ações e serviços de ATER, baseando-se em técnicas que fomentassem a participação e o diálogo com as famílias agricultoras. Para Caporal (2011), a PNATER-2003 incorporou mudanças que vinham sendo sugeridas havia anos, dentre as quais se destaca uma orientação fundamental para os tempos atuais: promover o desenvolvimento rural sustentável com base nos princípios da Agroecologia.

A PNATER-2003 apontava que a ATER deveria perseguir o desenvolvimento rural sustentável mediante a utilização de métodos e técnicas que propiciassem a transição agroecológica no sentido de alcançar estilos de agriculturas sustentáveis, baseadas nos preceitos da Agroecologia. Dessa forma, constitui-se na primeira política pública da esfera federal a incluir a Agroecologia como uma ciência orientadora. Esse fato, por si só, já adianta a necessidade de alterações substanciais no manejo dos agroecossistemas e no modelo tecnológico, forçados nos pacotes tecnológicos da Revolução Verde e esculpidos nos parâmetros da dita “modernização”.

A PNATER propôs uma série de diretrizes inovadoras, estabelecendo que a prestação de serviços deveria ser pautada por metodologias participativas, gratuita, ter os princípios agroecológicos como diretriz técnica e a agricultura familiar como público exclusivo. O documento ainda explicita que a gestão da política (planejamento, monitoramento e avaliação) deveria ser compartilhada com a sociedade civil via conselhos municipais, regionais, estaduais e federal, dos quais participariam representantes de setores estatais, de representação dos agricultores e da sociedade civil organizada (MDA, 2004).

Para Borsatto (2022), fatores estruturais e conjunturais do Estado brasileiro sistematicamente impediram que fossem efetivadas as inovações contra-hegemônicas previstas na primeira versão da PNATER (como, por exemplo, exclusividade para a agricultura familiar, abordagem multi/interdisciplinar, paradigma tecnológico baseado na Agroecologia, desenvolvimento endógeno, controle social da política, abordagem construtivista e coordenação descentralizada).

A perda da coesão sistêmica e o início de experiências locais de reestruturação ainda pouco estudadas e conhecidas não significaram, para as agências estatais de ATER, uma ruptura com o passado assistencialista, difusionista e produtivista. Ao contrário, este passado firmou-se como uma tradição, uma referência e um saber-fazer que podem até ter se tornado questionáveis e menos relevantes diante da crise instalada e dos desafios colocados às práticas, mas não um passado superado nas competências e habilidades de milhares de extensionistas formados para este tipo de intervenção (Dias, 2007). É preciso também destacar o intenso processo de formação difusionista, tanto *lato sensu* como *stricto sensu*, de uma gama de pesquisadores e professores universitários, em Universidades brasileiras e estrangeiras.

A adoção da Agroecologia como referencial teórico pela primeira versão da PNATER fez com que a Agroecologia ganhasse crescente reconhecimento em espaços que vão além dos restritos à política, principalmente em instituições de ensino e pesquisa. Entretanto, como denuncia Caporal (2011), ao longo do ano de 2009, viria a ocorrer outro processo de debate sobre ATER, desta vez com quase nula participação da sociedade civil. Tratava-se da elaboração do Projeto de Lei nº 5.665/2009, posteriormente transformado na Lei 12.188, sancionada pelo Presidente da República em 11 de janeiro de 2010. Estranhamente, o processo que foi conduzido pela Secretaria da Agricultura Familiar/MDA acabou por excluir a Agroecologia do conjunto das orientações.

A criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) para coordenar e implementar a PNATER em 2013 restaurou os ideais do modelo difusionista. Alicerçada na transferência de tecnologia, a nova agência foi instalada sob a alegação de que pesquisa agropecuária brasileira já havia desenvolvido milhares de projetos, produzido conhecimentos e tecnologias, e que, no entanto, muitas vezes eles não eram adotados pelos agricultores. Esse tipo de diretriz pressupõe uma tecnologia que seja aplicável a qualquer realidade (ou que a realidade se adapte à tecnologia), com limitações para ser aplicado em sistemas complexos e diversos e desvinculado das condições naturais, bem como da valorização dos conhecimentos dos agricultores. Com isso, a ANATER reafirma, portanto, a história hegemônica da ATER brasileira, de cunho produtivista e difusionista, calcada na comunicação sujeito-objeto estabelecida entre os extensionistas e as famílias agricultoras.

### **3. O Pró-Semiárido**

o Pró-Semiárido, projeto coordenado pela Cia. de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR/SDR) com recursos provenientes do Governo do Estado da Bahia, mediante acordo de financiamento junto ao Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) em 2014, tem a sua área de atuação localizada nas áreas rurais de trinta e dois municípios do semiárido da Bahia, na região norte do Estado. Cabe ressaltar que o propósito de desenvolvimento do Pró-Semiárido é contribuir para a redução da pobreza rural por meio da geração de renda, aumento da produção e criação de oportunidades de trabalho, no âmbito agrícola e não agrícola, e do desenvolvimento do capital humano e social, com foco especial em mulheres e jovens.

O Assessoramento Técnico Contínuo (ATC) às famílias agricultoras no Pró-Semiárido tem como seu eixo principal a adesão aos princípios da Convivência com o Semiárido e da Agroecologia. Considerado um projeto político já em curso, a Convivência tem como fundamento uma política de desenvolvimento que envolve as dimensões econômica, humana, ambiental e cultural, científica e tecnológica, visando à ampliação e fortalecimento das experiências locais populares. A Agroecologia, como a ciência do lugar, tem servido

de base para a construção de uma cultura de convivência no semiárido, pois adota como orientação essencial os enfoques pedagógicos construtivistas e de comunicação horizontal, por entender que o desenvolvimento rural passa por uma problematização sobre o real e em cujo processo os atores envolvidos possam encontrar-se em condições de igualdade para o diálogo. Tais metodologias devem permitir a reconstrução histórica das trajetórias de vida e dos modos de produção, de resistência e de reprodução, assim como o descobrimento das relações das comunidades e dos Territórios Rurais com o seu meio ambiente, contribuindo para a identificação do potencial humano e social, como também dos recursos localmente acessíveis.

A ATC no Pró-Semiárido tem sido implementada por 10 entidades do terceiro setor (ONGs), selecionadas através de edital de chamamento público para atender a 13.800 famílias de agricultores familiares, situados em 115 Territórios Rurais, constituídos por 460 comunidades rurais escolhidas por intermédio de um fórum de representantes da sociedade civil regional. A ATC conduziu todo o processo de ordenamento territorial, de planejamento ascendente dos investimentos em diversas categorias, como infraestrutura, equipamentos e formação, os quais foram capazes de proporcionar um processo gradual de mudanças nos agroecossistemas mediante a utilização de um ambiente permanente de capacitação de técnicos e agricultores no âmbito do Núcleo de Estudos em Agroecologia e Convivência com o Semiárido (NEACS). A perspectiva do Projeto tem sido o de construir um processo formativo de técnicos e das famílias agricultoras que possibilite alternativas para o bem viver no campo, valorizando os saberes, a cultura e a realidade local.

O Núcleo é formado por quatro instâncias demonstradas a seguir: (i) Os Encontros Agroecológicos, com a discussão de temas relevantes de interesse para a operacionalização do Pró-Semiárido, bem como a troca de experiências entre todas as entidades que prestam o serviço de ATC; (ii) Os Dias de Estudo, os quais são realizados entre técnicos com vistas à preparação da equipe de ATC para as Rodas de Aprendizagem programadas com os agricultores dos diversos grupos de interesse de cada Território Rural, como também a escolha, leitura e discussão de bibliografia relativa às demandas temáticas dos diversos grupos de interesse, à luz das atividades financiadas pelos Planos de Investimento dos Territórios Rurais (PITR) e a preparação das diversas Rodas de Aprendizagem a serem desenvolvidas com as famílias; (iii) As Rodas de Aprendizagem, por sua vez, compreendem círculos de pesquisa com temática específica, conduzidas pelos técnicos, que exercem um papel instigador e educador, com o objetivo de levar os agricultores a refletirem de forma crítica sobre o tema e sobre a sua prática, mediante um roteiro que traga uma sequência de perguntas e questões norteadoras, registro escrito e fotográfico para elaboração do relato da experiência. Assim, elas resultam num processo de ensaio ou experimentação; e, por fim, os (iv) Encontros Trimestrais de Avaliação, Formação e Programação, com a apresentação de relatos de experiências desenvolvidas com os agricultores (Ramos, 2023).

A movimentação histórica da ATER deixa claro o requerimento de mudanças não somente nos enfoques temáticos do desenvolvimento rural, mas, e principalmente, na superação do paradigma tradicional da relação vertical entre equipe técnica e agricultor (sujeito-objeto) para estabelecer uma nova relação democrática e emancipadora (sujeito-sujeito). O quadro de crise econômica e socioambiental, deflagrado pelos modelos de desenvolvimento pautados pela Teoria da Difusão de Inovações, e já bem conhecidos por todos como pacotes da “Revolução Verde”, carece de ser efetivamente superado e substituído por novos procedimentos teóricos, metodológicos e práticos que promovam o desenvolvimento rural sustentável, a autonomia das populações rurais e o fortalecimento da cidadania. Para tanto, é preciso desenvolver processos educativos que fomentem a construção da consciência crítica dos sujeitos, de forma que eles possam ter cada vez mais compreensão da sua realidade e, com isso, maior possibilidade de atuação, acesso e apropriação dos conhecimentos e organização coletiva. Ao defendermos a cidadania e a autonomia dos sujeitos, estamos negando a passividade, a alienação, a submissão “dos que não sabem”, e estamos afirmando a participação popular, os saberes populares, a conscientização e a formação de sujeitos críticos e ativos, comprometidos com a transformação da realidade que os oprime, por uma realidade de justiça e igualdade para todos.

#### **4. Pressupostos para uma concepção de assessoria técnica contínua**

Ao ponderarmos que a ação da equipe técnica é influenciada pelo tipo ou perfil do público a que se destina, podemos constatar que a ação do profissional está fundamentada principalmente em teorias da comunicação e da pedagogia. É fato que as escolhas teóricas e metodológicas escolhidas com base numa relação sujeito-objeto colocam as famílias agricultoras numa situação de pouca ou nenhuma possibilidade de interferir ou tomar decisões. A inovação é idealizada e planejada como uma sequência simplificada de eventos transmissíveis em que os técnicos mobilizam métodos, instrumentos e recursos para persuadir as famílias a adotá-las. Esse tipo de relação posiciona os agricultores como receptores de conhecimentos estendidos das universidades e centros de pesquisa através do agente denominado extensionista. Estabelecem-se, dessa forma, papéis hierárquicos muito claros entre cientistas, extensionistas e agricultores, numa perspectiva inflexível da crença do poder da tecnologia moderna para solucionar problemas socioambientais complexos mediante os processos denominados de difusionismo e de transferência de tecnologia.

Freire (1983) buscou explicar que o termo extensão se encontra em relação significativa com transmissão, entrega, doação, messianismo, mecanicismo, invasão cultural, manipulação etc. Segundo o filósofo, todos estes termos envolvem ações que, transformando o homem em quase “coisa”, o negam como um ser de transformação do mundo. Além de negar a formação e a constituição do conhecimento autêntico, nega a



ação e a reflexão verdadeiras àqueles que são objetos de tais ações. Com isto não se quer negar aos agrônomos e técnicos em agropecuária, que atuam neste setor, o direito de ser um educador-educando, com os agricultores, educandos-educadores. Pelo contrário, precisamente porque se entende que este é o seu dever, de que esta é a sua tarefa de educar e de educar-se, não se pode aceitar que seu trabalho seja rotulado por um conceito que o nega. O autor também reforça que o conhecimento não se estende daquele que se julga sabedor até aqueles que se julgam não sabedores: o conhecimento se constitui, de fato, nas relações homem-mundo, relações de transformação, e se aperfeiçoa na problematização crítica destas relações (Freire, 2008). Isto demanda um esforço não de extensão, mas de conscientização que, bem realizado, permite aos indivíduos se apropriarem criticamente da posição que ocupam com os demais no mundo. Em Freire (2008) constata-se que esta é a razão pela qual a “educação como prática da liberdade” não é a transferência ou a transmissão do saber nem da cultura; não é a extensão de conhecimentos técnicos; não é o ato de depositar informes ou fatos nos educandos.

A problematização e os desafios para a construção da Pedagogia de uma Assessoria Técnica Contínua – ATC, que de fato seja emancipadora, apontam para a necessidade de focar e valorizar os seguintes elementos:

- 1.** O contexto econômico, ambiental e social do agricultor: a ATC deve promover a capacidade da equipe técnica e dos agricultores de diagnosticarem a realidade e de agirem sobre ela para transformá-la, impregnando de sentido suas vidas. Para isso, é necessário que o técnico conheça e compreenda o contexto cultural, a realidade do agricultor, seu modo de pensar e ver o mundo; suas fontes de informação. Neste campo, também merecem destaque as dimensões socioculturais – costumes, valores, crenças, tradições, saberes – das comunidades tradicionais. A Unidade Produtiva Familiar e a sua inserção no Território Rural são, dessa forma, pontos de partida para que a realidade imediata seja inserida em quadros mais abrangentes, estabelecendo relações com outras dimensões fora do território.
- 2.** As condições objetivas e subjetivas do agricultor: identificar, por meio de diálogos e estudos, as reais condições e necessidades do agricultor, sua consciência da situação – ingênua ou crítica – sua percepção dos limites e possibilidades de organização e participação para a transformação da realidade. A ação de empoderamento do agricultor requer um fazer sensível e imerso na sua realidade, a partir de seu território rural, do seu lugar de vida, convivência, trabalho e relações sociais, de forma que aborde suas problemáticas, reconhecendo seus desafios e potencialidades. É na sua existência concreta (pessoal e coletiva) que os indivíduos se constroem e

reconstróem constantemente pelo diálogo, ora afirmando, ora contrapondo-se, mas, na intrínseca sociabilidade do ser humano, sempre reconstruindo a si e ao coletivo em que atuam. Neste sentido, a prática da equipe técnica passa, também, pela solidariedade, pela afetividade e pelas emoções (elementos constitutivos do humano), sendo que o ouvir e o se fazer ouvir ocupam papéis determinantes neste processo.

- 3.** O saber popular como ponto de partida: os saberes do agricultor, que radicam em seu contexto econômico, ambiental e social, constituem o ponto de partida para a construção de um conhecimento novo e para a transformação da realidade. Daí a importância da leitura do mundo. A construção do conhecimento é um processo dialógico no qual se realiza coletivamente a leitura do mundo e se organiza um conteúdo libertador, em que todos têm o que ensinar e aprender, superando as ideologias que pregam a separação entre o pensar e o agir, entre o conceber e o executar. Não existe saber melhor nem pior, mas saberes diferentes. Nesse sentido, o saber da equipe técnica do Pró-Semiárido não pode ser anulado, mas, sim, aprimorado e cotejado com um conhecimento diferente apropriado pelos agricultores, que, juntos, construirão um conhecimento novo.
- 4.** O planejamento participativo: a democracia participativa tem como fundamento o princípio: “O que pertence a todos deve ser decidido por todos”. O planejamento é o momento privilegiado da decisão sobre as ações a realizar, os rumos a seguir. O planejamento participativo implica a autonomia de cada Território Rural em escolher o seu caminho, considerando que cada experiência é única. A ação transformadora será, necessariamente, dialógica e com relações horizontais, de cooperação entre os sujeitos, de forma a superar as relações de dominação, negadoras da condição humana, porque impedem o outro de ser sujeito do processo, de se libertar. A ação da equipe técnica deverá constituir-se em uma prática libertadora, em que técnicos e agricultores ocupem o lugar de sujeitos da história. No processo de Ordenamento Territorial do Pró-Semiárido, os Planos de Investimento elaborados com os diversos grupos de interesse refletem essa premissa, contudo, o processo de planejamento é contínuo e deve refletir nas decisões tomadas sobre “o que fazer” após a decodificação temática de cada roda de aprendizagem, a partir do que serão elaborados os planos de ação como resultado da problematização, reflexão e conscientização dos Grupos de Interesse.
- 5.** Os princípios agroecológicos e de convivência com o Semiárido: a ATC coadjuvante da construção de um novo modelo de desenvolvimento rural,

baseado na sustentabilidade. O desenvolvimento sustentável requer o exercício de uma consciência crítica do agricultor sobre o impacto ambiental da ação humana e de estratégias agrícolas que preservem o equilíbrio ambiental. A construção do paradigma da transição agroecológica, baseado na tríade ciência/práticas tecnológicas/movimento social, requer uma conexão da equipe técnica com a bibliografia disponível sobre os temas que serão debatidos nas rodas de aprendizagem, mediante a leitura e a discussão do material instrucional disponível como forma de preparação para a decodificação e problematização com os grupos de interesse. Será útil para nortear a discussão nas rodas sobre as práticas adotadas e que carecem de uma evolução no sentido prático da Transição Agroecológica. O trabalho grupal, territorial, associativo e conexões em redes (sementes crioulas, certificação participativa, feiras agroecológicas, recaatingamento etc.) destaca-se como elemento importantíssimo no sentido do fortalecimento do movimento agroecológico.

## **5. Os instrumentos agroecológicos e a mensuração de resultados no Pró-Semiárido**

Essa concepção pedagógica da ATC foi concretizada em instrumentos metodológicos inovadores, dentre os quais se destacam as “rodas de aprendizagem” e os “relatos de experiência”. A criação de “grupos de interesse” nos territórios rurais envolvendo agricultores e agricultoras foi também um procedimento importante para conferir um caráter sistemático aos processos de inovação sociotécnica promovidos pelo Projeto Pró-Semiárido (Petersen, 2022). A criação e implementação do NEACS foi capaz de produzir resultados mensuráveis a partir da utilização de ferramentas como os Indicadores de Transição Agroecológica (ITA), a Escrituração Zootécnica (ANOTE), bem como os Indicadores de Sustentabilidade em Agroecossistemas (ISA), a Avaliação Ecológico-Econômica de Agroecossistemas (LUME) e das Cadernetas Agroecológicas, que, aplicados aos grupos de interesse, foram fundamentais para incrementar a autonomia das famílias assessoradas, notadamente na produção própria de insumos, no aumento da biodiversidade, do autoabastecimento alimentar e da disponibilidade de água.

A construção da autonomia econômica, técnica e sócio-organizativa cumpriu com as estratégias estabelecidas pelo Pró-Semiárido. A diversidade de fontes de renda das famílias e o importante incremento da renda agrícola, como também da renda de autoconsumo, trouxeram reflexos positivos na segurança alimentar e nutricional e na qualidade de vida das famílias. Nesse ínterim, verificou-se um incremento da capacidade de resposta dos agroecossistemas, na medida em que ocorreu crescimento dos estoques vivos, de insumos e uma ampliação da biodiversidade e agrobiodiversidade, além da expansão da diversidade de mercados.

A partir dos princípios da Agroecologia, e do seu potencial técnico científico, o projeto vem colaborando com as famílias no sentido de um redesenho dos seus agroecossistemas mediante o fomento de atividades financiadas pelos Planos de Investimento dos Territórios Rurais e a construção de um conhecimento novo, gestado a partir de Rodas de Aprendizagem, experimentação local e dias de estudo preparatórios realizados pelas equipes técnicas.

Pretendeu-se, com a construção da ferramenta Indicadores de Transição Agroecológica (ITA), o monitoramento do trabalho da assessoria técnica e, ao mesmo tempo, o subsídio para NEACS no sentido de avaliar intervenções e avanços da ATC na transição agroecológica. Para tanto, foram utilizados 44 indicadores compostos em sete grupos temáticos (biodiversidade, manejo do solo, o manejo da criação, as relações associativas e com o mercado, o manejo de água, construção do conhecimento agroecológico e manejo de culturas). Assim, em três anos de coleta e análise, foram computadas 31.568 intervenções de avanços de transição agroecológica, com média de 276,2 por Território Rural ou de 23 intervenções por trimestre em cada TR, correspondendo a 32% do plano de trabalho trimestral da ATC. Outro número importante são as rodas de aprendizagem: das 8.208 ocorrências nos planos de trabalho da ATC, 24,6% apresentaram resultados na transição agroecológica. Esses resultados demonstram a interação da ferramenta e os resultados de transição agroecológica junto às famílias agricultoras.

Já o sistema de Indicadores de Sustentabilidade em Agroecossistemas (ISA) avalia alguns princípios e critérios que norteiam a transição de agroecossistemas para um padrão de maior resiliência e sustentabilidade. Está fundamentado em diversos trabalhos sobre indicadores de sustentabilidade e sobre avaliação de impactos ambientais para o setor agropecuário. Para cada indicador, é gerado um índice que varia de 0 a 1, obtido a partir de funções que atribuem valor às variáveis. O sistema ISA foi aplicado pelo Pró-Semiárido em 2017 e reaplicado em 2022, em uma amostra de 5.193 estabelecimentos agropecuários. O balanço econômico opera verificando a produtividade e o valor de venda das atividades de maior peso na receita monetária total do estabelecimento. Nele, é avaliada a composição da renda da família (atividade agrícola; não agrícola; gerada dentro ou fora do estabelecimento; proveniente de aposentadoria, pensão ou ajuda financeira). O balanço econômico registrou um incremento de 30,5% no período considerado.

Com relação à gestão de resíduos gerados no estabelecimento, verificam-se a coleta, a destinação, o reaproveitamento e o tratamento dado aos resíduos sólidos e efluentes. A pesquisa aferiu que no indicador Gestão do Empreendimento, os agroecossistemas pesquisados obtiveram um incremento de 76%, enquanto que o indicador Gestão da Informação alcançou um avanço de 36% e que o indicador Gerenciamento dos Resíduos obteve a marca de 62% no período estudado. Esses dados obtidos pelos três indicadores

conferem um incremento de 53% no subíndice Gestão do Estabelecimento Rural. Ao verificar as questões relativas à disponibilidade de bens e de serviços essenciais, como a disponibilidade de água em quantidade e qualidade, e a segurança alimentar mediante a disponibilidade de frutas, hortaliças e fontes de proteína animal, o sistema ISA registrou um incremento 23,4% na sua avaliação.

A anotação zootécnica, denominada no Pró-Semiárido de ANOTE, consiste em registrar todos os eventos ou práticas que ocorrem no ambiente de determinada propriedade que possui atividade de exploração animal. É uma avaliação de acompanhamento de todos os acontecimentos e índices zootécnicos para que possibilite a realização de um manejo correto. Trata-se do levantamento de dados a campo, anotados pelos agricultores, através dos quais é possível que sejam estabelecidos os índices zootécnicos, fundamentais durante o processo de tomada de decisão. A análise do ANOTE permitiu, dentre outras variáveis, observar que 89% dos insumos foram produzidos localmente, enquanto que apenas 11% adquiridos nos mercados.

Petersen (2023), em pesquisa realizada com o auxílio do método Lume (Método de Análise Econômico-Ecológica de Agroecossistemas), constatou que o trabalho agrícola contribuiu com maior peso na composição da renda total das famílias (44,7%), o que comprova a relevância das produções agrícolas e pecuárias na área atendida pelo Projeto. Entretanto, a participação proporcional dos valores advindos de políticas sociais (31,6%) e pluriatividade (23,7%) da renda total evidenciam a importância dessas categorias de renda. Segundo a pesquisa, a Renda Agrícola média teve um incremento de 19,5% em decorrência da introdução de inovações sociotécnicas incorporadas aos agroecossistemas. Por sua vez, a Renda Agrícola Monetária teve um acréscimo médio de 18,3% decorrente da combinação entre a maior diversidade de produtos comercializados e agregação de valor a produtos beneficiados e o acesso a novos circuitos curtos de comercialização. Por sua vez, as cadernetas agroecológicas registraram venda de 57% da produção das mulheres, enquanto que 33% da produção foi destinada ao consumo da família.

Cabe ressaltar que a pesquisa Lume identificou um aumento em 4 vezes do valor agregado resultante da significativa redução de compra de insumos nos mercados, o qual é derivado dos conhecimentos adquiridos nos processos formativos da ATC, que estimularam a implementação de inovações, como a produção de insumos próprios a partir de recursos ecológicos disponíveis, como esterco, semente, água, palhadas, forragem, grãos e plantas da caatinga. Os ganhos de eficiência alcançados na conversão dos insumos em produtos e na manutenção dos baixos custos relativos de produção concorreram para a ampliação da autonomia e, portanto, da sustentabilidade dos agroecossistemas.

A pesquisa ainda percebe que a disponibilidade de produtos para o autoconsumo teve um aumento significativo para as famílias, que passaram a consumir maior variedade de alimentos oriundos de diversos subsistemas apoiados pelo Projeto, como a criação

de pequenos animais, sistemas agroflorestais, quintais agroecológicos, apiários e agrobiodiversidade. Os investimentos realizados pelo projeto em infraestrutura hídrica, como cisternas, canteiros econômicos e sistemas de reuso da água cinza e de esgoto total, contribuíram para a dinamização desses subsistemas, os quais garantem o acesso à água potável e maior regularidade na produção de alimentos durante todo o ano.

Por fim, como resultados da pesquisa Lume, as ações desenvolvidas pelo Projeto, com um forte componente de participação social, possibilitaram às mulheres se engajarem em espaços de gestão (Comissão de Controle Social, Direção de Associações) e construção coletiva do conhecimento (grupos de interesse, rodas de aprendizagem, intercâmbios, cadernetas agroecológicas etc.). Esse processo de maior integração social das mulheres possibilitou o acesso à informação e às ações de fomento que apoiaram seus projetos produtivos, como a criação de galinhas, o enriquecimento dos quintais com mudas frutíferas e o incremento de hortas, a avicultura, a suinocultura e o beneficiamento. Esses aspectos enumerados pela pesquisa explicam os resultados positivos alcançados na segurança alimentar e nutricional (SAN) ao aumentar o controle das mulheres e mulheres jovens sobre recursos tangíveis e intangíveis.

A perspectiva agroecológica que orienta todo o trabalho do Projeto, reforçado pela implementação de uma rede de guardiões e guardiãs de sementes crioulas, bem como a criação de dois Núcleos de certificação orgânica participativa, garantem agroecossistemas sustentáveis, que produzem alimentos saudáveis, diversificados e seguros, melhorando os benefícios nutricionais da população rural e urbana e uma melhor convivência com o Semiárido. Por sua vez, o Pró-Semiárido implanta um processo de recaatingamento, que é uma metodologia de mitigação dos efeitos da desertificação e do aquecimento global. Este processo visa à manutenção dos serviços ecossistêmicos associados, como a regulação climática, o sequestro e fixação de carbono e a conservação e recuperação do bioma Caatinga, recuperando áreas em avançado estado de degradação e elaborando, com os agricultores, planos de manejo para uso sustentável das áreas ainda em bom estado de conservação, principalmente as áreas de criação de uso coletivo, denominados de fundos de pasto.

## Conclusões

Pode-se atribuir as novas configurações do processo de trabalho nos agroecossistemas dos territórios rurais assessorados pelo Pró-Semiárido às inovações implementadas na participação em redes locais de aprendizagem e experimentação, na inserção em espaços políticos-organizativos, bem como na inserção em novos circuitos de comercialização. O projeto favoreceu a construção do conhecimento contextualizado, valorizando espaços coletivos, aprimorando e fortalecendo processos organizativos preexistentes de gestão econômica ecológica. Esse tipo de inovação foi dinamizado pela combinação sinérgica

que envolveu a gestão coletiva realizada pelas Comissões de Controle Social criadas durante o Ordenamento Territorial, o fomento material e imaterial veiculados mediante convênios com as Associações Comunitárias locais, bem como a ação da ATC baseada em Rodas de Aprendizagem que organiza os processos de inovação por intermédio de grupos de interesse formados voluntariamente por agricultoras e agricultores em torno de subsistemas.

A dinâmica de gestão do Projeto foi edificada a partir de princípios como o fomento do protagonismo das comunidades e territórios rurais, a descentralização e a autogestão. Dessa forma, foram fortalecidos os mecanismos de gestão participativa voltados a planejar, executar e gerenciar os Planos de Investimentos dos Territórios Rurais, como também se estabeleceu vínculos entre espaços de gestão, organizações e movimentos sociais. Reconhecidamente, no lugar de sobreposição, o Pró-Semiárido atuou no sentido de reconhecer e apoiar atores coletivos como mediadores da implementação e negociação de políticas públicas.

Um outro aspecto inovador foi a abordagem metodológica da ATC adotada no Pró-Semiárido, que foi capaz de potencializar os investimentos físicos. Ao associar investimentos em equipamentos e infraestrutura a processos de aprendizagem em redes, a ação do Núcleo de Estudos em Agroecologia e Convivência com o Semiárido (NEACS) fortaleceu o diálogo entre técnicos e agricultores na decodificação da realidade local e no manejo das estruturas, nas práticas implementadas, otimizando assim a conexão entre fomento e assessoramento técnico. Através da promoção das Rodas de Aprendizagem e Dias de Estudo, os princípios pedagógicos da dialogicidade, problematização, reflexão e o reconhecimento do saber local terminaram por instalar também o método prático agricultor a agricultor, estimulando a troca de informações e de práticas agroecológicas.

Como desafio contemporâneo a este cenário, destacamos o aprimoramento das políticas de desenvolvimento rural baseadas em iniciativas desenvolvidas pelo Estado, o que depende criticamente da capacidade de influência exercida pelos movimentos sociais e das suas reivindicações concretas. Também, evidenciamos a formação profissional a partir de disciplinas específicas inseridas na matriz curricular, a qual traz a disciplina extensão rural apenas como um dos conteúdos curriculares de cursos das Ciências Agrárias, acarretando uma limitação da formação com visível desconexão com as demais áreas de formação das Ciências Agrárias, na qual uma sequência curricular, de disciplinas com temáticas diversas não apresenta eixos articuladores que permitam superar a fragmentação de conteúdo.

## Referências

BORSATTO, Ricardo Serra; THOMSON, Carolina Rios; RIGA, Helena Lelli; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater): fim de um ciclo? **Revista Emancipação**, Ponta Grossa, v. 22, p. 1-20, e2220283, 2022.

CAPORAL, Francisco Roberto. **Extensão rural e os limites à prática dos Extensionistas do serviço público**. 1991. 221f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Santa Maria, RS. Santa Maria, 1991.

CAPORAL, Francisco Roberto. **Bases para uma Política Nacional de Formação de Extensionistas Rurais**. Brasília: Biblioteca AGPTEA, 2009. 55 p.

CAPORAL, Francisco Roberto. Lei de Ater: exclusão da Agroecologia e outras armadilhas. **Cadernos de Agroecologia**, [s.l.], v. 6, n. 2, dez. 2011.

DIAS, Marcelo Miná. As mudanças de direcionamento da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em face do difusionismo. **Revista Oikos**, v. 18, p.11-21, 2007.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 31ª edição, São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação?** 7ª ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

LIMA, Túlio Luís Borges; TOLEDO, Carla; OLIVEIRA, Marcelo Leles Romarco. A Lei de ATER e seus princípios: uma reflexão a partir de um escritório local do INCAPER. **Revista Espacios**, v. 38, p. 5-15, 2017.

LUZZI, Nilsa. **O debate agroecológico brasileiro: uma discussão a partir dos EBAAS e da experiência do PTA/FASE**. 2007. 182f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, agricultura e sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: [http://orgprints.org/21839/1/Luzzi\\_Debate.pdf](http://orgprints.org/21839/1/Luzzi_Debate.pdf). Acesso em: 9 mai. 2024.

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural**. Brasília: MDA, 2004.

MST Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra **A luta continua**: como se organizam os assentados. São Paulo: MST, 1986. 35p. (Caderno de Formação n. 10).

PETERSEN, Paulo *et al.* Luzes do Sertão: trajetória de emancipação social na agricultura familiar do semiárido da Bahia, efeitos do Pró Semiárido. **Caderno Pró-Semiárido**, Juazeiro, v. 3, Ano 3, p. 160-172, 2022. Disponível em: [https://aspta.org.br/files/2015/05/CADERNO\\_PSA\\_LUME\\_VOL\\_3\\_PT-BR.pdf](https://aspta.org.br/files/2015/05/CADERNO_PSA_LUME_VOL_3_PT-BR.pdf). Acesso em: 3 jul. 2023.

RAMOS, Carlos Henrique de Souza. Núcleo de Estudos em Agroecologia e Convivência com o Semiárido – NEACS. XII Congresso Brasileiro de Agroecologia. Caderno de Agroecologia-ABA. **Anais [...]**, Rio de Janeiro. 2023.

RAMOS, Carlos Henrique de Souza *et al.* **Núcleo de Estudos em Agroecologia e Convivência com o Semiárido – NEACS**. Capitalização de Experiência. Salvador, 2019. 100 p. (ISBN 978-85-96685-02-0). Disponível em: <https://repositorio.bibliotecacar.com.br/items/d8f796d2-e030-4ce5-8b5f-325415f5e9a8>. Acesso em: 3 jul. 2023.

RAMOS, Carlos Henrique de Souza; MORAES, Victor Leonam Aguiar. Indicadores de Transição Agroecológica: Subsídios ao Assessoramento Técnico Contínuo. **Caderno Pró-Semiárido**, v. 2, Ano 2, p. 125, 2020. Disponível em: <http://www.car.ba.gov.br/sites/default/files/2020-08/Livro%20Virtual.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RODRIGUES, C. M. Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil. **Cadernos de Ciência e Tecnologia**, Brasília, v. 14, n. 1, p. 113-154, 1997.



ZARNOTT, Alisson Vicente *et al.* Avanços e retrocessos na política de extensão rural brasileira: análise crítica sobre a ANATER. **Rev. Fac. Agron. La Plata**, v. 116, Número especial Extensión Rural, p. 107-119, 2017.



**Seção 2**

# A trajetória do Projeto Dom Hélder Câmara

Para o economista Celso Furtado (1984)<sup>1</sup>, nascido em Pombal (PB), o desenvolvimento é um processo de transformação realizado pelo homem com o objetivo de atender às suas necessidades. Para isso, o autor destaca o papel de elevar o potencial para inovar, alcançando, assim, as transformações esperadas. Nesse âmbito, há de se destacar o papel da inclusão produtiva, pois é somente quando se produz bens e serviços, que agreguem valor para as pessoas e para a comunidade, que ocorre o crescimento econômico. Esse é um dos principais aspectos das atividades desenvolvidas pelo PDHC, ao fornecer ferramentas apropriadas aos agricultores familiares, por meio da busca de inovações técnicas e de boas práticas agrícolas. Como será mostrado nos capítulos que seguem, as políticas públicas vigentes foram concebidas e inspiradas a partir das experiências gestadas no âmbito do PDHC.

A criação do Projeto, em 2000, teve como origem uma forte demanda dos movimentos sindicais e sociais, das ONGs e de Igrejas por ações permanentes que promovessem o combate à pobreza e ao desenvolvimento rural sustentável da agricultura familiar e de povos e comunidades tradicionais na região Semiárida do Nordeste. Nesse ano, foi assinado um acordo de empréstimo entre o governo federal e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). O Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) foi o órgão definido para implementá-lo. No final de 2002, tiveram início as ações do projeto, com a Unidade de Gestão do Projeto (UGP) sediada em Recife/PE, onde estavam alocados os técnicos e gestores. Ao longo de seus 20 anos, é possível dividir em três as fases do Projeto, a partir das mudanças do ambiente institucional à época.

O PDHC fase I, abrangendo o período 2001 a 2010, teve um enfoque territorial e compreendeu 9 territórios em 7 estados da região Nordeste (Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). Sua área de atuação alcançou 129 municípios do Semiárido, beneficiando aproximadamente 31 mil famílias. Já a fase II, no período 2014 a 2024, foi marcada por mudanças em seu escopo. Dentre essas, destacam-se a alteração do enfoque territorial para o enfoque municipal, além da expansão da área de atuação. Assim, passaram a ser atendidos, além dos 7 estados já inclusos na primeira fase, os estados da Bahia, Maranhão, Espírito Santo e norte de Minas Gerais, totalizando 11 estados e 913 municípios. O público-alvo compreendeu os agricultores familiares, com especial atenção às mulheres, aos jovens (com idade entre 15 a 29 anos) e às comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas).

---

1 FURTADO, Celso. *Cultura e Desenvolvimento em Épocas de Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

Em 2023, a Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e o FIDA iniciaram o desenho da terceira etapa do PDHC, com a finalidade de contribuir com a redução dos elevados índices de pobreza e de insegurança alimentar e nutricional ainda persistentes na região. A expectativa é que a fase III do PDHC III tenha uma vigência de seis anos, com encerramento em 2030.

O PDHC tem como foco contribuir para a erradicação da pobreza rural e das desigualdades de gênero, geração, racial e étnica no Semiárido brasileiro. Na promoção do desenvolvimento rural sustentável, há uma forte ênfase nos princípios da agroecologia e de convivência com as condições edafoclimáticas do Semiárido, ao articular as dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas, por meio do fornecimento de assistência técnica e promoção de oportunidades de acesso às políticas públicas.

O Projeto procura fortalecer as sinergias entre capital humano e capital social na medida em que são apoiadas as capacidades operacionais e de gestão das organizações sociais e econômicas (cooperativas e associações) dos beneficiários e das agências de desenvolvimento rural governamentais e não governamentais. Há amplo esforço de ampliar o acesso às políticas públicas e de fortalecer o acesso e a participação das comunidades na gestão das políticas.

Para garantir a inclusão produtiva dos agricultores de forma sustentável, são incentivados os princípios da agroecologia e de convivência com o Semiárido. As ações do projeto estão centradas no fornecimento de serviços de ATER, de forma multidimensional, com ações sistêmicas e com foco nos objetivos e nas demandas priorizadas pelas famílias e comunidades beneficiárias. Com isso, os sistemas produtivos locais são qualificados, com a co-construção do conhecimento junto aos produtores, permitindo a ampliação e a difusão de boas práticas. . A orientação é que seja direcionada uma atenção especial ao desenvolvimento das capacidades das mulheres, dos jovens e dos povos e comunidades tradicionais, buscando reduzir as desigualdades.

# O PDHC e a redução das desigualdades multidimensionais no Semiárido Brasileiro

Cristiana Tristão Rodrigues<sup>1</sup>  
Rosimere Miranda Fortini<sup>2</sup>

## 1. Introdução

Alcançar o progresso econômico é claramente uma escolha da sociedade, das organizações, das comunidades e dos indivíduos. Na verdade, envolve diversas escolhas, e por isso a mudança apenas é possível se existir grande envolvimento de toda a sociedade. Dessa forma, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), desde 1980, tem reunido esforços com as organizações públicas e da sociedade civil, os movimentos sociais do campo, as empresas e outros organismos internacionais para alcançar um objetivo geral comum: fomentar o desenvolvimento rural sustentável e inclusivo, por meio do aumento da produção e da renda, facilitando, assim, o acesso aos serviços essenciais, além de fortalecer as organizações e conectar o público-alvo aos mercados (FIDA, 2017a).

Dentre as importantes operações que têm sido co-financiadas pelo FIDA no Brasil, pode-se destacar o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), que consiste em uma ação descentralizada do governo federal na região semiárida do Brasil e que foi implementado em duas fases: (i) PDHC I – foi executado entre 2001 e 2010; e (ii) PDHC II – foi executado entre 2014 e 2024. Além disso, o planejamento do terceiro ciclo do projeto, o PDHC III, já é uma realidade e tem previsão de começar a implementação a partir do segundo semestre de 2024, com a previsão de duração de seis anos (Brasil, 2024). Com uma trajetória de mais de 20 anos na região semiárida brasileira, o PDHC se tornou uma referência em projetos que promovem o desenvolvimento rural sustentável e, no início de 2024, foi considerado como uma das cinco ações mais bem-sucedidas do FIDA a nível mundial (Brasil, 2024).

Em geral, o objetivo do PDHC é contribuir para a redução da pobreza rural e das desigualdades, bem como dar apoio ao desenvolvimento rural sustentável no Semiárido brasileiro, por meio da realização de serviços de assistência técnica e extensão rural, fomento a atividades produtivas e integração de políticas públicas federais, estaduais e municipais. É importante evidenciar que o PDHC foi um dos projetos precursores que consideraram as questões de gênero, geração, raça e etnia como temas transversais nas ações, na destinação de recursos e na formação de equipes específicas (Viterbo, 2019).

1 Professora do Departamento de Economia/UFV

2 Pesquisadora UFV/IPPDS

Especificamente em relação à segunda fase do PDHC, esta teve uma ampla área de atuação, por abranger 913 municípios de 11 estados, como: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Nesse caso, a execução do PDHC II nesses estados ocorre de forma descentralizada, principalmente por meio de: empresas públicas e privadas que prestam serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), contratadas via Contrato de Gestão com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER); e (ii) instituições com as quais foram realizados os Termos de Execução Descentralizada (TED). De modo geral, no PDHC II foram destinados aproximadamente US\$ 60 milhões, entre recursos de empréstimo do FIDA e próprios do Governo Federal, para a realização de ações que beneficiaram 70.290 famílias.

Ainda em relação ao PDHC II, foi identificado, a partir do relatório de avaliação, uma série de resultados positivos sobre importantes indicadores, advindos das ações, tais como renda, produção, segurança alimentar, capital humano e social, participação de mulheres e jovens, pobreza multidimensional, sustentabilidade, acesso a mercados etc. Com fundamento em todos esses resultados positivos identificados, pressupõe-se a hipótese de que a desigualdade também tem se reduzido desde a implementação do PDHC.

Contudo, diante de uma série de limitações dos vários métodos de construção de índices de desigualdade, torna-se importante avançar na elaboração de alternativas que permitam análises mais profundas e conceitualmente mais abrangentes do problema. Nesse caso, o índice de desigualdade multidimensional surge como uma alternativa, na medida em que possibilita a incorporação de dimensões e indicadores, visando levantar as características do público-alvo que capte não somente as melhorias em termos de diferenciais de renda, mas em uma gama de outras variáveis que refletem as condições sociais (Jannuzzi, 2018). Essas variáveis englobam: as melhorias na fragilidade econômica local e regional; o nível de participação da sociedade, como mulheres, jovens e comunidades tradicionais; condições ambientais; além de outras que permitam subsidiar diagnósticos abrangentes do contexto da região analisada, bem como dimensionar a demanda social (Jannuzzi, 2018).

Nessa perspectiva, o presente capítulo tem como objetivo geral analisar, no âmbito do PDHC II, a evolução da desigualdade multidimensional entre os beneficiários. Para isso, os objetivos específicos são: (i) identificar e descrever as boas práticas do PDHC II e as lições aprendidas a partir das ações que estão diretamente relacionadas à promoção da redução das desigualdades de gênero, geração, raça e etnia; (ii) construir e analisar o índice de desigualdade multidimensional (IDM), da linha de base (2017) e de acompanhamento (2020), dos beneficiários do PDHC II; e (iii) analisar as contribuições de cada dimensão (relacionadas aos principais indicadores do Marco Lógico do Projeto) que compõe o IDM, para os períodos antes e depois do PDHC II.

A expectativa é que o presente estudo contribua com o avanço do debate sobre o caráter multidimensional da desigualdade, principalmente no âmbito de projetos como o PDHC. Esse avanço é fundamental para compreender a desigualdade de forma mais precisa, uma vez que este é um problema desafiador para os programas sociais que buscam a sua redução. Ademais, essa nova abordagem possibilita uma análise mais detalhada das variáveis (ou atributos) e dimensões que são consideradas na construção do índice de desigualdade multidimensional, além de possibilitar o diagnóstico da sua evolução a partir das ações de uma dada política.

## **2. Fundamentação teórica: a multidimensionalidade da desigualdade**

Em geral, o conceito de desigualdade refere-se à disparidade entre rendimentos individuais. Qualquer redução na disparidade de rendimentos reduzirá o nível de desigualdade. Em países em desenvolvimento, há um interesse crescente em focar na análise distributiva de bem-estar em sua forma multidimensional. Os desenvolvimentos de Sen (1983) sobre a economia do bem-estar contribuíram radicalmente na redefinição deste conceito. Com a abordagem de capacidade desse autor, passa-se a basear os estudos de desenvolvimento na avaliação das vantagens de uma pessoa, nas diferenças individuais e na capacidade de transformar recursos em atividades valiosas. Contudo, para desenvolver essas capacidades e, assim, aumentar a sua liberdade de fazer escolhas, é necessário eliminar as privações. A partir disso, o conjunto mínimo exigido de funcionamento será suficiente para que a pessoa tenha a liberdade de escolher e de levar livremente o estilo de vida desejado.

Neste sentido, é importante não só avaliar e monitorar a privação nestas diferentes dimensões do bem-estar, como também avaliar a desigualdade na distribuição destas dimensões não monetárias. Por exemplo, mesmo que a prestação de um determinado serviço público, como a educação, tenha sido significativa, a má repartição desta expansão pode impedir que a maior parte da população alcance esses serviços e, conseqüentemente, haverá aumento da desigualdade no bem-estar em geral.

Na população brasileira, há uma parcela considerável que ainda é privada de direitos básicos, principalmente nas regiões mais desprovidas economicamente, como Norte e Nordeste, e ainda mais regiões semiáridas que convivem com desafios climáticos constantes. Assim, é necessário considerar uma cesta de bens e serviços para caracterizar a distribuição e a privação (Lugo, 2005; Batista, 2018; Campello *et al.*, 2018). Desta forma, reconhecer a existência da desigualdade é admitir a existência de uma massa da população vivendo em situação de vulnerabilidade em várias esferas da vida (Stiglitz, 2014).

A constatação da necessidade de incorporar outros elementos levou ao crescimento dos estudos em torno da desigualdade multidimensional, cujos trabalhos inaugurais são

os capítulos seminais de Kolm (1977) e de Atkinson e Bourguignon (1982) (Weymark, 2004), porém, a literatura ainda permanece incipiente. A análise da desigualdade multidimensional deve-se a essa percepção da insuficiência de uma variável, geralmente a renda ou o consumo, para determinar sozinha a satisfação ou a realização do indivíduo, ou unidade de observação, quanto à sua qualidade de vida. A esse respeito, o debate acadêmico tem convergido para o reconhecimento da necessidade de uma gama de variáveis para qualificar o padrão de bem-estar das pessoas.

Ao considerar a multidimensionalidade da desigualdade, permite-se captar a heterogeneidade, tendo ciência de que o indivíduo se preocupa com outros fatores, por exemplo, a saúde e a educação, que são importantes para seu bem-estar e desenvolvimento (Decancq, 2011; Sial; Noreen; Awan, 2015). Nesse caso, a renda, ou despesa, desempenharia um papel de certa forma grosseiro ou rudimentar quanto à qualidade de vida desfrutada pelo indivíduo (Aaberge; Brandolini, 2014). Na Comissão sobre Medição de Desempenho Econômico e Progresso Social, Stiglitz, Sen e Fitoussi (2009) abordaram em um relatório a necessidade do levantamento dos determinantes do bem-estar em uma perspectiva multidimensional. Ademais, o Banco Mundial realizou uma pesquisa de grande escala entre os pobres globais, na qual foi constatado que os próprios pobres concebem a privação de forma multifacetada, abrangendo dimensões materiais e psicológicas (Narayan, 2000).

Por outro lado, a literatura recente sobre os determinantes da felicidade e a satisfação das pessoas mostram que a satisfação geral é considerada por meio de diversos aspectos da vida, como a saúde, o emprego, os recursos materiais e o estado civil (Kahneman; Krueger, 2006). Nesse contexto, são definidas as múltiplas dimensões de indicadores de bem estar, como a pobreza e desigualdade.

De acordo com Batista e Mollo (2021), apesar de ainda incipientes e não consensuais, as dimensões e os indicadores são comumente debatidos levando em conta, em primeiro lugar, a importância a eles atribuída na definição de desigualdade econômica e, em segundo, a sua disponibilidade. Os critérios utilizados para a seleção dos atributos ou variáveis a se contemplar levam em conta, em terceiro lugar, a satisfação de algumas das propriedades básicas quanto à possibilidade de mensuração (Easterlin, 2000; Lugo, 2005; Decancq; Decoster; Schokkaert, 2006; Schokkaert, 2007; Aaberge; Brandolini, 2014).

Analisando por essa lógica, constata-se que o PDHC, ao ter como um de seus objetivos o combate à pobreza e às desigualdades no semiárido, e ao estabelecer metas relacionadas a vários indicadores de condições de vida, gera contribuições importantes para bem-estar da população. Conforme exposto por Barros, Henriques e Mendonça (2000), pobreza e desigualdade estão intrinsecamente relacionadas. De acordo com estes autores, por um lado, o enorme grau de desigualdade na distribuição de renda encontra-se



na origem da pobreza no Brasil e se constitui como seu principal determinante, portanto, combatê-la torna-se um imperativo. Assim, é imperativo reduzir a desigualdade tanto por questões morais como por motivações relativas à implementação de políticas eficazes para erradicar a pobreza. Seguindo este argumento, é importante compreender a evolução nas desigualdades, principalmente em suas múltiplas dimensões, para os beneficiários do PDHC, tendo em vista que, conforme mostrado por Barros, Henriques e Mendonça (2000), para erradicar a pobreza é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade.

Por outro lado, embora Ravallion (2016) afirme que redução da pobreza nem sempre se reflete em queda da desigualdade, a diminuição da pobreza alcançada por meio das ações do PDHC, com inserção da população mais pobre no processo produtivo, aumento na sua renda e segurança alimentar, além de fortalecimento do capital humano e social, poderá gerar importantes contribuições para que a sociedade seja menos desigual. O desenvolvimento do capital humano é apontado por Galor e Zeira (1993; 2013) como um dos fatores importantes para alcançar uma sociedade mais igualitária. Desta forma, a relação endógena entre estes dois fenômenos pode gerar um círculo virtuoso na sociedade, com a queda na desigualdade, assim contribuindo para reduzir a pobreza, e a queda na pobreza contribuindo para reduzir a desigualdade.

### **3. Material e Métodos**

O presente estudo com delineamento misto, qualitativo e quantitativo, foi dividido em duas etapas. O procedimento de desenvolvimento de cada uma dessas etapas é detalhado a seguir.

#### **3.1 Sistematização das práticas bem-sucedidas do PDHC II para a redução das desigualdades e lições aprendidas**

Na primeira etapa do estudo foi realizada uma análise documental de caráter exploratório para identificar e sistematizar as boas práticas do PDHC II, que tinham o intuito de promover a redução das desigualdades, além de observar as lições aprendidas em relação às temáticas de gênero, de geração e étnico-raciais. Para isso, foram analisados: os relatórios de progresso do PDHC II; os relatórios de avaliação do PDHC II; os planos de trabalho de cada um dos TED; os relatórios parciais das ações dos TEDs; os relatórios de prestação de contas do PDHC II no âmbito da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER); e o portal do Projeto Monitora. Ademais, foi realizada uma pesquisa nos *sites* oficiais das organizações e instituições parceiras envolvidas nas ações do PDHC II.

De modo complementar, foi utilizado o relatório final do Projeto “Avaliação dos resultados/impactos das ações realizadas pelo Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC no

tocante aos 11 Termos de Execução Descentralizada (TED)”, vinculado ao TED 942492/MDA, firmado entre o IPPDS/UFV e o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. Em relação aos depoimentos e às fotos, estes foram obtidos nas entrevistas realizadas, *in loco*, com os beneficiários das ações de 11 TED que foram firmadas durante o desenvolvimento do Projeto (Quadro 1).

Quadro 1: Os TEDs implementados no PDHC II e as respectivas entidades executoras

TED	Executora
13/2019	Embrapa Caprinos e Ovinos
22/2019	Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (CODEVASF)
23/2019	Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT/FINEP)
118/2020	Embrapa Caprinos e Ovinos
65/2021	Embrapa Alimentos e Territórios
66/2021	Embrapa Semiárido
67/2021	Embrapa Meio-Norte
68/2021	Embrapa Agroindústria Tropical
80/2021	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF SERTÃO-PE)
331/2022	Embrapa Alimentos e Territórios
449/2022	Instituto Nacional do Semiárido (INSA)

Fonte: Elaborado pelos autores.

### 3.2 A construção do IDM

Para analisar a evolução das desigualdades monetária e multidimensional, foi criado o IDM fundamentado em Araar (2009). Em particular, o IDM de Araar (2009) para as  $KK$  dimensões do bem-estar assume a forma expressa na equação (1).

$$I = \sum_{k=1}^k \phi_k [\lambda_k I_k + (1 - \lambda_k) C_k] \quad (1)$$

em que  $\phi_k$  é o peso atribuído à dimensão  $k$  (pode assumir o mesmo valor entre as dimensões ou pode depender das médias das dimensões de bem-estar);  $I_k$  e  $C$  são respectivamente o Gini relativo ou absoluto e os índices de concentração do componente  $k$ ; e o parâmetro normativo  $\lambda$  controla a sensibilidade do índice à intercorrelação entre dimensões.

Para aplicar a metodologia proposta para quantificar e analisar a desigualdade multidimensional das famílias beneficiadas pelo PDHC, utiliza-se a base de dados para o período de linha de base (2015) e de acompanhamento (2020) para o grupo de beneficiários. Para o desenvolvimento do presente estudo, conta-se com uma amostra

de dados ampla, que contém informações ricas sobre condições socioeconômicas das famílias, produção, segurança alimentar, capital humano e social, participação de mulheres e jovens, pobreza e sustentabilidade, dentre outros. Na amostra de dados constam informações sobre as famílias para dois grupos: tratados, que são os beneficiários do PDHC; e controle, que são as famílias semelhantes aos tratados, mas que não foram beneficiados pelo programa. Assim, a amostra total é composta por 1.637 famílias, sendo 621 pertencentes ao grupo de tratados e 1.016 ao grupo de controle.

Desta forma, com base na disponibilidade dos dados e buscando captar um índice de desigualdade mais abrangente, que reflita diferentes aspectos do bem-estar dos beneficiários, bem como as melhorias promovidas pelo do PDHC II sobre o fenômeno da desigualdade, seis dimensões do bem-estar foram construídas: renda, capital humano, capital social, segurança alimentar, condições de habitação e sustentabilidade (Quadro 2). As referidas dimensões foram construídas considerando os indicadores do Marco Lógico do PDHC II. Além disso, todas as dimensões possuem o mesmo peso e têm os respectivos indicadores também igualmente ponderados, devido à falta de consenso ou de justificativa teórica satisfatória para aplicar uma estrutura de peso particular.

Quadro 2 - Dimensões e indicadores que compõe o IPM

Dimensão	Indicadores
Renda	Rendimento mensal
Capital Social	Acesso a Políticas Agrícolas
	Participação de Mulheres e Jovens em Ações Comunitárias
	Associatividades
	Acesso a Políticas Públicas e Serviços Públicos
Capital Humano	Acesso a Créditos
	Escolaridade
	Acesso a Programas de Capacitação
Segurança Alimentar	Acesso a Assessoria técnica
	Dificuldade Alimentar
	Alimentação Variada
Condições de Moradia e Habitação	Origem dos Alimentos
	Condições da Moradia
	Presença de Bens Duráveis
Sustentabilidade	Práticas de Cultivo
	Destinação das Embalagens de Agrotóxicos
	Destinação do Lixo
	Estado de Conservação das Nascentes, Espelhos D'água e da Mata Ciliar

Fonte: Elaborado pelos autores.

Nota: A descrição das variáveis que os compõem os indicadores, além da especificação do *cutoff*, pode ser obtida com os autores.

Por fim, ressalta-se que não há um indicador único como medida para uma determinada dimensão de bem-estar a nível individual. Em geral, é preciso quantificar este nível a partir de um conjunto de indicadores primários, que estão fortemente relacionados.

## 4. Resultados e Discussão

Nesta seção, primeiramente são descritos os indicadores e as ações do PDHC II que podem ser consideradas como boas práticas para a redução das desigualdades de gênero, geração e étnico-racial, além das principais lições aprendidas com isso. Em seguida, é apresentada a análise do IDM no âmbito do PDHC II, considerando: (i) a comparação dos IDM para a população total da amostra e para os beneficiários do PDHC; e (ii) o IDM desagregado para verificar a contribuição de cada dimensão para o Índice Geral.

### 4.1 As boas práticas do PDHC II para a redução das desigualdades de gênero, geração e étnico-racial e as lições aprendidas

No âmbito do PDHC foram implementadas ações para o combate à pobreza desigualdade rural na região do Semiárido em paralelo ao apoio do desenvolvimento rural sustentável, fundamentado nos princípios da agroecologia e de convivência com o Semiárido, a partir da articulação das dimensões: sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas. Essas ações promovem o empoderamento econômico na medida em que é dado o incentivo à organização e à inclusão produtiva dos grupos desfavorecidos, para que eles obtenham ou aumentem a renda. Além disso no PDHC, principalmente na primeira fase, foi fortalecida a participação social nas atividades e nos processos comunitários, a fim de assegurar os direitos e contribuir para que os beneficiários ocupem espaços de tomada de decisões, na gestão da produção e comercialização, bem como na participação dos mercados, melhorando sua voz ativa nas organizações sociais (FIDA, 2017).

Além da superação das desigualdades econômicas, no PDHC também foi abordada a superação das desigualdades históricas, com especial atenção às mulheres, aos jovens e aos Povos de Comunidades Tradicionais (PCT). Em geral, essas desigualdades afetam diretamente o convívio na comunidade e se traduzem em barreiras que dificultam ou impedem a garantia dos direitos e desenvolvimento destes grupos. Partindo desse princípio, o Projeto abordou as questões de gênero, geração, raça e etnia como temas transversais em todas as ações.

O PDHC II basicamente se desenvolveu por meio do fornecimento de serviços de assessoria técnica e extensão rural e multidimensional, com ações sistêmicas, a partir das demandas e das áreas de resultado de interesse das famílias e comunidades beneficiárias. Para isso, a execução do PDHC II nas áreas de atuação em 11 estados ocorreu de forma

descentralizada por meio de: empresas públicas e privadas que prestam serviços de Ater contratadas pela ANATER; e instituições com as quais foram realizados os Termos de Execução Descentralizada (TED). Assim, ao longo dos anos de vigência do PDHC, foram implementadas ações por essas empresas e nos TEDs que podem ser consideradas como boas práticas e que geraram importantes lições aprendidas em relação à redução da desigualdade de forma geral e em relação aos temas gênero, geração e étnico-racial.

Contudo, antes de listar as boas práticas, é importante evidenciar que no PDHC II foram promovidos os enfoques metodológicos específicos para assessoria técnica a mulheres, aos jovens e aos Povos de Comunidades Tradicionais (PCT) (a exemplo de comunidades quilombolas e indígenas), proporcionando uma capacitação às equipes de técnicos das entidades parceiras contratadas para fornecer esse serviço.

No relatório de prestação de contas da Anater em relação ao acordo firmado com o PDHC II, foi informado que, no primeiro semestre de 2023, no âmbito das atividades voltadas para a reversão das desigualdades, foram realizadas 19 Oficinas para Redução das Desigualdades de Gênero, Raça, Geração e Etnias. Além do enfoque metodológico específico dos serviços de Ater, também foram implementadas estratégias para fortalecer a participação das mulheres, jovens e aos Povos de Comunidades Tradicionais (PCT) em suas comunidades e nos órgãos decisórios locais. De modo complementar, foi viabilizada a participação em políticas públicas (financiamento de investimentos produtivos como o crédito do PRONAF), a inclusão produtiva e o acesso aos mercados (por exemplo, PAA e PNAE).

Em particular, analisando o Marco Lógico do PDHC II, observa-se que foram previstos indicadores que estão diretamente relacionados às questões de gênero, de geração e de PCT para cada um dos três componentes do Projeto (Quadro 3). Esses indicadores refletem a preocupação em garantir o envolvimento e a inserção destes grupos de beneficiários em todas as ações do Projeto. Em princípio, um dos indicadores gerais do Projeto era que fossem beneficiadas 37.000 mulheres, o que correspondia a 50% do total de beneficiários. A partir do relatório de progresso do PDHC II referente ao ano de 2022, publicado em março de 2023, foi constatado que esse indicador foi superado em 109,81%, tendo em vista que no total foram 40.628 mulheres beneficiárias. Ainda em termos de gênero, no PDHC II foram contratadas 549 técnicas, que receberam capacitações para fornecer assessoria técnica com os enfoques metodológicos do Projeto.

Quadro 3 - Os três componentes do PDHC II e os respectivos indicadores relacionados às questões de gênero, geracionais e de PCTs

Componentes	Indicadores
I - Diálogo sobre políticas, articulação de políticas públicas e ampliação de inovações	Aumento de 30% no número de representantes de mulheres e comunidades tradicionais participando nos Colegiados Territoriais; 250 técnicos (50% mulheres) com capacidade melhorada para fornecer assessoria técnica de qualidade.
II - Desenvolvimento das capacidades organizacionais	450 grupos de mulheres (incluindo 4.500 mulheres) estabelecidos e operacionais; Pelo menos 1.100 jovens (sendo 50% do sexo feminino) aumentam suas capacidades mediante acesso a oportunidades de estudo e capacitação.
III - Desenvolvimento sustentável da produção e acesso aos mercados	4.500 mulheres, 1.100 jovens, 260 famílias (26 grupos) de comunidades indígenas, e 280 famílias (28 grupos) de comunidades quilombolas realizam novas atividades de produção e geração de renda;

Fonte: Marco Lógico do PDHC II.

Considerando a temática geracional, ainda com base no relatório de progresso do PDHC II publicado em 2023, foi identificado que, até 2022, 968 famílias com jovens responsáveis pelo domicílio adotaram uma nova atividade geradora de renda com o apoio do Projeto. As ações do PDHC II também possibilitaram que 13.939 jovens aumentassem as suas capacidades sobre práticas de produção e/ou tecnologias.

Em relação ao PCTs, no âmbito do PDHC II, a previsão era beneficiar 54 comunidades quilombolas e indígenas. Até 2022, o Projeto promoveu ações que beneficiaram o total de 163 comunidades quilombolas e indígenas, o que representou 301,5% da previsão inicial. Ademais, dentre aqueles que passaram a adotar uma nova atividade geradora de renda, estavam previstas 260 famílias de comunidades indígenas e 280 famílias de comunidades quilombolas. Contudo, foi constatado que em 2022 foram alcançadas 769 famílias indígenas e 1.818 famílias quilombolas, representando uma superação significativa do que estava previsto no início do PDHC II. Ainda em 2022, foi lançada uma chamada pública<sup>3</sup> de Ater Quilombola, por meio da parceria com a ANATER, para atender 3.200 famílias de agricultores e agricultoras pertencentes às 36 Comunidades Remanescentes de Quilombo, em 28 municípios dos estados de Alagoas, Bahia, Maranhão, Pernambuco, Piauí e Minas Gerais, no âmbito do PDHC II. Logo, o número de famílias de PCT beneficiadas com o PDHC II será ainda maior.

Em relação às boas práticas executadas por meio dos TED e que guardam relação com a redução de desigualdades no semiárido, pode-se destacar, primeiramente, as ações voltadas para a inclusão das mulheres e jovens. De modo geral, foi constatado

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.anater.org/wp-content/uploads/2022/08/Edital-002-2022-CRQ-2.pdf>.

que os TED obtiveram êxito em ampliar o protagonismo, empreendedorismo, inclusão e o empoderamento, principalmente de mulheres, apesar dos desafios relacionados à própria cultura local em relação ao gênero. Os TED foram importantes para a inserção das mulheres em atividades produtivas, diversificação do processo produtivo, proporcionando um aumento na produção para autoconsumo e melhoria da segurança alimentar. Uma fala obtida na roda de conversa na comunidade de Riacho do Recreio (em Lagoa Grande/PE) reflete essas questões:

Todo curso tem mulher no meio. E quando tem alguma coisa da associação, elas participam. Aqui a presidenta da associação é uma mulher, né? É ela que contribui também para a geração de renda. E é uma mulher ainda jovem, né? É questão do trabalho que elas estão aqui. Elas são até jovens (Roda de conversa em Riacho do Recreio, Lagoa Grande/PE (TED 66), com a ação de na criação de abelhas-sem-ferrão, 20/11/2023).

No âmbito do PDHC II foram firmados quatro TED (n.º 65, 66, 67 e 68), com quatro unidades da Embrapa para a realização de capacitações para as mulheres que residem nas áreas rurais em 40 municípios nos estados de Alagoas, Pernambuco, Piauí, Maranhão e Bahia (Brasil, 2022). Assim, por meio do PDHC II foram capacitados, no total, 740 mulheres e 170 técnicos e extensionistas rurais, envolvendo 1.400 famílias no Semiárido brasileiro (Brasil, 2022). Na perspectiva de gênero, as boas práticas nos TED 65, 66, 67 e 68 envolveram, respectivamente:

- O “Projeto Boleiras de Alagoas” é uma parceria com a Embrapa Alimentos e Territórios que contemplou boleiras e doceiras que trabalham com a produção artesanal de produtos tradicionais à base de mandioca e de coco, e que estavam em situação de vulnerabilidade social. Nesse caso, as mulheres que residem nas áreas rurais e periurbanas no estado de Alagoas receberam as orientações relacionadas à produção local, formas de organização do trabalho, estímulo ao empreendedorismo e inserção em redes de turismo comunitárias internacionais como instrumentos para a autonomia econômica sustentável.
- A parceria também foi estabelecida com a Embrapa Semiárido, com atuação em 11 municípios nos estados da Bahia, e cinco em Pernambuco. Essa parceria visou a capacitação de agricultoras e extensionistas rurais em tecnologias de convivência com o Semiárido nas temáticas de: aproveitamento agroindustrial de frutas nativas (como umbu, maracujá da caatinga e licuri); criação de abelhas-sem-ferrão; produção de sementes e mudas de espécies da Caatinga; e reuso de “águas cinzas”, compostagem e aproveitamento de resíduos. Em particular, as capacitações sobre a coleta e a conservação de sementes e mudas nativas da Caatinga constituem-se uma forma de introduzir as mulheres em uma nova atividade agrícola. Isso porque, em seus quintais agroecológicos,

as mulheres possuem capacidade tanto na produção quanto na gestão dos bancos de sementes (individuais e comunitários). Logo, essa pode ser uma forma de empoderar as mulheres, que passam a ter uma fonte de renda a partir da comercialização de sementes e mudas, além de ser também uma forma de promover o desenvolvimento sustentável local.

- A Embrapa Meio-Norte realizou as capacitações para as agricultoras rurais familiares e técnicos da Ater nos municípios dos estados do Piauí e Maranhão, que fazem parte da área de atuação do Projeto. Os focos dessas capacitações eram a formação de liderança e o desenvolvimento das atividades produtivas da cultura do feijão-caupi, apicultura, Sisteminha Embrapa.
- No estado de Pernambuco, a parceria com a Embrapa Agroindústria Tropical atendeu algumas famílias localizadas nos municípios do Sertão do Pajeú, em especial mulheres que são agricultoras e organizadas em sistema de produção de caju, para a revitalização dessa atividade produtiva. De modo complementar, estas beneficiárias receberam orientações sobre os seus direitos como cidadãs e mulheres.

A Figura 1 mostra visita de campo realizada no Semiárido para avaliação de ações de 11 TEDs do PDHC, seguindo a ordem das fotos, tem-se: a) Multiplicação das sementes na Escola Ambiental Francisco Caribé (TED 331), 16/11/2023; (b) Produção de cocadas realizada por um jovem do assentamento Lameirão (TED 331, 15/11/2023), Delmiro Gouveia/AL; (c) Produtos produzidos e comercializados no Assentamento Nova Esperança (TED 331), 14/11/2023, Olho D'Água do Casado/ AL..

Figura 1: Visita a Campo para avaliação dos resultados/impactos de 11 TED's executados no âmbito do PDHC



Fonte: Registros da viagem a campo dos autores.



*E, graças a Deus, hoje nós estamos reconhecidas, somos boleiras quilombolas e boleiras das Alagoas. Viajamos para outros lugares, conhecemos pessoas novas, né, e a gente... é uma honra tá aqui, chegar na onde a gente chegou, né? (Entrevista em grupo realizada no dia 29/08/2023, em Maceió-AL).*

Dentre as boas práticas do PDHC II direcionadas para a inclusão e valorização dos jovens foi identificada uma ação realizada pela Embrapa Alimentos e Territórios em Maceió (AL). Nesse caso, um grupo de 20 jovens beneficiários do PDHC II, de diversos territórios dos estados de Alagoas, Pernambuco e Bahia, participaram da primeira Oficina de Comunicação Popular com ênfase em produção de vídeos que foi realizada por meio de dinâmicas e rodas de diálogos (EMBRAPA, 2023). Essa oficina se destinou a capacitar a juventude dos próprios territórios de atuação do Projeto no processo de produção de registros audiovisuais e divulgação das ações. O intuito foi estimular as participações e dar voz às mulheres e aos jovens por meio dos vídeos que foram elaborados no âmbito do PDHC II, além de construir materiais de divulgação das ações a partir da visão dos próprios beneficiários (EMBRAPA, 2023).

Em relação às práticas do PDHC II direcionadas à inclusão dos grupos de mulheres, jovens e comunidades tradicionais, algumas lições importantes foram aprendidas. Para as mulheres, é importante uma assessoria que leve em consideração a rotina do dia a dia dessas trabalhadoras, com as multitarefas realizadas por elas no domicílio e na propriedade, além dos cuidados com os filhos. Por outro lado, a assessoria direcionada aos jovens deve incorporar tecnologias, inovação e agregação de valor aos produtos, para que o meio rural se torne atrativo e incentive este grupo a permanecer e a passar pelo processo de sucessão familiar. Logo, o intuito é oferecer para esse grupo as oportunidades de geração de renda para que gerem boas perspectivas futuras. Estas especificidades para mulheres e jovens se aplicam também a todos os grupos étnico-raciais, para os quais se deve manter um olhar atento às suas principais necessidades e vulnerabilidades, de modo que, de fato, a assessoria seja inclusiva e que valorize cada vez mais o saber-fazer e as tradições dos PCT.

Um outro aspecto importante é que, para a maioria das ações dos TED, foi percebido um aumento de renda em função do aumento e melhoria na produção. Quando ainda não houve tempo suficiente para ter essa percepção de ganho na renda monetária, houve aumento dos produtos para autoconsumo para parcela majoritária dos produtores. Os ganhos na renda monetária e não monetária, em função das ações do PDHC, irão gerar contribuições importantes para redução das desigualdades. Para a maioria dos TED, as ações que buscam a ampliação dos conhecimentos técnicos, de produção, promoção e comercialização e acesso a mercados foram satisfatórias, mas vale lembrar que permanece o desafio de continuar estimulando tais ações para que elas se tornem contínuas e que tenham sempre acompanhamento.

Em relação às lições aprendidas, observa-se que as ações executadas por meio dos TED, voltadas para as capacitações, foram ferramentas fundamentais para melhorar o capital humano entre os agricultores familiares. As capacitações realizadas proporcionaram conhecimento sobre melhorias no manejo e na produção. Além disso, em alguns TED, a capacitação e a assistência técnica recebida foram importantes mecanismos de estímulo a investimentos produtivos e melhorias nas práticas agrícolas dos produtores. Porém, a melhoria na renda continua sendo um desafio, especialmente na produção de abelhas, conforme foi constatado no TED 66, 67 e 331, devido ao tempo necessário para observar retornos significativos e também devido à necessidade de fornecimento na infraestrutura necessária. Neste ponto, destaca-se a importância da complementariedade de ações, com investimentos produtivos, financiamento de infraestrutura básica, assessoria contínua à atividade e ao acesso a mercados, que se fazem necessárias para de fato ocorra a geração de renda. A necessidade de assessoria foi identificada como um desafio para geração de renda, como identificado nos TEDs 22, 66 e 67.

No que se refere ao capital social, pode-se perceber que, a partir das ações do programa, houve melhorias nos indicadores de associatividade, acesso a políticas públicas e agrárias, ampliação do protagonismo feminino na produção de alimentos e no empreendedorismo e engajamento de jovens na atividade produtiva e cultural, os quais também terão efeitos importantes sobre a redução das desigualdades e maior inclusão. Assim, o empoderamento social contribuiu dando voz para os grupos minoritários e promovendo sua participação na comunidade e nos processos produtivos.

Porém, também é possível perceber, nesse âmbito, o desafio de continuar fortalecendo as ações de liderança local nos municípios, legitimando e potencializando as associações locais de produtores, bem como os agentes multiplicadores. Neste sentido, sugere-se a realização de capacitação por jovens da própria comunidade. Esses jovens têm boa receptividade com os beneficiários e poderão compreender melhor as necessidades da sua comunidade e se tornarem lideranças importantes no futuro.

Outro importante desafio para que as ações de capacitação realizadas venham de fato gerar renda para os agricultores, e conseqüentemente reduzam os níveis de desigualdade no semiárido, é a necessidade de melhoria no acesso da água, já que muitos relataram que esse é o maior problema a ser enfrentado. Por exemplo, uma ação complementar à capacitação realizada pelo TED 80, de promover melhorias nos rebanhos de caprino e ovino, seria a formação de pastagens para poder aumentar a produção. Porém, os produtores relataram que há necessidade de investimentos em tecnologias sociais que permitam captação e armazenamento de água de chuva para irrigação das pastagens, além do aprendizado sobre como formá-las. Para o TED 66, a dificuldade de captação e armazenamento de água foi relatada como um dos maiores impedimentos para avançar com projetos de irrigação nos quintais produtivos e, assim, poder gerar renda

monetária. As ações de capacitação voltadas para utilização do sistema de Bioágua e aproveitamento de “águas cinza” foi bastante eficaz, porém, não chegou a gerar renda monetária significativa, apenas não monetária, como o aumento da produção para consumo próprio. Neste caso, também foi relatado que é importante investir em tecnologias sociais para minimizar os problemas decorrentes da seca e com foco na sustentabilidade, para que de fato as capacitações realizadas possam resultar em melhorias significativas na renda e assim, impactar na redução das desigualdades. Desta forma, a conjugação de diferentes ações pode gerar maiores impactos sobre os indicadores

O problema daqui é a água. E pra que eles possam trabalhar pra si mesmos. Porque assim, tem vários projetos. Tem terrenos...Tem o PNAE, tem o PAA e tem outros, né? Porque se tiver mais água, se tiver produção, eu acredito que bem cedo você tá na roça. Aí, porque assim, o que eu quero é que os jovens fiquem dentro dessa comunidade, eles não saiam pra trabalhar fora, porque é pouco. Porque assim, o reuso, ele é pra o consumo e pra complemento, e ele é pra dar renda, viu? Porque a gente precisa de uma circulação mais grande, a gente precisa de melhoramento da renda, né? Porque terra tem. Aí só falta o trabalho. Mais possibilidades de água, né? (Roda de conversa na comunidade indígena Atikum, Petrolina/PE (TED 66), em 24/11/2023).

Figura 4: Rebanho de caprino e ovino (TED 80), Comunidade Fundo de Pasto Cifra em Juazeiro/BA (21/11/2023)



Fonte: Registros da viagem a campo dos autores.

Ainda em relação às ações de capacitação, além das melhorias no capital humano e social que geram melhorias na produção e renda, há também os efeitos positivos gerados sobre a resiliência dos produtores no período de seca, o que traz um alento e o sentimento de força nos momentos mais difíceis, conforme ressaltado no depoimento a seguir:

Então, se você vê em torno da propriedade, não tem nada de vegetação, mas tem algo interessante. Se você olhar hoje, com esse projeto, você olha do lado, você vê o quintal produtivo do reuso, então, mexe com o psicológico, porque você vê assim... Bom, aqui está tudo bem, né? Pelo menos isso aqui está bem. Tem aonde eu me ocupar, tem aonde eu fazer música, tem aonde eu retirar, o complemento para o alimento, alimentação (Roda de conversa em Ouricuri, Uauá/BA, 21/11/2023).

É isso eu falo no geral... Esse projeto ajudou bastante e eu não falo só de pão que se come... É a conscientização da mente das pessoas, esclareceu muito, e foi daí que se casou tudo e que a gente despertou, que podemos viver no sertão com o que se tem na caatinga. Foi rico, acho que a libertação (moradora do assentamento Nova Esperança, 14/11/2023).

Seguindo esse raciocínio sobre a resiliência gerada nos agricultores, cabe mencionar o efeito que as ações têm para melhorar a saúde mental e, conseqüentemente, fortalecer o capital humano. Esse aspecto é pouco abordado, mas pode ter impactos muito negativos sobre a produtividade, a renda, a produção, a participação social e a segurança alimentar dos agricultores familiares e deveria ser melhor acompanhado em futuras pesquisas, já que a saúde é um importante componente do capital humano.

Na Figura 5 são apresentadas imagens da visita de campo realizada no Semiárido para avaliação de ações de 11 TEDs do PDHC, nelas aparecem os rebanhos de ovinos e caprinos na Comunidade de Fundo de Pasto Cachoeirinha, Juazeiro/BA (TED 80), em 22/11/2023, e na Comunidade Indígena Truká, Cabrobó/PE (TED 80), em 20/11/2023.

Figura 5: Visita a Campo para avaliação dos resultados/impactos de 11 TED's executados no âmbito do PDHC.



Foto: Registros da viagem a campo dos autores.

## 4.2 A análise do IDM no âmbito do PDHC II

Os estudos sobre desigualdades são fundamentais para que se avance no combate à pobreza, crescimento e desenvolvimento econômico, o que vai ao encontro dos objetivos do PDHC. Assim, os resultados apresentados nesta seção poderão contribuir para entendimento do fenômeno de desigualdade entre os beneficiários do PDHC II e de como este tem evoluído ao longo do tempo, reforçando a necessidade de comprometimento dos programas com a promoção do desenvolvimento rural sustentável, voltados para a igualdade de oportunidades e com a agenda de redução da pobreza, principalmente nas localidades mais carentes e com públicos-alvo mais vulneráveis.

Comparando-se a desigualdade para a população total da amostra nas áreas de abrangência do PDHC II e para o grupo de beneficiários, nos anos antes e depois do projeto, percebe-se que a desigualdade diminuiu ao longo do tempo e que, no grupo de beneficiários, atingiu o nível de 31,25% em 2020 (Tabela 1). Esse é um resultado desejável, porém, por si só não permite uma análise mais ampla sobre as disparidades em um conjunto de necessidades básicas mínimas, já que cada pessoa é caracterizada não apenas pela renda, mas por um vetor de vários fatores que constituem a experiência de privação das pessoas em situação de pobreza.

Tabela 1 - IDM para a população total da amostra (tratados e controle) e para o grupo de beneficiários (tratados), em 2015 e 2020

ID	População	Beneficiários
2015	36,82	33,73
2020	33,09	31,25

Fonte: Elaborada pelos autores.

A análise da desigualdade considerando diferentes tipos de privações traz um retrato mais fidedigno do nível de bem-estar da população. Analisar estas diferentes dimensões da desigualdade, permite compreender a real situação de vulnerabilidade nas diferentes esferas da vida. Isso porque, mesmo que seja possível constatar que ocorreu uma queda na desigualdade entre os beneficiários do PDHC II, de 2015 para 2020, somente essa informação não possibilita a verificação de quais aspectos contribuíram mais para desigualdade e quais apresentaram maior queda ou aumento. Essas constatações mais detalhadas são cruciais para o acompanhamento dos resultados do programa e para orientação de futuras ações.

Nessa perspectiva, por meio da Tabela 2, são expostos os resultados do IDM. Nesse caso, a decomposição por dimensões viabiliza a identificação da participação de cada uma destas no IDM geral, nos dois anos pesquisados, para os beneficiários. Em geral, comparando 2015 e 2020, nota-se que as dimensões de renda, capital social e

condições de habitação perderam relevância no IDM. Este resultado indica que essas dimensões diminuíram sua contribuição na desigualdade multidimensional, o que pode ser um bom indicativo de melhorias na equidade em relação às condições de vida e ao bem-estar dos beneficiários, em função das ações do PDHC. Ademais, esse resultado se deve, supostamente: à melhoria na renda das famílias beneficiárias no período; à maior participação de mulheres e jovens em associações e no acesso às políticas; além da melhoria na estrutura dos domicílios e na posse de bens duráveis.

Tabela 2 - Desigualdade Multidimensional, por dimensões, para o grupo de beneficiários do PDHC, em 2015 e 2020

<b>IDM por dimensões</b>	<b>2015</b>	<b>2020</b>
Dimensão_Renda	22,89	19,74
Dimensão_Capital_Social	9,19	6,63
Dimensão_Capital_Humano	21,60	23,18
Dimensão_Seg_alimentar	10,58	10,75
Dimensão_Condições_habitação	20,89	9,97
Dimensão_Sustentabilidade	14,85	29,73

Fonte: Elaborada pelos autores.

A dimensão renda, apesar de ter apresentado queda na sua participação no IDM, passando para 19,74% em 2020, destaca-se também por ser uma das que mais contribui para a desigualdade. A sua magnitude mostra que os diferenciais de renda têm um peso importante para qualificar os padrões de vida e bem-estar das pessoas. Nesse sentido, é importante observar que as ações do PDHC, ao buscarem promover a inclusão produtiva e social das famílias de agricultores familiares, contribuindo para o enfrentamento das condições de pobreza no Semiárido, com a melhoria da qualidade de vida, vão ao encontro das necessidades mais imediatas dos beneficiários, sendo uma delas a melhoria na renda, o que poderá ter importantes efeitos sobre a redução da desigualdade.

Ainda em relação à Tabela 2, observa-se que há importantes dimensões que, na teoria, afetam o bem-estar das famílias e que não apresentaram queda em sua participação no IDM entre os anos de 2015 e 2020. Pelo contrário, aumentaram a sua relevância para a desigualdade, como, por exemplo, a dimensão segurança alimentar, além do capital humano e da sustentabilidade. Em particular, a sustentabilidade é a dimensão que mais chama a atenção, por apresentar a maior relevância no IDM e também por ser a única que apresentou aumento expressivo de 2015 para 2020, o que indica que há uma grande disparidade entre os beneficiários neste aspecto. Dessa forma, ações de políticas específicas devem ser direcionadas para essa dimensão, que passa a ser prioridade, e poderiam contribuir para promover melhorias e reduzir o grau de incidência da desigualdade. O maior investimento em boas práticas de cultivo e ambientais, por exemplo, poderá trazer bons resultados futuros, contribuindo para promover o desenvolvimento sustentável.

Na sequência, outra dimensão que se destaca é a de capital humano, que embora não tenha apresentado aumento significativo do IDM, de 2015 para 2020, é uma das dimensões que afetam de forma mais expressiva o índice. Um investimento em educação de qualidade e capacitação trará bons resultados futuros, uma vez que um maior nível de escolaridade e preparação profissional proporciona melhores oportunidades de geração de renda, contribuindo para diminuir a pobreza – o que, por sua vez, irá contribuir para diminuir a desigualdade associada à melhoria no capital humano. Essas mudanças tendem a gerar um círculo virtuoso, já que, conforme destacado por Barros, Henriques e Mendonça (2000), a desigualdade encontra-se na origem da pobreza, sendo um de seus principais determinantes; logo, ao diminuir os níveis de desigualdade, se estará contribuindo para o combate à pobreza, e, ao diminuir pobreza, também se estará contribuindo para reduzir a desigualdade.

Uma maior escolaridade pode ainda melhorar a forma como o Capital Humano se relaciona e, assim, conduzir a melhorias no Capital Social. Portanto, as intervenções de políticas públicas devem ser direcionadas a essas dimensões, o que poderia levar a menor grau de incidência da desigualdade.

Esses resultados permitem concluir que as ações do PDHC têm sido eficazes em reduzir a Desigualdade Multidimensional na área de abrangência do Projeto. Ao observar a realidade das comunidades rurais em situação de pobreza da região Semiárida do país, e ao identificar as principais necessidades vigentes, ou quais esferas da vida as colocam em maior vulnerabilidade, é possível identificar os principais condicionantes que impedem seu desenvolvimento, buscando-se realizar ações que conduzam a melhorias em tais aspectos, gerando, inclusive, um efeito intergeracional e melhorando a perspectiva de vida das futuras gerações.

## **5. Considerações finais**

A partir dos resultados do estudo apresentado neste capítulo, foi constatado que o PDHC II atingiu a maioria das previsões iniciais dos indicadores relacionados aos temas gênero, geração e raça e etnia. Em relação àqueles indicadores que ainda não foram contemplados 100%, a justificativa se deve pelo fato de que, em 2022 (ano mais recente das informações disponibilizadas pelas publicações que foram acessadas), ainda eram sentidos os efeitos da pandemia da Covid-19 no desenvolvimento de algumas ações do Projeto. Ademais, é importante considerar que, no período em que os relatórios do PDHC II foram divulgados, alguns TED ainda não haviam sido concluídos e outros estavam na fase inicial ou até mesmo em planejamento.

Em geral, as boas práticas, os depoimentos dos (as) beneficiários (as) e as lições aprendidas demonstraram a importância e as consequências positivas do PDHC II na

vida das mulheres, dos jovens e dos PCT. Essa também é uma forma de divulgação e geração de aprendizagens concretas sobre como implementar ações para reduzir as desigualdades entre esses grupos. Assim, apesar da limitação do espaço não ter permitido que fossem listadas todas as boas práticas realizadas no âmbito do PDHC II, espera-se que aquelas que foram escolhidas e sistematizadas neste capítulo sirvam de inspiração para o delineamento das ações no momento da formulação de outros programas que visem à redução da desigualdade.

Em relação ao IDM, os resultados reforçam o comprometimento do Projeto com a promoção do desenvolvimento rural sustentável, inclusivo, e com a agenda de redução da pobreza e da desigualdade no país, principalmente nas regiões mais carentes e com públicos-alvo mais vulneráveis. Contudo, ainda é um grande desafio alcançar as diferentes dimensões da desigualdade e, em tão pouco tempo, eliminar totalmente as restrições enfrentadas pelos beneficiários do projeto no Semiárido brasileiro, as quais os impedem de se inserir no processo produtivo. No presente estudo, foi possível apontar alguns condicionantes que podem impedir um maior desenvolvimento dos agricultores familiares no semiárido, e, a partir disso, buscou-se orientar as ações para que conduzam a melhorias em tais aspectos, podendo gerar, inclusive, um efeito intergeracional, promovendo melhorias na perspectiva de vida das futuras gerações e contribuindo para que de fato se alcance o desenvolvimento sustentável.

## Referências

- AABERG, R.; BRANDOLINI, A. Multidimensional poverty and inequality. *Temi di Discussione. Banca D'Italia*, Roma, n. 976, 2014.
- ANATER – Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Relatório prestação de contas – Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC)**. 1º semestre de 2023. Disponível em: <https://www.anater.org/wp-content/uploads/2023/10/RELATORIO-PRESTACAO-DE-CONTAS-PROJETO-DOM-HELDER-CAMARA-1o-SEMESTRE-2023.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2024.
- ARAAR, A. **The Hybrid Multidimensional Index of Inequality**. Working Paper, CIRPEE 0945, 2009. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1496505](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1496505).
- ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. The comparison of multidimensioned distributions of economic status. **Review of Economic Studies**, v. 49, n. 2, p. 183-201, 1982.
- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 123–142, 2000.
- BATISTA, H. R. **Desigualdade multidimensional no Brasil: questões metodológicas e empíricas**. 2018. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.
- BATISTA, H. R.; MOLLO, M. R. L. A questão da desigualdade multidimensional: discutindo a questão da construção de um indicador. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 25, n. 1, p. 1-30, 2021.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Seminário Regional promove construção participativa do Projeto Dom Hélder Câmara III**. Portal de notícias, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/05/seminario-regional-promove-construcao-participativa-do-projeto-dom-Helder-camara-iii>. Acesso em: 20 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Projeto promove capacitação de mulheres rurais em 40 municípios do semiárido**. Portal de notícias, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias-2022/projeto-promove-capacitacao-de-mulheres-rurais-em-40-municipios-do-semiarido>. Acesso em: 20 mai. 2024.

CAMPELLO, T. *et al.* Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás. **Saúde Debate**, v. 42, n. 3, p. 54-66, 2018.

DECANCO, K.; DECOSTER, A.; SCHOKKAERT, E. **The evolution of World Inequality in Well-being**. Leuven CES Discussion Paper Series 07.04. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, 2006.

DECANCO, K. **Global inequality: a multidimensional perspective**. Leuven CES Discussion Paper Series 11.09. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, 2011.

EASTERLIN, R. The worldwide standard of living since 1800. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 1, p. 7-26, 2000.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa em Agropecuária. **Jovens do Semiárido participam de workshop de comunicação popular e produção de vídeo**. Notícias da Unidade Embrapa Alimentos e Territórios, 05 de maio de 2023. Disponível em: <https://www.embrapa.br/en/alimentos-e-territorios/busca-de-noticias/-/noticia/80379639/jovens-do-semiarido-participam-de-oficina-de-comunicacao-popular-e-producao-de-video>. Acesso em: 20 mai. 2024.

FIDA - Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola. **O FIDA no Brasil: estratégias para promover o desenvolvimento rural no Nordeste**. Salvador, 2017. Disponível em: [http://portalsemiar.org.br/wp-content/uploads/2017/12/portfolio\\_portugues.pdf](http://portalsemiar.org.br/wp-content/uploads/2017/12/portfolio_portugues.pdf). Acesso em: 18 mai. 2024.

GALOR, O.; ZEIRA, J. Income Distribution and Macroeconomics. **Review of Economic Studies**, v. 60, n. 1, p. 35-52, 1993.

GALOR, O.; ZEIRA, J. **Income distribution and macroeconomics**. Working Paper, Brown University, Department of Economics, Providence. Nº: 2013-12, 2013.

JANNUZZI, P. M. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 35, n. 1, p. 1-10, 2018.

KAHNEMAN, D.; KRUEGER, A. B. Developments in the measurements of subjective well-being. **Journal of Economic Perspectives**, v. 20, n. 1, p. 3-24, 2006.

KOLM, S. C. Multidimensional Egalitarianisms. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 91, n. 1, p. 1-13, 1977.

LUGO, M. A. **Comparing multidimensional indices of inequality: methods and application**. Society for the Study of Economic Inequality Working Paper Series. ECINEQ WP 2005 – 14. 2005. Palma de Mallorca: ECINEQ, 2005.

NARAYAN, D. **Voices of the poor: Can Anyone Hear Us?** Washington, DC: World Bank Publication, 2000.

RAVALLION, M. **The Economics of Poverty: History, Measurement and Policy**. OUP Catalogue, Oxford University Press. Nº: 9780190212773, 2016.

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO: Projeto Dom Hélder Câmara – Exercício 2022. Controladoria Geral da União (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Brasília/DF.

SCHOKKAERT, E. Capabilities and satisfaction with life. **Journal of Human Development**, v. 8, n. 5, p. 415-430, 2007.

SEN, A. K. Poor, relatively speaking. **Oxford Economic Papers**, v. 35, n. 2, p. 153-169, 1983.

SIAL, M. H.; NOREEN, A.; AWAN, R. U. Measuring multidimensional poverty and inequality in Pakistan. **The Pakistan Development Review**, v. 54, n. 4, p. 685-698, 2015.

STIGLITZ, J. E. Alargando a nossa reflexão sobre vulnerabilidade. *In*: PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**. New York: PNUD, 2014, p. 84-85.

STIGLITZ, J. E.; SEN, A.; FITOUSSI, J. P. **Report by the Commission on the measurement of economic performance and social progress**. Paris: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009.

VITERBO, F. D. (Coord.). **Mulheres que florescem o semiárido nordestino: histórias de produtoras apoiadas pelos projetos FIDA no Brasil**. Salvador/BA: Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), 2019.

WEYMARK, J. A. **The normative approach to the measurement of multidimensional inequality**. Vanderbilt University Department of Economics Working Papers 0314. Nashville: Vanderbilt University, 2004.

# O impacto positivo do Projeto Dom Hélder Câmara no Semiárido brasileiro

Mario Lucio de Ávila (UnB)  
Mauro Eduardo DelGrossi (UnB)<sup>1</sup>  
Ludgero Cardoso Galli Vieira (UnB)  
Mireya Valencia Perafán (UnB)  
Reinaldo José de Miranda Filho (UnB)  
Iorrana Lisboa Camboim (MDA)<sup>2</sup>  
Luciana de Oliveira Miranda (UnB)<sup>3</sup>

## Introdução

Desde o período colonial, eventos de secas prolongadas são realidades que afetam o Semiárido brasileiro (Aguiar *et al.*, 2019). Em adição, como herança do mesmo período, a região possui uma estrutura agrária com elevada desigualdade (Alcantara Filho; Fontes, 2009), com presença de milhões de produtores com acesso reduzido ou precário à terra (Hoffmann; Ney, 2010), o que contribui para a pobreza e a fome no lugar. Para mitigar estes problemas, inúmeras políticas públicas foram levadas a cabo na região, com destaque para as grandes obras contra a seca, como barragens e canais de irrigação em meados do século XX (Silva, 2003).

Entretanto, nas últimas décadas adveio o conceito inovador de convivência com o Semiárido como diretriz para as políticas públicas de enfrentamento à pobreza na região (Pontes; Campos, 2013), como a captação e armazenamento de água de chuva, associados à assistência técnica adequada às condições semiáridas da região.

Neste contexto foi executada a fase II do Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), visando atender agricultores e agricultoras familiares em situação de pobreza,, mas sob a orientação de convivência com o Semiárido, dando especial ênfase ao atendimento de mulheres, jovens e povos e comunidades tradicionais (PCTs). O PDHC foi inicialmente desenhado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), cofinanciado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Depois, sua execução ficou a cargo da Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), e a partir de 2019, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, e, por fim, voltou ao recriado Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar em 2023. Seu

1 Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (Cegafi) da Faculdade UnB Planaltina (FUP), Universidade de Brasília.

2 Ministério do Desenvolvimento Agrária e Agricultura Familiar (MDA).

3 *In memoriam*

principal objetivo era reduzir os níveis de pobreza e de desigualdades no Semiárido através da qualificação familiar de produtores agrícolas, tendo a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e o Fomento Produtivo como instrumentos de política fundamentais para a inclusão socioprodutiva de famílias em condição de vulnerabilidade. Para levar assistência técnica para agricultores familiares de 913 municípios da região, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER) contratou mais de uma dezena de prestadores desse serviço na região.

Este capítulo apresenta as avaliações de impacto realizadas pela Universidade de Brasília (UnB), por meio do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (Cegafi) da Faculdade UnB Planaltina (FUP) (Ávila, 2022; Delgrossi *et al.*, 2024).

## 1. Assistência Técnica e Extensão Rural

A perspectiva da assistência técnica e extensão rural mudou ao longo do tempo. Passou de ser um processo unidirecional de transmissão de conhecimentos e técnicas para enfoques mais participativos de construção de conhecimento (Pereira; Castro, 2022; Bracagioli Neto, 2023). Os marcos regulatórios e instrumentos da ATER pública no Brasil também acompanharam estas mudanças de perspectiva. O serviço de ATER começou a ser oferecido na década de 1940, quando se criou uma instituição federal para organizar essa tarefa, contudo, décadas depois, essa instituição foi extinta, levando a um declínio na prestação da ATER, e só mais recentemente é que foi retomado o debate sobre a ATER pública e sua relevância para o desenvolvimento rural (Pereira; Castro, 2022). Atualmente a legislação brasileira define a Assistência Técnica e Extensão Rural como um:

(...) serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais (Brasil, 2010).

Passar da abordagem tradicional difusionista para uma ATER mais democrática e participativa é um desafio que se coloca atualmente aos prestadores do serviço. Além de ser conduzida de forma que valorize o diálogo com as populações rurais, deve levar em conta as diferenças e potencialidades dos territórios rurais, considerando também as diferenças culturais e de gênero, bem como deve abranger um conjunto amplo de atividades, que vão desde desenvolver capacidades individuais e coletivas, até promover a articulação entre os diferentes instrumentos para garantir a inclusão social e produtiva das famílias rurais em situação de vulnerabilidade (Bracagioli Neto, 2023).

Foi sob esta perspectiva que se implementou a fase II do PDHC, visando promover as práticas de convivência com as condições semiáridas entre agricultores familiares

pobres. Apesar da previsão legal da necessidade deste serviço, os cortes generalizados de recursos para as políticas públicas de desenvolvimento rural a partir de 2016 (Sabourin; Craviotti; Milhorange, 2020) impediram a continuidade de muitas ações de ATER. No entanto, devido ao envolvimento do FIDA no PDHC, inclusive com aporte de recursos internacionais, a continuidade do programa ficou garantida até a sua conclusão de suas atividades<sup>4</sup>.

## 2. Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais

Este Programa tem como objetivo a estruturação de atividades produtivas com vistas à inclusão produtiva e à promoção da segurança alimentar e nutricional, por meio da transferência de recursos financeiros não-reembolsáveis para famílias em situação de pobreza no meio rural e da oferta de acompanhamento socioproductivo. Além da estruturação de atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas, o Fomento Produtivo visa contribuir para o incremento da renda e do patrimônio; promover, em articulação com os órgãos e as entidades, públicas ou privadas, ações complementares para o fortalecimento da autonomia das beneficiárias, especialmente com acompanhamento técnico e social; acesso aos mercados; disponibilização de infraestrutura hídrica direcionada à produção; estímulo do dinamismo dos territórios rurais, apontando para as oportunidades econômicas nas cadeias produtivas regionais; o incentivo à participação em ações de capacitação social, educacional, técnica e profissional; e o incentivo à organização associativa e cooperativa (Brasil, 2011).

O Fomento Produtivo é pautado pela Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), instituída pelo Decreto no 7.272/2010, e sua execução no PDHC foi levada pela ATER. O desenho do Programa é similar ao de políticas internacionais de enfrentamento à pobreza, sob a denominação “*graduation approach*”, desenvolvido pela organização não-governamental Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC). Esse tipo de programa oferece às famílias em situação de vulnerabilidade social uma transferência de ativos, apoio ao consumo e treinamento na esperança de desbloquear a denominada “armadilha da pobreza” (Banerjee; Duflo; Sharma, 2020). O modelo de graduação tem sido testado e replicado em uma grande variedade de contextos, incluindo a América Latina, e sua efetividade tem sido demonstrada por pesquisas robustas em diferentes contextos e sob diferentes desenhos (Campos, 2021).

Assim como outros programas vinculados à agenda da PNSAN, o Fomento Produtivo viu sua execução diminuir expressivamente a partir de 2015-2016, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional 95 pelo Congresso Nacional, que congelou, por vinte anos, os gastos públicos (Maluf, 2021; Geraldine *et al.*, 2016; Mattos; Bessone; Mamigonian, 2016). Nos anos subsequentes, entre 2016-2022, assistiu-se à redução

<sup>4</sup> A maioria das atividades encerrou-se em 2022, mas a última chamada pública para atendimento de famílias Quilombolas com ATER e Fomento foi realizada naquele ano, com execução prevista até 2024.

de atendimento às famílias, assim como ocorreu com as ações de ATER. A persistência da execução do Fomento deveu-se às parcerias junto às Unidades da Federação, que já vinham executando o programa com recursos próprios em cooperação com o governo federal, com o BNDES e à sua atuação no PDHC envolvendo o FIDA (Camboim, 2023).

### 3. Materiais e Métodos

Para fins de avaliação de impacto do Projeto, foram entrevistadas famílias beneficiárias das ações do PDHC, sorteadas aleatoriamente a partir de uma lista cadastral de beneficiários que receberam o serviço de ATER. Segundo informações obtidas pelo Sistema de Gestão de Ater (SGA) da Anater, a população beneficiada compreendia 54.039 famílias<sup>5</sup>. Destas, um total de 1.764 famílias foram sorteadas aleatoriamente e entrevistadas nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2022, tendo suas informações sobre produção agropecuária referente ao ano de 2021. As famílias beneficiárias ainda foram segmentadas entre as que receberam os benefícios do Fomento Produtivo e as que não os receberam. Para fins de comparação e fixação de um grupo de controle, foram entrevistadas outras 2.610 famílias não beneficiadas pelo projeto, mas inscritas no CadÚnico<sup>6</sup> do Governo Federal, totalizando assim 4.374 entrevistas. O método utilizado foi o do pareamento por escore de propensão, em inglês, o “*Propensity Score Matching*” – PSM (Guo; Fraser, 2015).

As variáveis econômicas avaliadas foram os incrementos na produção e nos rebanhos, e conseqüentemente nos rendimentos das famílias, além de outros aspectos como a segurança alimentar e nutricional e a diversificação produtiva. Além da avaliação de impacto, outros aspectos da atuação do projeto puderam ser observados, como o empoderamento de mulheres e jovens, o acesso às políticas públicas e algumas externalidades positivas.

### 4. Resultados

A primeira constatação importante do PDHC foi ter conseguido chegar até as famílias mais pobres: em média 6,1 salários-mínimos (SM) *per capita* anuais, ou seja, cerca de 0,5 salário-mínimo *per capita* mensais, já considerando o recebimento dos benefícios sociais (Quadro 1). A estratégia de focalização, vinculando a eleição dos beneficiários à sua inscrição no CadÚnico, foi muito bem-sucedida no projeto.

5 Informação referentes a agosto/2022.

6 Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Quadro 1 - Valores médios anuais e desvio-padrão (DP) em salários-mínimos (SM) das famílias atendidas pelo PDHC, referentes aos componentes de vendas (RA Vendas), autoconsumo (RA Consumo) e total obtido (RA Total) de renda na atividade agropecuária (RA), bem como a renda familiar *per capita* (RF *per capita*).

Estado	RA Vendas (SM)		RA Consumo (SM)		RA Total (SM)		RF per capita (SM)	
	Média	DP	Média	DP	Média	DP	Média	DP
AL	1,6	2,2	1,9	1,7	3,4	3,1	5,6	3,5
BA	1,9	2,9	2,4	2,3	4,3	4,4	6,6	5,2
CE	1,4	2,7	2,9	2,2	4,3	4,0	4,9	4,0
MA	2,2	2,7	3,7	3,1	6,0	4,8	5,9	3,3
MG	2,3	3,5	3,2	2,2	5,5	4,3	6,4	5,0
PB	2,8	3,8	2,7	2,5	5,8	5,6	6,9	5,1
PE	2,1	3,1	2,2	2,1	4,4	4,4	6,7	4,6
PI	1,5	2,8	2,3	1,7	3,6	3,5	4,8	4,3
RN	3,9	4,4	3,6	2,5	7,4	5,6	8,3	5,3
SE	2,6	3,8	1,9	2,0	4,9	5,5	7,0	4,9
Total	2,1	3,2	2,7	2,3	4,8	4,6	6,1	4,6

Nota: A renda *per capita* considera o total da produção agropecuária, inclusive a consumida pela família, mais as rendas de eventuais trabalhos externos e das transferências governamentais, dividida pelo número de integrantes da família. Valor do salário-mínimo: R\$ 1.100,00.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ainda na Tabela 1, em termos de comercialização da produção, as vendas médias eram de 2,1 SM no ano, sendo que Ceará e Piauí apresentaram as menores rendas anuais (1,4 e 1,5 SM, respectivamente), enquanto Rio Grande do Norte (3,9 SM) e Paraíba (2,8 SM) apresentaram as maiores. Em relação à média da produção anual não monetizada (ou seja, o autoconsumo da própria produção familiar) também pode ser observada uma variação entre os estados, com Sergipe e Alagoas apresentando as menores rendas, e Maranhão e Rio Grande do Norte as maiores. A renda agropecuária média das famílias (vendas e autoconsumo) era de menos de 0,4 SM ao mês. Em suma, a principal fonte de rendimento monetário mensal destas famílias eram as transferências governamentais (Bolsa Família, aposentadorias etc.), associadas a eventuais trabalhos temporários.

Outras características marcantes das famílias beneficiadas: possuem, em média, 3,4 integrantes, chefes com idade entre 40 e 50 anos, possuindo apenas os primeiros anos do ciclo do Ensino Fundamental (38,7%) ou nunca frequentaram a escola (18%). Cerca de 13% se autodeclararam assentadas da reforma agrária, 2,5% pertencentes a comunidades quilombolas e outros 1,4% de indígenas. Apesar do baixo acesso aos serviços públicos (menos de 30%), os mais acessados eram os de saúde e de transporte escolar. Ou seja, o Projeto Dom Hélder inovou ao levar o serviço de ATER a estas famílias.

Outro aspecto importante do PDHC é quanto às sinergias entre dois programas institucionalmente independentes. A ATER promovida pelo Ministério da Agricultura por meio da Anater foi complementada com o programa Fomento Produtivo, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social. Claramente, os que foram

beneficiados pelas duas ações, tiveram um diferencial de renda e segurança alimentar significativamente maior que os grupos de controle.

Os resultados da avaliação mostram que o serviço de ATER impactou significativamente os rendimentos agropecuários das famílias beneficiadas com incremento de 16,3%, mas especialmente aquelas que também receberam o estímulo do Fomento Produtivo com 30,2% de incremento (Quadro 2). O PDHC logrou êxito em elevar as produções dos produtores atendidos, tanto da produção voltada para o próprio consumo da família (10,7% e 32,2%) quanto da parcela destinada à comercialização (26,2% e 48,3%).

Quadro 2 - Impacto do PDHC II sobre as rendas anuais (em R\$) das famílias beneficiárias, total e com fomento, comparadas as rendas dos grupos de controle

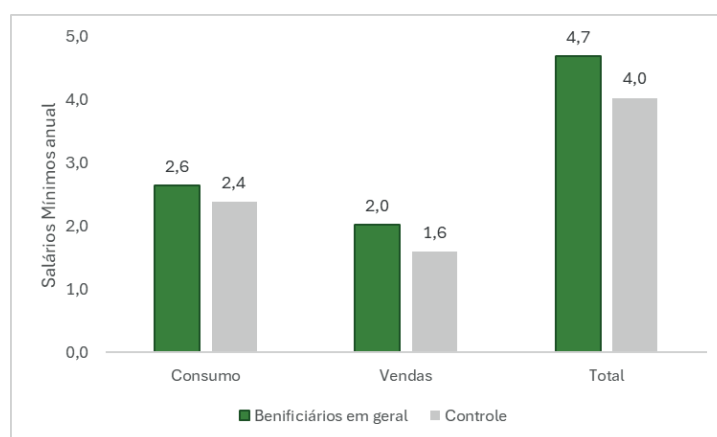
Tipo de Renda	Comparação com Grupo de Controle	Incremento na Renda		p
		(R\$)	(%)	
Renda Agropecuária Total	Beneficiários total	724,00	16,3	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	1.188,88	30,2	< 0,001
Receita Agropecuária Monetária	Beneficiários total	460,71	26,2	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	714,66	48,3	< 0,001
Renda Agropecuária do Autoconsumo	Beneficiários total	279,93	10,7	0,001
	Beneficiários com Fomento	711,40	32,2	< 0,001
Renda Anual Total	Beneficiários total	558,17	3,0	0,184
	Beneficiários com Fomento	1.988,39	11,3	0,002
Renda Anual <i>Per Capita</i>	Beneficiários total	190,10	3,0	0,249
	Beneficiários com Fomento	770,24	13,6	< 0,001

Nota: P = significância da diferença obtida por meio do teste-t (valores significativos em negrito). A renda anual Total e *Per Capita* consideram a soma do valor total da produção agropecuária, inclusive a consumida pela família, mais as rendas de eventuais trabalhos externos e as oriundas das transferências governamentais. Fonte: Resultados da pesquisa. Adaptado de Delgrossi (2024).

Com a chegada do Projeto, as rendas aumentaram (Gráfico 1), mas especialmente entre os beneficiários com Fomento (Gráfico 2), que eram os agricultores mais pobres. Outra característica destes agricultores é a importância da produção voltada para a alimentação da família, com valores maiores que a produção comercializada.

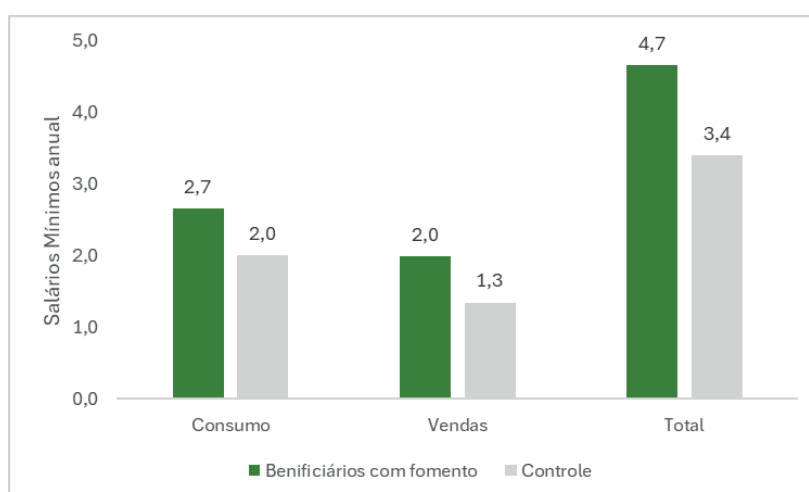


Gráfico 1 - Impacto do PDHC sobre rendas agropecuárias anual (consumo humano, vendas e total) dos beneficiários (total) comparativamente ao grupo de controle



Fonte: Resultados da pesquisa. Adaptado de Ávila, 2020.

Gráfico 2 - Impacto do PDHC sobre rendas agropecuárias anual (consumo humano, vendas e total) somente dos beneficiários que também receberam o Fomento Produtivo comparativamente ao grupo de controle



Fonte: Resultados da pesquisa. Adaptado de Ávila, 2020.

Já no rendimento total das famílias, que considera também as transferências governamentais (bolsas, aposentadorias etc.), o PDHC se diferenciou apenas entre as famílias que também receberam o Fomento Produtivo. As famílias que não receberam o fomento não se diferenciaram do grupo de controle, provavelmente porque ambos os tipos de famílias tiveram acesso aos benefícios do Auxílio Emergencial da pandemia da COVID naquele ano, nivelando no mesmo patamar as rendas de ambos os grupos.

Analisando as fontes das rendas agropecuárias, o Projeto Dom Hélder impactou especialmente na produção animal, principalmente entre aqueles que também receberam o Fomento Produtivo (Quadro 3). Em menor escala, mas também relevante, ocorreu um incremento da produção vegetal, e novamente de forma mais significativa entre aqueles

com o benefício do Fomento. Na produção de derivados da produção animal, apesar de ter ocorrido um pequeno incremento, não houve diferenças com os grupos de controle, provavelmente porque se trata de famílias muito pobres, sem excedente disponível para este tipo de processamento.

Quadro 3 - Impacto do PDHC II sobre o valor das produções anuais (em R\$) das famílias beneficiárias, com e sem fomento, comparadas aos valores dos grupos de controle

Tipo de Renda	Comparação com Grupo de Controle	Incremento na Renda		P
		(R\$)	(%)	
Produção animal	Beneficiários total	188,58	20,1	0,012
	Beneficiários com Fomento	455,64	61,5	< 0,001
Derivados da produção animal	Beneficiários total	108,05	24,8	0,081
	Beneficiários com Fomento	152,80	49,9	0,061
Produção vegetal	Beneficiários total	65,11	25,3	0,040
	Beneficiários com Fomento	179,63	89,5	< 0,001
Derivados da produção vegetal	Beneficiários total	-5,63	-13,0	0,641
	Beneficiários com Fomento	-19,36	-30,2	0,418
Atividades não agropecuárias	Beneficiários total	15,49	43,5	0,196
	Beneficiários com Fomento	32,01	131,7	0,065

Nota: P = significância da diferença obtida por meio do teste-t (valores significativos em negrito). Fonte: Resultados da pesquisa. Adaptado de Delgrossi, 2024.

Entre os rebanhos que compõem o valor da produção animal, o PDHC incrementou significativamente a produção de suínos e aves, especialmente entre os que também receberam o Fomento Produtivo, levando a um incremento de 55% e 71% destes rebanhos, respectivamente (Quadro 4). Entre os beneficiários do projeto que não receberam o Fomento, a produção de suínos e aves também aumentou em 28% e 37%, respectivamente. O Projeto não impactou nos rebanhos de caprinos, ovinos, bovinos e muares devido ao foco das primeiras ações visar à garantia da segurança alimentar nutricional aos beneficiários.

Quadro 4 - Impacto do PDHC II nos rebanhos dos beneficiários, com e sem fomento, comparativamente aos do grupo de controle

Animais	Comparação com Grupo de Controle	Incremento no número de cabeças		P
		(cab)	(%)	
Suínos	Beneficiários total	0,5	28	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	0,7	55	< 0,001
Aves	Beneficiários total	5,1	37	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	9,1	71	< 0,001
Caprinos	Beneficiários total	0,1	2	0,868
	Beneficiários com Fomento	-0,1	-8	0,740
Ovinos	Beneficiários total	0,2	9	0,452
	Beneficiários com Fomento	0,5	49	0,074
Bovinos	Beneficiários total	-0,1	-6	0,485
	Beneficiários com Fomento	0,0	1	0,921
Equinos, Asininos e Muares	Beneficiários total	0,0	2	0,842
	Beneficiários com Fomento	0,1	21	0,159

Nota: P = significância da diferença obtida por meio do teste-t (valores significativos em negrito).  
 Fonte: Resultados da pesquisa. Adaptado de Delgrossi, 2024.

De forma geral, pode-se observar que o Projeto promoveu a diversidade alimentar das famílias, ao incrementar a produção para o sustento da própria família, especialmente de pequenos animais (Quadro 5). O Projeto ainda impactou positivamente no acesso às políticas públicas e na cooperação associativa entre os beneficiários.

Quadro 5 - Impacto do PDHC II em alguns índices de desenvolvimento dos beneficiários, com ou sem fomento, comparativamente ao grupo de controle

Índices	Comparação com Grupo de Controle	P
Diversidade Alimentar	Beneficiários total	< 0,01
	Beneficiários com Fomento	< 0,01
Acesso a Políticas Públicas	Beneficiários total	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	< 0,001
Associatividade	Beneficiários total	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	< 0,001
Participação de Mulheres	Beneficiários total	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	< 0,001
Participação de Jovens	Beneficiários total	< 0,001
	Beneficiários com Fomento	< 0,001

Nota: P = significância da diferença obtida por meio do teste-t (valores significativos em negrito). Fonte: Resultados da pesquisa. Adaptado de Delgrossi, 2024. Memória de cálculo dos índices em anexo.

Devido ao seu desenho institucional, o projeto também fomentou o acesso às políticas públicas, uma vez que os agricultores para serem beneficiários precisavam ser cadastrados nos bancos de DAPs (Declaração de Aptidão ao Pronaf) e no CadÚnico, que são as portas de entrada para acesso às políticas de desenvolvimento rural e social, respectivamente. Ao todo, 20% dos beneficiários do projeto acessaram alguma outra política pública após o seu cadastramento.

O Projeto também teve uma atuação importante no fortalecimento do protagonismo das mulheres. A ATER organizou feiras e espaços de comercialização, bem como a articulação de redes colaborativas, proporcionando às mulheres agricultoras um significativo aumento nas suas rendas monetizadas. Dessa forma, elas reduziram a dependência financeira de maridos, irmãos, pais ou tios, começando a se organizar coletivamente e ocupando novos espaços no mercado e na sociedade (Ávila; Cadornin, 2022).

## 5. Avaliações focalizadas

Ao longo da execução do PDHC, outros estudos de resultados foram realizados pela equipe da UNB. Spínola (2019) analisou a fase I do Projeto (2002-2010) sob a ótica dos custos transacionais. O autor chama a atenção para a coordenação, a adaptação, a informação e a legitimidade na execução do Projeto, e como estes foram relevantes para a mitigação dos custos do Projeto.

Já nos anos iniciais da fase II do Projeto (2017-2018), Aguiar (2019) constatou o esforço de articulação do Projeto, não somente entre vários entes das esferas federais, mas também com os governos estaduais, municipais e instituições locais. A pesquisadora apontou a complexidade do Projeto e a necessidade de aprimoramentos em sua gestão, que felizmente vieram a ser superadas nos anos seguintes.

Milhomens (2022), por seu turno, analisou a capacidade adaptativa às mudanças climáticas dos agricultores nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba e Piauí, e constatou as estratégias adotadas pelo conjunto de agricultores por meio de práticas agroecológicas diversificadas, com disseminação dos conhecimentos em redes sociais e organização comunitária.

Concentrando sua análise na atuação do Projeto no Estado de Alagoas, Sales (2022) observou a importância da ATER de forma continuada e de qualidade para a garantia da segurança alimentar dos beneficiados. A autora conclui que somente o Fomento Produtivo não seria suficiente sem a atuação da ATER, que promoveu estratégias locais e estimulou o acesso às demais políticas públicas.

Ainda, as comunidades quilombolas atendidas pelo PDHC foram objeto de análise de Moura (2023), que observou uma atuação relevante do Projeto durante a crise sanitária em 2020-2021, logrando êxito em elevar em 36% a renda das famílias quilombolas beneficiadas. A pesquisadora apontou para a importância do tripé das políticas de apoio à agricultura familiar, de segurança alimentar e de transferências de renda para os quilombolas superarem aquele momento de crise.

## Considerações Finais

Esta análise de impacto evidencia que o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) alcançou os objetivos propostos, levando ATER e Fomento Produtivo à população mais vulnerável, o que resultou em aumento da produção e diversificação produtiva e, conseqüentemente, em elevação da renda. Com a orientação de convivência com o Semiárido, as atividades de ATER têm o potencial de melhorar significativamente a vida dos agricultores familiares pobres do Semiárido.

Quando a ATER é combinada com o Fomento Produtivo, a melhoria na qualidade de vida dos agricultores familiares em situação de pobreza é ainda mais acentuada. Em todos os indicadores avaliados, os beneficiários que também receberam o Fomento Produtivo apresentaram diferenças expressivas em relação ao grupo de controle.

Como ainda é significativa a situação de extrema pobreza entre a maioria das famílias do Semiárido, é crucial que em iniciativas futuras se promova a integração das políticas públicas de desenvolvimento rural e social, como ATER, Fomento Produtivo, transferências de renda, saúde, educação, transporte público, entre outras, explorando as sinergias entre as políticas públicas.

## Agradecimentos

Os autores agradecem ao apoio da coordenação do Projeto Dom Hélder Câmara no Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e da Faculdade UnB Planaltina (FUP). Também, ao Instituto MDA Pesquisa pela coleta de dados. Os autores ainda agradecem a todos os colaboradores do Centro de Gestão e Inovação da Agricultura Familiar (CEGAFI) que viabilizaram a realização desta pesquisa.

## Referências Bibliográficas

AGUIAR, Luane da Conceição. **Articulação e coordenação nas políticas públicas para o desenvolvimento rural: o caso do projeto Dom Hélder Câmara**. 2019. 109f. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

AGUIAR, Luane Conceição *et al.* As políticas públicas no Semiárido brasileiro: uma revisão de literatura. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 50, n. 2, p. 9–22, 2019.

ALCANTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Olivera. A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil. **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, v.4, n.7, p.1–23, 2009.

ÁVILA, Mário Lucio. **Relatório de avaliação de impacto do projeto Dom Hélder Câmara**. Brasília: [s. n.], 2022.

ÁVILA, Mário Lucio; CADORIN, Giuliana. **Informe executivo: projeto Dom Hélder Câmara**. Brasília: [s. n.], 2022.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. **A economia dos pobres: Uma nova visão sobre a desigualdade**. Rio de Janeiro: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2021.

BANERJEE, Abhijit; DUFLO, Esther; SHARMA, Garima. Long-term effects of the targeting the ultra-poor program. **American Economic Review: Insights**, v. 3, n. 4, p. 471-86, 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 11.583, de 28 de junho de 2023**. Altera o Decreto n.º 9.221/2017 que Regulamenta a Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011, que institui o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. DOU de 7.12.2017.

BRASIL. **Decreto n.º 7.272, de 25 de agosto de 2010**. Regulamenta a Lei no 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. DOU de 26.8.2010.

BRASIL. **Lei n.º 11.326 de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

BRASIL. **Lei n.º 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. DOU de 12.1.2010.

BRASIL. **Lei n.º 12.512, de 14 de outubro de 2011**. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis n.ºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. DOU de 17.10.2011.

BRACAGIOLI NETO, Alberto. Trajetória histórica da extensão rural. In: BRACAGIOLI NETO, Alberto; CHARÃO-MARQUES, Flávia. **Extensão Rural: trajetórias e desafios**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2023.

CAMBOIM, Iorrana Lisboa. **Interculturalidade e burocracia de nível de rua: um olhar sobre a implementação do Programa Fomento Rural junto a famílias quilombolas no estado de Goiás. 2023. 221f**. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

CAMPOS, Leonardo. **Relatório Promovendo caminhos sustentáveis para superar a extrema pobreza** - Uma proposta para o estado de São Paulo. 2021.

DELGROSSI, Mauro; VIEIRA, Ludgero; ÁVILA, Mário; PERAFÁN, Mireya Valencia; MIRANDA FILHO, Reinaldo. O impacto da assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares pobres: o caso do Programa Dom Hélder Câmara II. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 62, n. 2, 2024.

GERALDES, Elen Cristina *et al.* *Mídia, misoginia e golpe*. Brasília: FAC-UnB, 2016.

GUO, Shenyang.; FRASER, Mark W. **Propensity Score Analysis**. Second Edied. Los Angeles: SAGE, 2015.

HOFFMANN, Rodolfo; NEY, Marlon Gomes. **Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil, grandes regiões e unidades da federação**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.

MALUF, Sônia Weidner. O golpe de 2016, as mulheres e o futuro da democracia: neoliberalismo, desigualdade e misoginia. **Sæculum-Revista de História**, v. 26, n. 45, p. 140- 158, 2021.

MATTOS, Hebe; BESSONE, Tânia; MAMIGONIAN, Beatriz G. **Historiadores pela democracia: o golpe de 2016 e a força do passado**. Alameda Casa Editorial, 2016.

MILHOMENS, Allan. **A percepção de risco associada às mudanças climáticas e capacidade adaptativa dos agricultores familiares agroecológicos no Semiárido brasileiro**. 2022. 148f. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2022.

MOURA, Dalila Alves. **A importância da assistência técnica na renda das famílias quilombolas: o caso do projeto Dom Hélder Câmara**. 2023. 137f. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

PEREIRA, Caroline; CASTRO, César. Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil e no mundo: qual o papel da ATER pública? *In*: SANTOS, Gesmar. SILVA, Rodrigo (Org). **Agricultura e diversidades: trajetórias, desafios regionais e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 222

PONTES, Emilio; CAMPOS, Hernani. Convivência com o Semiárido: potencialidades, limitações ações. **Breves Contribuciones del I.E.G.**, v. 24, p. 193–212, 2013.

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The Dismantling of Family Farming Policies in Brazil and Argentina. **International Review of Public Policy**, v. 2, n. 1, p. 45–67, 2020.

SALES, Stéfany Gabriela da Silva. **Assistência técnica e fomento produtivo para a segurança alimentar dos beneficiários do projeto Dom Hélder Câmara: análise da EMATER de Alagoas**. 2022. 99f. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

SILVA, Roberto Alves da. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o Semiárido. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1–2, p. 361–385, 2003.

SPÍNOLA, Paulo Asafe. **Nova governança e instrumento de políticas públicas: o caso do programa de assistência técnica e extensão rural no Semiárido brasileiro**. 2019. 74f. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

## ANEXO

### MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS ÍNDICES

#### 1) **Diversidade Alimentar**

A Diversidade Alimentar indica tanto a variedade de itens alimentares consumidas pelas famílias quanto, indiretamente, a adequação nutricional da dieta:

Pense nas últimas 24 horas: quais grupos dos alimentos a família consumiu?

A) Grãos, raízes e tubérculos brancos (arroz, milho, mandioca, batata, inhame) (Sim- 1, Não- 0)

B) Leguminosas (feijão, fava, ervilha, lentilha, amendoim) (Sim - 1, Não - 0)

C) Sementes e oleaginosas (gergelim, castanha de caju, licuri, amêndoas) (Sim- 1, Não- 0)

D) Leite e derivados (Sim - 1, Não - 0)

E) Carnes, aves e peixes (Sim - 1, Não - 0)

F) Ovos (Sim - 1, Não - 0)

G) Vegetais com folhas verdes escuras (couve, espinafre, chicória, rúcula) (Sim- 1, Não- 0)

H) Frutas e vegetais ricos em vitamina C (laranja, acerola, limão, seriguela, taioba) (Sim- 1, Não- 0)

I) Outros vegetais (maxixe, jerimum, quiabo) (Sim - 1, Não - 0)

J) Outras frutas (banana, cajá, maracujá, tomate) (Sim - 1, Não - 0)

Por fim, os valores de Diversidade Alimentar nas classes abaixo indicam:

- Diversidade Alimentar entre 1 e 4 = indica Pouco Diversificado
- Diversidade Alimentar entre 5 e 10 = indica Alimentação Diversificada

#### 2) **Acesso a Políticas Públicas – iAPP**

O Índice de Acesso a Políticas Públicas (iAPP), indica o acesso das famílias de agricultores às políticas públicas. Assim, quanto maior o valor de iAPP, melhor será a indicação de acesso a políticas públicas na unidade agrícola:

O(A) Sr(a) ou integrante de sua família alguma vez já acessou os benefícios a seguir?



- A) Aposentadoria, Previdência social (Sim - 1, Não - 0)
- B) Seguro desemprego (Sim - 1, Não - 0)
- C) Bolsa família, bolsa escola, cartão alimentação, cesta básica (Sim - 1, Não - 0)
- D) Bolsa de educação, Educa mais Brasil, Jovem aprendiz, Pronatec, Sisu, Prouni (Sim - 1, Não - 0)
- E) Passe livre, cartão do idoso, CNH Social (Sim - 1, Não - 0)
- F) Viver sem limites, Saúde não tem preço, Rede cegonha (Sim - 1, Não - 0)
- G) Tarifa social de energia elétrica (Sim - 1, Não - 0)
- H) Minha casa minha vida, Minha casa melhor (Sim - 1, Não - 0)
- I) Luz no campo (Sim - 1, Não - 0)
- J) Luz para todos (Sim - 1, Não - 0)
- K) Cisterna para consumo humano - 1ª água (Sim - 1, Não - 0)
- L) Cisterna para produção - 2ª água (Sim - 1, Não - 0)
- M) Assistência técnica e extensão rural (ATER) (Sim - 1, Não - 0)
- N) Financiamento agrícola (Sim - 1, Não - 0)
- O) Pronaf (Sim - 1, Não - 0) P) PAA (Sim - 1, Não - 0)
- Q) PNAE (Sim - 1, Não - 0)
- R) Garantia Safra (Sim - 1, Não - 0)
- S) Plano Brasil sem Miséria (PBSM) (Sim - 1, Não - 0)
- T) Seguro rural (Sim - 1, Não - 0)
- U) Seguro da Agricultura Familiar) SEAF (antigo Proagro) (Sim - 1, Não - 0)
- V) Programa de reforma agrária, crédito fundiário (Sim - 1, Não - 0)
- W) Programa de combate à pobreza rural (Sim - 1, Não - 0)
- X) Microempreendedor individual (MEI), Refis ou Programa SEBRAE (Sim - 1, Não - 0)
- Y) Auxílios emergenciais em calamidades) Bolsa Estiagem (Sim - 1, Não - 0)

Z) Programa de Saúde da Família (PSF) (Sim - 1, Não - 0)

AA) Seguro Defeso (Sim - 1, Não - 0)

AB) Sistema de Abastecimento de Água pelo Estado (Sim - 1, Não - 0)

AC) Água para Consumo Humano em Carro-Pipa (Sim - 1, Não - 0)

AD) Programa Fomento Rural (Sim - 1, Não - 0)

AE) Auxílio Emergencial devido à COVID (Sim - 1, Não - 0)

AF) Outro programa/benefício (Sim - 1, Não - 0)

23. Acessos a Serviços Públicos. A sua família se beneficia dos seguintes serviços públicos?

A) Agente de saúde (Sim - 1, Não - 0)

B) PSF/presença de médico na comunidade/ distrito (Sim - 1, Não - 0)

C) Transporte escolar (Sim - 1, Não - 0)

D) Transporte público (Sim - 1, Não - 0)

E) Segurança pública (Sim - 1, Não - 0)

Assim, o iAPP é composto por quatro componentes: *Ib*, *Ia*, *Idap* e *Is* conforme abaixo:

1.  $Ib = (\text{número de benefícios recebidos} / 32)$ , onde 32 é o total de benefícios da questão.

2.  $Ia = 1$  (se alguém do domicílio participa de alguma associação) ou 0 (caso contrário).

3.  $Idap = 1$  (se alguém do domicílio possui DAP) ou 0 (caso contrário).

4.  $Is = (\text{número de serviços públicos a que o domicílio tem acesso} / 5)$ , onde 5 é o total de serviços

Por fim, o iAPP foi calculado da seguinte forma:

$$iAPP = 1000 \times ((Ib + Ia + Idap + Is) / 4)$$

### 3) Associatividade – iAssoc

O Índice de Associatividade (iAssoc) indica o nível de associação das famílias por meio da participação em atividades comunitárias. Quanto maior o valor de iAssoc, melhor será a indicação de participação em atividades comunitárias na unidade agrícola:

De que tipo de atividade associativa comunitária/organização social o(a) Sr(a) já participou?

A) Associações comunitárias, de bairro, de produtor, cooperativa (Sim - 1, Não - 0)

B) Trabalho coletivo, comunitário, mutirão (Sim - 1, Não - 0)

C) Movimento social organizado (ONG, MST, MLT, FETAG, CONTAG etc.) (Sim - 1, Não - 0)

D) Movimentos vinculados às igrejas (Sim - 1, Não - 0)

E) Sindicatos (Sim - 1, Não - 0)

F) Outros (clube, agremiações esportivas e sociais etc.) (Sim - 1, Não - 0)

1.  $Q_{assoc}$  = número de diferentes tipos de associações em que a família participa

2.  $F1$  = Fator que indica se o entrevistado tem conhecimento da realização de reuniões no último ano: Não sabe = 0; Não teve = 1; Teve = 2

3.  $F2$  = Fator que indica a frequência da participação de reuniões no último ano: Nenhuma = 0; Algumas = 1; Todas = 2

4.  $C1$  = 1 se realiza processamento da produção por meio da associação e 0 caso contrário

5.  $C2$  = 1 se realiza comercialização da produção por meio da associação e 0 caso contrário

Assim, o iAssoc é composto pelos cinco componentes acima conforme a equação:

$$iAssoc = 1000 \times ((Q_{assoc} + F1 + F2 + C1 + C2) / 12)$$

### 4) Participação de Mulheres – iMu

O Índice de Participação de Mulheres (iMu) indica o empoderamento de mulheres nas famílias por meio de sua participação em ações comunitárias e ocupações exercidas em diversas atividades. Quanto maior o valor de iMu, melhor será a indicação de empoderamento das mulheres na unidade agrícola:

Na sua família, as mulheres participam ativamente das ações comunitárias ou da Associação?

Quais as ocupações já exercidas pelas mulheres de sua família nos últimos 5 anos?

A) Na agricultura / criação (Sim - 1, Não - 0)

B) No beneficiamento / fabricação de produtos (Sim - 1, Não - 0)

C) No serviço Público (escola, posto de saúde etc.) (Sim - 1, Não - 0)

D) Na prestação de serviços (emp doméstica, manicure, babá, costureira) (Sim - 1, Não - 0)

E) No comércio (Sim - 1, Não - 0)

F) No artesanato (Sim - 1, Não - 0)

Baseado nas respostas das questões, o índice foi construído com os seguintes componentes:

1. *Mulherp* = participação em atividades comunitárias e/ou associação
2. *Agropec* = participação em atividade agropecuária
3. *Benef.* = participação no beneficiamento da produção
4. *SP* = participação em serviços públicos
5. *Serv* = participação na prestação de serviços
6. *Com* = participação no comércio
7. *Artes* = participação no artesanato

$$iMu = 1000 \times ((Mulherp + (Agropec + Benef + SP + Ser + Com + Artes) / 6) / 2)$$

##### 5) Participação de Jovens – ij

O Índice de Participação de Jovens (ij) indica o empoderamento de jovens nas famílias por meio de sua participação em ações comunitárias e ocupações exercidas em diversas atividades:

Os jovens da sua família participam ativamente das ações comunitárias ou da Associação?

Quais as ocupações já exercidas pelos jovens de sua família nos últimos 5 anos?

A) Na agricultura / criação (Sim - 1, Não - 0)

B) No beneficiamento / fabricação de produtos (Sim - 1, Não - 0)

C) No serviço Público (escola, posto de saúde etc.) (Sim - 1, Não - 0)

D) Na prestação de serviços (emp doméstica, manicure, babá, costureira) (Sim - 1, Não - 0)

E) No comércio (Sim - 1, Não - 0)

F) No artesanato (Sim - 1, Não - 0)

Baseado nas respostas das questões o índice foi construído com os seguintes componentes:

1. *Jovemp* = participação em atividades comunitárias e/ou associação

2. *Agropec* = participação em atividade agropecuária

3. *Benef.* = participação no beneficiamento da produção

4. *SP* = participação em serviços públicos

5. *Serv* = participação na prestação de serviços

6. *Com* = participação no comércio

7. *Artes* = participação no artesanato

$$ij = 1000 \times ((Jovemp + (Agropec + Benef + SP + Ser + Com + Artes) / 6) / 2)$$

## As práticas bem-sucedidas do PDHC II e as experiências dos (as) beneficiários (as)

Rosimere Miranda Fortini <sup>1</sup>

Marcelo José Braga <sup>2</sup>

### Introdução

O Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), uma ação do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA), cofinanciado pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), pode ser considerado como uma referência em projetos de desenvolvimento rural sustentável. Na sua primeira fase, executada entre os anos de 2001 e 2010, foram beneficiadas diretamente cerca de 31 mil famílias (atendidas por ATER, Investimento produtivo e formação) (MDA, 2023).

A repercussão e o sucesso da fase I do PDHC, além do interesse do MDA e do FIDA no Semiárido brasileiro, possibilitou o início da fase II em 2014, que abrangeu 11 estados brasileiros e 913 municípios. A execução do PDHC II nos estados ocorre de forma descentralizada, principalmente por meio de: (i) empresas públicas e privadas que prestam serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), contratadas via Contrato de Gestão com a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER); e (ii) instituições com as quais foram realizados os Termos de Execução Descentralizada (TED).

Em 2023, o PDHC II alcançou a marca de 54.112 famílias beneficiadas por meio da prestação de serviços continuados de Ater, sem contar aquelas que foram beneficiadas por outros instrumentos acordados pelo Projeto, a exemplo de TED e Convênios (CGU, 2023). Portanto, em seus mais de 20 anos de atuação no Semiárido brasileiro, o PDHC beneficiou mais de 100.000 famílias.

Diante desse quantitativo significativo de famílias beneficiadas, é importante considerar, para além das teorias e dos grandes números, as práticas bem-sucedidas do PDHC II e os resultados sob uma perspectiva do olhar e percepção dos (as) beneficiários (as). Isso porque o protagonismo dos (as) beneficiários (as) é, sem dúvidas, um potente indicador de sucesso do PDHC.

Nessa perspectiva, o objetivo do presente capítulo é selecionar e descrever algumas práticas bem-sucedidas do PDHC II (a fase mais recente), além de apresentar os depoimentos dos (as) beneficiários (as) em relação às experiências e percepções dos

<sup>1</sup> Pesquisadora UFV/IPPDS

<sup>2</sup> Professor UFV/IPPDS

resultados que foram obtidos com essas práticas. Em geral, as referidas práticas são no âmbito de temáticas que promovem: o uso e a disseminação de tecnologias que são estratégias de adaptação e resiliência em face das condições climáticas desafiadoras do semiárido; a diminuição da pobreza e desigualdades no semiárido; a inclusão produtiva rural com a valorização das culturas e das tradições locais; uma Ater na perspectiva da convivência com semiárido e de desenvolvimento rural sustentável.

Por fim, é importante evidenciar que o presente capítulo é um esforço por registrar e dar visibilidade às práticas exitosas do PDHC II, que podem se tornar exemplos a serem replicados. Ademais, é uma oportunidade de o leitor conhecer as percepções dos principais atores que fizeram parte do PDHC II: os (as) beneficiários (as). Contudo, não há a pretensão de narrar uma história de forma tradicional ou de produzir textos científicos, mas, sim, apresentar as percepções pontuais dos (as) beneficiários (as) sobre as suas experiências e os resultados identificados após o PDHC II.

Desse modo, o capítulo está dividido em mais três seções, além desta introdução. Na segunda seção é apresentado um relato detalhado do processo e dos materiais utilizados para a construção desta abordagem. Na terceira seção são apresentadas, por eixo, as práticas bem-sucedidas e os depoimentos dos beneficiários. Por último, são apresentadas as considerações finais.

## 2. Metodologia

O presente capítulo tem natureza qualitativa e caráter descritivo, uma vez que são abordadas as práticas bem-sucedidas implementadas no âmbito PDHC II e os depoimentos dos beneficiários. A definição dos eixos abordados neste capítulo foi baseada em dois critérios: (i) é preciso correlacionar os eixos com as temáticas dos capítulos da primeira seção do livro; e (ii) deve-se considerar o conteúdo do documento técnico, que foi resultado do Projeto de Cooperação Técnica celebrados entre o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e a Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFDT) vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Agrário e Familiar (MDA). Nessa perspectiva, foram definidos os seguintes eixos: tecnologias voltadas para a captação e reúso de água; alternativas complementares de renda; uso planejado e diversificado de opções forrageiras para a produção de caprinos e ovinos; as práticas bem-sucedidas dos serviços de ater no âmbito do PDHC II.

Em seguida, para cada um desses eixos, a partir do documento técnico foram selecionadas algumas práticas bem-sucedidas, que são resultado das ações realizadas nos eixos de atuação dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs) e dos contratos de ATER nos estados da área de abrangência do PDHC; assim como as fotos (para retratar as práticas e as pessoas) e os depoimentos dos beneficiários. De modo complementar, foram realizadas pesquisas em outras fontes para que se pudesse obter mais informações

de cada uma dessas práticas. Estas fontes incluem: os relatórios de progresso do projeto; os relatórios de avaliação do PDHC II, os planos de trabalho de cada um dos Termos de Execução Descentralizada (TEDs); relatórios parciais das ações dos TEDs; relatórios de prestação de contas do PDHC II no âmbito da ANATER; portal do Projeto Monitora ; e artigos científicos que avaliaram o PDHC II.

Em particular, os depoimentos e as fotos que constam no documento técnico foram obtidos por meio do acesso às atas de reuniões além do contato com os pontos focais das parcerias estabelecidas no PDHC II e com os beneficiários. Dessa forma, foi possível à responsável pelo documento técnico também sistematizar e disponibilizar em formato de e-book os depoimentos dos beneficiários em relação às diferentes ações do PDHC II, em cada um dos 11 estados da região semiárida que fazem parte da área de atuação do Projeto.

### **3 As experiências práticas bem-sucedidas no âmbito do PDHC II**

#### **3.1 Tecnologias voltadas para a captação e reúso de água**

No âmbito das tecnologias voltadas para a captação e reúso de água, duas tecnologias relacionadas à convivência com o Semiárido e que foram implementadas no PDHC II são destacadas: o Saneamento Ambiental e Reúso de Água (SARA) e o sistema bioágua familiar (SBF). Ambas as tecnologias são consideradas estratégias de adaptação e resiliência em face das condições climáticas desafiadoras do semiárido, por promoverem a segurança hídrica em períodos de seca prolongada e o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, além de contribuírem para a melhoria da qualidade de vida das comunidades rurais do semiárido.

A principal diferença entre essas tecnologias é o tipo de reaproveitamento. No caso da SARA, é trabalhado o reaproveitamento total da água domiciliar, inclusive do esgoto. Por outro lado, no SBF ocorre o reaproveitamento de água cinza, ou seja, toda a água da casa, exceto a água do banheiro.

##### **3.1.1 Tecnologia SARA**

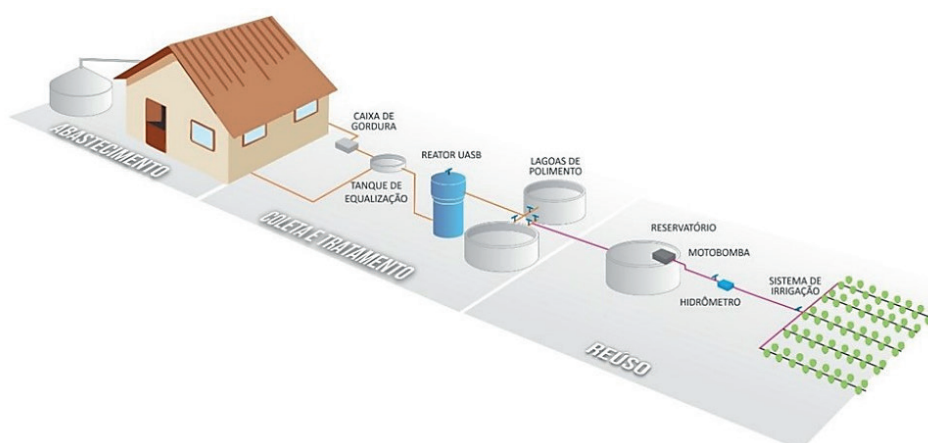
O Instituto Nacional do Semiárido (INSA), em parceria com o PDHC II, formalizada por meio do TED nº 449/2022, foi o responsável por disseminar a cultura da palma forrageira resistente à Cochonilha-do-Carmim e por promover a utilização de água para irrigação localizada, que era coletada a partir da tecnologia SARA e armazenada em cisternas de produção associadas a sistemas de energia fotovoltaica (INSA, 2023). O objetivo era diminuir a vulnerabilidade hídrica da agricultura familiar do semiárido em conjunto com a promoção do esgotamento sanitário apropriado nas áreas rurais, para possibilitar a continuidade da produção agrícola e a melhoria da renda das famílias (INSA, 2023). Isso porque a palma forrageira é uma cultura altamente adaptável às



condições adversas do semiárido, além de oferecer oportunidades de geração de renda e possuir uma versatilidade de uso tanto na pecuária quanto em preparações culinárias.

Em particular, os pesquisadores do núcleo de Recursos Hídricos do INSA desenvolveram a tecnologia SARA como uma fonte alternativa de água para mitigar dois problemas: a vulnerabilidade hídrica e a falta de esgotamento sanitário na área rural do semiárido. A SARA consiste em um sistema de coleta e tratamento de esgoto domiciliar bruto para a obtenção de água de reúso que é posteriormente armazenada em uma cisterna de produção associada a um sistema de energia fotovoltaica. Por conseguinte, essa água de reúso é utilizada na irrigação da produção de palmas. Na Figura 1 é exposto um layout que sintetiza visualmente o sistema de tratamento de esgoto rural e de reúso agrícola.

Figura 1- Layout do sistema de tratamento de esgoto rural e de reúso agrícola



Fonte: Mayer *et al.* (2021).

É importante evidenciar que a tecnologia SARA foi reconhecida pelas Organizações Unidas (ONU), por meio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe-CEPAL, como um caso concreto de big push para sustentabilidade que auxilia na promoção da construção de um estilo de desenvolvimento sustentável (Gramkow, 2020). Como afirmado por Mayer *et al.* (2020), a SARA é uma tecnologia que se alinha ao big push para a sustentabilidade nas dimensões econômica, social e ambiental, além de contribuir diretamente com cinco Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

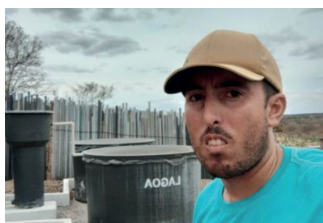
No âmbito do PDHC II, o desafio enfrentado durante a implantação das unidades da tecnologia SARA foi desenvolver uma solução mais sustentável para estabelecimentos agropecuários rurais com infraestrutura de coleta de esgoto precária ou inexistente. O intuito era resolver o problema de forma integral, promovendo o esgotamento sanitário e recuperando a água e os nutrientes para a produção agrícola contínua.

Nessa perspectiva, o INSA implementou 110 unidades da tecnologia SARA em propriedades familiares de nove estados (Alagoas, Ceará, Bahia, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) que fazem parte da área de abrangência do PDHC II. Adicionalmente, foi realizada a implantação de uma unidade SARA Escolar no município de Cabaceiras no estado da Paraíba, a qual beneficiou 150 pessoas, entre estudantes de Ensino Médio, professores e familiares (INSA, 2023).

Para agricultores (as) como Francisco Wellington, do município de Alto Santo/CE, e Laura Ribeiro dos Santos, de Capitão Eneas/MG, a tecnologia SARA trouxe a oportunidade de cultivar a palma. Ademais, por meio das ações do PDHC II, foi proporcionada a geração do conhecimento sobre a importância do reúso da água, que antes era desperdiçada, trazendo benefícios significativos para o meio ambiente.



*“Tenho muita gratidão por ter sido beneficiada com a unidade SARA. Tive a oportunidade de trabalhar com a palma, além disso, o sistema proporciona água disponível na propriedade” (beneficiária Laura Ribeiro dos Santos, de Capitão Eneas/MG, na foto à esquerda) Fonte: Acervo PDHC*



*“Pra mim foi uma satisfação ser beneficiado com a tecnologia SARA, que, além de permitir o reaproveitamento da água, trouxe a oportunidade de trabalhar com a palma e me envolver mais com a preservação do meio ambiente” (beneficiário Francisco Wellington, de Alto Santo/CE, na foto à esquerda). Fonte: Acervo PDHC*

De modo geral, os impactos da implementação da tecnologia SARA estão alinhados com os objetivos do PDHC II em termos de redução da pobreza, melhoria da renda familiar, fortalecimento da agricultura sustentável, aumento e continuidade da produção agrícola. Além disso, ao proporcionar esgotamento sanitário adequado nas áreas rurais e água para irrigação, isso contribui para as questões relacionadas à saúde na medida que diminui o aparecimento de doenças de veiculação hídrica. É importante evidenciar que todos esses pontos se relacionam aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, especificamente: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; saúde e bem-estar; água potável e saneamento; cidades e comunidades sustentáveis; e consumo e produção sustentáveis.

Para além dos seus benefícios, essa tecnologia foi considerada uma experiência exitosa e se destaca pela simplicidade de operação, fácil manutenção e implantação, além de ter custos acessíveis à agricultura familiar. Por motivos como esses é que pode ser considerada como uma alternativa tecnológica aplicável para impulsionar a expansão do saneamento rural no Brasil (Mayer *et al.*, 2020).

### 3.1.2 Sistema Bioágua Familiar

A Embrapa Semiárido, em parceria com o PDHC II, formalizada por meio do TED n.º 066/2021, foi a responsável por liderar um projeto de transferência de tecnologia em territórios concentrados nos estados de Pernambuco, Bahia e Ceará. Nesse caso, a Embrapa Semiárido promoveu para agricultores e extensionistas, membros do PDHC II, ações de capacitação em tecnologias de convivência com o Semiárido nas temáticas: aproveitamento agroindustrial de frutas nativas; criação de abelhas-sem-ferrão; produção de sementes e mudas de espécies da Caatinga; reúso de águas cinzas; e compostagem e aproveitamento de resíduos.

Especificamente em relação à temática que envolve o reúso de águas cinzas para a produção de alimentos, foi disseminado o uso do SBF para o tratamento de águas residuais, resultantes das atividades residenciais de rotina (águas da lavagem de roupas, louças, pias e banhos) e o seu uso na irrigação. O intuito é que o SBF auxilie na solução dos problemas gerados pelas águas cinzas, que abrangem a poluição ambiental devido à contaminação dos solos, a produção de odor desagradável, além da proliferação de mosquitos e doenças. Adicionalmente, é esperado que o sistema seja uma oportunidade para promover a sustentabilidade ambiental, aumentar a disponibilidade hídrica, fortalecer a produção agropecuária de base familiar e promover a segurança alimentar. O SBF é uma unidade para tratamento da água residuária doméstica que, em resumo, percorre as seguintes etapas: (1) primeiramente, essa água passa por uma caixa de gordura que é responsável por reter resíduos sólidos; (2) sendo, em seguida, direcionada por uma rede hidráulica para filtros biológicos para a sua purificação; (3) depois da filtragem, a água é armazenada em tanques de reúso, de onde é bombeada para uma caixa d'água, e de lá para o sistema de irrigação na área de produção. Dentre todas essas etapas do SBF, a filtragem pode ser considerada a principal, justamente por ter uma riqueza de microrganismos com capacidade de tratar e purificar a água. O filtro biológico possui cinco camadas de composições diferentes sendo (de baixo para cima): seixo, brita, areia lavada, pó de serragem e os húmus com minhocas adaptadas ao semiárido.

Assim, por meio do PDHC II, os técnicos e os beneficiários receberam uma capacitação dividida em duas etapas: teórica e prática. Na etapa teórica, foram abordados os seguintes assuntos: a construção e a instalação do SBF; o manejo do sistema (principalmente da caixa de gordura e do filtro); o monitoramento da qualidade da água e do solo; o sistema produtivo de diversos alimentos integrado ao bioágua familiar e o impacto econômico disso.

Na parte prática da capacitação, inicialmente foram visitadas algumas propriedades com sistemas produtivos diferenciados que já utilizam o SBF. Nestas propriedades, os beneficiários puderam observar como o sistema funciona e como pode ser uma boa opção para uso na irrigação suplementar de cultivos agrícolas diversos, possibilitando maior

segurança hídrica e alimentar para as famílias e os rebanhos. Ainda na parte prática, de modo complementar, foram instaladas novas Unidades de Referência Tecnológica (URTs) na área de atuação do PDHC II, o que favoreceu o desenvolvimento de diversas atividades práticas para a demonstração de implementação da tecnologia e a transferência de conhecimento de mais uma fonte alternativa de água, considerando as peculiaridades da região.

No âmbito do PDHC II, o SBF foi implementado com sucesso em algumas propriedades das comunidades rurais de 15 municípios do estado do Pernambuco, 13 municípios do Ceará e 2 na Bahia. Nesses 30 municípios, o Projeto beneficiou um total de 189 famílias de agricultoras familiares com o SBF. A Embrapa Semiárido produziu um vídeo com os depoimentos de parte desses agricultores (as) que foram beneficiados (as). De modo geral, é nítida a satisfação dessas pessoas sobre o quanto o SBF contribuiu para a melhoria na propriedade, na produção e na qualidade de vida. Algumas dessas pessoas relataram que estavam surpresas, pois, antes da implantação do SBF, não tinham a noção do quanto de água era desperdiçada e que era possível reutilizá-la. Dentre essas pessoas estão Marizete Oliveira e Humberto Souza, ambos residentes no município de Uauá, na Bahia, que relataram:



*“A gente jogava muita água fora. Eu ainda não fiz os cálculo, mas era demais (...) [agora com o SBF] às vezes, a gente tira água da caixa umas três vezes na semana e eu joga para as plantas (...) eu já tirei aí uns 200 mamão, já teve 3 safras de bananeira, e goiaba também já tirei muita” (beneficiária Marizete Oliveira de Uauá/BA na foto à esquerda). Fonte: Acervo PDHC*



*“Antes do sistema as águas eram jogadas a céu aberto, né? Tinha uma vala aí atrás da casa e era jogada ali a céu aberto e essas águas ficavam ali causando sujeira, fedendo (...) e juntava insetos também. [Após o SBF integrado à produção] tem cana, faço caldo de cana; tem coco, tem laranja, tem abacaxi e tem um monte de plantas que já tá tudo produzindo através desse sistema (...) Quando você molha com essa água do reuso, você vê que a planta agradece mesmo né? (...) essa água aí é mais rica em alguns nutrientes e as plantas agradecem demais” (beneficiário Humberto Souza de Uauá/BA na foto à esquerda). Fonte: Acervo PDHC*

Nessa perspectiva, a implantação do SBF é mais uma experiência bem-sucedida do PDHC II por todos os benefícios que são gerados para os beneficiários. Ademais, esse sistema tem grande potencial de ser disseminado para outras áreas rurais, pois é adaptável aos contextos e às capacidades locais de manejo e manutenção, além de apresenta baixo custo de instalação e ser viável economicamente (Melo *et al.*, 2021). Com o SBF, o produtor tem também a oportunidade de obter uma fonte extra de renda ao implementar um minhocário para fornecer minhocas para outros sistemas em adição da produção de húmus, que pode ser tanto usado na propriedade quanto ser comercializado (Melo *et al.*, 2021).

## 3.2 Alternativas complementares de renda

### 3.2.1 Fomento ao empreendedorismo feminino

De acordo com MAPA (2022), o PDHC II e quatro unidades da Embrapa firmaram quatro TEDs para a realização de capacitações para as mulheres que residem nas áreas rurais em 40 municípios nos estados de Alagoas, Pernambuco, Piauí, Maranhão e Bahia. Assim, por meio do PDHC II, foram capacitados, no total, 740 mulheres e 170 técnicos e extensionistas rurais, envolvendo 1.400 famílias no Semiárido brasileiro (MAPA, 2022). Nessa perspectiva, dentro da temática de fomento ao empreendedorismo são destacadas as seguintes experiências exitosas: o “Projeto Boleiras de Alagoas”; a disseminação de sementes crioulas e nativas; a revitalização da cadeia produtiva da cajucultura; o incremento e o desenvolvimento do segmento da cultura do feijão-caupi e do Sisteminha Embrapa.

#### Projeto Boleiras de Alagoas

O projeto foi executado sob a coordenação da Embrapa Alimentos e Territórios (Maceió/Alagoas) por meio do TED n.º 065/2021. O intuito por trás disso era fortalecer a identidade local, melhorar as condições de trabalho e renda, desenvolver habilidades e competências gerenciais, estimular o empreendedorismo, promover o desenvolvimento de produtos e estratégias de mercado, além da inserção em redes de turismo comunitárias como instrumentos para a autonomia econômica sustentável das mulheres. O Projeto Boleiras de Alagoas está alinhado com as metas dos ODS, em especial: erradicação da pobreza; fome zero e agricultura sustentável; igualdade de gênero; trabalho decente e crescimento econômico; redução das desigualdades; cidades e comunidades sustentáveis; e consumo e produção sustentáveis.

O público alvo foram as boleiras e os boleiros que estavam em situação de vulnerabilidade social, que residem em áreas rurais e periurbanas de Alagoas e que atuam na produção artesanal de produtos agroalimentares (principalmente bolos tradicionais à base de mandioca e coco). A princípio, algumas pessoas foram selecionadas e

participaram de ações de capacitações e de inclusão produtiva no âmbito do PDHC II em dois municípios da região metropolitana da capital Maceió e, posteriormente, ocorreu a participação de mais pessoas de 14 municípios de Alagoas.

As capacitações do Projeto foram divididas em dois momentos. Em um primeiro momento, ocorreram as capacitações presenciais realizadas por especialistas para dez boleiras alagoanas de Coqueiro Seco e Santa Luzia do Norte, reconhecidas pela produção artesanal de bolos tradicionais com ingredientes regionais (mandioca e coco). Nesse caso, as próprias boleiras puderam participar do debate transmitindo suas experiências e aprendizados. Em paralelo às capacitações, foram produzidos materiais audiovisuais, a exemplo das imagens das visitas que foram realizadas às residências dessas boleiras, mostrando os locais de produção de bolos e o contexto cultural de algumas receitas tradicionais.

A partir desses materiais foram criadas as capacitações para as outras boleiras da segunda etapa do projeto e a construção do curso na modalidade ensino a distância (EaD). A capacitação é composta por nove módulos, que abrangem os seguintes temas: a) resgate histórico de receitas de bolo e do ofício de boleiras; b) legislação e segurança do alimento; c) ergonomia e saúde do trabalho; d) matemática financeira básica e composição de preços; e) ingredientes, equipamentos, embalagens/rotulagem; f) formas de organização: individual e coletiva; g) formas de financiamento da produção/microcrédito; h) novas mídias para ampliação de mercado; i) inserção em redes de turismo comunitário nacional e internacional.

Por conseguinte, 90 boleiras de 14 municípios participaram de duas capacitações presenciais e da apresentação do curso EaD. Sendo que a primeira capacitação ocorreu no município Pão de Açúcar e a segunda, em Coqueiro Seco, em que foi realizado o encerramento do projeto e de um ciclo de treinamentos marcado pela entrega de uma certificação para as (os) boleiras (os).

De modo geral, as ações do projeto tiveram resultados positivos, que podem ser observados por meio dos depoimentos das (os) beneficiárias (os) em um vídeo produzido pela Embrapa Alimentos e Territórios. Nesses depoimentos ficaram nítidas as mudanças na vida das participantes dada pela formação e o reconhecimento do ofício. Logo, esse foi um importante passo para o empoderamento dessas beneficiárias e para a promoção do desenvolvimento produtivo local sustentável com a preservação da identidade cultural e a valorização dos produtos agroalimentares tradicionais.

Em particular, este projeto valorizou o saber-fazer na medida em que possibilitou que as boleiras tanto aprendessem quanto compartilhassem do conhecimento adquirido, além de usar estas experiências para capacitar e inspirar outras mulheres a manter o ofício e a tradição de produção de alimentos artesanais feitos com ingredientes típicos de

Alagoas. Assim, esta pode ser considerada como mais uma experiência bem-sucedida que deixou um legado cultural e de memória coletiva para as futuras gerações com potencial de ser expandido para outros municípios do estado e do Nordeste. Portanto, é fundamental que mais iniciativas como esta, que dão protagonismo aos profissionais da gastronomia local tradicional, sejam realizadas.

### Sementes crioulas e nativas da Caatinga

Em uma iniciativa conjunta do PDHC II e da Embrapa Semiárido, formalizada pelo TED n.º 066/2021 com foco na capacitação de extensionistas e famílias agricultoras em relação às tecnologias de convivência com o Semiárido, foram também identificadas algumas ações voltadas para o fomento ao empreendedorismo feminino e à geração de renda nos estados da Bahia e Pernambuco. Nesse caso, uma das metas foi capacitar, no mínimo, 40 famílias agricultoras sobre a coleta e a conservação de sementes e mudas nativas da Caatinga para a geração de renda para as mulheres. Isso porque, a partir de seus quintais agroecológicos as mulheres possuem capacidade tanto na produção quanto na gestão dos bancos de sementes (individuais e comunitários).

As capacitações foram realizadas em duas etapas, sendo que a primeira foi no formato *on-line* e foram abordados os aspectos teóricos sobre: a coleta, o beneficiamento e o armazenamento de sementes; a legislação de sementes; e o empreendedorismo feminino com o objetivo de capacitar mulheres e meninas do semiárido na geração de renda a partir de sementes da Caatinga. Em relação à segunda etapa, foram realizadas capacitações presenciais por meio de oficinas sobre os assuntos abordados anteriormente, em municípios ou comunidades que já possuíam atividades relacionadas como casas de sementes ou viveiros de mudas. Os beneficiários puderam aprender na prática como avaliar a qualidade das sementes colhidas e armazenadas, os aspectos importantes da produção de mudas, o preenchimento de cadastro de coletor de sementes, dentre outros.

As capacitações resultaram na produção de dois vídeos publicados na plataforma da Embrapa Semiárido sobre as sementes da Caatinga e o fomento do empreendedorismo feminino considerando: o banco de sementes comunitário e o laboratório de sementes da Embrapa. Adicionalmente, foram elaborados materiais informativos com detalhes técnicos sobre as espécies: Angico-de-carçoço, Aroeira-do-sertão, Baraúna, Catingueira-verdadeira, Mulungu, Quixabeira e Umburana-de-cheiro. Esses materiais são para a disseminação do conhecimento em relação à importância dessas sementes, assim como para o fornecimento de orientações sobre o seu uso e manejo adequado que são fundamentais para a restauração florestal, a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável do bioma Caatinga.

No total, foram capacitadas 72 famílias agricultoras e quatro técnicos. Ademais, a partir das capacitações, as pessoas foram incentivadas a se registrassem em instituições como o MAPA do mesmo modo que no Mapa de Sementes Nativas do Brasil (maior plataforma nacional de sementes nativas), assumindo oficialmente o papel de coletoras e de guardiãs de sementes florestais.

Por fim, é importante evidenciar que as mulheres que desempenham papéis de liderança significativos nas comunidades rurais se destacaram por serem a maioria nas capacitações. Isso reforça o compromisso do Projeto em empoderar as mulheres a partir da introdução de novas atividades agrícolas que garantem a segurança alimentar familiar e uma fonte de renda com a comercialização das sementes, além de promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida das famílias nas áreas rurais.

### Revitalização da cadeia produtiva da cajucultura

No estado de Pernambuco, a parceria do PDHC II com a Embrapa Agroindústria Tropical, por meio da pactuação do TED n.º 068/2021, teve como intuito capacitar produtores rurais localizados nos municípios do Sertão do Pajeú, sobretudo mulheres e quilombolas, sobre o sistema de produção de caju – desde a escolha da área até a implantação do pomar, pragas e doenças, colheita e pós-colheita, bem como a parte gerencial. O propósito com isso é revitalizar a cajucultura local, que já foi uma importante atividade econômica do Sertão do Pajeú, mas sofreu um grande declínio na produção nos últimos anos devido às questões climáticas e pragas/doenças que são comuns nesse tipo de cultura.

Para isso, foram oferecidos tanto cursos presenciais quanto um pacote completo de videoaulas sobre o sistema de produção do cajueiro que foram produzidas e disponibilizadas no canal oficial da Embrapa no YouTube, assim possibilitando um acesso contínuo dos produtores. Especificamente para a realização dos cursos presenciais, foram instaladas quatro unidades demonstrativas em propriedades modelos, nos municípios pernambucanos de Flores, Carnaíba, São José do Belmonte e Igaracy, contento as principais tecnologias relacionadas ao cultivo do cajueiro anão e que foram desenvolvidas pela Embrapa Agroindústria Tropical. Nessas unidades demonstrativas, foram realizadas todas as atividades conjuntas, desde o processo de instalação e manutenção até a colheita de uma lavoura de cajueiro.

De modo geral, esta iniciativa valorizou a cadeia produtiva da cajucultura, que é considerada a principal atividade econômica da região, envolvendo a produção de castanha e do pedúnculo. O Projeto beneficiou diretamente 113 agricultores familiares, dos quais 49% são mulheres. Esta inclusão representa um passo importante na promoção da igualdade de gênero e no fortalecimento da resiliência das comunidades rurais.





*As mudas de cajueiros plantadas na propriedade de Cleonilda Bezerra de Sousa Santos (foto à esquerda), localizada no município de Iguaracy/PE, a partir do que foi aprendido nas capacitações, evidenciam o impacto positivo do projeto. A agricultora aguarda esperançosa a floração e a frutificação de seus cajueiros, consciente das oportunidades de comercialização que se abrirão a partir da colheita. Fonte: Acervo PDHC*

### Incremento e desenvolvimento do segmento da cultura do feijão caupi e do Sisteminha Embrapa

O TED n.º 067/2021 firmado entre a SAF/MAPA e a Embrapa Meio-Norte teve como propósito apoiar ações de capacitação de técnicos da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e de mulheres na região Meio-Norte do Brasil. Essas capacitações estavam relacionadas com a formação de liderança e com as atividades produtivas da cultura do feijão-caupi, apicultura, ovinos/caprinos, galinhas caipiras, Sisteminha Embrapa (Sistema Integrado de Produção de Alimentos), além do processamento dos produtos obtidos e estabelecimento de canais de comercialização, proporcionando incremento de renda para as agricultoras familiares. A meta de atendimento direto era de aproximadamente 90 técnicos e 340 mulheres rurais em oito municípios do Piauí (São João do Piauí, Simplício Mendes, Picos, Betânia do Piauí, Inhumas, Jacobina do Piauí, Dom Inocêncio e Queimada Nova) e três municípios do Maranhão (Barra do Corda, Codó e Pedreiras).

Esta foi mais uma iniciativa que teve impacto significativo, pois contribuiu para a expansão da disponibilidade de alimentos (tanto em quantidade quanto em qualidade), assim garantindo a segurança alimentar. Ademais, foi um meio de fortalecer o empreendedorismo das mulheres rurais, dada a possibilidade de vendas dos excedentes que impulsionam a geração de renda e a melhoria nas condições de vida.

#### 3.2.2 Valorização da agrobiodiversidade em sistemas produtivos da Caatinga

Na Caatinga há uma vasta diversidade de espécies vegetais e animais que podem ser empregadas de forma sustentável na produção de alimentos ou matérias-primas. Assim, no âmbito do PDHC II, ocorreram ações que forneceram alternativas complementares de renda para os beneficiários, ao mesmo tempo em que foi promovida a valorização da agrobiodiversidade da Caatinga.

A seguir são listadas algumas experiências bem-sucedidas sobre: reconhecimento de iniciativas de valorização de Sistemas Agrícolas Tradicionais (SATs) do semiárido; alimentação escolar; produção orgânica e agroecológica; manejo da sociobiodiversidade

e da agrobiodiversidade; agregação de valor em produtos feitos a partir de frutas nativas; melhoria da qualidade do leite e dos produtos lácteos derivados de caprinos e ovinos. De modo geral, as ações estão alinhadas ao cumprimento das metas dos ODS da Agenda 2030 e tendem, em especial, aos objetivos de redução da fome e da pobreza, igualdade de gênero, aumento da eficiência do uso dos recursos naturais, produção sustentável de alimentos e consumo responsável.

### Premiação de Sistemas Agrícolas Tradicionais do Semiárido

A parceria entre o PDHC e a Embrapa Alimentos e Territórios, por meio do TED nº 331/2022 resultou na concessão do Prêmio Dom Hélder Câmara para os Sistemas Agrícolas Tradicionais (SATs) do Semiárido. A referida premiação foi uma forma de valorizar as práticas sustentáveis em SATs e apoiar a conservação da agrobiodiversidade pelo uso sustentável dos recursos naturais em sistemas produtivos da Caatinga. Além disso, buscou fortalecer o reconhecimento dos grupos e das comunidades que manejam seus SATs para garantir a segurança alimentar; perpetuar o conhecimento tradicional; e propagar a cultura, os sistemas de valores e as formas de organização social.

De acordo com a Embrapa (2023), os SATs são sistemas de produção dinâmicos em que há a interação (no tempo e no espaço) de fatores culturais, ecológicos, históricos e socioeconômicos. Logo, a interação desses fatores pode resultar em diferentes arranjos e técnicas produtivas que, em seu conjunto, se mostram resilientes e sustentáveis, gerando paisagens características (EMBRAPA, 2023).

Dessa forma, em Alagoas, Bahia, Pernambuco e Piauí, no total foram premiadas 12 comunidades do semiárido com SATs (Tabela 1). Adicionalmente, foi concedida uma menção honrosa a um SAT da comunidade da Serra dos Paus Dóias (representada pela Associação dos Agricultores Familiares da Serra dos Paus Dóias (Agrodóia)) em Exu/PE, pelo seu nível de organização e contribuição para a conservação da biodiversidade e o desenvolvimento da comunidade. A concessão do prêmio foi uma forma de reconhecer essas comunidades por suas práticas inovadoras, pelo uso de tecnologias e conhecimentos acumulados, que contribuíram significativamente para a segurança alimentar da região.

Tabela 1 - SATs vencedores do Prêmio Dom Hélder Câmara

Iniciativa/Comunidade	Município	Estado
Guerreiras do Quilombo da Comunidade Quilombola de Guaxinin	Cacimbinhas	AL
Arranjo Produtivo Raízes de Macaxeira da Associação de Cooperação Agrícola do Assentamento Lameirão	Delmiro Gouveia	
Organização voltada para o Sistema Agrícola da Associação Indígena Agrícola Karuaje da Aldeia Karuazu	Pariconha	
Território Fundo de Pasto Angico dos Dias que abrange as comunidades: Angico dos Dias, Sítio Açú, Baixão Grande, Baixão Novo e Baixãozinho	Campo Alegre de Lourdes	BA
Território das Comunidades Tradicionais Fundo de Pasto Esfomeado e Vargem Comprida	Curaçá	
Comunidade Tradicional Fundo de Pasto e Comunidade Cachoeirinha	Juazeiro	
Brejos dois Irmãos	Pilão Arcado	PE
Cosmonucleação Regenerativa do Coletivo Jupago Kreká	Pesqueira	
Quintais Produtivos da Aldeia Coelho Atikum Jurema	Petrolina	
Grupo de Mulheres do Assentamento Mandacuru e Associação dos Agricultores Familiares do Assentamento Mandacaru	Petrolina	PI
Produção Agrícola no Quilombo Custaneira	Paquetá	
Conservação da Galinha Canela Preta da Comunidade Quilombola Tapuio	Queimada Nova	

Fonte: Adaptado de Embrapa (2023).

A premiação ocorreu durante o evento “Diálogos sobre Agroecologia, Territórios e Cultura Alimentar” em agosto de 2023, o qual foi transmitido ao vivo pelo canal do YouTube da Embrapa Alimentos e Territórios. Ademais, o evento possibilitou aos participantes as rodadas de diálogo que abordaram os seguintes temas: sistemas agrícolas tradicionais; manejo da sociobiodiversidade e patrimônio cultural; manejo da agrobiodiversidade e cultura agroalimentar; alimentação escolar; produção orgânica e agroecológica; e apicultura indígena.

### Alimentação escolar

Ainda no âmbito da parceria entre o PDHC e a Embrapa Alimentos e Territórios, por meio do TED nº 331/2022, foram identificadas outras ações que integraram a meta de premiação dos SATs. Dentre estas ações, podem ser destacadas aquelas que são relacionadas à inserção dos alimentos da biodiversidade na merenda das escolas públicas. Para isso, era necessário aperfeiçoar o trabalho das merendeiras (consideradas como os agentes de mudanças) e instruí-las sobre a importância da inserção dos alimentos da agrobiodiversidade local e saudáveis nos cardápios das escolas públicas.

Nessa perspectiva, a meta era que 500 merendeiras de escolas públicas do estado de Alagoas e de escolas familiares agrícolas na Bahia recebessem capacitações sobre

as técnicas culinárias, o aproveitamento integral de alimentos da biodiversidade local adquiridos da agricultura familiar e a segurança alimentar. Nessas capacitações, houve a combinação do saber-fazer das merendeiras com as instruções sobre receitas inovadoras para pratos doces, salgados e sucos à base de umbu, licuri e palma.

De modo geral, estas ações permitiram a ampliação do conhecimento sobre a culinária e os produtos regionais, além da adaptação de receitas tradicionais com ingredientes típicos da Caatinga. Ademais, o incentivo à utilização de produtos da sociobiodiversidade na culinária escolar é fundamental tanto para promover a qualidade da alimentação dos alunos quanto gerar mais renda para os agricultores familiares. Em outras palavras, a iniciativa faz a ligação do setor produtivo da agricultura familiar com as escolas públicas do Semiárido, a partir do trabalho das merendeiras.

### Produção orgânica e agroecológica

A parceria do PDHC com a Embrapa Alimentos e Territórios também resultou em iniciativas direcionadas à produção orgânica e agroecológica. Assim, dentro desse tema foram estipuladas algumas metas para serem realizadas, como:

- A instalação de três Unidades de Experimentação Participativa sobre Quintais Produtivos (integração produção vegetal e pequenos animais, fortalecimento dos pomares, hortas medicinais e produção de bioinsumos), abrangendo 24 famílias rurais do Agreste e Sertão Alagoano;
- A instalação de uma Unidade de Experimentação Participativa sobre produção de mudas orgânicas de hortaliças, envolvendo 55 famílias do Agreste e Sertão Alagoano;
- A realização de três oficinas sobre a produção de mudas orgânicas de hortaliças, envolvendo 55 famílias do Agreste e Sertão Alagoano;
- A elaboração de um catálogo da agrobiodiversidade manejada e conservada por 30 famílias de Palmeira dos Índios e Estrela de Alagoas, para fortalecer o uso, a gestão coletiva das sementes crioulas e a segurança alimentar das comunidades. Para isso, ocorreu a realização de oficinas de capacitação com as famílias sobre identificação, caracterização e registro da agrobiodiversidade e seus usos, para auxiliar na gestão do patrimônio cultural. Posteriormente, este catálogo foi disponibilizado para as famílias;
- A instalação de um campo comunitário de multiplicação de sementes de cultivar tradicional ou crioula sob ameaça de erosão genética e selecionar amostra para conservação ex situ (em condições artificiais) na área da Escola Ambiental Francisco Caribé, em Palmeira dos Índios/AL, envolvendo 30 famílias

agricultoras. O intuito dessa ação é garantir o resgate e a conservação da agrobiodiversidade local;

- A realização de cinco cursos para capacitar 127 apicultores sobre manejo orgânico de abelhas a fim de estimular a certificação do mel orgânico no Agreste e Sertão Alagoano; e
- A realização de seis oficinas de capacitação e atualização tecnológica sobre o sistema produtivo de mel de abelhas nas Terras Indígenas Ilha de São Pedro-Caiçara (SE) e Tingui-Botó (AL), envolvendo 60 jovens indígenas.

É importante evidenciar que todas essas ações foram realizadas de modo coletivo por meio do compartilhamento de conhecimentos e tecnologias, da valorização de iniciativas inovadoras e do reconhecimento de experiências locais relacionadas à produção de alimentos. Ademais, as ações demonstram o reconhecimento PDHC II quanto ao valor da agrobiodiversidade nos sistemas produtivos de agricultores familiares e de povos e comunidades tradicionais que estão na Caatinga.

### Manejo da Sociobiodiversidade e da Agrobiodiversidade: a jabuticaba e seus derivados

Dentre as ações voltadas para o manejo da sociobiodiversidade e da agrobiodiversidade no bioma Caatinga, no âmbito da parceria do PDHC com a Embrapa Alimentos e Territórios, que têm promovido a inclusão produtiva e a geração de renda para os beneficiários estão as capacitações práticas em produtos derivados de jabuticaba. Nesse caso, o destaque é para as bebidas fermentadas, como o vinho de jabuticaba, e o aprimoramento na produção de doces e geleias. Essas atividades foram realizadas em parceria com os cooperados e outros agricultores da Cooperativa Mista de Produção e Comercialização Camponesa do Estado de Alagoas (COOPCAM) de Palmeira dos Índios/AL.

Nessa perspectiva, foram realizadas duas visitas técnicas para o intercâmbio de experiências sobre a produção de derivados de jabuticaba, turismo de experiências e gastronomia realizada. Uma dessas visitas foi na Vinícola Jabuticabal em Hidrolândia/GO e a outra na Associação de Produtores de Derivados de Jabuticaba de Sabará (ASPRODEJAS) em Sabará/MG. Ambas as visitas envolveram 16 cooperados e 4 técnicos da COOPCAM.

Essas experiências proporcionadas aos cooperados e técnicos por meio do PDHC II permitiram a troca de conhecimentos com outros produtores de jabuticaba em diferentes regiões produtivas fora de Alagoas. Contudo, os produtores também adquiriram novos conhecimentos para a melhoria dos seus produtos, como o aprimoramento de rótulos e o design das embalagens.

## Produção de geleias e doces feitos a partir de frutas nativas

A Embrapa Semiárido, em parceria com o PDHC II, promoveu mais uma experiência bem-sucedida em relação à valorização da agrobiodiversidade. Nesse caso, o objetivo foi recomendar procedimentos técnicos para aumentar a qualidade, agregar valor e gerar maior competitividade na produção de doces e geleias de frutas nativas (como umbu, maracujá da caatinga e licuri) produzidos por agricultoras familiares da região semiárida. Para isso, foram realizados os minicursos sobre o processamento de frutas nativas e as transferências de tecnologia para as famílias que já estavam envolvidas em algum processo produtivo de doces e geleias.

A maioria dos minicursos ocorreu presencialmente para grupos organizados em cooperativas e associações da agricultura familiar, com foco: na higienização, na sanitização, na seleção dos ingredientes, no despolpamento, na cocção e no acondicionamento de doces e geleias. Ademais, foram produzidos três vídeos sobre a fabricação de doces e geleias que foram publicados na plataforma da Embrapa Semiárido. Estes vídeos abordaram: (i) a apresentação do trabalho de capacitação desenvolvido pela Embrapa com mulheres rurais do Semiárido para a produção de doces e geleias; (ii) o passo a passo para a elaboração do doce de umbu com licuri, explicando os equipamentos e utensílios utilizados, os aspectos sanitários e higiênicos e as técnicas para se obter um produto padronizado; e (iii) as principais perguntas e respostas para a obtenção de um doce padronizado, trazendo ainda alternativas práticas e de baixo custo para produção do doce de umbu com licuri.

Nessa perspectiva, uma experiência bem-sucedida é a do grupo “Mulheres em Ação”, que tem uma história de 20 anos na produção de doce de umbu de corte. As capacitações proporcionaram a esse grupo a inovação do produto a partir da introdução de novos ingredientes, a exemplo do doce de umbu com licuri, geleia de umbu com maracujá e doce de umbu com banana da terra. Essas inovações aumentaram o interesse dos seus consumidores, o que conseqüentemente impulsionou a comercialização dos produtos e a renda das mulheres do grupo.

## Melhoria da qualidade do leite e dos produtos lácteos derivados de caprinos e ovinos

Na região semiárida da Caatinga, o rebanho de caprinos e ovinos está presente nos estabelecimentos de agricultura familiar, que são caracterizados pelo predomínio do baixo nível tecnológico. Nessa perspectiva, como forma de valorizar esse sistema produtivo, foi firmada uma parceria PDHC II com a Embrapa Caprinos e Ovinos.

O foco dessa parceria foi desenvolver soluções tecnológicas para melhorar a qualidade do leite e dos produtos lácteos derivados de caprinos e ovinos, considerando

aspectos como composição química, físico-química, microbiológica, sensorial e nutricional. Para isso, foram organizadas capacitações para produtores e técnicos em tecnologias voltadas para a promoção da inovação, abordando temas como: segurança alimentar animal; sanidade; melhoramento animal; e agregação de valor.

As iniciativas voltadas para a segurança alimentar e animal compõem uma das soluções tecnológicas que se destacam dentre as demais temáticas. Um exemplo é o aplicativo Capriteca, por meio do qual o usuário poderá acessar conteúdos de recomendações técnicas em formatos digitais (documentos PDF), programas de rádios e podcasts (Prosa Rural) e conteúdo em vídeos (canal da Embrapa no Youtube).

Ademais, a Embrapa Caprinos e Ovinos produziu e disponibilizou gratuitamente, pelos canais da Embrapa, um conjunto de materiais em linguagem acessível, com orientações sobre manejo e produção englobando: prevenção de doenças, nutrição dos animais, melhoramento genético, qualidade do leite, gestão da propriedade, sistemas integrados de produção e diversas recomendações para manejo dos rebanhos destas espécies. No total, são dez cartilhas e nove vídeos que apresentam as experiências da equipe da Embrapa Caprinos e Ovinos nos territórios de atuação no âmbito do PDHC II, além dos depoimentos de produtores, extensionistas e representantes de associações, cooperativas e laticínios envolvidos.

### 3.3 Uso planejado e diversificado de opções forrageiras para a produção de caprinos e ovinos

A produção de caprinos e ovinos é bastante significativa no semiárido e é vista como uma atividade de menor risco econômico em relação às lavouras, pois esta última é comparativamente mais vulnerável às condições edafoclimáticas desfavoráveis que são características na região (Araújo *et al.*, 2003). Contudo, Araújo *et al.* (2003) afirmam que, apesar do expressivo contingente de rebanho de caprinos e ovinos na região semiárida, os níveis de produtividade ainda são baixos. Isso porque, nesses sistemas de produção, a principal (ou única) fonte alimentar dos animais é a vegetação nativa da Caatinga, que fica comprometida durante períodos prolongados de seca (como ocorreu entre 2012 e 2017) (Araújo *et al.*, 2003). Logo, o desafio é desenvolver uma pecuária sustentável em escala de produção, além de manter o rebanho saudável e bem alimentado durante todo o ano, a partir da criação de reservas forrageiras estratégicas nas regiões semiáridas.

Nessa perspectiva, o PDHC II firmou uma parceria com a Embrapa Caprinos e Ovinos com o objetivo de promover a inovação tecnológica a partir do uso planejado e diversificado de opções de forrageiras para auxiliar no ganho de produtividade de caprinos e ovinos na área de abrangência do projeto, em locais em que essa é a principal fonte de renda. Logo, a adoção de alternativas forrageiras para garantir a segurança alimentar dos animais foi mais uma das experiências bem-sucedidas identificadas na

implementação das ações do PDHC no Semiárido brasileiro. Ademais, essa experiência está alinhada com os ODS principalmente em relação: à fome zero e ao consumo e produção responsáveis

Assim, no âmbito do PDHC II foi desenvolvido um cardápio forrageiro, que consiste em uma combinação de diferentes tipos de plantas forrageiras cultivadas exclusivamente com água da chuva. Esta combinação é uma estratégia para os produtores na medida em que se garante a sobrevivência à seca com melhor resiliência e maior produtividade. O objetivo é maximizar o aproveitamento da água da estação chuvosa, armazenando-a na forma de forragem para diversos usos pelos animais em uma propriedade na região semiárida. Nesse caso, é importante enfatizar que o planejamento forrageiro é fundamental para a atividade, pois, quando bem executado, este possibilita uma produção rápida, eficiente e contínua de alimentos para os animais, contribuindo para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas além de recuperar as áreas degradadas.

Dentre as alternativas alimentares, a palma forrageira é um exemplo. Esta cultura pode ser considerada uma excelente opção de forrageira por ser perene, rica em nutrientes e água (serve como reserva hídrica para os rebanhos), o que contribui para a mitigação dos efeitos do baixo rendimento da pecuária na região semiárida. Adicionalmente, plantas como leucena, gliricídia e moringa também podem ser consideradas como alternativas seguras e que contribuem para a redução dos custos com alimentação concentrada, de modo que as famílias tenham mais autonomia para alimentar os animais na propriedade.

Como parte da ação da parceria, a Embrapa Caprinos e Ovinos disponibilizou um conjunto de materiais para auxiliar na produção de caprinos e ovinos, com destaque para a cartilha sobre o “Cardápio Forrageiro”. Entre os depoimentos dos beneficiários disponibilizados na plataforma da Embrapa Caprinos e Ovinos, é destacada a experiência exitosa do produtor Luciano de Oliveira Sousa, que cria caprinos e vacas leiteiras há 20 anos em sua propriedade no município de Sumé/PB.



*Luciano (foto à esquerda) relatou que, com o uso do cardápio forrageiro, foi possível ter um manejo alimentar eficiente durante todo o ano e que contribuiu para a redução da dependência do farelo de soja (que é um dos fatores que pesam nos custos da propriedade). Nesse caso, o cardápio forrageiro é composto por palma, moringa, gliricídia e sorgo. Para o produtor, já é nítida a melhoria no rebanho e na produção do leite da sua propriedade que foi proporcionada pelo uso desse cardápio. Fonte: Acervo PDHC*

Em geral, a tecnologia promovida resulta em efeitos positivos tanto na segurança alimentar e eficiência nutricional dos animais quanto na parte ambiental por ter potencial de recuperação de áreas degradadas. Além disso, o uso do cardápio forrageiro também pode ser uma forma de manter o equilíbrio financeiro das propriedades rurais.



### 3.4 As práticas bem-sucedidas dos serviços de Ater no âmbito do PDHC II

No PDHC II foram atendidos agricultores familiares (com especial atenção aos povos de comunidades tradicionais, mulheres e jovens) em condições de pobreza ou extrema pobreza e em acentuados níveis de vulnerabilidade, uma vez que este público está mais suscetível aos efeitos negativos dos períodos prolongados de estiagens (que é característico no semiárido) além da degradação ambiental (Delgrossi *et al.*, 2023). Delgrossi *et al.* (2023) afirmam que o PDHC II, mesmo com os desafios intensificados pela pandemia da COVID-19, foi um projeto bem-sucedido por ter proporcionado para esses agricultores o acesso à assistência técnica e, com isso, ter gerado impactos positivos na produção para a subsistência (proporcionando melhorias na alimentação) e para a comercialização (promovendo o aumento da renda). Assim como, contribuir com a redução da pobreza e das desigualdades no Semiárido brasileiro.

É importante evidenciar que, nos estados que fazem parte da área de abrangência do PDHC II, as ações realizadas juntamente aos beneficiários ocorrem por meio das empresas públicas e privadas que prestam serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater). Essas empresas foram contratadas por meio de um Contrato de Gestão com a ANATER para executarem parte do plano de trabalho do PDHC II.

No PDHC II, os serviços de Ater prestados aos beneficiários se diferem do modelo tradicional que é marcado por práticas difusionistas de inovação tecnológica com a única finalidade de modernizar os agroecossistemas. Em particular, os serviços de Ater promovidos pelo arranjo do PDHC II ocorreram sob a concepção mais extensionista e é realizada por equipes multidisciplinares, com ações sistêmicas voltadas para a convivência com o Semiárido (considerando as suas especificidades) para toda a família (incluindo mulheres e jovens), além de ter um caráter focado nas demandas dos beneficiários. Ademais, são utilizados métodos participativos na construção de um paradigma tecnológico baseado na agroecologia, na segurança alimentar e na sustentabilidade. Portanto, a Ater no âmbito do PDHC II vai além da parte produtiva, na medida em que são incluídas as dimensões sociais, políticas e ambientais nas ações do projeto.

Para isso, os técnicos receberam capacitações sobre as temáticas que tratam da convivência com o Semiárido e a metodologia participativa, além de orientações para que considerem toda a unidade familiar, as tradições locais e o saber-fazer dos produtores. Nesse sentido, uma experiência prática bem-sucedida foi a própria estruturação do papel do técnico na implementação das ações do PDHC II, que não é tem mais a função de apenas transmitir o conhecimento. No caso, a prestação dos serviços de Ater passou a seguir a metodologia participativa de troca de saberes e informações por meio de um diálogo horizontal, que aborda a parte teórica (dos extensionistas) e a parte prática (o saber-fazer do agricultor).

Os serviços de Ater realizados do início do projeto até janeiro de 2023, segundo o Relatório de Progresso do PDHC II, beneficiaram 54.112 famílias. É importante ressaltar que o PDHC II possibilitou o primeiro acesso à Ater de parte dos beneficiários. Isso porque 80% dos beneficiários relataram que nunca haviam recebido nenhuma ação de assistência técnica e extensão rural antes de participarem do PDHC II (Delgrossi *et al.*, 2024).

Adicionalmente, no PDHC II foi firmada uma parceria com o Ministério da Cidadania para a execução do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, no âmbito dos contratos de assistência técnica (Fomento Rural). Nesse caso, cada família rural em situação de pobreza recebia os serviços de Ater, o acompanhamento familiar para inclusão social e produtiva e uma transferência direta de recursos financeiros não-reembolsáveis para desenvolverem seus projetos produtivos (construídos em conjunto com os técnicos de Ater). Esses projetos tinham como foco a expansão ou diversificação da produção de alimentos existentes na propriedade e as atividades geradoras de renda. De acordo com o Relatório de Progresso do PDHC II, publicado em março de 2023, das 17.700 famílias selecionadas, 16.040 foram beneficiadas com o recebimento da 1ª parcela do fomento e 14.395 receberam a 2ª parcela.

Em relação ao impacto da Ater fornecida pelo PDHC II, Delgrossi *et al.* (2024) concluíram que ocorreu um incremento produtivo e, por conseguinte, uma maior renda. Ademais, os autores identificaram que a associação da Ater com o fomento produtivo rural potencializou a melhora de vida dos beneficiários. Portanto, o fato de associar a Ater e o fomento produtivo foi mais uma experiência exitosa no âmbito do PDHC II e que deve ser implementada em ações futuras. Do mesmo modo, a articulação institucional do PDHC II, a partir das parcerias envolvendo todas as esferas, foi uma prática bem-sucedida por ter viabilizado a realização das ações de Ater e o alcance de um público de beneficiários espalhados em 913 cidades de 11 estados do semiárido.

Nessa perspectiva, Delgrossi *et al.* (2024) argumentam que o PDHC II refutou dois grandes mitos relacionados ao fornecimento de assistência técnica para agricultores em condições de pobreza, tendo em vista que: (i) é possível prestar serviços de assistência técnica para esses produtores desde que a metodologia adotada seja participativa e as tecnologias sugeridas estejam alinhadas com a realidade local, ou seja, dentro da perspectiva agroecológica e da convivência com o Semiárido; e (ii) a partir dos estímulos da orientação técnica é factível obter impactos positivos na produção e, conseqüentemente, na renda, além de proporcionar o acesso a outras fontes de renda que antes eram inimagináveis para esse público.

## Considerações Finais

O PDHC II tem alcançado os objetivos e as metas ao incentivar a produção sustentável e a diversidade alimentar, bem como ao proporcionar a qualidade de vida, gerar renda para o grupo de beneficiários, além de promover a inclusão de jovens, mulheres e povos de comunidades tradicionais em atividades produtivas e comunitárias. Nesse sentido, a identificação e o compartilhamento de práticas/experiências bem-sucedidas e das correspondentes percepções dos (as) beneficiários (as) é uma demonstração clara do sucesso alcançado pelo Projeto em termos de impactos positivos e significativos. Isso é um indicativo da possibilidade de reaplicação dessas práticas em outros programas e em outras regiões.

Assim, o presente capítulo não apenas apresenta as práticas/experiências bem-sucedidas para dar visibilidade a elas, mas também se constitui uma forma de demonstrar a importância de se pensar em tecnologias/ações ambientadas à realidade das populações mais vulneráveis e que de fato irão resolver os seus problemas. Portanto, a leitura deste capítulo pode servir de inspiração para o desenvolvimento de muitas outras práticas/experiências acessíveis e adaptadas à realidade da agricultura familiar no semiárido e de outras partes do Brasil.

## Referências

ARAÚJO, G. G. L.; HOLANDA JÚNIOR, E. V.; OLIVEIRA, M. C. Alternativas atuais e potenciais de alimentação de caprinos e ovinos nos períodos secos no Semiárido brasileiro. In: Simpósio Internacional sobre Caprinos e Ovinos de Corte, 2003, João Pessoa. **Anais** [...] João Pessoa: EMEPA/PB, 2003. v.1, p.553-564.

CGU- Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da Gestão 2022 do Projeto Dom Hélder Câmara** – Acordos de Financiamento FIDA nº 2000000436 e nº 2000000437. Brasília/DF, maio de 2023.

DELGROSSI, M. E.; VIEIRA, L. C. G.; AVILA, M. L.; VALENCIA PERAFÁN, M.; MIRANDA FILHO, R. J. O impacto da assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares pobres: o caso do Programa Dom Hélder Câmara II. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 62, n. 2, p. e271282, 2024.

EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Unidade Embrapa Alimentos e Territórios. **Comunidades do Semiárido são premiadas por sistemas agrícolas tradicionais**. Portal de notícias da Embrapa, 2023. Disponível em: [https://www.embrapa.gov.br/web/portal/tema-integracao-lavoura-pecuaria-floresta-ilpf/busca-de-noticias/-/noticia/83241715/comunidades-do-semiarido-sao-premiadas-por-sistemas-agricolas-tradicionais?p\\_auth=djM4jw1C](https://www.embrapa.gov.br/web/portal/tema-integracao-lavoura-pecuaria-floresta-ilpf/busca-de-noticias/-/noticia/83241715/comunidades-do-semiarido-sao-premiadas-por-sistemas-agricolas-tradicionais?p_auth=djM4jw1C). / Acesso em: 06 mai. 2024.

GRAMKOW, C. (Org.). **Investimentos transformadores para um estilo de desenvolvimento sustentável**: estudos de casos de grande impulso (Big Push) para a sustentabilidade no Brasil. Documentos de Projetos (LC/TS.2020/37; LC/BRS/TS.2020/1). Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2020. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/89eb1376-1100-4cd4-b02d-224179a14963>. Acesso em: 02 mai. 2024.

INSA - Instituto Nacional do Semiárido. **Produção de palma forrageira e reúso agrícola:** alternativa para convivência com o Semiárido. INSAqui, 2023. Disponível em: <https://sig.insa.gov.br/projetos/23/>. Acesso em: 02 mai. 2024.

MAPA - Ministério da Agricultura e Pecuária. **Projeto promove capacitação de mulheres rurais em 40 municípios do semiárido.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias-2022/projeto-promove-capacitacao-de-mulheres-rurais-em-40-municipios-do-semiarido>. Acesso em: 02 mai. 2024.

MAYER, M. C.; BARBOSA, R. A.; LAMBAIS, G. R.; MEDEIROS, S. S.; HAANDEL, A. C.; SANTOS, S. L. Tecnologia de tratamento de esgoto: uma alternativa de saneamento básico rural e produção de água para reúso agrícola no Semiárido Brasileiro. In: GRAMKOW, C. (Org.). **Investimentos transformadores para um estilo de desenvolvimento sustentável:** estudos de casos de grande impulso (Big Push) para a sustentabilidade no Brasil. Documentos de Projetos. Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2020, p. 103-113. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/89eb1376-1100-4cd4-b02d-224179a14963>. Acesso em: 02 mai. 2024.

MAYER, M. C.; MEDEIROS, S. S.; BATISTA, M. M.; BARBOSA, R. A.; LAMBAIS, G. R.; SANTOS, S. L.; HAANDEL, A. C. Tratamento de esgoto na zona rural visando ao reúso agrícola no Semiárido brasileiro. **Revista DAE**, São Paulo, v. 69, n. 229, p 104-114, 2021.

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. **Documento base para o desenho participativo do PDHC III.** Brasília/DF, outubro de 2023.

MELO, R. F.; LIMA, J. R. F.; SILVA, P. T.S.; OLIVEIRA, A. R.; SILVA, B. F. R. Viabilidade econômica do cultivo de palma forrageira com suplementação de águas cinzas. Simpósio Brasileiro de Recursos Naturais do Semiárido [SBRNS]. **Anais [...]**. Online, 2021.

# O PDHC e as inovações sociais em soberania alimentar e geração de renda: o papel da pesquisa-ação e do protagonismo dos agricultores

Paola Hernandez Cortez Lima <sup>1</sup>

Fernando Fleury Curado<sup>2</sup>

Fabrizio Bianchini <sup>3</sup>

## 1. Introdução

Este capítulo tem como objetivo apresentar a experiência, as contribuições e as reflexões sobre a participação da Embrapa Alimentos e Territórios (CNAT) no Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC). Para tanto, o texto aborda o papel da pesquisa-ação como um caminho viável para fortalecer redes, processos, estratégias e a autonomia local, visando à soberania alimentar e nutricional e à geração de renda para povos e comunidades tradicionais do semiárido.

Assim, as ações de pesquisa-ação propostas buscaram responder às demandas locais dos parceiros e comunidades que construíram e participaram ativamente da execução do projeto. Por isso, uma ampla gama de ações foram propostas e envolveram desde a valorização da sociobiodiversidade e da agrobiodiversidade, incluindo a agregação de valor, passaram pela produção orgânica de mudas de hortaliças e fortalecimento do SPG local, pela valorização de patrimônios ambientais e culturais e dos sistemas agrícolas tradicionais do Semiárido brasileiro, até o reconhecimento das nutricionistas e merendeiras de escolas públicas que utilizam alimentos territoriais da agricultura familiar na alimentação escolar. Outra ação contemplada foi a de comunicação e gestão do conhecimento com a elaboração e disponibilização de materiais para a disseminação das experiências e lições aprendidas, aqui apresentadas.

O capítulo faz, então, uma apresentação do projeto executado com sua rede de parceiros e comunidades, bem como dos princípios orientadores das ações, desde a sua construção até a sua execução. Apresenta, em seguida, conceitos e referenciais da pesquisa-ação, relacionando-os às ações e estratégias envolvidas no projeto. Por fim, são apresentadas as considerações com caráter de ampliação do diálogo para formulação de políticas públicas contextualizadas e que protejam os agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais e seus territórios.

1 Embrapa Alimentos e Territórios

2 Embrapa Alimentos e Territórios

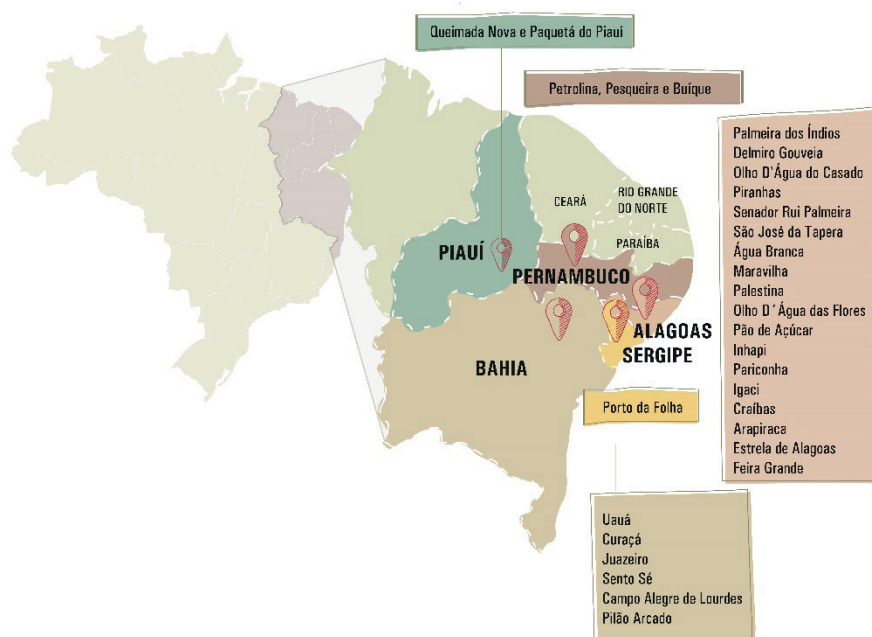
3 Embrapa Alimentos e Territórios

## O projeto da Embrapa Alimentos e Territórios

No âmbito do Projeto Dom Hélder Câmara, a Embrapa Alimentos e Territórios (CNAT) executou o projeto *Segurança Alimentar e Nutricional e de geração de renda para agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais do Semiárido brasileiro*, via TED (Termo de Execução Descentralizada). As atividades em campo ocorreram durante 13 meses, entre setembro de 2022 e setembro de 2023, e envolveram, diretamente, 15 pesquisadores e analistas da Unidade, além de 20 bolsistas e outros prestadores de serviço contratados. Parte dos bolsistas do projeto era composta de pessoas das próprias comunidades rurais e territórios em que o projeto se desenvolveu.

O projeto atuou diretamente em cinco territórios, 30 municípios e cinco estados do Nordeste brasileiro, envolvendo agricultores familiares, camponeses, assentados, comunidades tradicionais, povos indígenas e professores, merendeiras e estudantes de escolas públicas rurais do Semiárido (Figura 1).

Figura 1 - Área de atuação da Embrapa Alimentos e Territórios no PDHC (estados e municípios)



Fonte: Elaborada por Luciana Fernandes

Uma grande rede sociotécnica se estabeleceu para a execução deste projeto, fruto da atuação e parcerias previamente estabelecidas pelo CNAT nos territórios. Fizeram parte do projeto desde ministérios, secretarias e órgãos federais, estaduais e municipais, até organizações não governamentais, movimentos sociais e organizações de assessoria ou representativa dos agricultores, comunidades e povos tradicionais (Figura 2).

Figura 2 - Rede de parceiros e comunidades participantes do projeto



- **Instituições Governamentais:** Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Coordenação Regional Nordeste I/Fundação Nacional dos Povos Indígenas (CR/Funai), Ministério do Turismo (MTur)
- **Instituições de fomento e internacionais:** Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO-Brasil)
- **Sistema S:** Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae AL), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac AL)
- **Unidades da Embrapa:** Tabuleiros Costeiros, Agrobiologia, Hortaliças, Semiárido
- **Movimento social:** Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) de Sergipe e Alagoas, Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiname) e Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (Conaq)
- **Organizações de Assessoria e ATER:** Comissão Pastoral da Terra (CPT/BA), Associação de Agricultores Alternativos (AAGRA), Serviço de Tecnologia Alternativa (SERTA), Cooperativa dos Pequenos Produtores Agrícolas Bancos Comunitários de Sementes (COOPABACS), Cáritas Diocesana
- **Associações e Cooperativas:** Cooperativa Mista de Produção e Comercialização Camponesa do Estado de Alagoas (Coopcam/AL), Cooperativa Agropecuária Familiar de Canudos, Uauá e Curaçá (Coopercuc/BA), Central da Caatinga/BA, OPAC/SPG Bem Viver
- **Comunidades tradicionais:** Fundo de Pasto (Fundo de Pasto Cachoeirinha, Algodões, Serra da Besta, Brejo Dois Irmãos, Esfomeado e Vargem Comprida, Caladinho, Ouricuri, Angico dos Dias / BA) e Quilombolas (Quilombo Serra Verde e Quilombo Guaxinin /AL, Andorinhas/BA, Quilombo Custaneira, Quilombo Tapuio/PI)
- **Povos indígenas:** TI Tingui-Botó/AL, TI Xucuru-Kariri/AL, Aldeia Koiupanká /AL, Aldeia Karuazu – Pariconha/AL, TI Xucuru - Coletivo Jupago Kreká e TI Aldeia Atikum Jurema/PE, Terras Indígenas Xokó Ilha de São Pedro-Caiçara, SE
- **Assentamentos de Reforma Agrária:** Nova Esperança, Lameirão, Flor do Bosque/AL, Mandacaru/PE
- **Escolas:** Escola Ambiental Francisco Caribé, Escola Municipal de Educação Básica São José, Escola Municipal de Ensino Básico Professor Ivan Fernandes Lima, Escola Municipal Nossa Senhora da Saúde e outras 21 escolas públicas de Alagoas.

Dentre o quadro de pessoas que atualmente compõem a equipe do CNAT, alguns haviam construído parcerias anteriores em projetos financiados pelo FIDA em diferentes estados do Nordeste, desenvolvendo ações voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar do Semiárido brasileiro, a partir da pesquisa-ação baseada na Agroecologia e na Convivência com o Semiárido, integradas com a ATER e com as comunidades.

O FIDA se alinha e promove diálogos e aproximações com esta perspectiva. Assim, iniciaram-se contatos com a Embrapa Alimentos e Territórios para contribuições efetivas junto ao Projeto Dom Hélder Câmara II, encerrando o segundo ciclo de projetos no Brasil. O foco do projeto do CNAT foi, então, a promoção da soberania alimentar e nutricional e a geração de renda para povos e comunidades tradicionais do semiárido em redes onde a equipe já havia ou estava desenvolvendo ações.

É importante destacar que este centro de pesquisa da Embrapa “(...) soma esforços para responder à tendência de utilização e valoração de produtos da biodiversidade brasileira para alimentação, gerando pesquisas e soluções tecnológicas que agreguem valor aos produtos agroalimentares, com ênfase nas áreas de alimentos funcionais, saúde, nutrição, bioprodutos, gastronomia e alimentos territoriais e desenvolvimento sustentável dos territórios<sup>4</sup>”.

Esta missão dá ênfase às urgentes e necessárias transformações dos sistemas alimentares em face à crescente desigualdade social e econômica e, sobretudo, à transição ecológica como resposta às mudanças do clima e ao regime de produção e consumo predatório vigente.

O conjunto de ações do CNAT, baseadas na agroecologia e na educação popular, buscou potencializar processos endógenos para promover a autonomia, a segurança e a soberania alimentar das comunidades. As atividades desenvolvidas buscaram responder às demandas locais identificadas a partir do diálogo e das parcerias pré-existentes com estes atores sociais e foram orientadas pelos seguintes princípios:

- **dimensão territorial** - as ações devem estar inscritas, contextualizadas e devem fortalecer as dinâmicas territoriais, bem como, os territórios tradicionalmente ocupados;
- **pluriatividade/multifuncionalidade da agricultura** - a agricultura não fornece apenas produtos agropecuários com suas externalidades positivas e negativas; ela é, sobretudo, um modo de vida dinâmico e complexo, engendrado nas relações humanidade-natureza, mediado pela cultura num determinado ambiente, pela produção, transmissão e ressignificação de saberes e modos de fazer (ancestrais e novos) que desenham territórios bioculturais;

4 <https://www.embrapa.br/alimentos-e-territorios/apresentacao>. Grifos nossos.



- **estímulo às redes locais** - as ações e sua execução devem ser discutidas em espaços de diálogo multiatores e multinstitucionais das redes locais;
- **diálogo/intercâmbio de conhecimentos** - todos possuem saberes e conhecimentos que devem ser considerados para a co-construção de novos conhecimentos e soluções locais;
- **participação e inovação social** - a participação de todos os atores envolvidos ou demandantes é fundamental para a co-construção de soluções;
- **sistemas agroalimentares sustentáveis** - o acesso e o direito à alimentação e ao ambiente saudável estão intrinsecamente ligados às formas de uso e ocupação dos territórios e refletidos nas formas de produção de alimentos e fibras. Assim, da produção ao consumo, os sistemas alimentares devem ser inclusivos, equitativos e conservar e disseminar valores culturais e ecológicos próprios de cada território;
- **agroecologia** - a agroecologia é compreendida como uma ciência com novo paradigma, que traz como princípios a interdisciplinaridade e a interculturalidade como forma de estabelecer processos horizontais de construção coletiva de conhecimentos, ligados à sistematização de saberes dos povos e comunidades tradicionais em relação aos seus modos de vida e no uso, manejo e conservação da biodiversidade, para o desenho ou redesenho de agroecossistemas e sistemas alimentares sustentáveis.
- **gênero e geração:** os jovens e as mulheres, assim como os povos e as comunidades tradicionais, foram o público prioritário das atividades realizadas do projeto, que utilizou como critério de seleção e mobilização a composição mínima de 50% por mulheres. As atividades motrizes do projeto se deram com as guardiãs de sementes, com as mulheres líderes de comunidades ou de atividades associativas e cooperativas, com as merendeiras escolares e valorizaram temas como as mulheres, a cultura alimentar, culinária tradicional e o beneficiamento e processamento de produtos, a conservação e o uso e da (agro)biodiversidade.
- **valorização dos produtos da agro e da sociobiodiversidade** - os povos e comunidades tradicionais, assim como os agricultores familiares agroecológicos, manejam e conservam uma grande diversidade intra e interespecífica das espécies alimentares domesticadas na América e introduzidas ao longo da história de outros continentes. Além das plantas cultivadas que compõem os roçados e quintais, existe uma diversidade de raças localmente adaptadas de animais, como caprinos, aves e bovinos, além das espécies nativas do bioma Caatinga, frutíferas, cactáceas, forrageiras,

madeiras, medicinais e abelhas melíponas. O uso, manejo e conservação dessa biodiversidade representa uma maior resiliência aos agroecossistemas e uma soberania relacionada à cultura alimentar dos povos e comunidades tradicionais, que não se expressa apenas na segurança alimentar e nutricional e na geração de renda.

Para melhor organizar o projeto, as atividades foram agrupadas em grandes temas, ou linhas de ação (Figura 3), que refletem os objetivos específicos para o alcance do objetivo geral de *implementar ações de promoção da segurança alimentar e nutricional e de geração de renda para agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais do Semiárido brasileiro*. No Anexo 1 podem ser visualizadas as metas relacionadas a cada eixo temático do projeto.

Figura 3 - Temas estruturantes do projeto



Fonte: Elaborado por Luciana Fernandes

## 2. A importância da pesquisa-ação na execução das ações propostas e na construção coletiva de conhecimentos

Na condução do projeto “Segurança alimentar e nutricional e de geração de renda para agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais do Semiárido brasileiro” no âmbito do PDHC, as ações da Embrapa com os sujeitos locais, mesmo que não exclusivamente fundamentadas em todos os pressupostos da pesquisa-ação (Thiollent, 1986; Freitas Silva *et al.*, 2021; Orquiza *et al.*, 2021), tiveram forte orientação no enfoque qualitativo, assegurando a participação social na pesquisa e a aproximação com as realidades das famílias envolvidas nos processos. Ademais, tiveram como propósito transformar realidades e promover a construção de conhecimentos sobre este próprio processo de transformação.

Descreve-se, então, uma intencionalidade sobreposta à construção de conhecimentos, que implica o protagonismo dos sujeitos envolvidos numa perspectiva

multiatores e multirreferencial. Ao mesmo tempo, a experiência de pesquisa aqui apresentada aborda um aspecto desafiador no campo do paradigma clássico da pesquisa científica agropecuária, qual seja, a de encerrar a tradicional separação entre pesquisa, de um lado, e a chamada “transferência de tecnologias”, de outro. Desta forma, aponta tanto para a exequibilidade desta forma de gerar conhecimentos teóricos e metodológicos quanto para a necessidade ainda de novos enfoques pautados na perspectiva do diálogo/intercâmbio de conhecimentos.

Deve-se ressaltar que, para algumas experiências territoriais, esta intervenção representou uma oportunidade de estreitamento de relação ou de aproximação com as comunidades. Nestes casos, havia parceria e contato prévio com outros atores que atuavam com as comunidades. Esse momento de aproximação e de estabelecimento de relação de confiança é fundamental para o tipo de pesquisa pretendida. Trata-se de uma etapa delicada para estabelecer o alinhamento das percepções sobre a pesquisa e, especialmente, discutir os interesses dos sujeitos locais em relação aos temas e aos problemas de pesquisa. Outras ações, especialmente aquelas relacionadas com os povos e as comunidades tradicionais na Bahia, e com a certificação participativa, em Alagoas, se tratavam de desdobramentos de ações anteriores da Embrapa com as famílias.

Seja como for, a observação participante contribuiu enormemente para o envolvimento da equipe técnica e, especialmente dos/as pesquisadores/as, nas ações coletivas, nas práticas, na convivência e integração com os sujeitos locais em festas, rituais religiosos e outros espaços, o que ampliou a compreensão de todos/as sobre as realidades em suas diferentes dimensões (cultural, social, política, psicológica, ambiental, econômica etc.). Assim, a presença da equipe em mutirões nas experiências dos quintais produtivos, nas oficinas, nas ritualísticas dos povos tradicionais, nos espaços educativos, na dinâmica das comunidades e nos intercâmbios e encontros realizados garantiram a aproximação com os sujeitos locais, a expressão de reciprocidades e, especialmente, a construção de relações de confiança, essenciais na investigação-ação participativa.

Na busca da construção dos referenciais de valorização dos territórios, dos arranjos institucionais, dos produtos e das demais potencialidades nele existentes, ao passo em que as relações entre os sujeitos locais e a equipe de pesquisa eram estruturadas e/ou fortalecidas, alcançaram relevância no projeto, em função da realidade material das comunidades envolvidas, as ações pautadas na reflexão sobre os processos de luta e resistência para proteção da terra e do território, bem como para a valorização dos patrimônios histórico-culturais e ambientais existentes (metas 2.4, 4.1, 4.3<sup>5</sup>).

Tais reflexões estiveram presentes, como exemplos, nas oficinas de valorização dos produtos da agrobiodiversidade em alguns assentamentos rurais do Alto Sertão Alagoano, com ampla participação da juventude rural (meta 1.8), mas igualmente no processo de

5 Todas as metas citadas estão descritas no Anexo 1.

caracterização das experiências concorrentes ao Prêmio Dom Hélder Câmara (meta 3.1), envolvendo os Sistemas Agrícolas Tradicionais do Semiárido Brasileiro manejados por agricultores/as e povos e comunidades tradicionais dos estados de Alagoas, Piauí, Bahia, Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Norte, Sergipe e Minas Gerais. Estas ações constituem o fundamento e os objetivos das ações que elaboraram o Mapeamento Agroecológico de comunidades tradicionais (meta 1.1 e 1.3).

Em todas as ações realizadas destacam-se as ferramentas e abordagens metodológicas que contribuíram fortemente na construção de ambientes favoráveis ao diálogo de conhecimentos (Leff, 2006; Holliday, 2006, 2018; Silva Junior *et al.*, 2019) e aprendizagens coletivas, ancorando-se nos pressupostos da educação popular (Pontual; Timothy, 2006; Freire, 2019). Dentre as ferramentas, estão as oficinas com rodas de diálogo, os mapas e experiências de cartografia social, o calendário sazonal da produção e da alimentação, os intercâmbios de conhecimentos, as capacitações participativas, as visitas técnicas, o audiovisual, dentre outras.

Outro aspecto a ser destacado na experiência da Embrapa no PDHC foi a compreensão de toda a equipe sobre a relevância da conformação de arranjos institucionais nos territórios, valorizando-se, especialmente, as organizações e entidades autóctones, formando parcerias consistentes que estimulem o empoderamento dos sujeitos locais.

### Estratégias de pesquisa-ação participativa

Numa tentativa de organizar e apresentar o conjunto das estratégias orientadas pela pesquisa-ação participativa que fundamentaram a intervenção da Embrapa com os parceiros, destacam-se os seguintes elementos:

#### 1) Espaços de diálogo e de construção coletiva de conhecimentos com a participação social na pesquisa, foco no território e sensível aos elementos sociopolíticos

Nesta categoria, encontram-se o conjunto de ações que contribuíram para a reflexão sobre a produção, o acesso a alimentos saudáveis e a soberania alimentar, estruturados em princípios da agroecologia (Figuras 4 a 6). Assim, a elaboração de mapas agroecológicos, a avaliação de agroecossistemas e a realização de oficinas possibilitaram a identificação, juntamente com as famílias, dos usos tradicionais da biodiversidade e da agrobiodiversidade na alimentação e na cultura alimentar, e orientaram intervenções locais como a instalação de sistemas agroflorestais (agrocaatinga) e práticas de manejo dos solos, com o enriquecimento dos cultivos (metas 1.1; 1.2 e 1.3). Neste conjunto de ações, alcançou destaque a geração de informações que contribuam localmente para a defesa e autogestão coletiva e compartilhada do território, ou no planejamento e na organização socioprodutiva, a exemplo das ações relacionadas ao Sistema Participativo de Garantia (SPG), com a produção orgânica de mudas de hortaliças (meta 2.2) e na avaliação da conformidade orgânica da produção como um todo.

Os espaços propostos mediante a realização de oficinas, com rodas de diálogo e com a participação de representações da(s) comunidade(s), atentando-se para a necessidade da equidade de gênero, podem ser considerados os principais instrumentos para a construção coletiva de conhecimentos aportados nesta experiência de pesquisa-ação conduzida pela Embrapa no âmbito do PDHC. Isso porque, na pesquisa-ação, diferente do que ocorre na pesquisa clássica, a coleta de dados se dá em espaços interativos, que privilegiam a “escuta sensível” amparada na empatia. Na escuta sensível, “(...) o pesquisador deve sentir o universo afetivo, imaginário e cognitivo do outro para ‘compreender do interior’ as atitudes e os comportamentos, o sistema de ideias, de valores, de símbolos e de mitos” (Barbier, 2002, p. 94).

Estes espaços permitiram a construção de relações de confiança, com o estabelecimento de acordos, esclarecimentos das metas e, especialmente, das possibilidades concretas de transformação/mudanças na realidade local por meio da abordagem integradora em torno dos interesses coletivos multiatores.

Nesse sentido, como exemplo, as oficinas de construção de um catálogo de sementes crioulas de comunidades camponesas (meta 2.4), demonstrou ser um espaço relevante na caracterização da diversidade de plantas cultivadas e da memória biocultural no território (Toledo; Barrera-Bassols, 2015). Neles, as famílias guardiãs apresentavam as principais variedades de plantas importantes na alimentação, suas características agronômicas e culinárias, origem, denominações, tempo de uso, dentre outros aspectos relevantes no manejo e na conservação da agrobiodiversidade local.

Como resultado, foi gerado um catálogo que permitiu o resgate e a identificação da rica agrobiodiversidade que possuem, o que favoreceu a sua rastreabilidade, sendo, com isso, uma estratégia local de manejo e gestão coletiva dos recursos fitogenéticos nas comunidades e entre as comunidades no território. Na gestão, como exemplo, o catálogo favoreceu a identificação das ameaças de erosão genética, bem como o resgate da memória coletiva sobre os materiais perdidos. Outros aspectos de destaque foram o de fortalecer a proteção e a manutenção dos estoques nos Bancos Comunitários de Sementes e nas Casas de Sementes, as formas de intercâmbio (como as feiras e encontros de agricultores) e as diferentes estratégias locais de conservação *on farm*.

Tais conhecimentos advindos de processos coletivos foram, em seguida, aprofundados por meio de entrevistas semiestruturadas conduzidas individualmente nas comunidades, oportunizando a observação livre e a observação participante, as quais são necessárias para a caracterização dos agroecossistemas com a compreensão acerca das funções destas plantas na dinâmica ecológica desses ambientes.

Assim, as rodas de diálogo estimularam os sujeitos locais a expressarem os seus conhecimentos tradicionais associados à sociobiodiversidade e à agrobiodiversidade nas

comunidades, como observados no manejo e aproveitamento alimentar (no preparo de doces, geleias, bolos, licores, fermentados etc.) de espécies como a jabuticaba (meta 1.6), o murici, o licuri e o umbuzeiro (metas 1.8; 1.9 e 1.10), dentre várias outras apontadas pelas famílias agricultoras nos territórios.

A análise coletiva sobre alguns destes territórios, como os assentamentos rurais Lameirão e Nova Esperança, no Alto São Francisco, foi possibilitada pelas oficinas (metas 4.1 e 4.3) focalizadas em ferramentas de geoprocessamento e de estratégias de reconhecimento, valorização e proteção do patrimônio cultural e ambiental, associados aos sítios arqueológicos e à valorização dos produtos da sociobiodiversidade como oportunidades de promoção da segurança alimentar e nutricional e de geração de renda nestes espaços, de forma articulada com o turismo de base comunitária ou com o ecoturismo.

Esta contribuição da pesquisa em agroecologia na biodiversidade local efetivou-se, igualmente, em ações de apoio a grupos de agricultores/as e indígenas da Terra Indígena São Pedro - Caiçara, Sergipe, e na aldeia Tingui-Botó, em Feira Grande, Alagoas, em torno da apicultura e na estruturação inicial de uma rede de meliponicultores no SPG Bem Viver, também no estado de Alagoas, o que gerou perspectivas de ações futuras de pesquisa participativa relacionadas ao tema.

Por fim, merece destaque o papel das oficinas de diálogo de conhecimentos sobre o consumo e a produção sustentável de alimentos realizadas junto aos professores e alunos da rede pública de ensino como ação potencializadora ao incremento da alimentação nas escolas, com o envolvimento das merendeiras e de toda comunidade escolar.

Figura 4 - Oficina de mapeamento agroecológico, Comunidade Quilombola Andorinhas (Sento Sé/BA)



Fonte: Acervo de Fabricio Bianchini.

Figura 5 - Oficina sobre agrobiodiversidade e cultura alimentar, Comunidade Fundo de Pasto Brejo Dois Irmãos (Pilão Arcado/BA)



Fonte: Acervo de Paola Hernandez Cortez Lima

Figura 6 - Oficina para construção do Catálogo da Agrobiodiversidade, sede da Associação dos Agricultores Alternativos (AAGRA), Igaci/AL



Fonte: Acervo de Paola Hernandez Cortez Lima

## 2) Experimentação participativa

Consiste em espaços de construção de conhecimentos com uma perspectiva prática coletiva, normalmente na forma de mutirões (Figuras 7 a 9). Estes espaços foram estratégicos na efetivação das ações de pesquisa ao possibilitarem o acesso a alimentos saudáveis, a instalação de infraestruturas que potencializaram a produção de alimentos e, principalmente, o encontro, a aproximação e o diálogo entre os conhecimentos das agricultoras e dos agricultores com a equipe técnica do projeto.

As experimentações participativas (Hocde, 1999) podem se materializar em diferentes formatos e configurações, a depender do grau de participação dos sujeitos envolvidos na pesquisa e as suas características, duração, demandas, dentre outros aspectos. Nesse sentido, não se trata da experimentação do campo da estatística, ou seja, do método experimental, sendo relacionadas com os processos técnico-científicos vinculados aos sentidos, às percepções, ao cognitivo. Busca-se, com a experimentação participativa na pesquisa-ação, o compartilhamento do processo de investigação, o que exige dedicação e empenho coletivos, especialmente na compreensão dos elementos cognitivos que atravessam a pesquisa multiautores, na linguagem e na comunicação, na decodificação dos indicadores alinhados aos interesses dos sujeitos locais e na divisão de responsabilidades na coleta e no monitoramento das informações de pesquisa e na avaliação integrada dos resultados alcançados.

Apesar das limitações relativas à duração da intervenção da Embrapa nas comunidades participantes do PDHC, tais perspectivas da experimentação participativa foram aplicadas, obviamente, com limitações de tempo, em ações direcionadas aos quintais produtivos, especialmente (1) na caracterização de fontes materiais para produção de composto orgânico e avaliação desses insumos na produção de hortaliças folhosas, (2) com a produção orgânica de mudas de hortaliças (produção e avaliação de substrato) no âmbito do processo de consolidação do SPG Bem Viver, em três regiões de Alagoas (Mata, Agreste e Sertão) e (3) na instalação de campo de multiplicação de sementes de variedades tradicionais ou crioulas na Escola Francisco Caribé, em Palmeira do Índios, Alagoas - ambiente importante na interação de conhecimentos entre a equipe técnica e as famílias agricultoras por permitir o monitoramento do ciclo produtivo das variedades de feijão comum ou de arranque (rosinha, carrapatinho e mulatinho), fava (coquinho ou do padre) e milho (sabugo fino ou asteca), gerando informações por meio de dados coletados pelos próprios atores locais.



Figura 7 - Campo de multiplicação de sementes crioulas de milho, feijão e fava, Escola Ambiental Professor Francisco Caribé (Palmeira dos Índios/AL)



Fonte: Acervo de Joselton Lima.

Figura 8 - Estufa para produção de mudas orgânicas de hortaliças na sede da Associação dos Agricultores Alternativos (AAGRA), Igaci/AL



Fonte: Acervo de Fernando Curado.

Figura 9 - Meliponicultura junto às famílias agricultoras do SPG Bem Viver, Igaci-AL



Fonte: Acervo de Fernando Curado.

### 3) Sistematização e disponibilização/divulgação de informações

Os diversos produtos gerados pela pesquisa, como o mapeamento agroecológico, com informações sobre a gestão dos territórios, os audiovisuais, o catálogo das sementes crioulas, os livros de receitas e outros produtos gráficos, representam formas de registro e disponibilização de conhecimentos implícitos no próprio processo de investigação-ação.

A elaboração desses produtos ocorreu durante o diálogo com as comunidades e ganhou estímulo estratégico: o cuidado com o envolvimento e a participação das mulheres e de suas leituras sobre a gestão dos agroecossistemas. A participação social na pesquisa atingiu, portanto, formas mais amplas de compreensão da realidade, sendo então identificadas outras perspectivas que enriqueceram a sistematização e a tomada de decisão sobre as mudanças necessárias na realidade local.

Para além do mero registro das atividades realizadas, a sistematização de experiências é um processo mais amplo de reconstrução e reflexão analítica sobre uma determinada prática vivenciada num contexto específico, sendo então interpretada e analisada com os sujeitos dessas experiências, visando à sua compreensão e reprodução. Sua importância reside em gerar conhecimentos para melhorar com a própria prática (Chavez-Tafur, 2007; Holliday, 2018). A sistematização com os atores locais e,

especialmente, a devolução/divulgação das informações são estratégias essenciais da pesquisa-ação, pois possibilitam que as percepções desses atores sejam conhecidas e que suas avaliações sejam incorporadas ao processo de conhecimento da realidade, seus desafios e suas potencialidades.

Nessa conformação de pesquisa, estratégias que assegurem a comunicação horizontal são centrais ao viabilizarem a sistematização pelos próprios atores envolvidos, considerando e acolhendo as suas leituras acerca da realidade local, e ao estabelecerem uma linguagem acessível que garanta o “*feedback*”, elemento estruturante na pesquisa-ação. Nessa direção, uma importante ação do projeto foi a realização de um seminário sobre comunicação envolvendo pesquisadores, analistas, jornalistas, assessores de organizações parceiras, bolsistas e representações de agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais envolvidos no projeto para reflexão sobre a comunicação popular, inclusiva e participativa.

Para ilustrar a importância da comunicação horizontal foram elaboradas dinâmicas metodológicas estabelecidas em algumas oficinas, que contaram com a presença de facilitadores de outras regiões, como as oficinas de apicultura e meliponicultura e de produção orgânica de mudas de hortaliças. Nessas experiências, as agricultoras e os agricultores do SPG Bem Viver e de outras organizações dos territórios foram previamente identificadas/os (com um a dois meses de antecedência), mobilizadas/os e reunidas/os em grupos em aplicativo de mensagem (WhatsApp) para interação direta com os facilitadores, pautando temas potenciais a serem abordados e que fossem representativos das demandas locais, e descrevendo suas realidades por meio de imagens, áudios e vídeos, além da participação em videoconferências que favoreciam, ainda mais, a interação e a animação entre os sujeitos envolvidos em torno da construção e, conseqüentemente, a realização dos referidos eventos.

Também igualmente percebida como uma estratégia de disponibilização das informações sistematizadas em visitas técnicas foi a edição especial da Feira Camponesa da Serra, conforme proposto na meta 1.7, que ainda favoreceu o lançamento e divulgação de novos produtos à base de jabuticaba, evidenciando que espaços coletivos representam ambientes propícios para a produção coletiva de conhecimentos.

Ainda como destaque da importância do processo de sistematização como uma ferramenta de pesquisa-ação e de divulgação dos resultados alcançados, descreve-se o exercício de elaboração e apresentação de alguns trabalhos científicos e relatos de experiências do projeto, em coautoria com representações das comunidades no XII Congresso Brasileiro de Agroecologia. Além do exercício materializado da ação interdisciplinar, a coconstrução de publicações com os atores locais, como a observada nesta experiência, representa importante e necessária ruptura com o poder hegemônico

do conhecimento objetivo sobre outros conhecimentos, o que possibilitou a emergência criativa, a autonomia e a pluralidade de mundos.

Na sistematização e divulgação das experiências do projeto destacaram-se, igualmente, as oportunidades de registro audiovisual dos conhecimentos gerados e dialogados durante toda a sua execução, além do registro audiovisual específico sobre o concurso e as formações direcionadas às merendeiras e alunos da rede pública em relação ao preparo de receitas inovadoras (meta 3.5). As ações do projeto foram também divulgadas no *website* da Embrapa e de parceiros e no Seminário Diálogo sobre Agroecologia, Territórios e Cultura Alimentar (meta 5.1), na cidade de Piranhas-AL, sendo este um importante espaço de avaliação das ações da Embrapa no PDHC.

#### 4) Intercâmbios de conhecimentos e experiências

Outros elementos importantes na produção de conhecimentos orientada pela abordagem social qualitativa, com inspiração na pesquisa-ação participativa, foram os espaços e momentos de intercâmbios de conhecimentos e de experiências (Figuras 10 e 11). Neles, é identificado e valorizado o princípio de que a visualização das experiências e dos conhecimentos a elas relacionados, bem como o encontro de narrativas entre os sujeitos da ação com aqueles/as que demandam as mesmas transformações são valiosos e estratégicos na pesquisa-ação, permitindo a ampliação e a disseminação das inovações sociais e científicas do conhecimento agroecológico.

As visitas técnicas foram fundamentais na execução do projeto ao possibilitar, como exemplos, a reflexão coletiva sobre as estratégias de aproveitamento integral da jabuticaba e do turismo de experiência por grupos de agricultores/as da Cooperativa Mista de Produção e Comercialização Camponesa (Coopcam), de Palmeira dos Índios, ao conhecerem experiências de outros agricultores no aproveitamento desta espécie em vinícolas localizadas em outros biomas. Ou, ainda, na valorização da agrobiodiversidade e do patrimônio histórico-ambiental por meio de visita técnica de jovens rurais de assentamentos rurais do Alto Sertão Alagoano ao Museu de Arqueologia do Xingó e ao Viveiro de produção de mudas da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) (meta 1.8).

Os intercâmbios de conhecimentos e experiências, especialmente entre camponeses (Holt-Giménez, 2008; Fernandes *et al.*, 2021), fundamentam-se nas estratégias de educação popular, sendo relevantes na construção de conhecimentos na medida em que favorecem o (re)conhecimento da experiência e dos saberes (ver), a análise crítica sobre as fortalezas e fragilidades relacionadas ao contexto dessas experiências (julgar) e a definição coletiva de decisões que incidam nas questões da realidade que se busca a transformação (agir). Tal dinâmica foi observada, como exemplo, no intercâmbio de experiências ocorrido ao final do Prêmio Dom Hélder Câmara que envolvia todas as representações dos grupos

premiados na Serra da Barriga, local do histórico Quilombo dos Palmares, em União dos Palmares, Alagoas, bem como no prêmio concedido às melhores preparações culinárias (receitas) elaboradas por merendeiras e nutricionistas vinculadas às escolas públicas de Alagoas, publicadas e divulgadas no Livro de Receitas Concurso de Merendeiras.

Um processo igualmente interessante de intercâmbio entre os agricultores foi a implantação de duas áreas de agrocaatinga envolvendo comunidades Fundo de Pasto de Uauá (assessoradas pela Coopercuc) e a comunidade quilombola Andorinhas, de Sento Sé, ambas na Bahia. Uma área de agrocaatinga foi implantada em cada uma das regiões em forma de mutirão, e as duas comunidades, que não se conheciam, participaram das duas implantações, num rico processo de troca de experiências e de saberes sobre as espécies da Caatinga e sistemas de produção mais duráveis.

Figura 10 - Mutirão e intercâmbio para implantação de área de Agrocaatinga entre as Comunidades Fundo Pasto Ouricuri e Algodões (Uauá/BA) e a Comunidade Quilombola Andorinhas (Sento Sé/BA)



Fonte: Acervo de Diego Limaverde.

Figura 11 - Vista de intercâmbio do Assentamento Lameirão ao Museu de Arqueologia de Xingó (Xingó/AL)



Fonte: Acervo de João Gomes.

#### Box 1: Resultados e números do projeto

Um conjunto de resultados numéricos pode ser destacado, tais como: o alcance de mais de 4400 beneficiários diretos (entre agricultores familiares, camponeses, povos indígenas, comunidades tradicionais e equipes de escolas públicas) e de cerca de 55.000 beneficiários indiretos (especialmente estudantes das escolas públicas cujas merendeiras participaram das ações do projeto). O projeto realizou 86 capacitações, em forma de oficinas participativas e práticas, voltadas para agricultores, merendeiras e técnicos; implantou 7 unidades de experimentação participativa nas comunidades do projeto; realizou duas visitas técnicas de intercâmbio entre agricultores (elaboração de bebidas de jabuticaba); realizou dois concursos (merendeiras e sistemas agrícolas resilientes) e 1 feira da agrobiodiversidade; elaborou o mapeamento agroecológico da comunidade Andorinhas e produziu 10 publicações e 8 vídeos para divulgar as ações. O evento final de culminância e avaliação do projeto teve a participação ativa de representantes de todas as comunidades e ações do projeto que puderam apresentar, avaliar e destacar os maiores impactos do projeto nas comunidades.

### Considerações finais

Conforme descrito, o projeto *Segurança Alimentar e Nutricional e de geração de renda para agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais do Semiárido brasileiro* da Embrapa Alimentos e Territórios no âmbito do Projeto Dom Hélder Câmara, lançou mão de estratégias de PD&I calcadas na pesquisa-ação, na educação popular e na agroecologia para o alcance dos objetivos que tiveram como premissas a autonomia dos

agricultores e comunidades, a proteção, valorização, resiliência e sustentabilidade dos seus modos de vida, a gestão ambiental e territorial e a soberania alimentar.

O projeto ainda contribuiu para uma dimensão estratégica e fundamental da soberania alimentar e do direito à alimentação saudável, ligando o campo às escolas públicas por meio das ações vinculadas às merendeiras de Alagoas. Apoiar e impulsionar políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e de conservação da biodiversidade tem potencial transformador para as economias locais e para a saúde da população, especialmente crianças e jovens.

Muito embora os resultados numéricos sejam importantes por si só (Box 1), o destaque do projeto está em seu alcance e impacto para a autonomia e soberania das comunidades aportado pelo modo de fazer de pesquisa e desenvolvimento de forma contextualizada e integrada às dinâmicas e redes locais. As metodologias utilizadas serviram como mediadoras para a análise da realidade e os atores envolvidos puderam se apropriar delas para uso em outros contextos. Isto torna a ação duradoura a longo prazo e, mais do que isso, permite que as análises e soluções encontradas neste momento possam acompanhar as mudanças e transformações sociais, ambientais e econômicas que venham a se apresentar.

De modo geral, pontuamos que as ações do projeto têm impacto para a segurança e soberania alimentar e geração de renda (monetária e não monetária, em que se destaca a valorização de patrimônios bioculturais, a exemplo das sementes crioulas, que possuem valor intangível, e dos usos alimentares da biodiversidade da Caatinga); na ampliação do acesso à alimentação escolar com produtos locais e saudáveis; para a valorização e reconhecimento das merendeiras e seu ofício enquanto educadoras alimentares/nutricionais das crianças em idade escolar; no reconhecimento, mapeamento e proteção de Sistemas Agrícolas Tradicionais do Semiárido brasileiro, direcionando políticas públicas de valorização da biodiversidade para alimentação; para a ampliação das fontes de renda nos territórios com a pluriatividade, tal como o turismo sustentável de base comunitária para valorização da cultura, história e alimentação local; para o fortalecimento das redes sociotécnicas locais e para manutenção e ampliação da presença da Embrapa juntos a estes atores. Amplia, ainda as possibilidades de parceria direta e indireta com o MDA e FIDA em outros projetos junto aos gestores públicos e organizações da sociedade civil, já que a Embrapa Alimentos e Territórios possui mandato para atuação em todo o território nacional.

Uma vez que sejam garantidos o direito à terra e ao território para estes povos da Caatinga e que políticas públicas básicas os alcancem, especialmente a assistência técnica e extensão rural agroecológica, mas também uma política justa de preços e de remuneração dos alimentos in natura e minimamente processados aos agricultores familiares, sua contribuição para o desenvolvimento dos territórios, para a conservação da biodiversidade, para as mudanças climáticas e para a dinamização das economias locais com equidade social retorna como valor e investimento para o país.

Em um contexto de múltiplas ameaças para as populações rurais e seus territórios tradicionalmente ocupados (como as relacionadas à posse e ao uso da terra, invasões e grilagens, transgênicos, mineração, novos grandes projetos de desenvolvimento, como as eólicas que se somam aos antigos, mercado e dieta homogênea e industrial, entre outras), valorizar e proteger as potencialidades, bem como os serviços ecossistêmicos e sociais das comunidades e seus territórios, se torna imprescindível.

## Referências bibliográficas

BARBIER, R. **A pesquisa-ação**. Brasília: Liber Livro Editora, 2004, 159 p.

CHAVEZ-TAFUR, J. **Aprender com a prática**: uma metodologia para sistematização de experiências. [Rio de Janeiro]: AS-PTA, 2007. 58 p.

FREIRE, A. C. **Educação popular no contexto brasileiro**: percepções dos representantes de movimentos sociais sobre o Marco de Referência da Educação Popular para as Políticas Públicas. 2009. 113f. Dissertação (Mestrado em Educação). Pontifícia Universidade Católica, Campinas, 2019.

HOCDE, H. **A lógica dos agricultores-experimentadores**: o caso da América Central. Tradução de Eliana Leite. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1999. 36 p.

LEFF, E. **Racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 555 p.

FERNANDES, I. F.; BARBOSA, L. P.; DAMASCENO, C. dos S.; ROSSET, P. M. Inventário de Práticas Agroecológicas na Metodologia “de Camponês/a a Camponês/a” no Ceará: um instrumento para descolonizar o território e (re)valorizar o conhecimento camponês. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 58, Seção especial, p. 551-578, jul./dez. 2021.

FREITAS SILVA, A. A. de; OLIVEIRA, G. S. de; ATAÍDES, F. B. **Pesquisa-ação**: princípios e fundamentos. Revista Prisma, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 2-15, 2021.

HOLLIDAY, O. J. **Para sistematizar experiências**. Brasília: MMA, 2006, 128 p.

HOLLIDAY, O. J. La sistematización de experiencias: práctica y teoría para otros mundos políticos. 1 ed. Bogotá: Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE, 2018. 258 p.

HOLT-GIMÉNEZ, E. **Campesino a campesino**: voces de Latinoamérica. Movimiento Campesino para la Agricultura Sustentable. Managua: SIMAS, 2008.

ORQUIZA, L.M, GARCÍA, L.S ORQUIZA-DE-CARVALHO, L. M., & CARVALHO, W. L. P. de. A pesquisa-ação como práxis na popularização da ciência. Ciênc Educ: Bauru. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ciedu/a/TM3HGNCpMdjGwfxjR85Bfrg/?lang=pt#>. Acesso em 03 set. 2024.

PONTUAL, P.; TIMOTHY, I. (orgs). **Educação Popular na América Latina**: diálogos e perspectivas. (Coleção Educação para Todos; v. 4). Brasília: Ministério da Educação: UNESCO, 2006, 264 p.

SILVA JÚNIOR, R. D. da; BIASE, L. de; MARTELLINI, F. **Sobre diálogos e existências**: uma possível contribuição da antropologia para a agroecologia. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 22, 2019.



THIOLLENT, M. **Metodologia da Pesquisa-ação**. São Paulo, SP: Cortez: Autores Associados, 1986.

TOLEDO, V. M.; BARRERA-BASSOLS, N. **A Memória Biocultural: a importância ecológica das sabedorias tradicionais**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

## Anexo 1: Eixos temáticos e metas do projeto

1 Manejo da sociobiodiversidade e da agrobiodiversidade	
1.1	Elaborar 03 (três) mapas temáticos e levantamentos etnoecológicos para a gestão territorial e ambiental da comunidade quilombola Andorinhas/BA, envolvendo 68 pessoas da comunidade e entorno
1.2	Avaliar 03 (três) sistemas agrícolas familiares na comunidade Cachoeirinha (BA) e identificar temas prioritários para as oficinas participativas previstas, envolvendo 15 membros da associação comunitária
1.3	Realizar 08 (oito) oficinas participativas, a partir dos produtos do mapeamento agroecológico e da avaliação ecológico-econômica, sobre agrobiodiversidade e alimentação tradicional, fortalecendo a segurança alimentar das comunidades Andorinhas (BA) e Cachoeirinha (BA), envolvendo 83 membros das comunidades
1.4	Sistematizar e disponibilizar os principais resultados sobre gestão da agrobiodiversidade por mulheres de comunidades tradicionais para as comunidades e gestores públicos, em meio físico e digital ( <i>online</i> )
1.5	Capacitar agricultores da COOPCAM em técnicas de produção de derivados de jabuticaba, em especial de bebidas fermentadas, assim como em potencialidades para Turismo de Experiência, beneficiando 36 cooperados
1.6	Realizar 03 (três) oficinas para agricultores da COOPCAM sobre técnicas para aperfeiçoamento da produção de doces e geleias, a partir de frutos das suas comunidades, beneficiando 36 cooperados
1.7	Realizar edição especial da "Feira Camponesa da Serra", em Palmeira dos Índios-AL para divulgar resultados das ações que foram realizadas para os associados, envolvendo público de 100 (cem) pessoas
1.8	Realizar 04 (quatro) oficinas sobre conservação e uso da agrobiodiversidade para a segurança alimentar e nutricional e geração de renda, envolvendo 135 agricultoras, agricultores e 190 estudantes de escolas públicas rurais em três municípios do Alto Sertão Alagoano
1.9	Realizar 03 (três) oficinas sobre manejo sustentável do extrativismo do muricizeiro e umbuzeiro em três municípios do Alto Sertão Alagoano, envolvendo 135 agricultoras(es) e técnicos multiplicadoras(es) locais
1.10	Realizar 03 (oficinas) sobre Boas Práticas de Fabricação para aperfeiçoar produtos já fabricados e novos produtos a partir da agrobiodiversidade local (doces, geleias, bolos, licores etc.), envolvendo 45 agricultoras(es) multiplicadoras(es) de assentamentos rurais do Alto Sertão Alagoano
2 Produção orgânica e agroecológica	
2.1	Instalar 3 (três) Unidades de Experimentação Participativa sobre Quintais Produtivos (integração produção vegetal e pequenos animais, fortalecimento dos pomares, hortos medicinais e produção de bioinsumos), envolvendo 24 famílias do Agreste e Sertão Alagoano
2.2	Realizar 3 (três) oficinas sobre produção de mudas orgânicas de hortaliças, envolvendo 55 famílias do Agreste e Sertão Alagoano
2.3	Instalar 1 (uma) Unidade de Experimentação Participativa sobre produção de mudas orgânicas de hortaliças, envolvendo 55 famílias do Agreste e Sertão Alagoano
2.4	Elaborar 1 (um) catálogo da agrobiodiversidade manejada e conservada por 30 famílias de Palmeira dos Índios e Estrela de Alagoas, para fortalecer o uso, a gestão coletiva das sementes crioulas e a segurança alimentar das comunidades
2.5	Instalar 1 (um) campo comunitário de multiplicação de sementes de cultivar tradicional ou crioula sob ameaça de erosão genética e selecionar amostra para conservação <i>ex situ</i> , na área da Escola Ambiental Francisco Caribé, em Palmeira dos Índios/AL, envolvendo 30 famílias agricultoras
2.6	Realizar 5 (cinco) cursos para capacitar 127 apicultores sobre manejo orgânico de abelhas para estimular a certificação do mel orgânico no Agreste e Sertão Alagoano

<b>2.7</b>	Realizar 6 (seis) oficinas de capacitação e atualização tecnológica sobre o sistema produtivo de mel de abelhas ( <i>Apis sp.</i> ) nas Terras Indígenas Ilha de São Pedro-Caiçara, Sergipe, e Tingui-Botó, Alagoas, envolvendo 60 jovens indígenas
<b>3 Premiação de iniciativas de valorização de SATs e alimentação escolar</b>	
<b>3.1</b>	Conceder o Prêmio Dom Hélder Câmara para valorização de 03 (três) Sistemas Agrícolas Tradicionais (SATs) do Semiárido brasileiro, beneficiando 45 pessoas com intercâmbios entre agricultores/as representantes dos territórios com sistemas premiados.
<b>3.2</b>	Conceder prêmio para as 10 (dez) melhores preparações culinárias (receitas) elaboradas por aproximadamente 500 merendeiras e nutricionistas vinculadas a escolas públicas de Alagoas, incluindo 05 municípios contemplados no Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC)
<b>3.3</b>	Capacitar, com apoio de parceiros, 500 merendeiras de escolas públicas alagoanas e de escolas família agrícolas da Bahia em "Técnicas culinárias", "Aproveitamento integral de alimentos" e "Segurança do Alimento" com uso de ferramentas de educação à distância e webinários, além de capacitações presenciais para pequenos grupos, beneficiando pelo menos 50.000 estudantes, sendo 27.702 de escolas localizadas nos municípios de abrangência do PDHC.
<b>3.4</b>	Realizar 3 (três) oficinas sobre consumo e produção sustentáveis de alimentos para 15 professoras e estudantes em, pelo menos, três cidades prioritárias do PDHC
<b>3.5</b>	Sistematizar e divulgar os principais resultados do concurso, do treinamento das merendeiras e curso <i>online</i> "Gestão de Hortas Pedagógicas"
<b>4. Valorização do patrimônio ambiental e cultural para agregação de valor a iniciativas de geração de renda</b>	
<b>4.1</b>	Realizar 3 (três) oficinas participativas sobre ferramentas de geoprocessamento e estratégias de reconhecimento e valorização do patrimônio cultural e ambiental associadas aos sítios arqueológicos e produtos da agrobiodiversidade com intuito de promover a geração de renda e o fortalecimento de estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional do Assentamento Nova Esperança (Olho D'água do Casado-AL), envolvendo 90 agricultores, agricultoras e estudantes filhos de agricultores
<b>4.2</b>	Realizar 4 (quatro) oficinas sobre economia criativa (envolvendo as temáticas de Turismo de Base Comunitária e Educação Patrimonial e Ambiental) para ampliar oportunidades de geração de renda, gerar autonomia e fortalecer as iniciativas de SAN que considerem a conservação da agrobiodiversidade, envolvendo 120 agricultoras e agricultores do Assentamento Nova Esperança (Olho D'Água do Casado-AL)
<b>4.3</b>	Realizar 04 (quatro) oficinas para estruturar um plano de conservação dinâmica do patrimônio cultural e ambiental do assentamento Nova Esperança, associado aos sítios arqueológicos e aos recursos naturais locais, para favorecer a geração de renda com produtos da sociobiodiversidade e da pluriatividade, envolvendo 120 agricultores
<b>5. Gestão do conhecimento e comunicação</b>	
<b>5.1</b>	Realizar evento institucional para apresentação dos dados consolidados para o FIDA/MAPA
<b>5.2</b>	Realizar a gestão do conhecimento e fazer a comunicação dos resultados produzidos na execução do TED
<b>6. Gestão administrativo-financeira e apoio à execução do TED</b>	
<b>6.1</b>	Realizar o suporte logístico e operacional às equipes do TED
<b>6.2</b>	Realizar a gestão administrativa do TED

# A Atuação do FIDA com o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC)

Emmanuel Bayle<sup>1</sup>  
Hardi Vieira<sup>2</sup>

## 1-Introdução

O Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), primeiro e único projeto do FIDA com o Governo Federal Brasileiro, se tornou uma referência para a construção da cooperação do FIDA no país, mas também em outros contextos e regiões semiáridas da América Latina e de outros continentes. É possível alegar que o PDHC foi um processo de aprendizagem mútua e que foi chave para a consolidação das operações do FIDA no país.

Este capítulo apresenta as principais lições aprendidas pelo FIDA durante a elaboração, implementação e avaliação do PDHC na sua primeira fase (2000-2010), incluindo o projeto de doação GEF-Sertão (2007-2014), e segunda fase (2014-2024). O texto também apresenta o contexto da elaboração da terceira fase, que ocorreu em 2023 e 2024, e que iniciará sua execução em 2025 e terá duração até 2031, considerando a assinatura do acordo de empréstimo.

As informações aqui colocadas devem ser analisadas de forma complementar aos outros capítulos, que tratam em particular da segunda fase.

## 2- O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste: Projeto Dom Hélder Câmara, fase I (PDHC I)

### Um contexto nacional favorável

Os dois anos que seguiram a entrada em vigor do projeto, não permitiram iniciar as atividades, e foram marcados por uma instabilidade, que se traduziu pela troca sucessiva de dois coordenadores. A partir de 2003, com a nova administração federal e a nomeação de um novo coordenador, o projeto encontrou um contexto favorável, no qual a agricultura familiar, o combate à pobreza e a inclusão social eram prioridades. Várias políticas foram definidas nessa direção e com as quais o projeto se articulou, em particular a estruturação das intervenções em nível dos territórios rurais nos estados.

1 Coordenador Técnico do FIDA e especialista sênior em desenvolvimento rural.

2 Coordenador do Programa País (CPC), Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).

## Uma forte continuidade da equipe: fator chave da implementação

O terceiro coordenador do projeto se manteve até o final do mesmo, em 2014 (abarcando também o financiamento do projeto GEF Sertão por meio de uma doação iniciada em 2007). Foi constituída uma equipe de profissionais qualificados e de alto compromisso, os quais, em sua maioria, permaneceram também até a conclusão do propósito. Esses foram fatores-chave para o acúmulo de experiência e lições que permitiram alcançar uma qualidade de alto patamar. Foram, também, fundamentais para que o projeto se tornasse uma referência em nível nacional e internacional. Esses profissionais, em sua grande parte, ainda hoje desempenham função relevante para o desenvolvimento do Semiárido do Nordeste e constituem um forte legado do PDHC

Outro ponto importante para se destacar foi o arranjo de implementação do projeto descentralizado, já que a unidade de gestão do projeto (UGP) foi estabelecida em Recife (PE) enquanto também havia unidades locais com presença em campo de técnicos, em cada um dos territórios, assegurando uma forte capilaridade e presença do projeto no campo.

A partir de 2009, as supervisões passaram, pela primeira vez, a serem diretamente assumidas pelo FIDA<sup>3</sup>. A internalização desta etapa chave do acompanhamento do projeto, foi bastante positiva e contribuiu significativamente para desenvolver uma relação de parceria entre as equipes do projeto e a equipe FIDA, permitindo, entre outros, que o acompanhamento e apoio continua entre uma missão e a outra. Também as supervisões diretas, permitiram uma melhor apropriação dos desafios e conteúdo do projeto por parte do FIDA e conseqüentemente aportar e apoiar as soluções mais apropriadas. A mudança das supervisões diretas do FIDA também contribui de maneira decisiva para o FIDA constituir uma equipe de consultores-chave em áreas temáticas específicas e que desempenham, até hoje, um papel fundamental no sucesso das operações do FIDA no país.

## Um exemplo na alavancagem de recursos adicionais externos

A equipe de gestão do projeto se envolveu de forma significativa na mobilização de recursos nacionais e internacionais, o que teve um impacto significativo sobre o projeto em diversos níveis, permitindo uma diversificação e complementaridade das atividades previstas no desenho original.

A Fundação Syngenta para o Desenvolvimento Sustentável permitiu fortalecer o eixo de agregação de valor à produção primária, na perspectiva de melhorar o acesso ao mercado mercado, por meio do financiamento de unidades de beneficiamento, enquanto que a parceria feita com a Petrobras – Programa Molhar a Terra foi importante para

<sup>3</sup> Até então, as supervisões de todos os projetos eram realizadas pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).

tecnologias de acesso à água, além de também ter permitido financiar atividades de cunho social nas comunidades, em particular com grupos de jovens e mulheres.

A parceria mais estruturante foi com o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), que permitiu financiar o projeto Manejo Sustentável de Terra no Sertão do Semiárido (o GEF Sertão). Com um recurso de mais de USD 6 milhões e USD 9 milhões de contrapartida, o GEF Sertão foi elaborado a partir da estrutura do PDHC, de forma a poder se encaixar perfeitamente na dinâmica existente e aproveitar o trabalho em curso. A vantagem comparativa mais significativa dessa parceria com o GEF foi a introdução e fortalecimento da abordagem ambiental que o projeto tinha, até então, ainda desenvolvido de maneira incipiente. Pelas exigências temáticas do GEF, o projeto aprimorou e desenvolveu várias práticas inovadoras, várias delas em parceria, por exemplo, com a EMBRAPA. Para o FIDA essas inovações foram chaves e se tornaram referências, valorizadas em vários documentos de sistematização como o manejo sustentável da Caatinga, ou o algodão em consórcio agroecológico. A implementação do GEF Sertão mudou a trajetória do PDHC, que tomou um rumo muito mais orientado para uma abordagem de busca de maior resiliência frente às mudanças do clima. Nisto, o projeto atuou como pioneiro e permitiu que o FIDA acumulasse experiência sobre esses temas, o que no futuro se desdobraria numa nova abordagem do FIDA focada em resiliência climática, e que se reflete atualmente em toda carteira de projetos do FIDA.

Ao todo, foram aproximadamente USD 10 milhões captados por meio dessas três parcerias, que correspondem a 40% do valor do empréstimo inicial do FIDA de USD 25 milhões, comprovando assim a credibilidade do projeto e a capacidade da equipe para mobilizar recursos adicionais e de buscar novas parcerias internas e externas, para diversificar suas atividades por meio de inovações, completar suas ações e também estender por mais 4 anos seu prazo inicial de execução e assim compensar com os atrasos nos anos iniciais enfrentados pelo projeto.

### Um laboratório de inovações, um campo de aprendizado

O fortalecimento das capacidades dos beneficiários foi um eixo central do projeto. Para isso, foram contratadas em cada território de atuação, entidades da sociedade civil, com conhecimento da realidade local da agricultura familiar, e ampla e reconhecida experiência em provimento de assessoria técnica para o perfil do público atendido pelo projeto. A equipe da UGP, com apoio do FIDA e consultorias especializadas, implementou um programa contínuo de capacitação das entidades, o qual foi importante para transformar o ambiente rural de provimento de assistência técnica no campo no Semiárido brasileiro. Assim, foi possível capacitar e acompanhar as famílias, em atividades individuais e coletivas, com uma metodologia participativa de valorização dos saberes locais e de construção conjunta de novas práticas e novos saberes, numa dinâmica baseada na parceria entre os técnicos e os agricultores.

A estratégia de fortalecimento das capacidades dos agricultores, foi construída num tripé constituído por cursos e oficinas, implantação de unidades de aprendizagens em propriedades familiares e organização de intercâmbios baseados na metodologia de agricultor para agricultor.

Em complemento a este dispositivo, o projeto criou um novo ator, chamado de *mobilizadores sociais*, geralmente jovens oriundos das comunidades, cujas funções eram a de facilitar o diálogo entre a comunidade e o projeto, garantir a comunicação e a circulação da informação sobre as atividades do projeto e o entorno constituído por outros atores, projetos e atores públicos, além de incentivar um maior engajamento e participação dos jovens nas atividades do projeto e na formação de lideranças locais. No decorrer da implementação a contribuição dos mobilizadores se revelou muito útil, complementar ao trabalho dos técnicos das entidades de assessoria e determinante para garantir a mobilização das famílias, o entendimento e a apropriação das propostas do projeto bem como na formação de capacidades de novos técnicos no campo.

Ao longo dos anos, a metodologia de assessoria técnica foi se estruturando e se aprimorando. Com isso, a experiência do projeto foi sistematizada numa publicação<sup>4</sup>. A estratégia de fortalecimento de capacidades se tornou uma referência para o FIDA no Brasil e no mundo, e foi utilizada na construção dos projetos do Fundo nos estados do nordeste, e que foram elaborados, a partir de então, baseados nas premissas da assistência técnica do PDHC.

Nas atividades de fortalecimento de capacidades e de apoio a investimentos produtivos, o projeto deu atenção específica para mulheres e jovens, contratando entidades com conhecimentos específicos e elaborando estratégias adequadas para permitir uma melhor inclusão desse público. De fato, o projeto conseguiu desenvolver atividades específicas na organização de grupos constituídos por jovens e mulheres, com conteúdo de cursos e oficinas específicos e implantação de atividades produtivas como quintais produtivos para produção de alimentos e plantas medicinais, atividades artesanais baseadas na reciclagem e re aproveitamento de embalagens ou atividades de turismo rural.

O PDHC I também ajudou a estruturar e aprimorar inovações tecnológicas, várias delas implementadas inicialmente por entidades de assessoria técnica. Se pode mencionar os fogões ecoeficientes, os biodigestores e o sistema de reuso das águas cinzas (ou bioágua familiar). Em parceria com universidades e instituições de pesquisa, o projeto contribui para melhoria tecnológica e difusão dessas inovações com potencial de impacto significativo nas questões sociais, ambientais e econômicas. Uma década depois, com apoio de outros projetos financiados pelo FIDA e em parceria com governos estaduais,

4 SIDERSKY, P.; JALFIM, F.; RUFINO, E. **A Estratégia de Assessoria Técnica do Projeto Dom Hélder Camara**. 2ª. edição. Recife: Projeto Dom Hélder Camara, 2010. 166 p.

várias dessas práticas se multiplicaram de forma significativa e constituam respostas adequadas num contexto de necessária adaptação às mudanças do clima e como parte do eixo da nova abordagem de resiliência climática das intervenções.

Essas inovações construídas pelo projeto foram possíveis graças à flexibilidade e ao incentivo que o FIDA propiciou, bem como ao grupo de consultores especialistas do FIDA, que mantinham diálogo constante com o projeto, fazendo que uma nova abordagem ao desenvolvimento rural fosse germinada e depois disseminada pelo FIDA nos projetos estaduais e levando a uma importante orientação nas políticas públicas da agricultura familiar no nordeste.

As inovações trabalhadas pelo projeto foram objeto de várias publicações compartilhadas em seminários nacionais e internacionais, rotas de aprendizagem e intercâmbios de conhecimentos. O acesso e disseminação de todo o material produzido poderia ter sido mais preparado e foi outra lição aprendida para o FIDA, de organizar melhor os conhecimentos e documentos numa perspectiva de permitir continuidade no uso e divulgação. Parte dessa lição contribuiu para a elaboração de projetos específicos de gestão de conhecimento, os quais conseguiram preservar os conhecimentos produzidos e tornar-lós mais acessíveis, além da inserção de atividades dedicadas ao tema da cooperação sul-sul para fomentar a troca de experiências entre países com regiões semiáridas.

É importante destacar que ao mesmo tempo que o projeto conseguiu contribuir de forma significativa para construir soluções e respostas para a pobreza rural no semiárido, a escala de intervenção foi bastante limitada considerando que aproximadamente 15.000 famílias foram diretamente beneficiadas. Esse foi um dos pontos de construção da segunda fase do PDHC, para levar essas soluções para um maior número de famílias e, portanto, ampliar a escala e evitar que o projeto se tornasse uma intervenção restrita a um universo pequeno de famílias.

Considerando o conjunto desses aspectos, a primeira fase do PDHC foi classificada como projeto bem-sucedido pelo Escritório Independente de Avaliação (IOE) do FIDA.

### PDHC I: um marco significativo que abriu novas oportunidades

Durante a avaliação final, o sucesso do projeto também foi constatado pelo Governo Federal, o que contribuiu para o reconhecimento do FIDA nesta esfera. Essa avaliação positiva teve dois níveis de impacto importante para o FIDA; o primeiro para justificar o pedido de uma segunda fase do PDHC e o segundo para abrir as portas para os estados e para que fossem elaborados projetos com esses entes. De fato, várias solicitações chegaram ao FIDA para projetos com o mesmo perfil do PDHC I. O mais emblemático, foi o estado do Ceará, que se aproximou do FIDA, solicitando um “PDHC específico para o Ceará”. Isso originou o Projeto Paulo Freire (PPF), cuja metodologia de fortalecimento

das capacidades e investimentos produtivos foram bastante inspirados do PDHC, e deram resultados significativamente expressivos.

Portanto, é possível observar que a primeira fase permitiu estabelecer o PDHC com uma identidade que deixou sua “marca” de êxito em intervenções de desenvolvimento rural, reconhecida por trazer mudanças significativas nas famílias de agricultores familiares em situação de pobreza e vulnerabilidade. A avaliação do PDHC I, embora muito positiva, também apontou para alguns ajustes relacionados à gestão do projeto, arranjo institucional, abordagem metodológica e que depois foram aperfeiçoados na fase II.

### **3- O Projeto de Articulação e Diálogo de Políticas de Redução da Pobreza e Desigualdades no Semiárido do Nordeste Brasileiro, PDHC II**

O Projeto Dom Hélder Câmara - PDHC II teve início em 2014 e foi efetuado por meio de um novo Contrato de Empréstimo com o FIDA e que incluía também um financiamento do Fundo Fiduciário Espanhol estabelecido no FIDA pelo Governo da Espanha por intermédio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). O valor do projeto foi de aproximadamente USD 125 milhões, sendo USD 18 milhões de empréstimos do FIDA (USD 3 milhões do FIDA e USD 15 milhões do Fundo Fiduciário Espanhol), USD 42 milhões de contrapartida direta, USD 40 milhões de contrapartida indireta, por meio de outros programas e ações governamentais alinhados ao projeto, e USD 25 milhões de contrapartida dos beneficiários principalmente por meio do acesso ao crédito do PRONAF.

#### **Uma implementação conturbada**

Inicialmente previsto para atuar até 2020, o projeto foi prorrogado três vezes e teve seu encerramento em 09/2024, devido a diversos fatores, como a profunda mudanças na administração federal e a pandemia do COVID19 e a decisão de extensão para permitir reter as competências da equipe da UGP entre a fase II e o desenho da fase III. Os primeiros dois anos foram bastante complexos, com dificuldades principalmente sobre o arranjo de contratação de pessoal para formar a UGP, ao ponto que se considerou o cancelamento do projeto. Em seguida, o PDHC II enfrentou várias mudanças externas no seu contexto de atuação. O projeto passou por 4 governos federais bastante distintos em sua atuação (Lula, Dilma, Temer, Bolsonaro e de novo Lula). Isso fez com que o projeto tivesse seu arranjo de implementação alterado várias vezes: o projeto iniciou com o MDA, depois com a extinção do MDA foi executado pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD) na Casa Civil; em seguida, foi transferido para o MAPA e novamente em 2023 voltou ao MDA na Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental (SFDT) a qual implementou o projeto até o seu fechamento. Nas mudanças de governo federal também houve alterações importantes



quanto às políticas públicas e prioridades muitas vezes completamente diferentes e divergentes ao que estava proposta no PDHC. Outro fator a levar em conta foi a redução das políticas públicas, especialmente para a agricultura familiar no período de 2016 a 2022 tanto no seu escopo como no orçamento disponível. Finalmente, circunstâncias exógenas também afetaram a execução do projeto, entre as quais estava, principalmente, a pandemia da COVID-19; e a maior recessão que o Brasil experimentou nos últimos tempos (2014-2016 ou grande recessão brasileira); a maior crise hídrica do último século e que afetou duramente o Semiárido (2012-2017), mesma área do projeto.

Mesmo neste contexto adverso e complexo, o projeto foi um símbolo de resiliência e conseguiu continuar sendo uma referência importante para as iniciativas de redução da pobreza rural no Semiárido brasileiro, conforme demonstrado pelos principais indicadores do Marco Lógico e pela Avaliação de Impacto (AI) independente. O PDHC fase II foi considerado entre os cinco melhores projetos do FIDA em execução no mundo entre mais de 200 projetos de acordo com os vários indicadores medidos pelas missões de supervisão do FIDA e consubstanciados por avaliações temáticas e a avaliação de impacto.

### Mudança de escala

A partir de 2016, em razão das profundas mudanças institucionais que ocorreram no governo brasileiro, o projeto passou por ajustes de implementação, ampliando de 7 para 11 estados<sup>5</sup> sua área de atuação, atingindo cerca de 1.000 municípios, expandindo da região do semiárido<sup>6</sup> para a área de abrangência da Sudene, que é mais ampla e que também inclui os estados de MG e ES fora do Nordeste. Outra mudança consistiu na metodologia de atendimento, que passou de uma abordagem territorial, conforme previsto no desenho, para a prestação de serviços de ATER individualmente às famílias. Outro ponto foi a questão dos comitês do projeto e que foram descontinuados ou diminuídos no seu escopo o que reduziu o mecanismo participativo e amplo de consulta pública com os principais atores no Semiárido no processo de atuação do projeto.

Mesmo assim, devido a outros fatores, como um grande compromisso e profissionalismo da equipe da UGP, a focalização do PDHC II foi muito bem-sucedida, pois beneficiou as famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, especialmente as mulheres. Entretanto, a seleção dos beneficiários não priorizou grupos de famílias, associações ou organizações, e a abordagem territorial adotada na fase I foi descontinuada na fase II. Como resultado, os beneficiários estavam geograficamente dispersos em grandes áreas, o que exigia que os técnicos viajassem longas distâncias e dificultava o trabalho em grupo. Isso também fez com que entidades ou empresas de ATER fossem, por exemplo, contratadas para atuar em uma área que não tinham conhecimento ou

5 Inclusão da Bahia, Espírito Santo, Maranhão e Minas Gerais, conforme COFIEIX, 297ª Reunião, resolução 02/0297 de 12/12/2018 e Decision Memo assinado em 20/05/2019.

6 De toda forma, 85% dos municípios estão na região do Semiárido.

experiência prévia, repercutindo em alguns casos em grande discrepância na qualidade dos serviços de ATER. Uma abordagem territorial e comunitária poderia ter minimizado esses problemas e também tornado o projeto mais eficiente além de permitir o apoio à dinâmicas coletivas.

Além de aumentar significativamente o número de famílias beneficiadas (passando de 70.000 na fase II), a atuação abrangeu comunidades rurais e tradicionais, como quilombolas e não ficou somente focada em assentamentos como foi o caso na fase I.

### A assistência técnica e a extensão rural (ATER) como alavanca principal do projeto

Enquanto a primeira fase do projeto concentrou os serviços de ATER em entidades privadas da sociedade civil, a segunda fase abriu e contratou também as empresas públicas em cada estado. Ao mesmo tempo em que essa mudança criou algumas dificuldades na repartição dos lotes em cada estado e no alinhamento metodológica, ela também permitiu envolver essas empresas públicas responsáveis pela ATER e aprimorar suas experiências e seus conhecimentos sobre a metodologia do projeto ampliando assim as parcerias. De certa forma, foi também um fator na sustentabilidade das ações do PDHC considerando a atuação permanente das equipes técnicas das empresas públicas após o final do projeto e um fator de incidência ao tempo que o PDHC capacitou e pode repassar também seu escopo e conhecimento as equipes das entidades públicas. Houve também uma maior apropriação pelos estados do PDHC com essa parceria.

A (ATER), especialmente vinculada ao Fomento Produtivo Rural do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), teve um impacto positivo na produção e na renda dos beneficiários do projeto, conforme demonstrado no estudo de avaliação de impacto<sup>7</sup>, elaborado pela Universidade de Brasília (UnB)<sup>8</sup>. Do universo de aproximadamente 57 mil famílias atendidas com ATER, 18.434 famílias foram beneficiadas com o Fomento Produtivo Rural. Vale aqui mencionar os resultados contundentes da avaliação de impacto sobre o Fomento combinado com ATER no PDHC: houve uma redução de 90% na pobreza extrema das famílias atendidas com ATER e Fomento Produtivo Rural. Na comparação efetuada pela avaliação de impacto entre as famílias que receberam ATER e Fomento Produtivo Rural (beneficiárias), com as que não receberam nenhuma das políticas (não beneficiárias), entre os principais resultados temos o aumento da renda agropecuária monetária em 48,29%; aumento da renda agropecuária de autoconsumo em 32,15%; aumento na produção animal em 61,50%, etc. São resultados excepcionais e que comprovam o alto impacto do PDHC. Com isso,

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/projeto-dom-Helder-camara-ja-beneficiou-mais-de-76-mil-familias-de-agricultores-familiares-no-semiarido-brasileiro/ajustesResumoExecutivo.pdf>

<sup>8</sup> DELGROSSI, Mauro Eduardo, et al. O impacto da assistência técnica e extensão rural para os agricultores familiares pobres: o caso do Programa Dom Helder Câmara II. Revista de Economia e Sociologia Rural, 2023, 62: e271282.

a ATER continuará sendo o eixo central de ação do PDHC fase III, sempre buscando mobilizar recursos do Fomento em parceria com o MDA.

Na segunda fase do PDHC II, uma série de capacitações das equipes de ATER foi implementada, alimentada parcialmente por produtos e resultados oriundos das parcerias inovadoras desenvolvidas pelo projeto (EMBRAPA, INSA, Instituto Federal Sertão IF Sertão, etc.). Embora estas capacitações tenham sido realizadas na segunda metade da fase de implementação, elas contribuíram para um nivelamento e fortalecimento dos conhecimentos, algo que será reproduzido e aprimorado na fase III, com maior planejamento como uma atividade estratégica a ser realizada desde o início.

O apoio à melhoria do Sistema de Gestão de ATER (SGA) da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER), especialmente o SGA móvel (SGA mobile), foi fundamental para aprimorar e melhorar a abordagem nacional de ATER e tornou-se um legado importante para os serviços de ATER em nível nacional, replicando as experiências do PDHC II.

O PDHC II também inovou ao prover ATER “diferenciada” e direcionada às comunidades quilombolas. Esta abordagem foi desenvolvida no último ano da implementação com resultados positivos e será mantida no PDHC III, e estendida a outros grupos-alvo, como jovens rurais, mulheres e povos indígenas e outras comunidades tradicionais.

A adoção da abordagem agroecológica pela agricultura familiar tem sido amplamente reconhecida no Brasil. Foi comprovado que ela aumenta a resiliência, especialmente em biomas altamente degradados e vulneráveis, como no Semiárido. A agroecologia é uma abordagem holística que promove um conjunto de práticas agrícolas, incluindo a diversificação, a utilização e a restauração de serviços ecossistêmicos. Além disso, ela promove a eficiência e a reciclagem, reduzindo a dependência de insumos externos. A agroecologia atenua os riscos frente às mudanças do clima e garante uma maior variedade de alimentos nutritivos. Além disso, promove a co-criação de conhecimentos e práticas, que também demonstrou resultar em uma adoção mais eficaz de inovações e práticas, adaptadas ao contexto, ao ambiente e às necessidades e realidades das pessoas e comunidades.

### Desenvolvimento de parcerias estratégicas

A atuação do projeto alcançou outro patamar quando iniciou uma série de parcerias estratégicas principalmente interministeriais (unidades da EMBRAPA, INSA, IIF Sertão etc.), implementadas de forma descentralizada, por meio de instrumentos de cooperação adequados (TED). Estas atividades conduzidas em formatos de pesquisa e desenvolvimento, com forte eixo na gestão do conhecimento, permitiram abrir novas frentes de atuação,

com temas inovadores e diretamente relacionados com os objetivos do PDHC II.

Outra cooperação interna no MDA foram os mutirões para emissão de documentação para mulheres rurais, realizados em colaboração com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que resultou numa atividade importante para ampliar o acesso das mulheres, e outros membros da família, a documentos básicos, como a identificação e aqueles necessários para o acesso a outras políticas públicas.

A colaboração interministerial, principalmente com o MDS, MCTI e MAPA, por meio do Fomento, unidades descentralizadas da EMBRAPA e INSA, produziu resultados positivos ao testar inovações e proporcionar novas capacidades para técnicos, agricultores familiares e suas organizações e ao mesmo tempo garantiu uma maior presença do PDHC no território. Foi por meio do PDHC II que o FIDA conseguiu finalmente colocar em prática uma parceria robusta com importantes parceiros nacionais: MDA (Fomento), MCTI (INSA) e MAPA (EMBRAPA) e isso deixou um legado marcante nas operações do FIDA no Brasil. No entanto, a conclusão dessas parcerias ocorreu no final do projeto, o que limitou a disseminação das inovações e dos materiais de conhecimento desenvolvidos entre os técnicos e outras partes interessadas. Dado o número reduzido de colaboradores da Unidade de Gestão do Projeto (UGP), e a falta de uma presença no campo direta da UGP, o monitoramento desses acordos, representou um desafio para a equipe.

A colaboração com universidades, como a Universidade de Brasília (UNB) e a Universidade Federal de Viçosa (UFV) foi fundamental para o avanço da agenda de monitoramento, avaliação e Gestão do Conhecimento e inovações, além de fornecer uma abordagem baseada em evidências para as intervenções do projeto. Pela primeira vez, o PDHC construiu evidências científicas robustas que pudessem provar seu impacto no campo. Isso foi chave, na construção da fase III.

### Produzir e disseminar novos conhecimentos

Além de reforçar a visibilidade do Projeto, essas parcerias incluíram a produção de materiais de referência, amplamente divulgados e valorizados em intercâmbios e rotas de aprendizagem em nível nacional e internacional. A fase II apontou que a gestão do conhecimento deve ser planejada com antecedência, para registrar e documentar boas práticas e extrair lições que informem melhorias no processo de trabalho durante a implementação do Projeto. Os projetos de doação do FIDA, como o SEMEAR e depois SEMEAR Internacional<sup>9</sup>, abriram caminho nessa área e foram sucedidos por iniciativas

<sup>9</sup> Programa de Gestão do Conhecimento para Áreas de Semiárido do Nordeste do Brasil. O SEMEAR foi executado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) <http://portalsemiar.org.br/>. O SEMEAR contou com uma doação da Agência Espanhola de Cooperação (AECID).

principalmente o AKSAAM<sup>10</sup>, mas também o DAKI-SV<sup>11</sup> e INNOVA-AF<sup>12</sup> e mais recentemente o Raízes Agroecológicas, que desempenharam um papel essencial no desenvolvimento das capacidades das equipes da UGP em Gestão do Conhecimento, Cooperação Sul-Sul e Triangular (CSST), bem como na introdução de inovações e novas linhas de atividades e na consolidação das atividades de diálogo de políticas e monitoramento & avaliação. A UGP deve desempenhar um papel de liderança na seleção estratégica de produtos de gestão do conhecimento dos diferentes arranjos de execução descentralizada (TEDs), garantindo um alto impacto de compartilhamento e replicabilidade, enfatizando sinergias, evitando a sobreposição de conteúdo e priorizando produtos inovadores que cruzam os temas centrais do FIDA (gênero, juventude, sustentabilidade ambiental e mudanças climáticas). A UGP também é responsável por acompanhar o processo de preparação dos produtos de gestão do conhecimento para garantir alta qualidade e entregas dentro dos prazos acordados.

### Aprimoramento na gestão e no apoio

A UGP baseada em Brasília, na sede do MDA, foi uma das mudanças estruturais mais importantes em relação à fase I, quando a UGP estava baseada em Recife (PE). Neste novo arranjo, a UGP desempenhou um papel fundamental para garantir que o PDHC II fosse totalmente integrado à estrutura do MDA, e setornasse alinhado às políticas e aos programas federais, também possibilitando colaborações interministeriais, maior visibilidade e um aumento na priorização do MDA pela gestão do Ministério. No entanto, é necessário aprimorar os instrumentos e as ferramentas de monitoramento dos acordos descentralizados, inclusive para o planejamento e monitoramento das atividades de campo, bem como levar em conta a vasta área de atuação do projeto e evitar que a UGP fique desconexa da realidade do campo.

O Escritório do FIDA em Salvador (BA), com a equipe de consultores dedicados nas missões, desempenhou um papel fundamental na supervisão e no apoio à implementação, e foi chave para fazer com que a fase II conseguisse evitar o cancelamento e garantisse a implementação bem-sucedida do projeto, assegurando a ligação com a nova administração federal. Esse apoio garantiu que o diálogo com o Governo Federal continuasse no mais alto nível e possibilitou o fortalecimento de uma rede de parceiros para o PDHC II no campo, bem como o intercâmbio com outros projetos do FIDA. O apoio contínuo de uma rede permanente de especialistas (consultores) do FIDA no país foi fundamental para garantir o sucesso do PDHC II e que os temas tivessem o seu devido acompanhamento técnico, e ao

10 Projeto Adaptando Conhecimento para a Agricultura Sustentável e o Acesso a Mercados (AKSAAM) executado pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) <https://aksaam.ufv.br/pt-BR/>

11 Projeto Iniciativa de Conhecimentos e Adaptação às Áreas Secas (DAKI-SV) executado pela Articulação no Semiárido (ASA), líder do consórcio, em consórcio com a FUNDAPAZ e FUNDE <https://semiaridovivo.org/pt/>

12 Projeto de Adaptação da Agricultura Familiar às Mudanças Climáticas (INNOCA-AF) executado pelo IICA <https://innova-af.iica.int/>

mesmo tempo que as mudanças de prioridades no âmbito federal não levassem o PDHC a perder sua identidade e prioridade. A excelente relação da UGP com o FIDA foi um fator relevante para que o projeto alcançasse sua execução e obtivesse êxito.

Vale mencionar que a contribuição da AECID no PDHC fase II, foi bem-sucedida e estratégica. Após um balanço positivo dessa primeira experiência com o Governo Federal, a Agência optou por direcionar seu apoio e as lições aprendidas com o PDHC, para ente subnacional e se envolveu na segunda fase do Projeto Paulo Freire no estado do Ceará (PPF II), tomando em conta largamente as experiências do PDHC II.

### Um balanço muito positivo

Vale mencionar que apesar de ter atravessado tantos eventos adversos, em 2023 e 2024, o PDHC II foi considerado um dos cinco projetos com melhor performance do FIDA em nível global, dentre mais de 200 projetos. Alcançar este nível só foi possível graças à uma flexibilidade por parte do FIDA para entender e dar suporte às adequações necessárias e as intensas missões realizadas para apoiar a parceria. Além disto, foi necessária uma parceria robusta para analisar as evoluções do contexto e definir as melhores soluções. A Equipe da UGP, capacitada e dedicada, foi peça chave e garantidora do sucesso do PDHC II. O apoio da gestão do MDA a partir de 2023 serviu como propulsão ao projeto e consolidou a escolha pela continuidade com a fase III, levando a um diálogo de alto nível e constante entre o MDA e o FIDA.

Assim, o PDHC foi símbolo de resiliência e conseguiu continuar como uma referência importante de iniciativa para reduzir a pobreza no Nordeste brasileiro. O sucesso do PDHC II ficou comprovado na sua avaliação de impacto<sup>13</sup> efetuado de forma independente e com critérios científicos. O FIDA reconheceu isso e em 2024 decidiu incluir o projeto numa avaliação de temática de nutrição realizada a nível mundial.

## **4-Projeto Resiliência Climática, Nutrição e Segurança Alimentar no Semiárido do Nordeste do Brasil - Projeto Dom Hélder Câmara - Fase III (PDHC III)**

Considerando as sólidas bases dos resultados da segunda fase, vários temas inovadores constituem as razões pelas quais o governo brasileiro colocou o PDHC III como projeto prioritário do MDA. Em um contexto de reativação de políticas públicas de diversos ministérios, o PDHC III continuará sendo, no Nordeste, uma referência e irá assumir uma função de articulador. Pode-se dizer que o PDHC, hoje, já não é mais um projeto e, sim se transformou em uma política pública.

A elaboração do PDHC III ocorreu num contexto bastante favorável, considerando que ele contou com as contribuições da equipe que implementou a fase anterior e das entidades parcerias, por meio de processo de consulta e com o apoio da gestão do MDA.

<sup>13</sup> <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/projeto-dom-Helder-camara-ja-beneficiou-mais-de-76-mil-familias-de-agricultores-familiares-no-semiarido-brasileiro/ajustesResumoExecutivo.pdf>

A elaboração se apoiou e integrou as lições aprendidas das fases anteriores, mencionadas neste texto. Em complemento dessas lições, o PDHC III, pretende continuar contribuir na construção de inovações e por isso vai integrar alguns temas inovadores.

O custo total do projeto na sua fase III é estimado em US\$ 155 milhões, para um período de 6 anos. A contribuição FIDA será através de um empréstimo no valor de US\$ 35 milhões (22,6% do total). As contribuições do Governo Federal serão feitas a partir de duas fontes: US\$ 10 milhões em recursos diretos do MDA aportados no projeto (6,5% do total) e US\$ 90 milhões (58% do total) em recursos indiretos por meio da participação de outros Ministérios e órgãos vinculados ao governo junto às atividades dos Componentes.

A contribuição dos beneficiários é estimada em US\$ 20 milhões (13% do total), a qual será integralmente formalizada por meio de linhas de crédito subsidiado (PRONAF) obtidas pelos agricultores familiares.

### Abordagem territorial

Com o resgate da política dos Territórios Rurais no MDA, o FIDA acredita que seja um nível de atuação bastante relevante, que reúne atores locais com funções complementares, desde a produção até a comercialização, e que permite ter uma coordenação das políticas públicas e programas mais eficiente. Por estes motivos, a abordagem territorial será a estratégia da fase III, na qual um dos aspectos fundamentais será a articulação com outros projetos apoiados pelo FIDA, como Sertão Vivo com o BNDES (incluindo 6 estados do Nordeste) e a sólida carteira de projetos FIDA nos estados: PPF II no Ceará, Parceiros da Mata, PROCASE II na Paraíba, PAGES no Maranhão e PSI no Piauí. Embora as escolhas dos territórios buscassem não concentrar geograficamente os projetos, a troca de experiência sobre metodologias utilizadas, abordagem e ferramentas será importante. O PDHC III abrange 10 estados do Semiárido com uma área total de 1,1 milhão de km<sup>2</sup>.

### Focalização

Serão aproximadamente 90.000 famílias da agricultura familiar (cerca de 315.000 pessoas) das quais 60% com perfil CadÚnico. Os principais grupos-alvo do projeto são: i) agricultores familiares em situação de pobreza e extrema pobreza; ii) mulheres rurais; iii) jovens rurais; iv) PCTs; v) assentados (as) da reforma agrária; e vi) comunidade LGBTQIAPN+.

### Inovação com ATER

Com o aumento do acesso a computadores, *smartphones* e à internet em regiões rurais, incentivar o desenvolvimento de produtos, serviços e mercados digitais para responder aos desafios da agricultura familiar é imperativo no desenvolvimento dos novos

projetos FIDA no Brasil. As Tecnologias da Informação e Comunicações (TICs) não apenas desempenham um papel crucial na expansão e modernização dos serviços de ATER, mas também estão impulsionando a digitalização nas áreas rurais. Esse processo vem reconfigurando os diversos segmentos das cadeias produtivas, alterando o paradigma do desenvolvimento rural.

No PDHC III este tema constitui um eixo de ação em diversas atividades, especialmente as de ATER/assessoramento técnico. Dessa forma, os serviços digitais para agricultores familiares, a serem apoiados incluem: a) Assessoramento Técnico Virtual (ATV): educação, treinamento e acesso a ferramentas de produção de alimentos saudáveis, como identificação de plantas e insetos e recomendações para adubação ou manejo agroecológico de ervas daninhas ou pragas; b) Serviços de informação: preços, logística, condições do solo, informações meteorológicas e sistemas de alerta precoce, etc.; c) Serviços financeiros: ferramentas de gestão financeira e acesso a crédito e seguro; d) Digitalização da cadeia de suprimentos: registro de informações, ferramentas de planejamento, compartilhamento de implementos, transporte compartilhado de produtos e insumos, etc.; e) Acesso a mercados e comércio eletrônico: venda de produtos agrícolas familiares, compra de insumos, etc.

À medida em que forem estruturados pilotos e testadas no PDHC III, tais inovações poderão facilmente ser adaptadas e disseminadas pelo MDA, ANATER, secretarias estaduais e organizações da sociedade civil, dadas as suas respectivas responsabilidades na efetivação da PNATER em todo o território nacional.

### Agroecologia e adaptação às mudanças do clima

Finalmente, há uma demanda para que o PDHC III seja um vetor de boas práticas agroecológicas orientadas para o fortalecimento dos sistemas de produção de agricultores familiares, numa perspectiva de adaptação às mudanças do clima, agenda transversal dos diferentes ministérios que serão envolvidos no PDHC III.

### Jovens do campo como público estratégico

Outro tema prioritário e que constitui também uma inovação do projeto é o foco de ações de Educação do Campo junto aos Centros Familiares de Formação por Alternância (CEFFAs) e aos Institutos Federais. Além do tema, a metodologia a ser utilizada, por si só também é inovadora ao combinar o desenvolvimento de um programa técnico e educativo, com a oferta de bolsas para estudantes e professores orientadores visando à implementação de Sistemas Agroflorestais – SAFs, produção agroecológica, manejo e conservação de sementes crioulas, certificação participativa em rede e boas práticas de segurança alimentar e nutricional. Dessa forma, fomenta-se seu papel de líderes e multiplicadores rurais, desenvolvendo novas capacidades, difundindo tecnologias sociais



e incorporando as novas tecnologias, atuando de forma a complementar a oferta de ATER existente no Nordeste.

Outra inovação experimentada no PDHC II, em relação à primeira fase - a junção de ATER e fomento produtivo - será mais que dobrada, face às evidências promissoras desta abordagem em relação ao aumento de renda, produção agrícola, diversidade alimentar, inserção de jovens e mulheres e associativismo<sup>14</sup>.

## 5- Conclusões

O PDHC, primeiro e único projeto com o Governo Federal brasileiro, se posicionou desde a sua primeira fase como uma referência. Com três fases consecutivas, conseguiu inovar e se adaptar num contexto que apresentou por vezes, muitas instabilidades e complexidades.

Foi para o FIDA uma sucessão de aprendizados sempre na busca da concordância entre exigências operacionais, a realidade e evoluções do contexto e o alcance dos objetivos e metas definidos, mas nunca perdendo o foco da redução da pobreza rural no Semiárido e de trabalhar com o público mais vulnerável.

O PDHC ampliou de 5 para 10 estados, e de 15.000 para 70.000 na segunda fase e uma projeção de 90.000 famílias no PDHC na fase III.

As perspectivas para a terceira fase são desafiadoras e com alto grau de expectativa em relação à qualidade da implementação e de contribuições na construção de inovações, em prol do combate à pobreza rural e de adaptação às mudanças do clima no Semiárido do nordeste brasileiro. Hoje não é mais um projeto, mas, com sua forte identidade e reconhecimento, gradualmente se transformou numa política pública.

---

14 <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/projeto-dom-Helder-camara-ja-beneficiou-mais-de-76-mil-familias-de-agricultores-familiares-no-semiarido-brasileiro/ajustesResumoExecutivo.pdf>







PROJETO  
DOM  
HÉLDER  
CÂMARA



PROJETO  
DOM  
HÉLDER  
CÂMARA



Caecid



Investindo nas populações rurais



UFV  
Universidade Federal  
de Viçosa

MINISTÉRIO DA  
EDUCAÇÃO

MINISTÉRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
AGRÁRIO E  
AGRICULTURA FAMILIAR



GOVERNO FEDERAL  
BRASIL  
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO