



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS**

**LUANE DA CONCEIÇÃO AGUIAR**

**ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO NAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO  
DO PROJETO DOM HÉLDER CÂMARA - PDHC**

**PUBLICAÇÃO: 173/2019**

**Brasília/DF  
Fevereiro/2019**

**LUANE DA CONCEIÇÃO AGUIAR**

**ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO PROJETO DOM HÉLDER CÂMARA  
- PDHC**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

**Orientador: Prof. Dr. Armando Fornazier**

**Coorientador: Prof. Dr. Mauro Eduardo DelGrossi**

**Coordenador (a): Prof. Dr. Karim Marini Thomé**

**Brasília/DF  
Fevereiro/2019**

AGUIAR, L. C. **Articulação e Coordenação nas Políticas Públicas para o Desenvolvimento Rural**: o caso do Projeto Dom Hélder Câmara – PDH, 107 f. Dissertação. (Mestrado em Agronegócios) – Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

Documento formal, autorizando reprodução desta dissertação de mestrado/tese de doutorado para empréstimo ou comercialização, exclusivamente para fins acadêmicos, foi passado pelo autor à Universidade de Brasília e acha-se arquivado na Secretaria do Programa. O autor reserva para si os outros direitos autorais, de publicação. Nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor. Citações são estimuladas, desde que citada a fonte.

### FICHA CATALOGRÁFICA

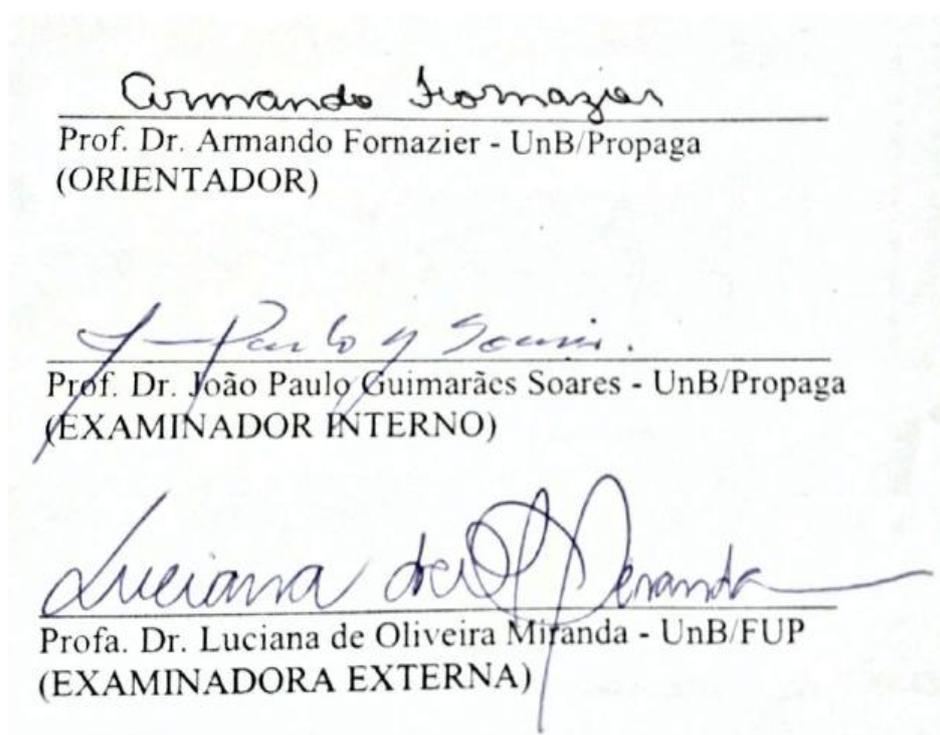
da	da Conceição Aguiar, Luane ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO PROJETO DOM HÉLDER CÂMARA - PDHC / Luane da Conceição Aguiar; orientador Armando Fornazier; co-orientador Mauro Eduardo DelGrossi . -- Brasília, 2019. 109 p.
	Dissertação (Mestrado - Mestrado em Agronegócios) -- Universidade de Brasília, 2019.
	1. Avaliação. 2. Políticas Públicas. 3. Semiárido. 4. Articulação. 5. Coordenação. . I. Fornazier, Armando , orient. II. Eduardo DelGrossi , Mauro , co-orient. III. Titulo.

**LUANE DA CONCEIÇÃO AGUIAR**

**ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O  
DESENVOLVIMENTO RURAL: O CASO DO PROJETO DOM HELDER CÂMARA  
– PDHC**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado do Programa de Pós-graduação em Agronegócios, da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Agronegócios.

**Aprovada pela seguinte Banca Examinadora:**



**Brasília, 26 de fevereiro de 2019.**

Dedico este trabalho,

Aos meus pais, Lúcia Inês e João Batista, pelo amor, pela compreensão, pelos esforços e educação que permitiram que eu chegasse até aqui.

## AGRADECIMENTOS

Após dois anos, é com extrema alegria que posso agradecer a todos que de algum modo, nos momentos de felicidade e/ou de extrema apreensão e ansiedade, contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Primeiramente, agradeço a Deus, o meu protetor, guia e consolador. Por me conceder forças e sabedoria todos os dias. Agradeço a Deus pela maravilhosa graça e pelo incomparável amor que me concedeste. Sem a graça e o amor de Deus, nada seria possível.

Agradeço a minha família que me ensinou a ser forte, a manter o foco em meio às dificuldades e, a cima de tudo, manter o caráter firmado em Deus. Aos meus pais, João Batista e Lúcia Inês pelo apoio, companheirismo, incentivo e pela liberdade acadêmica/profissional que sempre me ofereceram. Agradeço a minha irmã, Júlia Aguiar, pela alegria diária, pelos momentos descontraídos todos os dias. O amor e cuidado de vocês me impulsionaram a chegar até aqui.

Agradeço ao meu noivo, Ytalo Sousa, pelo companheirismo, incentivo e paciência em todos os momentos que foram necessários. Por compreender a ausência de tempo, a ansiedade, os medos e inseguranças e, principalmente, pelo incentivo e por acreditar e sonhar junto comigo. Obrigada pelo apoio ímpar e pela sua participação na elaboração dessa dissertação.

A toda minha família (pais, irmã, noivo, tios e tias), o meu eterno agradecimento pelo suporte e imenso amor por mim, vocês são a minha base e toda a minha herança familiar.

Aos meus orientadores, Prof<sup>o</sup>. Dr. Mauro Del Grossi, pela paciência, ensinamentos, disponibilidade e oportunidades concedidas, por acreditar em mim durante essa trajetória. Agradeço pela oportunidade de estudar pobreza e desenvolvimento rural. Serei eternamente grata. Agradeço imensamente ao Prof<sup>o</sup> Dr. Armando Fornazier, pela sua disponibilidade e, principalmente, paciência nas leituras dessa dissertação. Por se mostrar sempre acessível e permitir que eu conhecesse conceitos e formas de análises até, então, desconhecidas.

Agradeço a todo corpo docente do Programa de Pós-graduação em Agronegócios – PROPAGA, pelos conhecimentos transmitidos. Em especial, agradeço ao Prof<sup>o</sup>. Dr. Karin Marini Thomé pelas conversas que me auxiliaram a enxergar o mundo acadêmico e pela oportunidade na escrita de artigos. A Prof<sup>a</sup>. Dr. Vânia Ferreira Roque-Specht pelo apoio.

Agradeço aos professores, que permanecem comigo nessa caminhada, desde o início da graduação. Em especial, agradeço ao Prof<sup>o</sup>. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira, pelos ensinamentos, conselhos e oportunidades proporcionadas. Agradeço a Prof<sup>a</sup>. Dra. Luciana de

Oliveira Miranda, pela sua fundamental contribuição nos estudos da administração pública À Universidade de Brasília, pela qual hoje tenho muito respeito e carinho.

Agradeço especialmente, a toda equipe do Projeto Monitora – UnB/Sead pela oportunidade de discussões à cerca do tema dessa pesquisa. Grata, pelos incentivos e sugestões que impulsionaram essa pesquisa.

À Capes, pela concessão da bolsa.

A todos vocês, o meu sincero agradecimento por caminharem comigo nessa importante fase da vida!

## RESUMO

O campo dos estudos referente à avaliação das políticas públicas ainda é recente, devido à fragmentação organizacional e temática referente ao tema. Principalmente, nos estudos voltados a temáticas específicas, como implementação, articulação e coordenação de políticas. Como foco dessa dissertação, o estudo esteve voltado para as políticas públicas de desenvolvimento rural no território do Semiárido brasileiro com o contexto marcado por crises hídricas e forte desigualdade social. Estas limitações levaram as políticas públicas agirem nas especificidades da região, com foco no combate a pobreza e busca do desenvolvimento rural. Nessa temática surge o Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC, iniciado em 2001 (início da fase I), oriundo de um acordo de Empréstimo Internacional estabelecido entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), por meio do acordo de empréstimo. Diante disso e, em concordância com a necessidade de avaliação de políticas públicas que abrangem o estudo da articulação e coordenação, o presente trabalho tem por objetivo analisar a articulação entre as políticas públicas e a sua coordenação no Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC considera-se a sua atual fase, de implementação do Projeto. Para tanto, realizou-se a construção dos métodos e técnicas de pesquisa, na qual, primeiramente, realizou-se uma revisão sistemática de literatura com o intuito de identificar os estudos realizados na academia a cerca do tema articulação de políticas públicas. Essa revisão contou com a análise de literatura nacional e internacional e, em seguida, um estudo exploratório com questionários estruturados e semiestruturados, de caráter descritivo e qualitativo, no ano de 2018. Os resultados apontam que há características de articulação de políticas dentro do PDHC, entretanto, as ações não são coordenadas. Portanto, devido à dificuldade de coordenação, percebe-se que os resultados obtidos não logram total êxito para o desenvolvimento rural. Além disso, faz-se necessário obter melhores resultados em termos administrativos e organizacionais, ou seja, no processo de implementação, articulação e coordenação, tendo em vista a importância desses processos para o melhor desenvolvimento das políticas públicas.

**Palavras-chave:** Avaliação; Políticas Públicas; Semiárido; Articulação; Coordenação.

## ABSTRACT

The field of studies regarding the evaluation of public policies is still recent, due to the organizational and thematic fragmentation related to the theme. Mainly, in studies focused on specific themes, such as implementation, coordination and coordination of policies. As a focus of this dissertation, the study was focused on public policies of rural development in the territory of the Brazilian semi-arid with the context marked by water crises and strong social inequality. These limitations have led public policies to act on the specificities of the region, with a focus on combating poverty and seeking rural development. In this theme emerges the Dom Hélder Câmara Project - PDHC, started in 2001 (beginning of phase I), resulting from an International Loan Agreement established between the Federative Republic of Brazil and the International Fund for Agricultural Development (IFAD), through the agreement loan. Given this, and in agreement with the need to evaluate public policies that cover the study of articulation and coordination, the present work aims to analyze the articulation between public policies and their coordination in the Dom Hélder Câmara Project - PDHC considers itself its current phase of project implementation. For that, the construction of research methods and techniques was carried out, in which, first, a systematic review of the literature was carried out in order to identify the studies carried out in the academic field about the articulation of public policies. This review included the analysis of national and international literature and then an exploratory study with structured and semi-structured questionnaires, with a descriptive and qualitative character, in the year 2018. The results indicate that there are characteristics of policy articulation within the PDHC, however, actions are not coordinated. Therefore, due to the difficulty of coordination, it can be seen that the results obtained do not achieve complete success for rural development. In addition, it is necessary to obtain better results in administrative and organizational terms, that is, in the process of implementation, articulation and coordination, given the importance of these processes for the better development of public policies.

**Keywords:** Evaluation; Public policy; Semi-arid; Articulation; Coordination.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas.....	29
Figura 2 – Relação entre os instrumentos de pesquisa, procedimentos técnicos e os objetivos.....	43
Figura 3 – Resultado da busca da Revisão Sistemática.....	55
Figura 4 – Nuvem das palavras mais citadas nas palavras-chave.....	58
Figura 5 – Área de atuação do Projeto Dom Hélder Câmara.....	67
Figura 6 – Ligação entre as Instituições atuantes no PDHC.....	68
Figura 7 – Operacionalização do PDHC.....	84
Figura 8 – Fatores que ocasionam falhas na implementação do PDHC.....	88

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Conhece o Projeto Dom Hélder Câmara?.....	70
Tabela 2 – Participou de alguma atividade do PDHC entre os anos de 2001 a 2015?.....	71
Tabela 3 – Expectativa com relação às atividades iniciais do PDHC.....	71
Tabela 4 – Acesso aos Serviços Públicos.....	72
Tabela 5 – Para os agricultores familiares e trabalhadores rurais do Município, existem ações conjuntas da Agricultura.....	73

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições de Políticas Públicas.....	28
Quadro 2 – Implementação <i>versus</i> Coordenação <i>versus</i> Articulação.....	39
Quadro 3 – Categorias das Análises de Conteúdo.....	43
Quadro 4 – Cronologia das Políticas Públicas de Combate a Seca.....	49
Quadro 5 – Resultado da Revisão Sistemática.....	56
Quadro 6 – Objetivos do Termo de Execução Descentralizada – TED.....	69
Quadro 7 – Cargos e atribuições PDHC.....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**ANATER** – Agência Nacional de Assistência Técnica Rural

**ASA** – Articulação no Semiárido Brasileiro

**ATER** – Assistência Técnica e Extensão Rural

**BSM** – Brasil sem Miséria

**CADÚNICO** – Cadastro Único dos Programas Sociais

**CEGAFI** – Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar

**CGU** – Controladoria Geral da União

**CONDEF** – Conselho Nacional das Delegacias Federais

**DFDA** – Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário

**EMBRAPA** – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

**FIDA** – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

**FUP** – Faculdade UnB Campus Planaltina

**GEF** – Fundo Mundial para o Meio Ambiente

**GTDN** – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste

**IHGB** – Instituto Histórico Geográfico Brasileiro

**IICA** – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

**INCRA** – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

**MDA** – Ministério do Desenvolvimento Agrário

**MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social

**MIP** – Manual de Implementação do Projeto

**ONG's** – Organizações não governamentais

**PAA** – Programa de Aquisição de Alimentos

**PAD** – Programa Água Doce

**PBSM** – Plano Brasil Sem Miséria

**PDHC** – Projeto Dom Hélder Câmara

**PNAE** – Programa Nacional de Alimentação Escolar

**PNATER** – Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária

**PRONAF** – Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar

**PIMC** – Programa um Milhão de Cisternas

**REDESAN** – Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional

**RTS** – Rede de Tecnologia Social

**SDR** – Secretaria de Desenvolvimento Rural

**SEAD** – Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário

**SGA** – Sistema de Gestão da ANATER

**SUDENE** – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**TCU** – Tribunal de Contas da União

**TED** – Termo de Execução Descentralizada

**UGP** – Unidade Gestora do Projeto

**UnB** – Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 Problemática e delimitação.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2 Objetivos.....</b>	<b>21</b>
1.2.1 Objetivo Geral.....	21
1.2.2 Objetivos Específicos.....	21
<b>1.3 Apresentação da Justificativa.....</b>	<b>21</b>
<b>1.4 Estruturação do Trabalho.....</b>	<b>22</b>
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1 Administração Pública.....</b>	<b>24</b>
2.1.1 Administração Pública e seus respectivos modelos: Uma abordagem histórica.....	24
<b>2.2 Políticas Públicas: conceitos e definições.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3 Implementação de Políticas Públicas.....</b>	<b>31</b>
<b>2.4 Coordenação de Políticas Públicas.....</b>	<b>34</b>
2.4.1 Governança Pública.....	35
<b>2.5 Articulação de Políticas Públicas.....</b>	<b>37</b>
<b>3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 Categorização da Análise de Conteúdo.....</b>	<b>42</b>
<b>4. REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA.....</b>	<b>44</b>
<b>4.1 Políticas Públicas no Semiárido brasileiro: uma abordagem histórica.....</b>	<b>45</b>
<b>4.2 Outras Políticas atuantes no Semiárido.....</b>	<b>51</b>
<b>4.3 Procedimentos metodológicos da Revisão Sistemática.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2 As Análises das Políticas Públicas no Semiárido.....</b>	<b>56</b>
<b>5. ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>64</b>
<b>5.1 Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC.....</b>	<b>64</b>
<b>5.2 Atuação do FIDA e do Projeto Monitora UnB/Sead.....</b>	<b>66</b>
<b>6. ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>70</b>
<b>6.1 Questionário estruturado.....</b>	<b>70</b>
<b>6.2 Análises dos questionários Semiestruturados.....</b>	<b>74</b>
6.2.1 Descrição dos questionários semiestruturados com as equipes (A e B) envolvidas no PDHC.....	74

6.2.2	Questionário semiestruturado com coordenadores nacional e agentes de pesquisa.....	79
<b>7.</b>	<b>DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>82</b>
7.1	Articulação e Coordenação: uma visão dos produtores familiares e agentes das prefeituras.....	82
7.2	Avaliação da Articulação e Coordenação no PDHC.....	83
<b>8.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>92</b>
8.1	Considerações quanto aos objetivos da pesquisa.....	92
8.2	Contribuições para estudos científicos futuros e atuação de instituições de apoio.....	94
8.3	Limitações da pesquisa.....	95
<b>9.</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>
	APÊNDICE A – Roteiro do Questionário Estruturado.....	106
	APÊNDICE B – Roteiro do Questionário Semiestruturado.....	107

## 1. INTRODUÇÃO

Os estudos de políticas públicas têm ganhado cada vez mais espaço nos campos da administração pública, evidenciados, principalmente, pelo crescimento dos esforços concentrados nas pesquisas nas últimas décadas no Brasil. Entretanto, o campo das políticas públicas ainda é caracterizado como incipiente, devido à fragmentação organizacional e temática referente ao tema, ou seja, os estudos como implementação e coordenação, ainda são pouco explorados (Lotta, 2010).

As políticas públicas para as regiões semiáridas possuem um contexto histórico que se iniciam por volta de 1723, não por existir política de secas efetivas, mas por representar o período em que a sociedade e governos obtêm o conhecimento do problema por meio do primeiro registro oficial da seca incluindo, crises hídricas e forte desigualdade social presente nesse território (Santos, 2014). O semiárido refere-se a uma região que ocupa cerca 12% do território nacional (1,03 milhão de km<sup>2</sup>) e abrange 1.262 municípios brasileiros, sendo em sua maior parte situa-se no Nordeste do país e também se estende pela parte setentrional de Minas Gerais (o Norte mineiro e o Vale do Jequitinhonha) e, também para o Norte do país, com o Maranhão que foi considerado Semiárido Legal em 2017 (BRASIL, 2017). Diante disso, as políticas públicas têm como objetivo tratar as especificidades do semiárido, formulando estratégias que possibilitem maior acesso da sociedade, que atendam as demandas da população, principalmente, com foco no combate a pobreza e desenvolvimento rural.

Diante da importância dessas políticas e, considerando as dificuldades que possuem para atuarem de acordo com as especificidades do semiárido brasileiro, percebe-se que atualmente, tem-se o cruzamento de programas sociais e setoriais, como o Bolsa Família, o Luz para Todos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) principalmente com o crédito rural, o Programa de Reforma Agrária, a Previdência Social Rural. Esses programas evidenciaram que esse “*mix*” de políticas passou a ser acionado pelos agricultores familiares e inserido como ações estratégicas para o desenvolvimento (Delgado, *et al.*, 2007).

Como exemplo recente de políticas públicas sob essa visão, por parte do Governo Federal, tem-se o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) lançado em 2011, que previa uma rota de inclusão produtiva para as áreas rurais, com ênfase especial, para o semiárido. O plano inicial do PBSM procurava direcionar políticas públicas de forma focalizada e sequencial, com foco em estimular as famílias rurais em situação de extrema pobreza a incrementarem suas

atividades produtivas de subsistência, que serão melhores detalhadas no decorrer dos capítulos.

Apesar dos esforços com a construção de políticas públicas de enfoque social e focal para o desenvolvimento rural, surge na literatura à conclusão que o semiárido carece cada vez mais de políticas públicas voltadas para as suas particularidades, ou seja, ações que sejam capazes de promover o desenvolvimento sustentável, voltado exclusivamente às necessidades do semiárido. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) aponta em seu relatório de auditoria, em 2014, sobre a contribuição do Fundo de Garantia Safra, para a falta de medidas estruturantes e de estímulo à disseminação de tecnologias que proporcionem melhores condições de convivência com o semiárido. Desse modo, as políticas da Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead) que substituiu o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) não estão articuladas entre si.

Diante desse cenário, considerando, os gargalos referentes às políticas públicas para o semiárido brasileiro, surge o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) das Nações Unidas (ONU), com o objetivo mundial de investir na população rural, empoderando-a para reduzir a pobreza, aumentar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e fortalecer a resiliência. Nessa temática surge o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) que trata-se de uma ação operacional descentralizada do antigo MDA no Nordeste, iniciado em 2001 (início da fase I), oriundo de um acordo de Empréstimo Internacional estabelecido entre a República Federativa do Brasil e o FIDA e de uma doação do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF).

Assim, em sua essência, o Projeto Dom Helder Câmara é um programa de ações referenciais de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido do Nordeste, embasado conceito de convivência com o semiárido, articulando às dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e por processos participativos de planejamento, gestão e controle social. Ou seja, além do objetivo de combate a pobreza, o mesmo propõe articular com as demais dimensões com vista a garantir o desenvolvimento rural.

Entretanto, mesmo que previsto em seus objetivos, é imprescindível o estudo para compreender como as ações do Projeto se vinculam para promover a articulação e coordenação do PDHC. Tendo em vista essa necessidade, o objetivo proposto destaca-se por analisar a articulação entre as políticas públicas e a sua coordenação no Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC, considerando-se a sua fase atual, de implementação do Projeto.

Considerando a importância da análise das políticas públicas, identificou ser importante ter como referência o ciclo das Políticas Públicas, composto pela agenda, formulação, implementação e monitoramento e avaliação (Reader, 2014). No qual, apesar de planejado pelos gestores e definidos conceitualmente, nota-se no executar das políticas há presença de conflitos, capacidades, jogos políticos e outras variantes que influenciam a ordem desse ciclo, de modo que as fases se sobrepõem entre elas e não sejam facilmente definidas como no planejado. Assim, a presente pesquisa, destaca a importância, principalmente, da fase de implementação para promoção do sucesso das políticas públicas.

### **1.1 Problemática e delimitação**

As políticas públicas para o território do semiárido possuem um contexto histórico, marcado por um cenário de secas, crises hídricas, forte desigualdade social presente nesse território e de políticas de combate à seca. Assim, surge na literatura a percepção que o semiárido carece cada vez mais de políticas públicas voltadas para as suas particularidades, ou seja, ações que sejam capazes de promover o desenvolvimento sustentável e, voltadas exclusivamente às necessidades desse território (Santos, 2014; Souza, 2016).

Como reconhecimento, desse cenário, tem-se o Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC, projeto no qual, o presente estudo será analisado. O PDHC é um programa de ações referenciais de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável, embasado no conceito de convivência com a seca. Diante desse cenário, de carência de políticas públicas voltadas para as necessidades do semiárido, a administração pública considera-se importante o estudo da implementação do Projeto Dom Helder Câmara – PDHC.

A implementação é amplamente conhecida como um processo complexo e decisivo para o sucesso das políticas públicas. A diversidade de atores, tanto formais como informais, normalmente envolvidos no processo, caracterizam a complexidade. Nesse sentido, pode-se afirmar que relação direta com serviços destinados a sociedade e, conseqüentemente, com o resultado da ação pública, configuram seu aspecto decisivo para o sucesso da política (Ávila *et al.*, 2013). Diante desses estudos na academia, pode-se afirmar que a fase de implementação relaciona-se diretamente com o sucesso das políticas públicas, pois tem-se as tomadas de decisões, definições e alinhamento dos atores para implantação das políticas.

Contudo, além da fase de implementação, fatores como articulação e coordenação são imprescindíveis para que uma política pública possibilite maiores ganhos para a sociedade.

Ou seja, o Projeto, deve estar articulado com demais políticas com o objetivo de combater a pobreza rural, sendo assim, ações que não englobem apenas fatores produtivos, mas que possibilitem ganhos culturais, ambientais, econômicos e sociais.

Diante dessa problemática, tem-se a necessidade de ampliar e consolidar a iniciativa de desenvolvimento para o semiárido com a inclusão efetiva de diferentes setores como estratégia para tornar as políticas articuladas e eficientes (Pérez-Martin, 2007). Em termos administrativos e, não menos importante, tem-se o papel da coordenação para possibilitar uma articulação eficaz e, conseqüentemente o sucesso do Projeto com o alcance dos seus objetivos.

A articulação de políticas públicas é caracterizada na literatura, como sendo de extrema importância para as políticas em questão, assim como com as sociais (Nascimento, 2010). Pois, a articulação visa à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns (Cavalcanti *et al.*, 2015).

Entretanto, o tema, ainda está pouco presente nos estudos teóricos para o desenvolvimento rural. Nota-se na literatura em geral, a inquietação dos pesquisadores frente às políticas públicas em atenderem de forma eficiente, as demandas da população do semiárido, mas também, da percepção de que as políticas públicas para esse território não estão integradas, gerando fragmentação no desenvolvimento.

Diante desse contexto de articulação e coordenação de políticas, considera-se como foco e norteador do problema de pesquisa o Projeto Dom Hélder Câmara. Portanto, tem-se os seguintes questionamentos prévios são colocados de modo a subsidiar a questão principal da pesquisa: (i) como é considerada, por parte dos gestores, o processo de implementação do Projeto? (ii) quais as ações dos gestores voltadas para a articulação? (iii) quais são as ações praticadas com vistas a possibilitar a coordenação do PDHC? (iv) como ocorre a articulação do Projeto com demais ações e/ou políticas?

Dessa forma, a questão principal desta dissertação se alicerça no seguinte questionamento: considerando a importância da articulação e coordenação em políticas públicas, tem-se articulação e coordenação nas ações das equipes gestores do Projeto Dom Hélder Câmara como tais processos se comportam diante a fase de implementação do Projeto?

A partir dos questionamentos ora apresentados, a seção a seguir molda os objetivos desta pesquisa com vistas a investigar as respostas.

## **1.2 Objetivos**

### *1.2.1 Objetivo Geral*

A presente pesquisa tem por objetivo geral analisar a articulação e a coordenação no Projeto Dom Helder Câmara – PDHC, considerando a sua fase de implementação do Projeto.

### *1.2.2 Objetivos Específicos*

Para alcançar o objetivo geral, foram determinados os seguintes objetivos específicos, que constituem-se em:

- a) Identificar o histórico do Projeto Dom Helder Câmara – PDHC
- b) Identificar se há articulação entre as políticas públicas no Projeto Dom Helder Câmara – PDHC, caso positivo, avaliar a articulação.
- c) Avaliar a coordenação do programa entre as duas equipes gestoras do Projeto Dom Helder Câmara – PDHC.
- d) Identificar os atores responsáveis pelo processo de implementação do Projeto, e avaliar as interações inerentes entre os atores atuantes no Projeto.

## **1.3 Apresentação da Justificativa**

Considerando o processo de implementação de políticas públicas, como uma das fases atuais na qual se encontra o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC). A implementação é considerada um processo complexo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimento e desconhecimentos (Lotta, 2010). Iniciando como pressuposto deste trabalho que fatores diversos levam a formas de implementação diferentes e, que essa fase das políticas, se dá a partir de processos de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos no processo, como usuários, outros profissionais da política etc.

Apesar da sua complexidade a fase de implementação de toda e qualquer política, tendo o auxílio dos mecanismos de coordenação e articulação de políticas públicas, mostraram-se de extrema importância, a partir do momento em que nesta fase será definida boa parte da articulação entre as políticas previstas na fase de elaboração do Projeto.

A baixa articulação entre as políticas públicas de desenvolvimento rural é notória entre os órgãos de controle. Um exemplo, no que se refere às políticas de combate à pobreza rural

e, principalmente, de convivência com o semiárido brasileiro, tem-se o relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União – TCU em 2014 (BRASIL, 2014), que analisando a contribuição do Fundo de Garantia Safra, conclui a ausência de medidas estruturantes e de estímulo à disseminação de tecnologias que proporcionem melhores condições de convivência com o semiárido. Embora o desempenho do Garantia Safra tenha sido satisfatório, não ocorreu uma articulação entre as demais políticas públicas. Inclusive apontam para uma carência de articulação entre as próprias políticas do âmbito da pasta responsável pelo programa.

Diante desse cenário, nota-se uma lacuna no que se refere à articulação de políticas públicas e, posteriormente, aliado a coordenação que demanda um processo técnico e, principalmente político, oposto a articulação de políticas, que constitui de um processo mais técnico. Pois, a articulação visa à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Diante disso, Velaverde (2007), acrescenta que os instrumentos administrativos não podem ser trabalhados de forma individual, portanto, para obter melhores resultados precisa-se de uma política estratégica e direcionada.

A coordenação de políticas públicas permite também, reduzir incertezas na interação entre os envolvidos, ajudando a integrar os aportes especializados (Velarde, 2007) e, ainda alcançar os seguintes objetivos: a) evitar ou minimizar a duplicação ou sobreposição de políticas públicas; b) reduzir as inconsistências das políticas; c) assegurar prioridades de políticas e apontar a coesão e coerência entre elas; d) atenuar o conflito político burocrático e; e) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas (Peters, 2002).

Dessa maneira, é importante realizar uma pesquisa que se volte a analisar a coordenação e articulação no PDHC, considerando, a fase atual da sua implementação, e principalmente, os impactos gerados pela carência de articulação para o alcance dos objetivos do PDHC. Diante desse cenário, verificar como as ações de coordenação realizadas e, posteriormente a articulação, refletem no desempenho do Projeto como um todo e, não apenas dos atores envolvidos no processo de implementação.

#### **1.4 Estruturação do Trabalho**

Este trabalho está estruturado da seguinte forma: o Capítulo 1 apresenta a Introdução, dividida em contextualização; problemática e delimitação; objetivo geral e objetivos

específicos e apresentação da justificativa. Capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica deste estudo. Primeiramente, são apresentados os principais conceitos sobre a administração pública, considerando importância da administração dentro o estudo de políticas públicas. Posteriormente, as abordagens teóricas e fases das políticas públicas. No capítulo 3 são descritos os métodos e técnicas de pesquisa, detalhando os procedimentos utilizados para coleta e análise dos dados, do desenho de investigação, da abordagem metodológica e os instrumentos de coleta de dados utilizados na presente pesquisa. Posteriormente, o capítulo 4, trata-se da revisão sistemática de literatura com objetivo primordial de conhecer as políticas públicas inerentes no semiárido e os artigos publicados sob essa temática. Em seguida, o capítulo 5, trata-se do estudo de caso dessa dissertação, conceituando e detalhando o Projeto Dom Helder Câmara – PDHC. O capítulo 6 inicia-se a análise de dados dessa pesquisa, englobando os questionários estruturados e semiestruturado. Posteriormente, a análise de dados, o capítulo 7 conta com as discussões dos resultados, buscando responder aos objetivos dessa dissertação. Por fim, o capítulo 8, inclui as considerações finais, abordando as contribuições da pesquisa para estudos futuros e, as limitações da pesquisa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Administração Pública**

A administração pública, conforme Santos (2006), pode ser vista como a parte da ciência da Administração que se refere ao governo, e se ocupa, principalmente, do Poder Executivo, ao qual estão subordinadas a grande maioria das políticas públicas. Diante desse contexto, a Administração Pública se coloca como dispositivo executivo à serviço de todo o Estado (Matias-Pereira, 2010). Tendo como sentido, que administrar é, por exemplo, gerir interesses da sociedade como um todo (Santos, 2006).

De acordo com Matias-Pereira (2012), a administração pública deve ser entendida como todo o sistema de governo, como a gestão dos bens e interesses qualificados da comunidade, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.

Segundo Meirelles (1985), há duas diferenças em relação à gestão de bens, ou seja, quando os bens geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são coletivos, realiza-se administração pública. Sendo assim, administração pública pode ser definida também como a gestão dos bens e interesses qualificados da comunidade, nos âmbitos federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum (Amato, 1971).

Em sentido institucional, Santos (2006), sustenta que é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido funcional, o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em sentido operacional, o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

#### *2.1.1 Administração Pública e seus respectivos modelos: Uma abordagem histórica*

Para melhor entendimento da administração pública e do foco dessa dissertação, é importante ressaltar a evolução dos modelos de administração pública. Segundo Klering *et al.* (2010) tem-se três modelos considerados mais clássicos na administração pública, sendo o primeiro, patrimonialista o segundo, burocrático, e o terceiro o modelo gerencial. Além disso, tem-se como destaque as tendências recentes de governo do Brasil, que apontam para a

configuração de um modelo mais sistêmico, que opera via programas multiníveis e esferas de governo.

A priori, tem-se na administração pública o modelo mais antigo, o patrimonialista, em execução até o ano de 1889, no qual o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares (servidores) possuem *status* de nobreza real segundo Klering *et al.* (2010).

Em meados de 1930, o modelo burocrático, traz consigo as ideias de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, caracterizando assim um poder racional-legal. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem as demandas. Por este motivo, são sempre necessários controles rígidos dos processos burocráticos.

Segundo Bresser Pereira, Weber descreveu a administração burocrática como uma forma de dominação “racional-legal”:

A administração burocrática é racional, nos termos da racionalidade instrumental, à medida que, adota os meios mais adequados (eficientes) para atingir os fins visados. É, por outro lado, legal, na medida em que define rigidamente os objetivos e os meios para atingi-los na lei. Ora, em um mundo em plena transformação tecnológica e social, é impossível para o administrador ser racional sem poder adotar decisões, sem usar de seu julgamento discricionário, seguindo cegamente os procedimentos previstos em lei. (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 41).

O terceiro e último modelo, nasce na prática, em 1967, diante da crise da Administração Burocrática, uma nova reforma na administração do Estado tornou-se indispensável. O modelo gerencial surge sob o Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 com o objetivo de superar a rigidez do modelo Burocrático.

Aqui, esse histórico refere-se à visão de que as instituições são produtos de lutas políticas assim, o conhecimento acumulado para as políticas públicas são oriundos de processos temporais concretos, no qual remete ao conceito de *path dependence* (dependência de trajetória). Esse termo é definido como: “fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas sequências sociopolíticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Nesse sentido, eventos passados influenciam a situação presente e a história conta” (Levi, 1997 p. 28).

Apesar dessa influência na situação atual, nota-se que as mudanças nas políticas públicas ocorrem seguindo o modelo muda-se *top-down*, ou seja, de cima para baixo, termo que será explorado nos próximos capítulos. Entretanto, há dificuldades em notar mudanças no campo, ou seja, no município, por exemplo.

A abordagem gerencial, também conhecida como “nova administração pública”, [...] parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades considerando as áreas sociais, científicas e tecnológicas. E para isso é necessário que o “Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública” (BRESSER-PEREIRA e SPINK, 2006, p. 07).

O modelo da administração pública gerencial considera a sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e, principalmente, afirmam suas posições ideológicas, que afinal se expressam na administração pública. Nestes termos, o problema não é o de alcançar a racionalidade perfeita, mas de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo, desse modo tem-se a necessidade de articulação com vista a alcance dos objetivos propostos (Bresser-Pereira, 1997).

Segundo Paes de Paula (2005), recentemente, começa a se consolidar uma nova perspectiva de administração pública, nomeada por “vertente alternativa” ou de “vertente societal”, sendo baseada em uma nova relação Estado-Sociedade, em que há um maior envolvimento da população na definição da agenda política, e, conseqüentemente, um maior controle social sobre as ações estatais e a legitimação da sociedade como participante do processo de formulação e implementação de políticas públicas (Fleury, 2001).

O enfoque sistêmico implica em considerar que um fenômeno apresente várias características, propriedades ou atributos peculiares do seu estado de ser, em que além das características próprias de uma organização somam-se outras propriedades adicionais, especialmente das propriedades da multidimensionalidade e multinivelaridade, de foco e autocontrole, da recursividade, da autonomia e personalidade das partes, e da subsidiaridade. Considerando sua interface com vários níveis e instâncias de governo, está implícita nesta linha uma elevada coordenação das ações públicas.

Algumas experiências no Brasil, propostas a partir da década de 1990, que empregam esse enfoque sistêmico, integrando diferentes ações com diferentes níveis de governo, entidades e sociedade civil, podem ser destacadas: o Sistema Único de Saúde (SUS); Rede Integrada de Equipamentos Públicos de Segurança Alimentar e Nutricional (REDESAN), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome); e Territórios da Cidadania (do Governo Federal).

Como exemplo desse enfoque sistêmico, Klering *et al.* (2010), destaca o Programa Territórios da Cidadania, iniciativa do Governo Federal lançada em 2008, que tinha como finalidade a melhoria da qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões com maiores demandas, notadamente do meio rural. O objetivo era de superar a pobreza e gerar trabalho e renda no meio rural, promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável, alicerçado em diferentes programas complementares, com ampla participação social.

## **2.2 Políticas Públicas: conceitos e definições**

As políticas públicas como área de conhecimento surgem como forma a entender o seu desdobramento, trajetória e as suas perspectivas. Surgindo por meio dos seus precursores, considerados fundadores, da área de políticas públicas, como Laswell (1936) que desenvolveu a expressão de *policy analysis* em 1930 com objetivo de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer uma rede entre os cientistas sociais e os grupos de interesses sobre esse estudo e o governo (Sousa, 2003).

Posteriormente, em 1965, tem-se Easton que definiu as políticas públicas como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente, na medida em que as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesses, que influenciam os resultados e efeitos (FREY, 1999; SOUZA, 2006).

Mais recentemente, Mead (1995) a define como um estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986), no mesmo sentido de Lynn, afirma que a política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

De forma mais sintética, Dye (1984) evidencia a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Entretanto, a definição mais usual e conhecida, é a de Laswell, que afirma que, as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.”

Com o intuito de sintetizar o debate conceitual sobre as políticas públicas e auxiliar na compreensão dos conceitos, o quadro 1 traz alguns dos principais conceitos vistos na

literatura e utilizados na presente pesquisa com o objetivo de evidenciar os autores e abordagens que foram utilizados no presente estudo.

**Quadro 1 – Definições de Políticas Públicas**

Autor	Definição
(Laswell, 1936/1958),	“[...] decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. (apud Souza, 2003).
(Pressman, Wildavsky, & Leiter, 1975)	A política é utilizada tanto para descrever o processo decisório, quanto aos resultados da interação planejador, político e técnico que foram gerados a partir do processo de tomada de decisão.
(Villanueva, 1993)	São ações e curso de ações, deliberadamente escolhidos pelo governo, sozinho ou com interação social.
(Höfling, 2001 p. 31)	“É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.
(Hill & Hupe, 2002)	É a escolha deliberada de uma ação ou inação feita pelas instituições estatais e não estatais com decisões que produzem, ou não, mudanças.
(Secchi, 2010)	“[...] é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação[...]; possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público [...]”.
(Dye, 2010)	“o que os governos escolhem fazer ou não fazer” e vai desde a gestão de conflitos e recursos monetários, até criação de ações que ajustam comportamentos, estruturam burocracias ou compartilham interesses com a sociedade.
(Howlett, Ramesh, & Perl, 2013)	Política pública se dá por meio dos <i>policy-making</i> que procuram combinar objetivos políticos ( <i>policy goals</i> ) com os meios políticos ( <i>policy means</i> ), a fim de promover soluções para problemas sociais.

**Fonte:** Adaptado de Almeida, 2018.

Apesar das diferentes abordagens descritas pelos autores, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores (SOUZA, 2006).

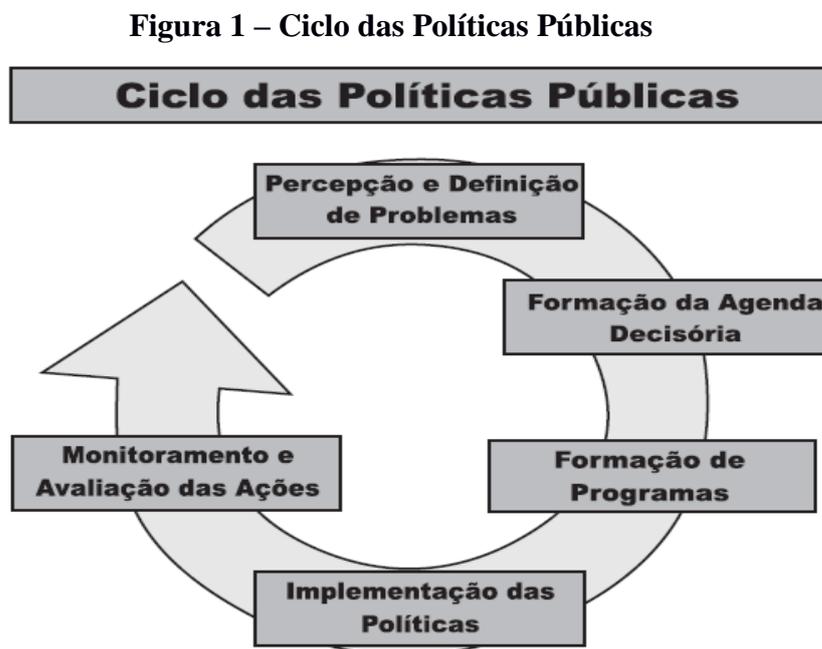
Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se sintetizar de forma mais evidente, que a política pública possibilitar fazer distinção entre o que o governo

pretende fazer e o que, o governo de fato tem feito. Nesse processo, Souza (2006), destaca que política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também as fases de implementação, execução e, posteriormente a avaliação.

Em termos de análise de políticas públicas, tem-se parte da literatura a que observa como um ciclo deliberativo formado por um processo dinâmico (Souza, 2006), denominado de ciclo de políticas públicas que divide a análise em quatro fases centrais: a **agenda**, a **formulação**, a **implementação** e a **avaliação**. Considerando os objetivos do presente estudo, o referencial teórico aqui apresentado tratará de forma mais específica apenas da fase de implementação de políticas públicas.

Para Raeder (2014), o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica instrumental que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem.

O modelo abaixo é descrito por Reader (2014):



Fonte: Reader, 2014.

O primeiro ponto destacado é a percepção do problema público, que possui um caráter intersubjetivo marcado pela percepção dos atores mais relevantes. A definição ou delimitação do problema é o segundo ponto que envolve estabelecer quais os elementos constituintes da questão a ser solucionada. E, por fim, a avaliação da possibilidade de solução, que significa o reconhecimento de uma solução viável para o problema em perspectiva (Secchi, 2013).

A segunda etapa do ciclo é a de formação da agenda decisória. Essa agenda pode ser entendida como um conjunto de problemas encarados como relevantes pelos atores envolvidos com a política (Reader, 2014). Conforme Secchi (2013, p. 46), a agenda pode ser concretizada em um programa de governo, um planejamento orçamentário ou mesmo um estatuto partidário.

A agenda formal é aquela formada por problemas que o governo já decidiu enfrentar. Em relação à agenda da mídia, esta se refere aos problemas que recebem atenção dos meios de comunicação, que, em muitos casos, têm o poder de influenciar fortemente as demais agendas (Reader, 2014). De acordo com Melo (1998), a construção histórica da agenda de políticas públicas no Brasil pode ser identificada e dividida em etapas. Porém, não se pretende um aprofundamento detalhado em cada etapa, apenas uma descrição sumária dos últimos anos e seus destaques.

A implementação da política, a terceira etapa do ciclo de políticas públicas, é a concretização da solução dos problemas que foram definidos na agenda decisória, problemas que deverão ser tratados a partir dos critérios definidos na etapa anterior. Uma forma de caracterizar a fase de implementação é apresentada por Secchi (2013, p. 55): “[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”.

Ala-Harja e Helgason (2000, p. 08) definem avaliação em termos simples, afirmando que “o termo compreende a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos”. Combinando contribuições de diversos autores, Garcia (2001) define avaliação:

“Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos (Garcia, 2001, p. 31).”

Por fim, é importante novamente ressaltar que, o ciclo de políticas abordado nessa pesquisa, consta apenas para fins de detalhamento e ilustração das fases de uma política pública, com fins a compreender as fases e possibilitar o foco na fase de implementação do Projeto Dom Helder Câmara e, principalmente, considerando que a realidade das fases, não possuem marco fixo e podem ser alternadas e mescladas, a depender das especificidades de cada política pública.

## 2.3 Implementação de Políticas Públicas

Considerando a administração pública brasileira, em que se afirma que os programas não “vingam” ou projetos de solução a problemas públicos acabam sendo totalmente desvirtuados no momento da implementação, a implementação de políticas públicas tem sido foco de grandes discussões tanto no meio acadêmico quanto na Administração Pública de todas as esferas, embora ainda não se possa dizer que haja consenso sobre esse processo (Fernandes *et al.*, 2013).

Diante dessa questão, Silva & Melo (2000) afirmam que a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas.

A implementação é amplamente conhecida como um processo complexo e decisivo para o sucesso das políticas públicas. A diversidade de atores, tanto formais como informais, normalmente envolvidos no processo, caracterizam a complexidade. “A relação direta com os direitos, produtos e serviços destinados aos cidadãos e, conseqüentemente, com o resultado da ação pública, configuram seu aspecto decisivo” (Ávila *et al.*, 2013, p. 09).

Na visão clássica, a implementação constitui uma das fases do *policy cycle* (ciclo de políticas). De forma geral, a implementação corresponde à execução de atividades com vistas à obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas, que seja baseada em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento (Silva & Melo, 2000).

A literatura apresenta diferentes concepções sobre como esse processo se dá, considerando, de forma central, quem toma as decisões dentro do processo de implementação, ou seja, se elas vêm de cima e são implementadas, ou se elas são reconstruídas a partir de baixo. A questão que está em jogo é sobre que atores têm influência no processo de implementação e quais são os impactos que cada um desses atores produzirá sobre os resultados das políticas públicas (Lotta, 2010).

Deve-se destacar a importância dos mecanismos de coordenação para a interinstitucional para implementação de políticas públicas em ambientes institucionais democráticos, descentralizados e com um *mix* fortemente diferenciado de agentes.

Historicamente, Barrett (2004) afirma que, na medida em que os estudos na área avançaram, passou a perceber que alguns fatores que levavam o processo de implementação a falhas. Esses fatores foram estudados por autores como Pressman e Wildavsky (1973), Gunn

(1978), Sabatier e Mazmanian (1979), entre outros, que chegaram basicamente, às seguintes questões (*apud*, LOTTA, 2010, p. 29):

- Existe falta de clareza nos objetivos das políticas públicas que leva a interpretações diferentes na ação;
- Muitos atores e agências são envolvidas na implementação, o que causa problemas de coordenação e comunicação;
- Os valores inter e intraorganizacionais e as diferenças de interesses entre atores e agências geram diferentes motivações para implementação; e
- A relativa autonomia das agências de implementação limita o controle administrativo.

Dessa forma, nota-se uma grande influência de diversos atores sobre o processo de implementação e a importância de estudar este processo dentro das políticas públicas, como fator primordial para avaliação das ações previstas, tendo em vista que esses fatores influenciam em sua eficácia (Lazim, 1994).

Não menos importante, tem-se a evidência de que a interação entre o nível nacional e local é criticamente importante para moldar os programas realizados no âmbito local. A exemplo, o federalismo brasileiro, destaca-se por afetar os incentivos e as oportunidades para moldar a implementação de políticas, como o poder de coordenação do governo federal em matéria de política social. Desse modo, Pierson (1995) analisa a relevância de uma instituição específica, o federalismo, e suas consequências para a implementação de políticas sociais.

Do ponto de vista das políticas sociais, o autor enfatiza que as iniciativas de política tendem a ser altamente interdependentes, porém modestamente coordenadas, gerando diferentes resultados possíveis: competição, projetos independentes com objetivos sobrepostos ou cooperação no caso de fins que não podem ser obtidos isoladamente. Em suma, o autor destaca que as regras institucionais de sistemas federais têm grandes consequências para a implementação de políticas sociais.

Corroborando com Pierson, Lazim (1994), aponta que as análises sugerem a concepção de implementação como parte de processos interdependentes e interativos, onde eventos anteriores e processos formais de tomada de decisão influenciam diretamente a implementação das políticas.

Merecem também atenção dois modelos de implementação de políticas públicas, que Secchi (2013) extraiu da obra de Sabatier (1986), são eles: (a) *top-down* e (b) *bottom-up*. No

primeiro modelo há uma rígida separação entre as fases de tomada de decisão e de implementação, baseia-se em uma abordagem funcionalista e tecnicista, que entende que a política deve ser formulada na esfera pública e que a implementação é um esforço administrativo banal, nesse caso a implementação ocorre de cima para baixo. Já o modelo *bottom-up* preconiza maior atuação de burocratas e redes de atores, tanto na concepção, como na execução das políticas, nesse caso a implementação ocorre de baixo para cima.

O processo de formulação e implementação de políticas públicas, desse modo, não seguiria uma lógica racional absoluta *top-down*, mas seguiria uma racionalidade limitada, por vezes contraditória, decorrente do jogo entre vários atores. Em outros termos, as decisões e o comportamento dos atores só pode ser compreendida e explicada pelas limitações impostas pela própria característica das relações entre os atores.

Além disso, é enfatizado que é no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são colocadas à prova (Secchi, 2013).

Ponto importante na fase de implementação é o consenso sobre as metas e os objetivos entre aqueles que executam a política e os que a formulam. Esta é uma relevante observação feita por Meter e Van Horn (1975 *apud* VIANA, 1996, p. 17), que alertam para a necessidade de um bom entrosamento entre formuladores e implementadores para a concretização de políticas exitosas. Os autores citados propõem um modelo que considera diretamente o desempenho da política, que depende das características das agências implementadoras, das condições políticas, econômicas e sociais e, principalmente da forma de execução de atividades.

As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. Considera-se que a política muda à medida que é executada, a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação (MAZMANIAN & SABATIER, 1983).

Outra importante definição é defendida por Ávila *et al.* (2013), considera que há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições. O projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidários. O conceito permite trabalhar com a participação de atores externos às organizações públicas, fator geralmente negligenciado nas abordagens *top-down* e *bottom-up*. Isso permite introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto disso para a implementação.

## 2.4 Coordenação de Políticas Públicas

Coordenar constitui um processo técnico e político. Os melhores instrumentos burocráticos administrativos terão poucos resultados se faltar uma política estratégica direcionada (Avila *et al.*, 2013). Corroborando com a afirmação anterior, Garnier aborda a coordenação como um processo:

“A coordenação é tanto um processo que requer instrumentos técnicos para assegurar a eficiência e a eficácia através de alienações indispensáveis para o alcance dos objetivos particulares de cada caso; como um processo inevitavelmente tenso e conflituoso, que requer mecanismos políticos para manejar razoavelmente bem esses conflitos... A mistura de ambos os aspectos, técnico e político, é que permite obter congruência cognitiva e congruência operacional ao redor das políticas públicas. (GARNIER, 2005, p. 02).”

Para Rua, a coordenação pode ser entendida como:

“A coordenação técnico-política é um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais – políticos e burocratas – de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes; ou seja: não-erráticos, não-superpostos e não-contraditórios, que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo (RUA, 2005, p. 01).”

A coordenação é compreendida a partir do momento que nota-se há necessidade de esforço técnico e político para que seja possível alcançá-la no processo de implementação das políticas públicas, demandando assim, um esforço dos atores inerentes nesse processo. Nesse sentido, Martins (2003) em um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entende a coordenação como uma “integração”:

“...entendendo como “integração” uma combinação de três componentes: a coordenação, que é um processo formal de formulação de políticas conduzido dentro do aparelho de governo, e representa uma dimensão horizontal; a consistência, entendida como o compartilhamento de objetivos entre os atores políticos relevantes, representando perspectivas tanto horizontais como verticais; e a coerência, que assegura a promoção sistemática de ações mutuamente reforçadoras ao longo do tempo, pelos atores governamentais e não governamentais, representando a dimensão temporal do processo de integração (OCDE, 2003, em MARTINS, 2003, p. 74).”

Além disso, é importante ressaltar, que a coordenação de políticas públicas permite reduzir incertezas na interação entre os envolvidos possibilitando a integração os aportes especializados (Velarde, 2007). Para Peters (2002), a coordenação permite: a) evitar ou minimizar a duplicação ou sobreposição de políticas públicas; b) reduzir as inconsistências

das políticas; c) assegurar prioridades de políticas e apontar a coesão e coerência entre elas; d) atenuar o conflito político burocrático e; e) promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas. Assim, a coordenação pode possibilitar melhor gestão das políticas, auxílio nos processos administrativos e políticos.

No espaço de ação pública, Cunill Grau (2005) ressalta a importância de contar com um modo articulador capaz de fomentar a articulação e promover a coordenação. Peters (2005) enumera diferentes arranjos capazes de fazer este papel em contextos diversos, entre eles os grupos de trabalho, as forças-tarefas, os comitês interdepartamentais, agências, entre outros. Coordenação que, segundo Peters (2002) pode variar em função do alcance obtido e possui gradientes: desde um nível de "coordenação positiva" - onde há o reconhecimento dos atores e a disposição para cooperar, passando pela "integração das políticas", tal integração implica na articulação de ideias, procedimentos e estruturas dos envolvidos até o que o autor denominou de "estratégia de governo", que envolve o tipo de coordenação mais completa e se vincula a processos conjuntos de elaboração das políticas num marco de plataforma compartilhada acerca de questões de caráter macro, tais como o desenvolvimento econômico e social do país.

Neste sentido, as diferenças dentre os atores, pode possibilitar ganhos produtivos para a gestão do Projeto, de modo, que torna-se importante conceber a coordenação devido importância de compreender as complexidades e desafios de uma gestão pública de forma integralizada, com vistas a minimizar e reduzir eventuais incertezas e conflitos.

No entanto, a coordenação nas organizações públicas não se limita a um problema administrativo. Mais uma vez, devido ao ambiente político, "...políticas, estruturas organizacionais e ações administrativas do cotidiano organizacional são formadas através de uma batalha política na qual o presidente é somente um dos atores". (MARCH & OLSEN, 1989, p. 76-77). Ou seja, o dia a dia da Administração Pública "...baseia-se na interferência política, nos conflitos de interesse, na disputa de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas, etc." Assim a coordenação não se configura apenas como um problema técnico, mas um problema político (GARNIER, 2005, p. 01).

#### *2.4.1 Governança Pública*

Segundo, Silva & Melo (2000) a implementação passa a estar fortemente imbricada em estruturas de governança. Governança entendida enquanto regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e a negociação.

Nota-se na literatura, que a definição de governança não é livre de contestações, pois, tal definição gera ambiguidades entre diferentes áreas do conhecimento. As principais disciplinas que estudam fenômenos de “governança” são as relações internacionais, teorias do desenvolvimento, a administração privada, as ciências políticas e a administração pública (Secchi, 2009).

De forma abrangente e, sem distinguir a área, Ostrom (2005) afirma que governança diz respeito à auto-organização de comunidades a qual, até certa medida, dispensa, mas não exclui, as intervenções dos atores de mercado e do Estado. Nesse sentido, a governança, é entendida como a capacidade que as comunidades têm se organizarem, em diferentes locais e momentos, com o objetivo de gerir um bem comum por meio de condições que o torne mais efetivo, eficiente e estável (Ostrom, 2005).

Desse modo, o termo governança entra no vocabulário da gestão pública nas duas últimas décadas, englobando conceitos contraditórios teoricamente e ideologicamente. Segundo Peters e Pierre (1998), a governança é uma contrapartida à concepção tradicional da administração pública. Seus principais focos de análise são os limites da ação do governo, bem como as relações estabelecidas entre governo e setor privado. Corroborando com Peter e Pierre, Peci *et al.* (2007), afirma que a governança é um movimento que se faz presente nos anos noventa e se refere ao reconhecimento da importância da boa interação entre governo, sociedade civil e setor privado.

Considerando o campo da governança, pode-se também considerar conceito de redes de políticas públicas, considerado por Calmon & Costa (2013), pelo seu caráter inovador, porque combina conhecimentos advindos de diferentes áreas do conhecimento. Tanto a tradição “analítica” quanto a perspectiva da “governança” são incorporadas no estudo de redes de políticas públicas. Mas são trazidos também elementos que são próprios do campo das políticas públicas, da ciência política, da economia e do estudo de relações interorganizacionais.

Segundo Secchi (2013), o termo governança demonstra pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter o direito de influenciar a formulação das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas públicos.

Entretanto, Richards e Smith (2002), contestam esse tipo de entendimento, ou seja, para os autores, o Estado mantém seu papel de liderança na elaboração de políticas públicas, ou seja, o Estado, não perde a importância, mas desloca a sua função primordial da implementação para as funções de coordenação e controle. Assim, a governança pública,

estimula a criação de centros múltiplos de elaboração de políticas públicas, podendo ser em nível local, regional, nacional ou até mesmo, supranacional. Desse modo, o Estado, no entanto, não perde importância, mas sim desloca seu papel primordial da implementação para a coordenação e o controle (Secchi, 2014).

Portanto, percebe-se a ligação da governança com a implementação de políticas públicas, assim como defendido por Silva & Melo (2000), onde a implementação está inerente a governança que, posteriormente, pode fornecer mecanismos de apoio para a cooperação, negociação e, principalmente, para a coordenação, como é o caso de estudo dessa pesquisa. Assim, percebe-se que a ligação entre a implementação de políticas com a articulação, coordenação e, conseqüentemente a governança, possibilitam melhor gestão e alcance dos objetivos de determinada política ou projeto.

## **2.5 Articulação de Políticas Públicas**

A articulação é vista pela crescente necessidade de coordenação do setor público com a sociedade civil e o setor privado, como forma de viabilizar tanto a implementação das políticas como de concebê-las de forma a estarem mais próximas dos interesses e necessidades da população (Mafra & Naves, 2009). Assim, para Oliveira (2004) a articulação é apontada como indispensável entre as políticas públicas sociais como uma das formas de acessar e garantir os direitos sociais.

O tema “articulação de políticas públicas” comum em alguns setores públicos, como, por exemplo, na saúde e educação (Penso *et al.*, 2013), nota-se que o tema, ainda, pouco desenvolvido nas publicações voltadas ao setor rural, especificamente quando se trata de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural no semiárido. Sabe-se que as políticas territoriais têm procurado realizar essa articulação, nas regiões rurais, entretanto, nota-se nas análises dificuldades por parte das políticas territoriais em implantar a articulação de políticas.

Embora existam exemplos práticos de programas governamentais recentes que aplicam o conceito de articulação de políticas públicas, como é o caso do plano “Brasil Sem Miséria (BSM)”, nota-se que poucos estudos das políticas relacionadas ao setor rural refletem uma preocupação com esta questão. De acordo com Lotta & Favareto (2016), o PBSM se desenvolve por meio da articulação de várias políticas visando ao desenvolvimento social da população em diversos setores. Assim, o Plano estrutura cerca de 100 ações agregadas em três

eixos – Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos. Assim, o BSM “é essencialmente um programa de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação de ações desenvolvidas tanto pelo Governo Federal como pelos estados e municípios [...], dentro de uma lógica de atendimento integral a uma determinada camada da população” (Galvão *et al.*, 2012).

A importância da articulação, para esse setor, baseia-se, em parte na articulação dessas instituições e pessoas, constituindo redes sociais em torno de uma ideia, possibilitando o enfrentamento dos problemas sociais. Permite um olhar diferente dos problemas sociais que apresentam características e complexidade crescentes. A complexidade desses problemas não pode ser encarada apenas da ótica de uma política, mas da integração de diversas políticas sociais, pois permitirá compreender e identificar soluções que possibilitem à população uma vida com qualidade, bem como a superação da pobreza e convívio com o semiárido (Junqueira, 2004).

Desta forma, considerando a importância da articulação de políticas, Junqueira (2004), afirma que se faz necessário realizar um projeto articulado das políticas sociais e desenvolvimento urbano. Essa necessidade demanda um esforço para mudanças de práticas, padrões e valores da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas, ou ainda a incorporação de organizações autônomas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas. Considerando então, o estudo de caso dessa pesquisa, tem-se a importância de verificar a implementação do PDHC.

Diante dessa importância, cabe ressaltar, que a articulação e coordenação são diferentes e, possuem características distintas entre si. Desse modo, o quadro a seguir tem por objetivo facilitar a compreensão entre as três definições:

**Quadro 2 – Implementação versus Coordenação versus Articulação**

	<b>Definição</b>	<b>Características</b>
<b>Implementação</b>	Corresponde à execução de atividades com vistas à obtenção das metas definidas no processo de formulação das políticas, que seja baseada em um diagnóstico prévio e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento (Silva & Melo, 2000).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As regras, rotinas e processos sociais são convertidos em ações.</li> <li>- Permite encontrar possíveis falhas que possam impactar negativamente a política.</li> <li>- Se essa fase não for bem executada, pode levar a política a falhas.</li> <li>- Permite ajustar metas e objetivos.</li> </ul>
<b>Coordenação</b>	“A coordenação técnico-política é um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais – políticos e burocratas – de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes; ou seja: não-erráticos, não-superpostos e não-contraditórios, que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo (RUA, 2005, p. 01).”	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processo técnico e político.</li> <li>- Permite reduzir incertezas entre os atores.</li> <li>- Integração os aportes especializados.</li> <li>- Integração de atores em prol de resultados específicos.</li> <li>- Promover uma perspectiva holística que supere a visão setorial e estreita das políticas</li> </ul>
<b>Articulação</b>	A articulação é vista pela crescente necessidade de coordenação do setor público com a sociedade civil e o setor privado, como forma de viabilizar tanto a implementação das políticas como de concebê-las de forma a estarem mais próximas dos interesses e necessidades da população (Mafra & Naves, 2009).	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É tida como uma das formas de acessar e garantir os direitos sociais.</li> <li>- Integração de ações/políticas de diferentes órgãos do governo para benefício social.</li> </ul>

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2019.

### 3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

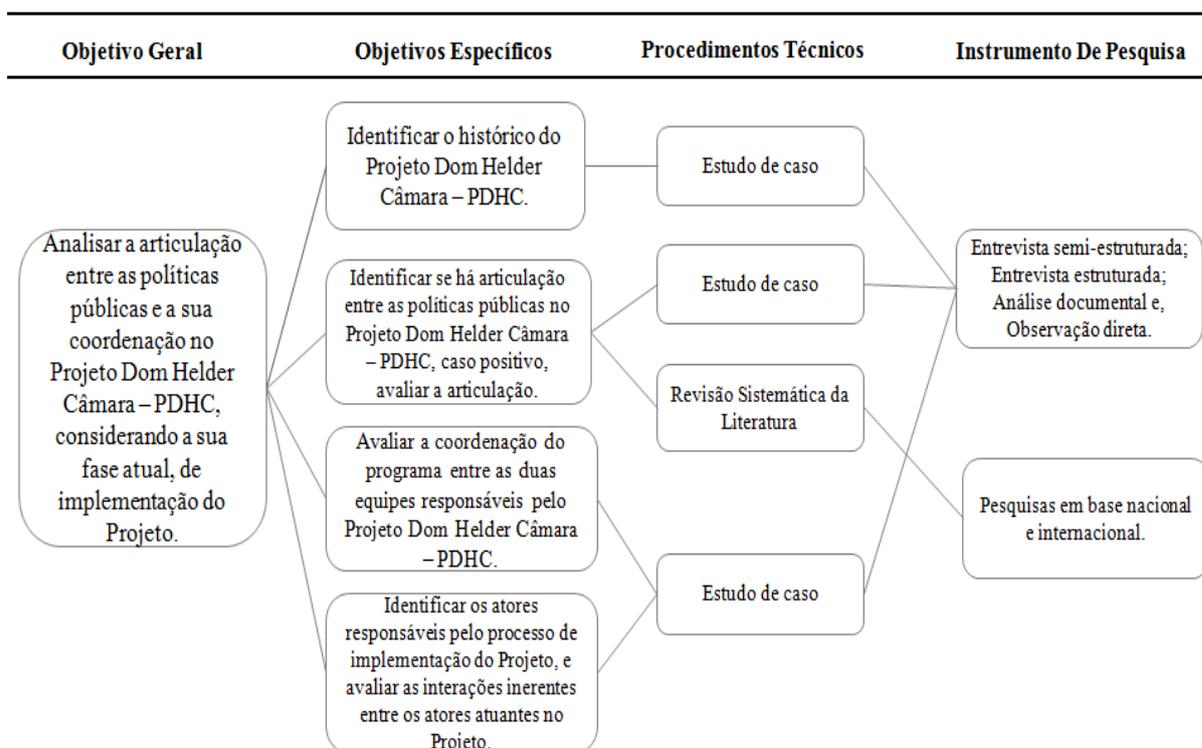
Este capítulo trata dos procedimentos utilizados para coleta e análise dos dados, do desenho de investigação, da abordagem metodológica e os instrumentos de coleta de dados utilizados na presente pesquisa.

Esta pesquisa pode ser classificada conforme o proposto por Silva e Menezes (2005). Do ponto de vista de sua natureza, é aplicada por envolver verdades e interesses locais. De acordo com seus objetivos, é considerada exploratória e descritiva. Quanto à forma de abordagem do problema, classifica-se como qualitativa e quantitativa, considerando os métodos estatísticos utilizados para análise dos dados do questionário estruturado aplicado.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos, a presente pesquisa utiliza: (1) **Estudo de Caso** sobre políticas públicas, desse modo definiu-se como objeto de estudo o Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), com vista a considerar a sua atual fase, de implementação do Projeto. De modo a analisar a articulação e coordenação prevista no projeto considerando a fase da implementação. Considerando o objetivo, de avaliar a articulação e coordenação do Projeto, tem-se como instrumentos de coleta de informações: (a) questionário estruturado (**Apêndice A**) aplicada via Projeto Monitora UnB/Sead, com um total de 1542 beneficiários do PDHC; (b) a entrevista semiestruturada (**Apêndice B**) aplicada à equipe da Secretária de Desenvolvimento Rural (SDR) e, a equipe da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário de Pernambuco (DFDA - PE), bem como aos coordenadores nacional e estadual com ligados do Projeto Monitora UnB/Sead e; (c) análise documental, do Manual de Implementação do Projeto – MIP. (2) **Revisão Sistemática da Literatura** baseada no protocolo de Cronin, Ryan e Coughlan (2008), cujos resultados já foram apresentados no capítulo anterior.

De modo a ilustrar e relacionar os objetivos, procedimentos e instrumentos de pesquisa, adotados neste trabalho, a figura 2 expõe as relações entre cada ação proposta:

**Figura 2 – Relação entre os instrumentos de pesquisa, procedimentos técnicos e os objetivos**



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2019.

Na figura 2, são descritos e relacionados o objetivo geral, objetivos específicos, e os procedimentos técnicos e instrumentos de pesquisa relacionados.

Para alcance dos objetivos propostos nessa dissertação, fez-se necessário a aplicação de questionário *in loco* com diretores, coordenadores e agentes de pesquisas vinculados ao Projeto Dom Hélder Câmara. Desse modo, o questionário foi elaborado de acordo com as atribuições de cada indivíduo inserido no Projeto, com a finalidade de conhecer os aspectos organizacionais e operacionais, bem como, compreender os processos de implementação e de coordenação do PDHC.

A priori, utilizou-se de questionários estruturados e oriundos do Projeto Monitora UnB/Sead, como parte do estudo de caso para conhecimento do Projeto do Hélder Câmara. Desse modo, as perguntas contidas no questionário contaram com questionamentos voltados, exclusivamente, para conhecimento das expectativas das famílias para a fase II do PDHC e, também, para conhecimento de qual a visão as famílias referentes ao projeto, mesmo as que não tenham recebido a fase I do PDHC. Além disso, em como a articulação do Projeto ocorre nos municípios.

O questionário foi aplicado para os agricultores familiares (público-alvo do PDHC) e, uma parte destinada aos responsáveis técnicos e diretamente ligada a prefeitura dos municípios, com o intuito de analisar a articulação. A aplicação desse questionário ocorreu em outubro e novembro de 2018, por meio dos agentes de pesquisa do Projeto Monitora UnB/Sead, em seis estados do Nordeste (Alagoas, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe).

Posteriormente, Para compor os instrumentos e como parte da metodologia dessa pesquisa, buscou-se realizar entrevistas com um questionário semiestruturado, com as duas equipes gestoras do Projeto. A primeira entrevista foi realizada na Secretária de Desenvolvimento Rural (SDR) situada em Brasília – DF, com a equipe responsável pela execução do Projeto Dom Hélder Câmara em Brasília, em junho de 2018, com o objetivo de conhecer e compreender o Projeto como um todo. Posteriormente, realizou-se a ida a Recife – PE, em agosto de 2018, na capital na qual está situada a DFDA – PE, responsável pela gestão geral do PDHC, ou seja, a UGP, sob responsabilidade do Delegado e Diretor-Geral do Projeto e, demais gestores, coordenadores e agentes de pesquisas, nessa pesquisa de campo ocorreu a aplicação do questionário semiestruturado.

Nos questionários semiestruturados os dados foram gravados, tabulados e, ao fim, analisados por meio da técnica denominada análise de conteúdo, proposta por Bardin (2006), considerando as fases propostas pelo autor, de análise das coletas de dados, utilizou: pré-análise; exploração; interpretação e tratamento dos resultados.

### **3.1 Categorização da Análise de Conteúdo**

Realizou-se a coleta das informações, utilizando-se os instrumentos de pesquisa previstos a cada etapa de coleta, a seguir são descritos os procedimentos realizados para obter os resultados da análise de conteúdo conforme o protocolo de Bardin (1977). Dessa forma, optou-se, nesta pesquisa, pela apresentação dos resultados em categorias com base na técnica de análise categorial temática de Bardin (1977).

O quadro 3 apresenta os comparativos das categorizações a priori utilizadas para se formular os instrumentos de pesquisas com base no referencial teórico, e as categorias temáticas para análise dos resultados, constituindo-se a análise de conteúdo pelas categorias apriorística e a posteriori.

**Quadro 3 – Categorias das Análises de Conteúdo**

<b>Categorias a priori</b>	<b>Categorias analíticas apriorística e a posteriori</b>
<b>Categoria 1 – Políticas Públicas</b>	Categoria 1 – Identificação e Caracterização Geral do Projeto Dom Hélder Câmara - PDHC
<b>Categoria 2 – Implementação</b>	Categoria 2 – Processos da fase de Implementação
<b>Categoria 3 – Articulação</b>	Categoria 3 – Atores inerentes ao Projeto Dom Helder Câmara
<b>Categoria 4 – Coordenação</b>	Categoria 4 – Relação entre os atores do Projeto
<b>Categoria 5 – Identificação e Caracterização Geral do Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC</b>	Categoria 5 – Identificação das relações de coordenação
	Categoria 6 – Informações
	Categoria 7 – Falhas técnicas e políticas

**Fonte:** Elaborado pela autora, 2019.

As categorias descritas apresentam os comparativos das categorizações a priori utilizadas para as categorias temáticas para análise dos resultados, constituindo-se a análise de conteúdo pelas categorias apriorística e a posteriori.

#### 4. REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

Com objetivo o objetivo de conhecer as políticas públicas inerentes no semiárido e os artigos publicados sob essa temática, utilizou-se da revisão sistemática, na qual foi possível compreender as áreas de pesquisa sobre o tema na academia e encontrar lacunas de pesquisas referentes as políticas públicas no semiárido. Para a revisão sistemática, foi utilizado o protocolo de Cronin, Ryan e Coughlan (2008) para selecionar os artigos. Para garantir a adequada confiabilidade e validade do método empregado, o critério utilizado na pesquisa seguiu as seguintes etapas: (i) formular a pergunta de pesquisa; (ii) definir critérios de inclusão ou exclusão; (iii) selecionar e acessar a literatura; (iv) avaliar a qualidade da literatura incluída na avaliação; e (v) analisar, sintetizar e divulgar os resultados.

Segundo, Webster e Watson (2002) a revisão sistemática de literatura foi proposta como primeira etapa desta pesquisa, pois é considerada o início para uma pesquisa científica, e se apresenta, geralmente, com caráter exploratório. Ainda, conforme Webster e Watson (2002), a revisão bibliográfica deve ser executada de forma sistemática para sua confiabilidade, e assim permitir que outros pesquisadores possam fazer uso desses resultados com maior confiabilidade e aproveitar outros estudos já concluídos.

Uma revisão sistemática adequada é baseada na formulação de uma pergunta bem estruturada, pois define as estratégias para identificar os estudos que irão participar e quais serão os dados que necessitam ser coletados de cada trabalho (Cordeiro *et al.*, 2007).

Segundo definem Cook *et al.* (1997), revisões sistemáticas são investigações científicas com métodos prévios de planejamento e a montagem de estudos originais sobre o assunto. Nesse sentido, o levantamento do estado da arte por revisões sistemáticas propostas neste estudo implica formar um referencial consistente de um apanhado de publicações visando delinear tendências dos temas abordados e encontrar lacunas de pesquisas a serem exploradas num esforço de investigação de estudos preliminares. Nas revisões sistemáticas, os “sujeitos” da investigação são os estudos primários (unidades de análise) selecionados por meio de método sistemático e pré-definido (Cordeiro *et al.*, 2007).

O estudo das publicações referentes às políticas públicas no semiárido teve o objetivo conhecer as abordagens do nesse campo de estudo, além de permitir conhecer projetos e políticas públicas presentes no semiárido, o que possibilitou o conhecimento sobre os gargalos na academia e a carência da população quanto ações que possibilitem a convivência com a seca e erradicação da pobreza rural. Dessa forma, nos tópicos a seguir, serão apresentados os critérios utilizados para as etapas propostas.

#### 4.1 Políticas Públicas no Semiárido brasileiro: uma abordagem histórica

O Semiárido brasileiro ocupa uma área de 969.589 km<sup>2</sup> que inclui um total de dez estados, sendo em maior parte localizados na região nordeste do Brasil. O Semiárido é composto pelos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, a maior parte da Paraíba e Pernambuco, Sudeste do Piauí, Oeste de Alagoas e Sergipe, região central da Bahia e uma faixa que se estende no norte de Minas Gerais e do Espírito Santo (BRASIL, 2005).

Esse território é caracterizado por se apresentar como uma região de quadros climáticos extremos, o conhecido binômio seca-chuva, sendo os efeitos provocados pelas secas, um dos maiores passivos sociais do país (Travassos *et al.*, 2013). Essas especificidades levaram o semiárido a ser caracterizado pela ausência de períodos chuvosos e carência de políticas públicas voltadas ao provimento de ações capazes de enfrentar as adversidades oriundas da estiagem que aponta para a inviabilidade do desenvolvimento das áreas afetadas pela ausência e irregularidades de chuvas, impondo inúmeras dificuldades à população (Silva *et al.*, 2016). De modo que, a natureza da região semiárida foi classificada por muitos observadores como improdutiva, hostil e marcada pela fome da população (Ribeiro, 1999).

Os primeiros relatos de seca ocorreram entre 1723 e 1729, foram transcritos a partir de documentos oficiais enviados ao rei, junto às solicitações de auxílio e alegação do sofrimento vivido na Capitania, em virtude da fome ocasionada pela grande seca. Por conseguinte, tal fato gerou a falta de mão de obra devido a morte dos escravos, deixando os engenhos em ruínas (Alves, 2003). Este problema, por muitas vezes, recebeu o não reconhecimento ou priorização das autoridades de acordo com Silva *et al.* (2016).

Nos últimos trinta anos, essa região vem sendo marcada por uma série de acontecimentos sociais a nível nacional e regional, e que impulsionou a visão da convivência com o semiárido ao invés do combate à seca, com o protagonismo de diversos atores empenhados em transformar a realidade local (Pontes & Campos, 2013).

Além disso, com a atuação desses atores, nota-se que “muitas ações de combate a esse impacto já foram planejadas, entretanto, essas ações não foram suficientes para suprir tamanho problema” (SANTOS *et al.*, 2014 p. 156). Nas últimas décadas, em especial, vários estudos têm sido realizados com ênfase na exteriorização da inserção de elementos mitigadores dos efeitos das secas, e em como conviver com o fenômeno (Figueiredo *et al.*, 2016).

Campos (2014) evidencia a importância do estudo das políticas públicas para o semiárido por meio de uma abordagem histórica dessas políticas, de modo a dividi-la em

fases, ou períodos, para fins de melhor entendimento dos processos. Ressaltando, que não existe um limiar fixo de separação entre os períodos, pois as mudanças ocorrem lentamente em decorrência de debates entre políticos e intelectuais, e da reflexão sobre os resultados das próprias políticas praticadas.

Nesse sentido, tem-se divisão das políticas públicas destinadas ao Nordeste brasileiro, no século passado, fortemente elaboradas sob a ótica do combate à seca (Campos, 2014). A evolução dessas políticas fomentou várias propostas para a periodização dos períodos entre as décadas de 1970 e 1990 (Andrade, 1970; Carvalho, 1988; Magalhães; Glantz, 1992).

A priori, Carvalho (1988) propõe a periodização das políticas públicas em quatro fases: 1) a presença governamental até 1950; 2) a mudança de padrão, de 1950 a 1959; 3) a modernização com reformas de 1959 a 1964; e 4) a modernização conservadora, decorrente da implantação do regime militar.

É importante destacar, no que tange a classificação dos períodos em que foram instituídas as políticas de seca, destaca-se que o processo teve início ainda no período do Brasil Colônia, não pela existência de políticas de combate à seca, mas por representar o período que a sociedade e o governo tomaram conhecimento do problema no semiárido, segundo Campos (2014).

Os estudos sobre as políticas públicas para o semiárido têm privilegiado uma abordagem histórica, identificando fases e períodos distintos da atuação governamental na região, com o objetivo de compreender processos, mudanças, tendências e padrões. Ao longo das últimas décadas, observa-se o desenvolvimento da literatura propondo periodizações das políticas destinadas ao Nordeste brasileiro (ANDRADE, 1970; CARVALHO, 1988; MAGALHÃES; GLANTZ, 1992; CAMPOS, 2014), não havendo, no entanto, um limiar fixo de separação entre os períodos.

Campos (2014) aborda a importância de estudar a história dessas políticas em fases, ou períodos, para fins de melhor entendimento dos processos. Ressaltando, que não existe um limiar fixo de separação entre os períodos, pois as mudanças ocorrem lentamente em decorrência de debates entre políticos e intelectuais, e da reflexão sobre os resultados das próprias políticas praticadas.

Nesse sentido, tem-se divisão das políticas públicas destinadas ao Nordeste brasileiro, no século passado, fortemente elaborada sob a ótica de combate à seca (CAMPOS, 2014). A evolução dessas políticas fomentou várias propostas para a periodização dos

períodos entre as décadas de 1970 e 1990 (ANDRADE, 1970; CARVALHO, 1988; MAGALHÃES; GLANTZ, 1992).

As análises possuem uma tônica comum, voltadas às políticas de combate às secas. Andrade (1970), por exemplo, estruturou-as em quatro fases: 1) humanitária; 2) intervenção e sistematização com estudos e obras, também denominada fase hidráulica; 3) diferenciação; e 4) integração do desenvolvimento regional e promoção universitária. Carvalho (1988), da mesma forma, propõe a periodização das políticas públicas também em quatro fases, embora sejam distintas da periodização inicial de Andrade: 1) a presença governamental até 1950; 2) a mudança de padrão, de 1950 a 1959; 3) a modernização com reformas de 1959 a 1964; e 4) a modernização conservadora, decorrente da implantação do regime militar.

Posteriormente, Magalhães e Glantz (1992), classificam as políticas em seis fases: 1) a fase de estudos; 2) a fase de engenharia de recursos hídricos; 3) a fase ecológica; 4) a fase de desenvolvimento econômico; 5) a fase de desenvolvimento socioeconômico; e 6) a fase de desenvolvimento sustentável. Segundo Campos (2014), a primeira fase destacada por Magalhães e Glantz (1992) considera o período de 1877 a 1906, quando várias comissões foram ao Nordeste com o objetivo de propor soluções para o problema das secas. O período de 1906 a 1945, considerada a fase de engenharia de recursos hídricos, marcada, principalmente, pela política de construção de açudes. O período de 1945 a 1950, conhecida como a fase ecológica é caracterizada pelo desenvolvimento de práticas agrícolas que fossem adaptadas às especificidades da região.

A análise desenvolvida por Campos (2014) destaca cinco períodos: 1) Defrontando-se com as secas (1583-1848); 2) A busca do conhecimento (1849-1877); 3) A hidráulica da solução (1877-1958); 4) A política do desenvolvimento em bases regionais (1959-1991); 5) O gerenciamento das águas e as políticas sociais (1992). Na visão de Campos (2014), o primeiro período (1583-1848), caracteriza-se pelos primeiros registros oficiais da seca nessa região ainda na fase do Brasil Colônia. O segundo período (1849-1887) teria sido fortemente estruturado pelo marco da abertura de sessões do Instituto Histórico Geográfico (IHGB) em 15 de dezembro de 1849, pelo imperador Pedro II. Esta fase destaca-se pelos debates sobre as secas, questionando-se em que medida as secas eram um problema nacional que deveria ser objeto de políticas públicas.

Durante o terceiro período, entre 1877 e 1958, tem-se o posicionamento efetivo do governo central para criar uma política de redução da vulnerabilidade do semiárido às secas. Neste momento, foi predominante o paradigma da construção de reservatórios. No século passado, o quarto período (1959-1991), foi impulsionado pelos pensamentos de Celso Furtado

sobre o desenvolvimento econômico equilibrado da região, bem como o fortalecimento da Sudene para fundamentação de novas políticas. Por fim, o quinto período (1992), foi marcado pela Conferência Rio92, na qual foi formulada a Agenda 21, que possibilitou uma mudança significativa na prática das políticas, com ações voltadas ao combate da pobreza rural, à seca e a gestão hídrica das águas e com a formulação de políticas sociais.

Nessa linha histórica, é importante destacar o relatório para o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado (1959), que começa por negar as visões correntes de que o problema econômico e social do Nordeste decorria das secas. Negava, assim, a solução hidráulica através da construção de açudes, o que vinha sendo feito pelo governo federal através do DNOCS. O relatório ganhou visibilidade com a possibilidade de desenvolvimento do semiárido, na qual Furtado, aponta três eixos principais e simultâneos de ação transformadora no Nordeste: transferência de cursos, maior participação industrial e modificações estruturais visando o ser humano.

Diante essa trajetória, Santos *et al.* (2014) chama a atenção para os diversos conflitos e eventos relacionados com a escassez de água. Esses conflitos, além de provocar inúmeros problemas de justiça ambiental, causam impactos desiguais nos grupos sociais que há décadas vem sendo castigados com a falta de recursos. Nesse sentido, os autores ressaltam que apesar da evolução histórica, apresentada, desde o Brasil Colônia, tem-se a importância do papel do Estado na formação de políticas para o desenvolvimento do semiárido.

Segundo Pontes e Campos (2013), a história das políticas brasileiras no semiárido, tiveram por característica efetivar as estratégias para combater a seca. Como marco tem-se a criação do Instituto de Obras Contra as Secas (IOCS), em 1909, que posteriormente, em 1945, viria a se denominar Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Com toda a importância que tiveram por seus relevantes estudos, suas ações basicamente eram construção de estradas e açudes. No quadro a seguir, tem-se a organização das políticas públicas por período e, seus respectivos governos, que permite compreender as divisões e implantação das políticas ao longo das décadas:

**Quadro 4 – Cronologia das Políticas Públicas de Combate a Seca**

<b>Ano</b>	<b>Evento/Instituição</b>	<b>Governo</b>
1909	Criado o IOCS, construindo 16 açudes	Nilo Peçanha
1918/1922	Criada a Inspeção Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS)	Epitácio Pessoa
1915/1919	Concluídas as represas começadas no Século XIX	Venceslau Brás / Delfim Moreira da Costa Ribeiro / Epitácio Pessoa
1920	Criada a Caixa de Socorro as Secas	Epitácio Pessoa
1922	60% da Paraíba é oficializada como área de seca	Epitácio Pessoa
1932/1935	Campos de concentração / frentes de trabalho	Getúlio Vargas
1936	Delimitado o Polígono das Secas	Getúlio Vargas
1945	Criado o DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra a Seca)	Getúlio Vargas / Eurico Gaspar Dutra
1946	Delimitado o Polígono das Secas / Criado o Banco do Nordeste	Eurico Gaspar Dutra
1951	Re-delimitação do Polígono das Secas	Getúlio Vargas
1959	Criada a SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste)	Juscelino Kubitschek
1969	DNOCS constrói 8.299 poços	Governo Militar
1990	Fechado o DNOCS	Fernando Collor
2001	Fechamento da SUDENE e Criação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste (ADENE)	Fernando Henrique
2008	Reabertura da SUDENE	Luis Inácio Lula da Silva

Fonte: Villa (2000).

Como enfatizada na periodização defendida por Campos (2014), historicamente, as políticas de combate à seca atuavam com soluções tecnológicas descontextualizadas, sem preocupação com o desenvolvimento da economia local e desprovidas da atenção aos saberes e práticas locais. Neste aspecto, pode-se considerar o fator sociocultural como elemento indissociável para utilizar os saberes tradicionais dos atores e sujeitos relacionados: o lugar como oportunidade do evento, como espaço de construção da identidade local e o *habitus* das comunidades (Pontes e Campos, 2013).

Nos últimos trinta anos, essa região vem sendo marcada por uma série de acontecimentos sociais que impulsionaram a visão da convivência com o semiárido ao invés do combate à seca, com o protagonismo de diversos atores empenhados em transformar a realidade local (Pontes & Campos, 2013). Políticas visando melhorar a perspectiva de convivência foram desenvolvidas e implementadas na região (Carvalho *et al.*, 2017). A “coexistência” passou do conceito à ação política, como consequência de transformações

estruturais, agroecológicas, sociais e gerenciais, em combinação com o fortalecimento de mecanismos de reciprocidade comunitária. Desde então, segundo Figueiredo *et al.* (2016) vários estudos têm sido realizados com ênfase na exteriorização da inserção de elementos mitigadores dos efeitos das secas, e em como conviver com o fenômeno.

Para Silva (2008) as transições paradigmáticas no semiárido estão fincadas no tripé economia, política e conhecimento (saberes e tecnologias), onde se pode: identificar e compreender o crescente pensamento sobre a realidade do semiárido e as alternativas propostas. Estas contribuições estão sendo cada vez mais resgatadas e fortalecidas, principalmente após o advento das questões ambientais e da valorização da cultura local, fundamentando a construção de diversas alternativas de desenvolvimento para o semiárido (Pontes & Campos, 2013).

Dessa forma, Pontes & Campos (2013), consideram que um dos principais fundamentos para a evolução do paradigma da convivência com o semiárido é a inter-relação entre os saberes e práticas tradicionais contextualizados com os conhecimentos científicos e alternativas tecnológicas vinculando às múltiplas dimensões da realidade (conhecidas como tecnologias sociais): ambiental, social, cultural, política e econômica.

Os estudos sobre as políticas públicas para a região têm apontado esta mudança na abordagem de convivência com o semiárido como alternativa às ações de enfrentamento das secas. Além disso, a literatura mais recente tem trabalhado de forma incipiente o conceito de articulação de políticas públicas, buscando destacar a necessidade de políticas que atendam a necessidade da sociedade.

Nesse cenário de mudança de paradigma no semiárido, a Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), com cerca de 15 anos de existência, é conhecida como uma rede de articulação política com mais de mil entidades e representa uma parcela significativa da sociedade civil no contexto do semiárido, incluindo Organizações não governamentais (ONG's), sindicatos de trabalhadores rurais, cooperativas, movimentos sociais, pastorais, associações, igrejas etc. Mantém relações com a cooperação internacional e com instâncias de governo, tanto para reivindicação de políticas públicas como para financiamento de programas, em confluência de discussões, avaliações e integrações. Possuir mobilizações em torno de causas do semiárido, para conseguir mais recursos e espaço político, principalmente na implementação das Tecnologias Sociais (Campos, 2014).

A ASA enquanto articulação e propõe o Programa um Milhão de Cisternas (P1MC) tem como pressuposto para a histórica insegurança hídrica para as famílias rurais nordestinas é reflexo de um conjunto de negações: o semiárido sempre foi economicamente explorado

pelas elites regionais e marcado pela ausência de políticas públicas e ações estruturadoras para garantir água à sua população. Uma das maiores carências era a família ter um reservatório em sua casa, para ter acesso descentralizado a este recurso hídrico. Segundo Pontes e Campos (2013), o P1MC como política pública tem caráter inédito, pois foi construída a partir da sociedade civil organizada em rede.

Pérez-Martin *et al.* (2017), em uma análise comparativa, das transformações que ocorreram em 10 territórios do semiárido, durante dois períodos de tempo: PI (1973-2001), quando as políticas de “desenvolvimento” visavam quase exclusivamente “combater a seca e seus efeitos”; e PII (2002-2016) quando um conceito de coexistência com formulação de política informada de semiaridez. Tem-se uma melhoria substancial no acesso à infraestrutura hídrica. Como tal, a “coexistência” passou do conceito à ação como consequência de transformações estruturais, agroecológicas, sociais e gerenciais, em combinação com o fortalecimento de mecanismos de reciprocidade comunitária.

Dessa forma, a partir das últimas décadas do século XX, mudou-se a forma de se olhar para o Semiárido. Políticas visando melhorar a perspectiva de convivência foram desenvolvidas e implementadas na região (Carvalho *et al.*, 2017).

#### **4.2 Outras Políticas atuantes no Semiárido**

Com a abordagem de políticas no semiárido, encontra-se o foco nos territórios rurais. Nesse sentido, o território é tido como o lugar por excelência da articulação das políticas públicas (Araújo, 2007). Assim o mesmo, trata-se de um ponto de partida relevante para ser explorado, pois recoloca a questão das várias territorializações e a maneira de abordá-las. Como o significado do território é dado, em última instância, pelas populações nele residentes, trata-se de buscar formas institucionais através das quais, essas populações possam ordenar e manifestar as suas demandas por políticas públicas (Delgado *et al.*, 2007).

Considerando as demandas da população do local, Delgado *et al.* (2007), afirmam que é justamente na base local/territorial que se dá, efetivamente, o processo de articulação de políticas. Delgado *et al.* (2007), informa sobre o cruzamento de programas sociais e setoriais, como o Bolsa Família, o Luz para Todos, o Programa Nacional Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Reforma Agrária, a Previdência Social Rural, mostraram que esse “*mix*” de políticas passou a ser acionado pelos agricultores familiares e assentados

rebatendo fortemente no cálculo estratégico dos mesmos sobre sua capacidade de permanência e reprodução nessas áreas.

Uma inovação recente nas políticas públicas do Governo Federal foi o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) lançado em 2011, que previa uma rota de inclusão produtiva para as áreas rurais, com especial ênfase para o semiárido. O plano procurava direcionar políticas públicas de forma focalizada e sequencial, de forma a estimular as famílias rurais em situação de extrema pobreza a incrementarem suas atividades produtivas de subsistência.

O pacote de políticas públicas na área rural, com ênfase na inclusão produtiva, previa especialmente os seguintes aspectos de acordo com Melo (2015):

- a) Busca ativa: incluir no Cadastro Único dos Programas Sociais (CADÚNICO) as famílias que porventura ainda não recebiam benefício do Programa Bolsa Família.
- b) Recebimento de benefício especial para superação da extrema pobreza, por meio do Programa Bolsa Família.
- c) Contratação por meio de chamadas especiais de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para atender as famílias rurais em condição de extrema pobreza, de forma individualizada e contínua, iniciando com diagnóstico e elaboração de projetos produtivos de baixo investimento. Parte das chamadas<sup>1</sup> eram voltadas exclusivamente para mulheres, e povos e comunidades tradicionais.
- d) Água para Todos: levar para as famílias que já tinham cisternas de reserva de água para consumo humano, também tecnologias de água para produção de alimentos e criação de animais.
- e) Fomento para as atividades produtivas rurais: no valor de R\$ 2.400,00 (a fundo perdido), transferidos em 3 parcelas, a fim de viabilizar a implantação dos projetos produtivos desenhados pela assistência técnica, como a compra de insumos e equipamentos. Em 2013, o valor foi elevado para R\$ 3.000,00 para os agricultores com acesso para água para produção no semiárido.
- f) Recebimento de sementes adaptadas ao semiárido produzidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
- g) Em caso de excedente da produção, para além das necessidades de subsistência das famílias, os técnicos procuravam direcionar a produção para os mercados

---

<sup>1</sup> Refere-se a publicação de um edital cuja finalidade é a ampla divulgação, para assegurar a publicidade dos atos da administração pública.

institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Considerando as políticas para os territórios rurais do semiárido, Buainain e Garcia (2013) destacam as estratégias de estímulo da demanda por produtos da agricultura familiar. Nesta linha destaca-se o PAA, criado em 2003, integrado àquelas do Programa Fome Zero. Considerando-se que parcela significativa dessa população vive em pequenos municípios, o programa visa formar estoques de alimentos produzidos pela agricultura familiar ou mesmo realizar a compra direta, a preços mais compatíveis com a realidade local (MDA/SAF, 2011). Em 2009 foi alterado ainda o PNAE para que no mínimo 30% dos recursos destinados às prefeituras para alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando os assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais (MDA/SAF, 2011). Assim, ações como os mercados institucionais descritas anteriormente podem permitir que agricultores familiares excluídos dos mercados tradicionais possam ter uma opção de mercado via políticas públicas.

Os conhecimentos e práticas contextualizadas estão em debate nas variadas entidades que estudam e atuam no semiárido desenvolvendo técnicas adaptadas à semiaridez, já que a estiagem é uma peculiaridade natural do clima regional. Segundo Lassance Jr. & Pereira (2004), são conhecidas como Tecnologias Sociais e estão inseridas por todo lugar, mas, por serem extremamente simples, nem sempre o *status* de tecnologia lhes é facilmente atribuído.

A sua área de atuação é diversa, pode ser na agricultura, segurança hídrica, saúde, educação. Na dimensão científico-tecnológica, as tecnologias sociais estão relacionadas com a Rede de Tecnologia Social (RTS) que estabelecem o seu marco analítico-conceitual e substanciam o seu caráter de rede. As tecnologias aparecem como solução eficaz para problemas sociais e como vetor para adoção de políticas públicas (Dagnino *et al.*, 2010).

A definição de tecnologia social é multidisciplinar. Contudo, acolhe-se o conceito: produtos, técnicas ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que representem efetivas soluções de transformação social. “São práticas baseadas na disseminação de soluções para problemas voltados a demandas de alimentação, educação, energia, habitação, renda, recursos hídricos, saúde, meio ambiente, que aliam saber popular, organização social e conhecimento técnico-científico, promovendo a inclusão social” (SELVA *et al.*, 2011, p. 05-06).

### 4.3 Procedimentos metodológicos da Revisão Sistemática

Para alcançar o objetivo proposto neste trabalho e para conhecer as políticas públicas voltadas para o semiárido brasileiro, utilizou-se, primeiramente, o procedimento técnico da revisão de literatura, o qual possui basicamente duas perspectivas: (a) revisões de tópicos que possuem conhecimento acumulado, que requerem análise e síntese; e, (b) revisões de assuntos emergentes, cuja contribuição é a exposição de fundações teóricas potenciais (Webster & Watson, 2002).

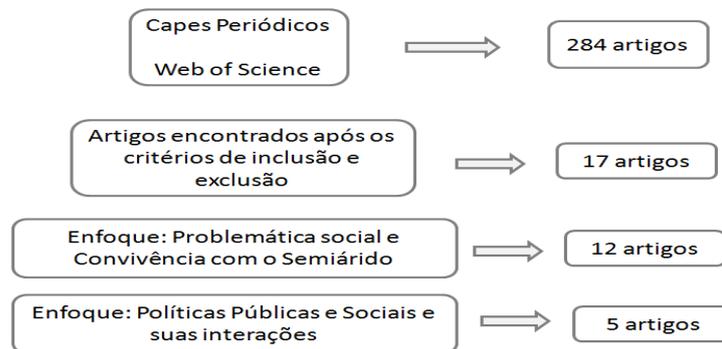
Dessa forma, utilizou-se dois tipos de revisão de literatura, conforme ressaltam Cronin *et al.* (2008): (a) revisão narrativa ou tradicional da literatura; e, (b) revisão sistemática da literatura. O primeiro tipo sumariza a literatura, embora não deixe explícito ao leitor os critérios utilizados para a seleção das fontes. Já a revisão sistemática, utilizada na segunda parte desse artigo, usa uma abordagem bem definida para revisar a literatura, seguindo um protocolo para selecionar e analisar as fontes (Cronin *et al.*, 2008).

No caso da revisão sistemática da literatura, esta é extensivamente utilizada no campo da medicina em testes clínicos (DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO *et al.*, 2011; HIGGINS; GREEN, 2011). No campo das ciências sociais, este tipo de procedimento é relativamente recente (Velamuri *et al.*, 2011). Cronin *et al.* (2008) propuseram um protocolo de revisão sistemática baseado naquele utilizado na área de medicina e proposto por Higgins & Green (2011), envolvendo as seguintes etapas:

- a) Formulação da questão de pesquisa;
- b) Definição de um conjunto de critérios de inclusão e exclusão;
- c) Seleção e acesso da literatura;
- d) Avaliação da qualidade da literatura incluída na revisão; e,
- e) Análise, síntese e disseminação dos resultados.

Assim, baseado neste protocolo, apresenta-se a síntese dos procedimentos desta pesquisa na Figura 3:

**Figura 3 – Resultado da busca da Revisão Sistemática**



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2018.

- a) **Definição da questão da pesquisa:** Quais as abordagens e os estudos voltados para as políticas públicas no semiárido?
- b) **Definição do conjunto de critérios de inclusão e exclusão:** Os critérios abrangem as bases científicas selecionadas, período de publicação, tipos de artigos e palavras-chave. Definiu-se que a pesquisa ocorreria nas bases científicas: CAPES Periódicos e *Web of Science*, considerando artigos multidisciplinares e artigos de periódico, excluindo teses, dissertações e resumos. Após a definição das bases, estabeleceu-se o período de publicação, o qual abrange os artigos publicados de 2011 a 2017. Quanto às palavras-chave, foram definidas com base na questão da pesquisa, as palavras: políticas sociais; políticas públicas; semiárido.
- c) **Seleção e acesso da literatura:** Conforme citado anteriormente, a localização dos artigos ocorreu por meio da busca na base CAPES PERIÓDICOS e *Web Of Science*. Nessas bases de pesquisa, utilizou-se a busca avançada e encontrou-se um total de 284 artigos a partir das palavras-chave: políticas sociais, políticas públicas e semiárido, sendo utilizado o recurso “AND” para as palavras-chaves, especificando o período de publicação 2011-2017.
- d) **Avaliação da qualidade da literatura incluída na revisão:** Para seleção da literatura que foi incluída na revisão, usou-se alguns critérios de exclusão e inclusão de artigos. Como por exemplo, de acordo com o período, correspondente a 2011 até 2017, foram selecionados apenas artigos publicados em periódicos. Desta forma, chegou-se a um total de 284 artigos. Posteriormente foram eliminados 266 artigos por não se encaixarem adequadamente no tema de estudo, ou seja, artigos em que o conteúdo não abordava diretamente as políticas públicas e sociais e suas interações com o semiárido. Além de considerar nos critérios de exclusão as teses, dissertações e resumos, tal

seleção foi realizada após a análise dos resumos e introdução e tópicos de desenvolvimento / discussão do texto. Por fim, chegou-se ao número total de 17 artigos.

- e) **Análise, síntese e disseminação dos resultados:** Esta fase abrangeu a análise detalhada de cada artigo, necessária para a análise e interpretação dos trabalhos publicados e para que se alcançasse os objetivos propostos no trabalho. Dessa forma, elaborou-se tabelas com temas abordados na academia dentre o período de 2011 a 2017 e seus respectivos autores; as principais políticas trabalhadas e as principais abordagens no contexto. Dessa forma, os resultados foram analisados, possibilitando sua discussão na próxima seção, apontando para algumas lacunas na literatura, as quais podem ser desenvolvidas em estudos futuros.

#### 4.4 As Análises das Políticas Públicas no Semiárido

Esta seção apresenta os resultados dos artigos selecionados para a análise, considerando-se o protocolo de revisão sistemática. Desse modo, foram evidenciados os principais critérios abordados para seleção. No quadro a baixo, tem-se a relação de artigos selecionados no presente estudo:

**Quadro 5 – Resultado da Revisão Sistemática**

<b>Título</b>	<b>Autores</b>	<b>Ano</b>	<b>Enfoque</b>
As Políticas Públicas para a Agricultura Familiar Brasileira em Clima Semiárido: do Combate à Convivência	Daniel Alves Campelo.	2013	Problemática social e Convivência com o Semiárido
Convivência com o Semiárido: Potencialidades, Limitações e Ações	Emilio Tarlis Mendes Pontes; Hernani Loebler Campos.	2013	
Desenvolvimento Rural do Semiárido Brasileiro: Transformações Recentes, Desafios e Perspectivas	Antonio M. Buainain; Junior R. Garcia.	2013	
Secas, Desertificação e Políticas Públicas no Semiárido Nordestino Brasileiro	Ibrahim Soares Travassos; Bartolomeu Israel de Souza; Anieres Barbosa da Silva.	2013	
Secas e Políticas Públicas no Semiárido: Ideias, Pensadores e Períodos	José Nilson B. Campos.	2014	

As Políticas Públicas no Semiárido Brasileiro	Pinto; Amaral; Oliveira; Lima.	2016	Problemática social e Convivência com o Semiárido
Agroecology, Public Policies and Labor-Driven Intensification: Alternative Development Trajectories in the Brazilian Semi-Arid Region	Paulo Ferreira; Petersen; Luciano M. Silveira	2016	
As representações territoriais e o processo de gestão do semiárido brasileiro (Sertão), 1985-2016	Sidclay Pereiras	2016	
Os Paradigmas da Seca no Semiárido Brasileiro: das Políticas de Combate à Concepção de Convivência com o Fenômeno	Bruno Clayton Oliveira da Silva; Ana Maria Jerônimo Soares; Ranyére Silva Nóbrega.	2016	
Agroecological and Social Transformations for Coexistence with Semi-Aridity in Brazil	Aldrin M. Pérez-Marin, Paul Rogé, Miguel A. Altieri, Luis F. Ulloa Forero, Luciano Silveira, Victor M. Oliveira and Barbara E. Domingues-Leiva.	2017	
Mobilização social e ação coletiva no Semiárido Brasileiro: convivência, agroecologia e sustentabilidade	Paulo Cesar Oliveira Diniz; Jorge Roberto Tavares De Lima.	2017	
Tecnologias Sociais de Convivência com o Semiárido na Região do Cariri Cearense	Aline Bezerra de Sousa; Celme Torres Ferreira da Costa; Paulo Renato Alves Firmino; Vanessa de Souza Batista	2017	Políticas Públicas e Sociais e suas interações
Droughts and governance impacts on water scarcity: an analysis in the Brazilian semi-arid	A. C. S. Silva, C. O. Galvão, G. N. S. Silva	2015	
Verso e Reverso das Políticas Públicas de Água para o Semiárido Brasileiro	Andrea Carla de Azevêdo	2015	
Acesso à água proporcionado pelo Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido: Um Milhão de Cisternas Rurais: combate à seca ou ruptura da vulnerabilidade?	Uende Aparecida Figueiredo Gomes, Léo Heller	2016	
Uma Visão Crítica Acerca das Políticas Públicas para o Semiárido.	Inaldo Moreno de Sousa.	2016	
O Programa Um Milhão de Cisternas (PIMC): Uma Alternativa de Convivência com o Semiárido Na Comunidade Agreste de Baixo – São Miguel/RN	Ronaldo Valentim de Carvalho; Francisca Elizonete de Souza Lima; Rafael Pereira da Silva	2017	

Fonte: Elaborada pela autora, 2018.



Inicialmente, a divisão dos artigos em dois enfoques foi realizada com o objetivo de auxiliar a compreensão dos estudos. O primeiro enfoque “Problemática social e convivência com o semiárido”, no qual enquadra-se o maior número de artigos da revisão, com um total de 12 artigos, refere-se aos estudos centrados na abordagem de tecnologias e inovações que sejam diretamente para lidar com o semiárido. Posteriormente, no segundo enfoque “Políticas Públicas e Sociais e suas interações”, com um total de 08 artigos, estão os estudos que tratam de forma mais enfática as políticas públicas para o semiárido, considerando as políticas públicas com abordagens territoriais e demais interações.

Diante desses dois enfoques apresentados, é importante ressaltar, que apesar dos artigos enquadrados no primeiro enfoque, terem referências do termo “políticas públicas” o mesmo, não trazem de forma direta a discussão relativa às políticas do semiárido como todo. No segundo enfoque, os estudos buscam analisar de forma mais profunda as políticas da região, apresentando uma visão mais crítica sobre as políticas públicas no semiárido.

### **1º Enfoque: Problemática social e convivência com o semiárido**

Os 12 artigos com enfoque relacionado à “Problemática social e convivência com o semiárido”, retratam as políticas públicas voltadas para o semiárido, destacando de forma abrangente, diversos temas relacionados à discussão da problemática social inserida no semiárido, principalmente a problemática hídrica.

Parte dos artigos aponta que a discussão das políticas para o desenvolvimento rural no semiárido estão, também, relacionadas as estratégias aliadas à temática agroecológica e, também territorial. Além disso, programas que visam a incrementar a comercialização dos produtos do semiárido são considerados como meios de melhoria da produção com potencial para promover o desenvolvimento do território.

Nesse contexto, os artigos analisados destacam iniciativas em diversos estados, baseadas nos princípios da agroecologia, segurança alimentar, educação contextualizada, combate à desertificação, acesso à terra e à água, em um processo de desconstrução da imagem do semiárido com ênfase apenas nas graves consequências das secas (MENDES; CAMPOS, 2016).

Os artigos de Campelo (2013); Pontes e Campos (2013); Buainain e Garcia (2013); Amaral *et al.* (2016) e Travassos *et al.* (2013), abordam por meio de uma linha linear histórica os problemas enfrentados no semiárido brasileiro, desde a descoberta da problemática hídrica até os períodos atuais os cenários das problemáticas sociais e não apenas, a hídrica. As

problemáticas sociais são ligadas com ao elevado nível de pobreza rural da região, acarretado pela seca.

Posteriormente, os estudos de Silva *et al.* (2016) tem como objetivo discutir os paradigmas e, principalmente na mudança do “combate a seca” para “convivência com a seca” no semiárido, assim, busca compreender a mudança de paradigmas e o estudo de possíveis alternativas para o desenvolvimento da região. Ao fim, constatou-se que, fomentar alternativas emergentes, capazes de gerir de forma integradora as demandas hídricas no semiárido, ainda consiste em um grande desafio para as políticas públicas, destacando que, não se deve desconsiderar a possibilidade de mudanças nos paradigmas do tema.

Nesse contexto, o Programa de Aquisição de Alimento (PAA) é destacado por Pontes e Campos (2013) como uma inovação para viabilizar a comercialização dos produtos dos pequenos produtores. O programa representa uma garantia de mercado para a agricultura familiar, tendo como objetivo promover a inclusão social no meio rural, fortalecendo a principal atividade econômica ali desenvolvida.

Corroborando com a discussão, Sousa *et al.* (2017), aborda fortemente o conceito de convivência com o semiárido e ações realizadas para possibilitar mudança nesse cenário. A priori a discussão centra-se na importância da problemática da seca, posteriormente ao longo dos capítulos, o estudo das tecnologias sociais são considerados para combate a problemática da seca. Para tanto, estudo tem por objetivo o mapeamento das Tecnologias Sociais de convivência com o Semiárido nas comunidades rurais do Cariri no estado do Ceará com o intuito de conhecer a experiência dessas tecnologias na captação de água.

As tecnologias são apontadas como soluções eficazes para problemas sociais e como vetores para adoção de políticas públicas (DAGNINO *et al.*, 2010). Nesse contexto, o PAA é destacado por Pontes e Campos (2013) como uma inovação para viabilizar a comercialização dos produtos dos pequenos produtores. O programa representa uma garantia de mercado para a agricultura familiar, tendo como objetivo promover a inclusão social no meio rural, fortalecendo a principal atividade econômica ali desenvolvida.

Diniz e Lima (2017) e Ferreira *et al.* (2016), trazem a abordagem da agroecologia sob a fundamentação do conceito de desenvolvimento sustentável e dos atores sociais para o fortalecimento da convivência com o semiárido e, conseqüentemente de ações que possibilitem essa construção, como no caso das construções de cisternas e demais tecnologias sociais.

É nessa perspectiva que se destacam as principais políticas públicas atuais, do governo federal, de apoio à agricultura familiar, alicerçadas na convivência com o clima semiárido.

Inicialmente, pode-se destacar a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater).

Corroborando com essa literatura, Pereira (2016) cita as iniciativas econômicas solidárias como os fundos de pastos; bancos e casas de sementeiras comunitárias; as feiras de agricultura familiar e agroecologia e as redes e cooperativas de beneficiamento comercialização, bem como as finanças solidárias como os fundos rotativos solidários e as cooperativas de crédito. Essas ações são apresentadas na literatura, por Pereira (2016), como “inovações sociais”.

Pérez-Marin *et al.* (2017), em uma publicação internacional com contribuição de autores brasileiros, divide a explanação das políticas públicas para a região em dois períodos: PI (1973-2001) quando “desenvolvimento” políticas quase exclusivamente destinadas a “combater a seca e seus efeitos” e, PII (2002 – 2016) quando um conceito de coexistência com formulação de políticas informadas sobre semiaridez. Concluindo, por fim, a importância das ações na região e o potencial produtivo do semiárido brasileiro.

Os artigos do presente enfoque retratam de forma geral, as políticas públicas com recorte para o semiárido. Iniciando-se para a problemática hídrica e social contida no semiárido, o histórico das políticas nesse território, com foco em políticas que trabalhem com programas que apresentem alguma inovação com foco na diminuição do impacto das crises hídricas e, conseqüentemente a convivência com o semiárido. Apesar de citarem programas e políticas, os 14 (quatorze) artigos estudados nessa revisão, não se notou, de forma majoritária, a presença uma visão crítica a respeito das políticas voltadas para o semiárido. De forma geral, os estudos centraram-se nos estudos históricos da região, considerando, principalmente as carências e tecnologias sociais inerentes ao semiárido brasileiro.

## **2º Enfoque: Análises das políticas públicas e críticas aos modelos**

Os 05 (cinco) artigos que foram enquadrados nesse estudo no segundo enfoque, abordam as políticas públicas com foco em descrever as políticas pública e, dão ênfase as análises das políticas. Parte dos artigos, do segundo enfoque.

Carvalho *et al.* (2016), retrata como objetivo analisar os impactos socioterritoriais do P1MC na comunidade Agreste de Baixo no município de São Miguel/RN. Os autores concluem cisternas de placas em si, ainda não são suficientes para firmar a total autonomia hídrica da população da referida localidade.

A priori, Azevedo (2015) realiza a análise de dois programas, o Programa Água Doce (PAD) e Um Milhão de Cisternas (P1MC) sob a perspectiva de redemocratização da água no

semiárido. Em conclusão a esses dois programas, a autora, conclui que ambos os programas uma participação subalterna e, que o armazenamento de água ainda não é suficiente para atender as necessidades das famílias da região. Desse modo, a análise afirma que os programas estão muito aquém do desejável ou necessário, no sentido de promover transformações significativas para as famílias do semiárido.

Ainda sobre análise de programas, Gomes e Heller (2016) em um estudo sobre o Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC), sob a ótica dos usuários do Programa, por meio da aplicação de questionários em 63 municípios, relata-se que o alcance das metas do P1MC, entretanto, possui ainda muitos desafios e, evidencia a necessidade de políticas públicas de abastecimento de água para as famílias rurais, que considerem, principalmente, as especificidades sociais, climáticas e econômicas locais.

Santos *et al.* (2014), descrevem a priori, as características do semiárido nordestino e da seca nesse território, apresentando no decorrer do estudo as relações de poder das classes dominantes que se beneficiaram, indevidamente, com os investimentos e subsídios oferecidos pelo governo, demonstrando que parte dos programas e políticas públicas para o semiárido não têm alcançado seu público-alvo.

De forma mais enfática Sousa (2016) no artigo “Uma Visão Crítica Acerca das Políticas Públicas para o Semiárido”, o objetivo artigo análise de forma crítica as políticas públicas, com proposta de melhorias e, enfatizando a importância das articulações de políticas públicas para que se tenha melhor eficácia quanto aos resultados sociais. Conclui-se, que, o semiárido apresenta gargalos quanto as políticas e programas que seja voltado de forma exclusiva para as necessidades da população do semiárido, nesse sentido o autor aponta para a importância da utilização de instrumentos adequados realidade do semiárido e que esteja focado em considerar as suas especificidades.

Além, disso o autor faz crítica quanto à definição da região, o que dificulta a ação de Políticas e Programas e leva a um descompasso entre as agências executoras na eleição da área a ser trabalhada.

Em concordância com o descrito por Sousa (2016) e Santos *et al.* (2014), as famílias que residem no sertão nordestino carecem cada vez mais de políticas públicas voltadas para as suas particularidades, isto é, que sejam capazes de promover o desenvolvimento sustentável, libertando-se da postura conservadora em relação às reais dificuldades socioeconômica da população e voltada mais aos interesses particulares que por séculos vêm dominando o semiárido nordestino brasileiro.

Portanto, Sousa (2016) conclui que o semiárido carece de Políticas Públicas e Programas voltados exclusivamente ao atendimento das necessidades de seu povo, ou seja, os programas identificados que são quase sempre de cunho nacional ou regional (Nordeste), contemplando o semiárido no Estado de forma estratificada, com o privilégio de um ou outro município isoladamente. Assim, conforme Sousa (2016), parte das políticas adotadas não contribuíram para que a população do semiárido se desvencilhasse da secular dependência das ações oficiais, não sendo possível a geração de renda de forma autônoma e sustentada.

## **5. ESTUDO DE CASO**

Considera-se que o estudo de caso contribui para o entendimento de fenômenos individuais, pois considera as suas características. Conforme afirma Yin (2001), a melhor forma de conduzir um estudo de caso é ter uma estratégia analítica geral, baseando em proposições gerais ou numa abordagem descritiva do caso, e são executadas nas seguintes fases: definição do problema, delineamento da pesquisa, coleta de dados, análise de dados, composição e apresentação dos resultados. O estudo de caso é usado em muitas situações, com intuito de contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados (Yin, 2005).

A investigação do estudo de caso busca enfrentar a situação tecnicamente diferenciada em que existirão muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados e, como resultado, conta com múltiplas fontes de evidência, com os dados precisando convergir de maneira triangular, e como outro resultado e beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta de dados.

Para auxiliar o delineamento da pesquisa, Yin (2001), sugere a proposição teórica, pois esboça um detalhamento mais refinado do que se pretende numa abordagem puramente analítica, pois orienta previamente o estudo de caso de forma a conduzir as etapas de coleta e análise dos dados para se prover uma teoria ao fenômeno que é estudado, não em bases originais amplas e teóricas, mas simplesmente em um esquema suficiente do estudo.

Vergara (1998) indica que a investigação exploratória se faz em campo de investigação com pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Já a investigação descritiva se presta a expor características de determinada população ou fenômeno, e não tem compromisso de explicar por si só o fenômeno, mas de formar uma base para a explicação. Considerando os objetivos propostos nesta dissertação, com vistas à investigação exploratória e descritiva, o procedimento técnico adotado foi o estudo de caso, pois proporciona uma aproximação do fenômeno de investigação para melhor entendimento da pesquisa (Yin, 2001).

### **5.1 Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC**

No final dos anos 1990, depois de ampla pressão dos movimentos sindicais e sociais do campo, foi institucionalizado o Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar

(Pronaf). Posteriormente, em meados de 2000, outras iniciativas importantes vieram se somar ao Pronaf. Apesar do advento desses novos programas, nas regiões mais pobres do Brasil, como o Norte e o Nordeste, constatou-se que as famílias continuavam em situação de extrema pobreza.

Alguns estudos realizados sobre o Pronaf indicaram que muitas dessas famílias não tinham acesso às políticas em questão. Em outros casos, o acesso acontecia, mas os resultados eram deficientes (MDA/FAO/UFSM, 2004). Diante desse contexto, nasce o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), como uma das respostas governamentais à ampla e histórica mobilização dos movimentos sindicais, sociais, ONG's, Igrejas, especialmente da região semiárida nordestina, por ações permanentes para o desenvolvimento da agricultura familiar dessa região.

O Projeto Dom Hélder Câmara, objeto de estudo de caso dessa pesquisa, é oriundo de um acordo de empréstimo internacional, entre o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) das Nações Unidas (Gurgel & Oliveira, 2015). Segundo, Sidersky *et al.*, (2010) o PDHC tem como território de atuação o Semiárido do Nordeste do Brasil, com o objetivo de produzir e difundir referências que contribuam para o fortalecimento local, participativo e solidário e orientem ações de políticas públicas que possam combater a pobreza, promovendo assim o desenvolvimento rural sustentável.

A priori, o Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC caracteriza-se como um programa de ações referenciais de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido, embasado sob os conceitos de convivência e articulação com as dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas por processos participativos de planejamento, gestão e controle social. Tendo como objetivo, contribuir para a redução da pobreza rural e das desigualdades no semiárido, mitigando os efeitos causados pelas condições climáticas adversas por meio da integração de políticas públicas federais e estaduais.

O Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) teve início em 2001, por intermédio de parceria entre o extinto MDA e o FIDA, como mencionado anteriormente. Diante disso, em sua primeira fase, o Projeto atuou em oito Territórios da Cidadania de seis estados do Nordeste (Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe). O Projeto implantou ações referenciais no combate a pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no semiárido do Nordeste.

Ao longo da sua primeira fase (2001 – 2015), o Projeto se consolidou, fundamentalmente, por desenvolver uma proposta de Assessoria Técnica Permanente, multidimensional, diferenciada, concebida como uma ação contínua e sistêmica, focada nas demandas, objetivos e áreas de resultado de interesse das famílias beneficiárias e referendada em posicionamento técnico e avaliações participativas que garantem a viabilidade das proposições apresentadas. Após o considerado sucesso do Projeto, o mesmo obteve financiamento para execução da sua segunda fase, que passou por formulações em âmbitos políticos, de gestão pública e, principalmente, quanto aos seus objetivos e área de atuação.

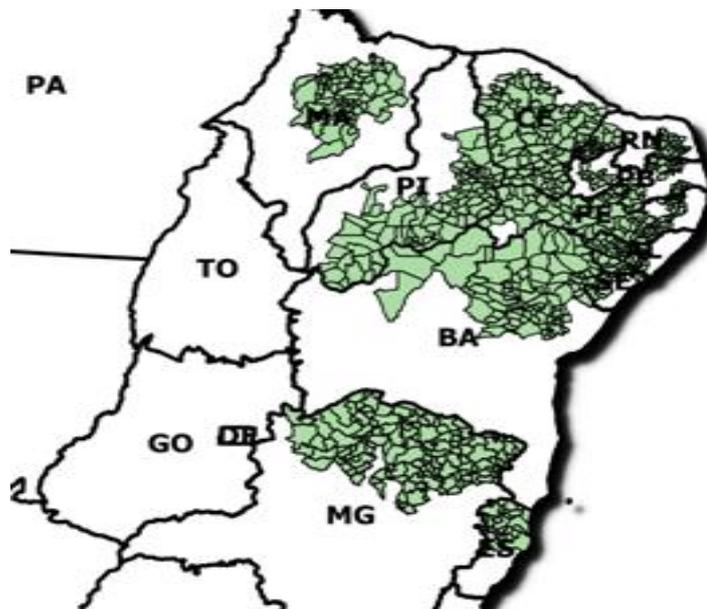
## **5.2 Atuação do FIDA e do Projeto Monitora UnB/Sead**

Como mencionado, o Projeto Dom Helder Câmara é oriundo de um acordo de empréstimo internacional que surge com o FIDA, oriundo das Nações Unidas. O Projeto surge em sua primeira fase em 2001, no qual foi implantado em apenas alguns estados e municípios do Semiárido Brasileiro, tem sua atuação teve um enfoque territorial, com ATER extensiva e, não englobando o semiárido expandido (Espírito Santo e norte de Minas Gerais).

Considerado a repercussão e êxito da fase I do PDHC e o interesse do FIDA no semiárido brasileiro, permitiu a aplicação da fase II do Projeto, originando o Projeto Dom Helder Câmara II. Apesar da continuidade, o mesmo obteve diversas modificações em seu escopo.

No que se refere às modificações na fase do II do PDHC, pode-se considerar a mudança do enfoque territorial para o enfoque municipal, com isso, a área de atuação do Projeto foi expandida, atendendo, além dos 09 estados já inclusos na fase I, inclui na fase II, os estados da Bahia, Espírito Santo e norte de Minas Gerais, totalizando, 11 estados e 913 municípios (SEAD, 2018). A figura 5 apresenta a área de abrangência do PDHC no que se refere aos estados e municípios que fazem parte na etapa atual.

**Figura 5 – Área de atuação do Projeto Dom Helder Câmara**

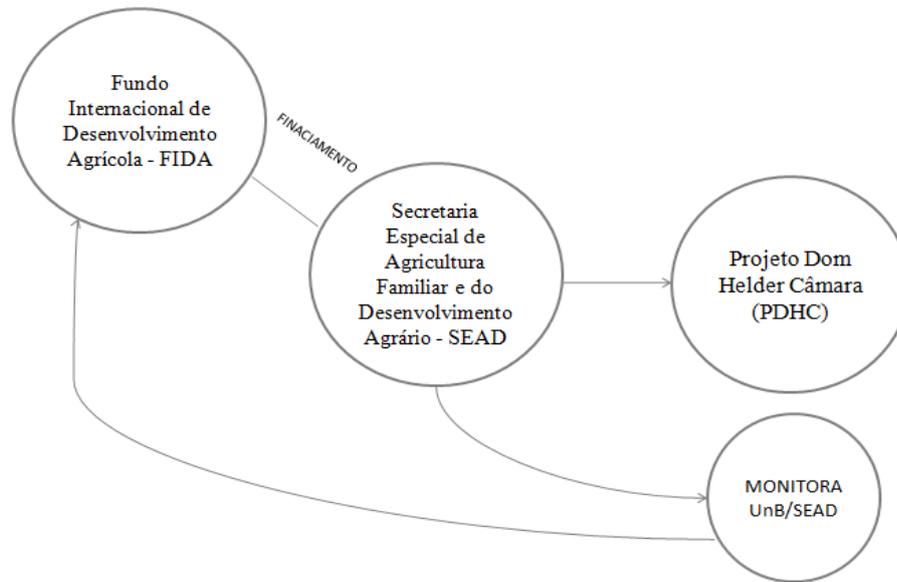


**Fonte:** Apresentação institucional Sead, 2018.

Na fase atual, as mudanças foram expressivas quanto ao monitoramento e avaliação do Projeto. Anteriormente, as fases de monitoramento eram executadas por agentes internos ao Projeto ou, por meio da contratação de agentes externos, com o objetivo de obter uma visão exterior e com outra metodologia a respeito do PDHC. Na fase II do Projeto, o interesse no monitoramento e avaliação veio por parte da Sead, devido as exigências do FIDA, que atuou com contribuição metodológica.

Desse modo, o monitoramento e avaliação foi firmado entre o FIDA, Sead e a Faculdade UnB Planaltina (FUP), por meio do Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar (CEGAFI), sendo que, o objetivo no Monitora UnB/Sead firma-se em coordenar, avaliar e monitorar políticas públicas integradas de assistência técnica e extensão rural (ATER), comercialização, fomento produtivo individual e fomento produtivo coletivo no âmbito das ações da fase II do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC – II).

**Figura 6 – Ligação entre as Instituições atuantes no PDHC**



**Fonte:** Elaborado pela autora, 2019.

Como pode-se observar, na figura 6, o PDHC inicia-se com o acordo de empréstimo internacional, por parte do FIDA que tem por missão o investimento na população rural, empoderando-a para reduzir a pobreza, aumentar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e fortalecer a resiliência, o acordo ocorre entre o FIDA e a Sead, que com objetivo de implantar o PDHC fase II, possui parceiros que possibilitam a implantação do Projeto, entre eles, o Projeto Monitora Unb/Sead que possui relação direta com a Sead e incorpora diretrizes de avaliação e monitoramento exigidas pelo FIDA.

A metodologia utilizada para o monitoramento e avaliação realizado pelo Projeto Monitora UnB/Sead conta com uma avaliação de impacto, seguindo as diretrizes do FIDA. Contudo, tem-se a realização de demais pesquisas envolvendo a avaliação e monitoramento de políticas públicas integradas de ATER, comercialização, fomento produtivo individual e fomento produtivo coletivo no âmbito das ações da fase II.

Para formalização entre a UnB (Faculdade UnB Planaltina representada pelo CEGAFI) foi realizado o Termo de Execução Descentralizada (TED). No termo de contratação entre a Sead e a UnB, é possível compreender que o objetivo central do TED, está voltado ao monitoramento, avaliação e suporte para a coordenação e articulação de políticas públicas, seguindo o escopo da fase II do PDHC. A seguir:

**Quadro 6 – Objetivos do Termo de Execução Descentralizada - TED**

<b>Objetivo Geral</b>	O Projeto Monitora UnB/Sead tem por objetivo o monitoramento, avaliação e suporte para a coordenação e a articulação de políticas públicas e inovações ligadas a assistência técnica e extensão rural e ao enfrentamento da pobreza e desigualdade rural no Semiárido brasileiro e suas adjacências, no escopo da fase II do Projeto Dom Helder Câmara, mas precisamente em onze (11) estados brasileiros.
<b>Objetivos Específicos</b>	a) Monitorar as políticas públicas sociais e inovações de enfrentamento à pobreza e desigualdade na região de estudo. b) Monitorar as políticas públicas de assistência técnica e extensão rural e inovações na região de estudo. c) Avaliar as inovações de políticas públicas sociais e de enfrentamento à pobreza e desigualdade na região de estudo. d) Avaliar as inovações em políticas públicas de assistência técnica e extensão rural na região de estudo. e) Disponibilizar plataforma virtual de suporte para a coordenação e articulação das políticas públicas monitoradas. f) Suporte e manutenção na coleta e tratamento de dados.

Fonte: UnB/Sead, 2017.

Atualmente, seguindo o seu objetivo de redução da pobreza rural e das desigualdades inerentes ao semiárido brasileiro, à área de abrangência do Projeto, nessa segunda fase, inclui 913 municípios de 11 estados brasileiros: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Sano, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe conforme demonstrado na figura 5. Os municípios integram a área de atuação da SUDENE.

Considerando a abrangência do Projeto, é importante ressaltar que o PDHC tem como público-alvo os agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, com foco especial voltado ao atendimento das mulheres e jovens rurais.

Assim, para compreender a abrangência e relevância do Projeto, a primeira fase da pesquisa de campo, contou com questionamentos voltados ao público-alvo do PDHC, auxiliando diretamente para compreender o histórico do Projeto.

## 6. ANÁLISE DOS DADOS

### 6.1 Questionário estruturado

Como mencionado no capítulo anterior, a presente pesquisa contou, em sua primeira etapa, com questionário estruturado aplicado pelos agentes de pesquisas do Projeto Monitora UnB/Sead, diretamente a uma amostra de 1541 famílias em seis estados de abrangência do PDHC. As perguntas contidas no questionário contaram com questionamentos voltados, exclusivamente, para conhecimento das expectativas para a fase II do PDHC e, também, para conhecimento de real visão das famílias referentes ao projeto, mesmo as que não tenham recebido a fase I do PDHC.

Desse modo, foram selecionados alguns dos questionamentos, que vão auxiliar na compreensão do PDHC.

**Tabela 1 - Conhece o Projeto Dom Hélder Câmara?**

UF	NÃO	SIM - De 2001 a 2010	SIM - De 2011 a 2016	SIM - Desde: 2008	SIM - Desde: 2017	SIM - Desde: 2018	Total Geral
AL	127	1	8		15	37	188
ES	44					27	71
MA	175	1	1		81	28	286
PB	228		6	1	4	143	382
RN	79	2	9	1	54	283	428
SE	118	25	8	6	4	23	184
<b>Total Geral</b>	<b>771</b>	<b>29</b>	<b>32</b>	<b>8</b>	<b>158</b>	<b>541</b>	<b>1539</b>

Fonte: Projeto Monitora/UnB, 2018.

Com um total de 1541 produtores familiares entrevistadas, foi possível compreender a popularidade do Projeto Dom Hélder Câmara. Nota-se nos dados da tabela anterior, que o número de produtores que conheciam o Projeto entre 2001 e 2010 era mínimo. O aumento ocorreu entre 2006 e 2008, mas de forma não muito significativa. Contudo, o PDHC só tornou-se mais conhecido por volta de 2017-2018, com a fase II que inclui a ampliação de estados e municípios no Projeto.

Estima-se que esse aumento significativo a partir de 2017, ocorre principalmente devido ao início das ações da segunda fase do PDHC no final do ano de 2017, o que permitiu que, os produtores tenham conhecimento do PDHC, tendo em vista que, o Projeto atendia um número inferior de família durante a fase I, sendo somente a partir de 2016, com a fase II c

com a mudança do enfoque territorial para o municipal, houve um crescimento da popularidade do Projeto.

**Tabela 2 - Participou de alguma atividade do PDHC entre os anos de 2001 a 2015?**

UF	Não	Sim	Total Geral
AL	185	3	188
ES	70	1	71
MA	283	3	286
PB	378	4	382
PE	1		2
RN	425	3	428
SE	150	34	184
<b>Total Geral</b>	1492	48	1541

Fonte: Projeto Monitora/UnB, 2018.

Outro fator de influência, mencionado na primeira tabela sobre conhecimento do PDHC está relacionado ao fato da grande maioria dos entrevistados não terem recebido as ações da primeira fase do Projeto. Nota-se que, apenas 48 agricultores participaram da primeira fase do projeto e, conseqüentemente, os demais que não receberam nenhuma ação relacionada ao PDHC assim, a grande maioria não conhece o PDHC. Ao compararmos o número de agricultores que receberam alguma ação da primeira fase, temos uma total de 48 agricultores e o número de agricultores que não receberam nenhuma ação do Projeto, mas conheciam o projeto, até 2015, é de 63. Assim, em concordância com tabela anterior, é possível afirmar que a abrangência do PDHC foi expandida na Fase II.

**Tabela 3 – Expectativa com relação às atividades iniciais do PDHC**

Unidade Federativa (UF)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Total Geral
AL	12			1	13	21	26	29	37	36	175
ES	1		1	1	1	8	23	13	12	10	70
MA						3	8	69	76	122	278
PB	62	6	11	13	51	11	28	52	18	125	377
RN	5	1		6	23	18	54	108	65	135	415
SE					16	27	20	31	17	73	184
<b>Total Geral</b>	80	7	12	21	104	88	159	302	225	501	1499

Fonte: Projeto Monitora/UnB, 2018.

Ao serem questionados sobre a expectativa do PDHC, nota-se que a expectativa por parte dos produtores rurais é sim, positiva. Tendo em vista que maior parte dos entrevistados adicionaram nota superior a 05 em uma escala de 01 a 10. Presume-se que a expectativa positiva associada ao Projeto advém principalmente, do amplo reconhecimento do Projeto no semiárido nordestino, mesmo que, muitas famílias não tenham sido atendidas durante a fase I, o Projeto era popularmente conhecido e requisitado pelas autoridades em cada localidade do semiárido, o que influenciou diretamente no êxito do Projeto durante a fase I e, possibilita que o mesmo, tenha reconhecimento, nessa fase II.

**Tabela 4 – Acesso aos Serviços Públicos**

<b>O(a) Sr(a) ou Integrante de sua família alguma vez já acessou algum dos benefícios a seguir? (resposta múltipla)</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Total Geral</b>
<b>Agente de saúde</b>	1455	86	1541
<b>Transporte escolar</b>	1271	270	1541
<b>Transporte público</b>	111	1430	1541
<b>Segurança pública</b>	260	1281	1541

Fonte: Projeto Monitora/UnB, 2018.

Ao discutir a temática de coordenação e articulação das políticas públicas, os dados da tabela 4, demonstram o acesso dos beneficiários do PDHC em relação aos benefícios básicos, ou seja, acesso ao transporte escolar e público, agente de saúde e segurança pública, para famílias que residem na área rural, principalmente, no semiárido brasileiro. Nota-se então, que os benefícios públicos relacionados a transporte, saúde, educação e segurança, que correspondem na literatura como, políticas de bem comum, não estão ao alcance de toda a população no semiárido. Evidencia-se um gargalo em relação ao transporte público rural e, posteriormente, a segurança pública.

Mesmo que partes das famílias tenham acesso a determinados serviços públicos, nota-se ainda, que o número dessas famílias não é expressivo diante das dificuldades da população rural, em especial do semiárido, bem como, o acesso não significa facilidade de utilizar determinados serviços em meio à área rural.

De modo geral, é importante salientar que as discrepâncias de dados entre os estados, demonstrados nas tabelas, são oriundas de divergências. Tais diferenças podem ser associadas a dois principais fatores: área de atuação do PDHC e, posteriormente a fatores políticos. Pois, a priori, a área de atuação da fase I do Projeto cobria 127 municípios e 07 estados, pois não

incluía os estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Bahia e Alagoas (que recebeu pouca ou quase nenhuma ação do PDHC), ou seja, um número inferior à área de atuação da fase II. Essa diferença contribui diretamente para que os dados informados apresentem grande diferença estatística.

Diante disso, comparar a atuação do PDHC entre estados, apresenta-se com um grande desafio, principalmente, pelo fator que há diferença de estado para estado quanto ao número de territórios e/ou municípios atendidos. Além disso, devido ao enfoque da fase I ser exclusivamente territorial, extingui a atuação do PDHC por estados passando a ser uma atuação com foco no diálogo territorial.

Outro ponto importante dessa análise está em conhecer a opinião de técnicos responsáveis pela agricultura que trabalham diretamente ligados a prefeitura. Desse modo, a tabela a seguir, traz como questionamento aos agentes contratados pela prefeitura municipal, quais ações atuam em conjunto com a Agricultura em prol dos agricultores familiares, tendo como opção “assistência social”, “educação” e “saúde”.

**Tabela 5 - Para os agentes municipais, os trabalhadores rurais do Município, existem ações conjuntas da Agricultura**

UF	Total Geral	Saúde	Educação	Assistência Social
AL	19	19	19	19
BA	41	32	36	36
CE	44	36	42	41
ES	12	9	11	9
MA	20	15	18	18
MG	39	26	29	34
PB	24	19	19	20
PE	44	39	39	44
RN	29	22	24	23
SE	15	14	13	14
<b>Total Geral</b>	<b>287</b>	<b>231</b>	<b>250</b>	<b>258</b>

Fonte: Projeto Monitora/UnB, 2019.

Assim, segundo o questionário aplicado com os responsáveis pela agricultura de cada município, a agricultura possui ações conjuntas com as principais áreas, ou seja, a assistência social, educação e saúde. De forma geral, os dados demonstram uma variação mínima, que evidencia que a agricultura sempre está ligada a pelo menos uma dessas áreas. Sendo assim,

as ações voltadas para agricultura articulam, em algum momento, ou com a assistência social, saúde e/ou educação.

Entretanto, nota-se, que essa articulação não é majoritária, apontando que ainda, há muito que avançar para alcance de ações integradas com a agricultura e, que possibilitem acesso à assistência social, saúde e educação.

## **6.2 Análises dos questionários Semiestruturados**

Como parte dos métodos e técnicas utilizados na construção da dissertação, realizou-se a aplicação de questionários semiestruturados, com duas equipes inseridas no Projeto Dom Hélder Câmara. A priori, a equipe da Subsecretária de Desenvolvimento Rural (SDR) vinculada a Sead, localizada em Brasília, é uma das equipes responsáveis pelo PDHC, revela um dos importantes focos do Projeto, ou seja, a articulação realizada entre ministérios. A segunda equipe, localizada na Delegacia Federal Desenvolvimento Agrário em Pernambuco (DFDA - PE), também subordinada a Sead e representada pelo delegado federal, com atuação no PDHC, revela sua atuação em âmbitos da administração pública e articulação e coordenação no âmbito do PDHC.

Entretanto, para fins, dessa pesquisa, as equipes serão mencionadas como “Equipe A” e “Equipe B”. Além disso, levando em consideração que os questionários foram aplicados em localidades diferentes, a Equipe A será associada à “Cidade A” e a Equipe B, será associada à “Cidade B”.

### *6.2.1 Descrição dos questionários semiestruturados com as equipes (A e B) envolvidas no PDHC*

A articulação realizada pela equipe A, tem como finalidade a captação de recursos para o PDHC. Como exemplo dessas articulações, revela-se o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), que destinou parte dos seus recursos para ações futuras do PDHC, com o objetivo de atender os agricultores familiares beneficiários da segunda fase do Projeto Dom Hélder. Assim, o recurso liberado pelo MDS possibilita ao PDHC empregá-lo para que uma parte do público beneficiário do Projeto, receba recursos para desenvolver projetos produtivos.

“A gente fez a parceria com o MDS, para que parte do público do Dom Hélder recebesse também o fomento do Brasil Sem Miséria (BSM). Estamos tentando articular com outros ministérios para ver se conseguimos outras parcerias (ENTREVISTADO EQUIPE A).”

Dentre os parceiros previstos, tinha-se a participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), já que inicialmente, o PDHC tinha por objetivo o público dos assentados de reforma agrária. Entretanto, segundo a SDR, esse público foi retirado, devido há poucos recursos do INCRA para serem destinados ao PDHC.

“O INCRA participava e estava previsto no acordo de empréstimo, mas como eles estavam com poucos recursos e não estavam com políticas de ATER, acabamos tirando eles e o público dos assentados.”

Em contrapartida, a “Equipe B” do PDHC, argumenta que a retirada do público dos assentados deve-se ao fato da assistência técnica para os assentamentos de reforma agrária, ser uma atuação exclusiva do INCRA. Desse modo, não haveria motivos para incluir os assentados como público-alvo do Projeto.

“A responsabilidade dos assentamentos é do INCRA, por isso esse público foi retirado do público-alvo do PDHC.”

Ao serem questionados sobre a coordenação entre as equipes do PDHC, os processos de tomada de decisões quanto aos parceiros do Projeto e como ocorre a coordenação e execução das demais ações do Projeto em campo, a “Equipe A” afirma que, na presença das divergências, a tomada de decisão é feita para gabinete da SDR.

“Quando há divergências e desencontro de informações entre aqui e Unidade Gestora do Projeto (UGP), a gente ‘sobe’ e o gabinete decide.”

Tendo em vista o tema da presente pesquisa, a articulação de políticas, a “Equipe A”, reconhece a dificuldades inerentes ao processo de articulação e, apesar de estarem no início dos diálogos com prováveis parceiros para o Projeto.

“A articulação do Projeto Dom Hélder, tem sido positiva. A articulação sempre foi uma das principais dificuldades que gente sempre teve, pois a ideia do Dom Hélder e trazer novos parceiros principalmente nesse novo desenho em que precisamos aportar mais recursos de outros órgãos. A contratação na UnB foi também para que eles nos auxiliassem a fazer essa articulação, para que conseguisse um resultado melhor para o projeto.”

Quanto às modificações realizadas na segunda fase do PDHC, se comparado à primeira fase do Projeto, nota-se diferenças nos objetivos e ações que serão feitas para o público beneficiário do Projeto. Ao questionarmos as ausências de ações voltadas à educação, saúde e gênero, por exemplo, antes eram previstas na fase I e, na fase II estão ausentes, a equipe chama a atenção para a mudança do enfoque e concepção do Projeto:

“A diferença está na concepção do Projeto. Na fase anterior você tinha uma orientação específica, muito forte voltada à orientação da gestão social, então todas as ações do Projeto, estavam centradas na questão território... A questão do território não é a que define o Projeto.”

Atualmente, a concepção do Projeto Dom Hélder Câmara encontra-se sob o enfoque municipal, considerando a sua região. Ou seja, os municípios que estejam inseridos no semiárido brasileiro, sob a região de abrangência da SUDENE e, não mais na perspectiva territorial. Essa mudança de perspectiva territorial para municipal ampliou fortemente o papel do município nas ações do PDHC. Tendo em vista, que anteriormente, o diálogo e tomada de decisões aconteciam em dimensões territoriais, com a mudança o diálogo passa a ocorrer em níveis municipais, ampliando a atuação das Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrários, bem como, a participação das secretárias municipais nas ações do PDHC.

Anteriormente, mais especificamente, durante a Fase I do PDHC, a busca por articulações entre ministérios, era responsabilidade da Delegacia Federal Desenvolvimento Agrário em Pernambuco (DFDA - PE). Posteriormente, com as mudanças institucionais exigidas pelo Governo Federal por meio dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>2</sup> e a Controladoria Geral da União (CGU)<sup>3</sup>, principalmente, por questões

---

<sup>2</sup> O TCU é o órgão auxiliar de controle externo ao Congresso Nacional e possui competência para julgamento das contas dos administradores públicos responsáveis pela gestão nos três poderes.

<sup>3</sup> A CGU, enquanto órgão do executivo federal têm como diretriz forte interação com os gestores federais e visa sempre uma busca conjunta de soluções na elaboração das recomendações para melhoria da gestão.

orçamentárias, logo no início da Fase II (2016) do Projeto, tal responsabilidade foi transferida para SDR, situada em Brasília, Distrito Federal. Segundo os entrevistados, essa mudança na estrutura do Projeto transcorreu com o propósito da descentralização do PDHC que estava, durante a Fase I, centralizado na DFDA de Recife – PE, de modo que contasse com uma maior contribuição do Governo Federal, no planejamento e tomada decisão, auxiliando, assim, na prestação de contas.

Considerando tais modificações, a “Equipe A”, tem como visão: “aportar mais recursos de ministérios para o PDHC”. Atuando assim, como articulador, do PDHC, tendo como responsabilidade a captação de recursos para o fomento de atividades e ações que possam ser oferecidas aos beneficiários do Projeto.

Dentre as funções da equipe da SDR, parte das falas presentes na entrevista realizada a articulação é evidentemente caracterizada, pela busca de articulações que possibilitem novas ações e políticas dentro do Projeto. De acordo com a equipe, a função de captação de recursos, é majoritariamente responsabilidade da “Equipe A”, apesar da existência da função do gerente administrativo-financeiro do Projeto, está localizada na “Equipe B”.

Além disso, a “Equipe A”, atribui a direção do PDHC ao delegado da DFDA-PE. Entretanto, a mesma define-se como responsável “por tocar o Projeto”. Contudo, apesar da ausência de definição clara quanto às funções e responsabilidades de cada gestor dentro do PDHC, nota-se que há também, divergências referentes ao entendimento em relação à atuação do Projeto, objetivos do PDHC e responsabilidade de seus parceiros. Diante essa problemática, nota-se, principalmente, que essas questões estão definidas formalmente em documentos institucionais, mas há dificuldades na transmissão dessas definições para as duas equipes atuantes.

Quanto o acompanhamento dos parceiros envolvidos no Projeto, sendo a ANATER, UnB, Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e a SDR, atua no acompanhamento das ações realizadas por cada parceiro, tendo segundo a equipe, a fiscalização dos contratos com os determinados parceiros, via sistemas de gestão específicos para cada parceiro. A UnB tem como formalização do TED, firmado com o objetivo da realização do monitoramento e avaliação do PDHC. Quanto aos objetivos, da UnB como parceira, a equipe, define que:

“O objetivo do TED, com a Universidade de Brasília (UnB), é fazer o monitoramento do que está acontecendo lá na ponta”... “Os agentes de

pesquisas são as pessoas que estão na ponta que, de alguma maneira, deverão identificar os problemas e repassar a SDR.”

Desse modo, segundo a ótica da “Equipe A”, o objetivo da UnB, na figura dos agentes de pesquisas, que estarão em seus respectivos estados de atuação do Projeto realizando a aplicação de questionários, deverão identificar os problemas e possíveis demandas de políticas públicas e ausência de serviços públicos. Assim, a partir do recebimento dessas demandas, serão realizadas articulações com novos ministérios e possíveis parceiros, para aporte de recursos para realização de novas ações/atividades, em diversas áreas como de saúde e educação, por exemplo.

Em outra visão, a “Equipe B”, a equipe abordou que a articulação do Projeto, ocorre por meio da UGP, situada em Recife na DFDA, com o apoio da SDR. Sendo na DFDA, na qual encontra-se o diretor-geral do Projeto Dom Hélder Câmara.

O mesmo se titula como o responsável pelo acompanhamento dos contratos firmados por meio das articulações realizadas tanto com parceiros como com os ministérios, exercendo a função de gerenciar a execução das ações planejadas. Para o diretor-geral do PDHC, o monitoramento é realizado em duas vias: por meio do Sistema de Gestão da ANATER (SGA) e do contrato com a UnB.

“O objetivo com do contrato com a UnB é realizar um estudo finalístico de como encontramos as famílias no  $T_0$  (tempo inicial) e, depois dos três anos como essas famílias se encontram; Isso não está no contrato de gestão da ANATER, mas precisa ter esse estudo e verificando possíveis falhas na ATER, que possam está acontecendo em tempo real para correção. De forma amostral, os articuladores vão estar a campo verificando essas informações em tempo real e possíveis falhas na ação da ATER.”

Quanto à aproximação da coordenação geral do Projeto e o acompanhamento das atividades que são realizadas na “ponta”, ou seja, com os agricultores familiares, as Delegacias de Desenvolvimento Agrário de cada estado, na figura, do seu delegado e, também, de um coordenador estadual (vinculado ao Projeto Monitora/UnB), lotado na Delegacia do estado, tem como função “fazer essa ponte”, de modo, que o contato entre as partes não seja perdido. Com esse contato, segundo o diretor-geral do Projeto, é possível ter conhecimento sobre as falhas e problemas na execução das ações, possibilitando assim, as correções necessárias.

“Todos os estados possuem delegacias, com os gestores estaduais. Realizou-se treinamentos, reuniões para explicar o PDHC aos delegados e como agir para gestão do projeto. Por meio do coordenador estadual, subordinado ao delegado, com acesso ao sistema do Monitora.”

Para a equipe lotada na DFDA-PE, as divergências são sanadas na UGP do Projeto Dom Hélder, ou seja, da DFDA de Pernambuco.

“Depende do que o delegado do estado vai resolver com o seu coordenador estadual, caso contrário, decidimos aqui.”

### *6.2.2 Questionário semiestruturado com coordenadores nacionais e agentes de pesquisa.*

O escopo do Projeto Monitora UnB/Sead prevê a figura de um coordenador nacional e um coordenador estadual, para cada estado beneficiário do Projeto, no total, soma-se 11 coordenadores estaduais, que tem como responsabilidade assegurar a efetividades dos questionários pelos agentes de pesquisa e, solucionar possíveis falhas e problemas nesta fase do Projeto.

Considerando o questionário semiestruturado, aplicado ao coordenador nacional, o mesmo, relata para o desencontro de informações referentes a datas de início do Projeto, e informações desencontradas fornecidas pela equipe diretora, o que gerou em parte dos agentes de pesquisa, afirmações e respostas contraditórias.

Uma das coordenadoras estadual, entrevistadas, relata descentralização das informações, que por sua vez, geraram desconfortos e, demandou maiores esforços para contornar informações desencontradas. Apesar dos problemas relatados, referentes a informações do Projeto, segundos os coordenadores, apesar do retrabalho tem sido possível contornar a situação e não gerar maiores transtornos para o monitoramento do Projeto Dom Hélder.

Coordenador A: “Foi passado pra gente que o pagamento dos articuladores seria por mês. Mas só depois ficamos sabendo que seria por Ordem de Serviço (OS). Isso causou problemas, porque eles queriam receber por mês.”

Em concordância com os relatos apresentados pelos coordenadores, dois dos agentes de pesquisas vinculados ao Projeto Monitora UnB/Sead relataram a discrepância de

informações, o que, segundo eles, impactou negativamente na execução dos trabalhos, ou seja, na aplicação de questionários e data de entrega dos trabalhos.

Ao serem questionados sobre o impacto dessas situações no Projeto Dom Hélder Câmara os mesmos se posicionaram preocupados com a situação atual:

Agente de Pesquisa A: “Não sabíamos quais eram os prazos, como enviar... Um dizia que era assim e o outro dizia o contrário. Mas a coordenadora estadual é empenhada e resolveu os problemas. Mas tem que ajustar isso aí, é um Projeto grande e muito bom para o sertão, nós queremos trabalhar nisso. A solução seria centralizar essas informações para termos certeza das coisas.”

Além disso, ao serem questionados sobre suas funções dentro do Projeto, os agentes de pesquisas, relataram dois pontos divergentes:

Agente de pesquisa A: “No meu conhecimento, nós vamos contribuir no Projeto, com ideias e opiniões”.

Agente de pesquisa B: “Passaram pra gente, na capacitação, que a nossa função é só a aplicação dos questionários”.

Essa divergência evidência a ausência de coordenação entre os atores, expressada, nesse caso, pela descentralização de informações o que reflete na ausência de clareza dos agentes de pesquisa, que estão na “ponta”. Esse fator dificultaria o monitoramento do Projeto, principalmente, visto o fato dos agentes de pesquisas, não estarem cientes das suas funções e responsabilidades tanto como no Projeto Monitora UnB, como no PDHC.

A nomenclatura utilizada para os chamados agentes de pesquisa seria até então, designado como “articuladores”. Entretanto, devido à definição do termo “articuladores” o projeto Monitora UnB/Sead viu por bem, modificar o nome para “agente de pesquisa”. Um mês após anuncio da modificação, os coordenadores e agentes de pesquisas ainda não haviam sido informados sobre a modificação.

Agente de Pesquisa A: “Até onde sabemos, somos nomeados como articuladores. Até porque, vamos interagir e participar ativamente do Projeto”.

Agente de Pesquisa B: “O nome que chamam, é articulador.”

Por outro lado, em termos administrativos, os coordenadores abordam as dificuldades relacionadas à aplicação de questionários, desencontro de informações, principalmente, quando faz-se necessário repassá-los aos agentes de pesquisa.

## **7. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Considerando os questionários aplicados, tanto o estruturado como o semiestruturado, realizado, primeiramente, com os produtores familiares e prefeitura e, posteriormente, aplicado com as duas equipes responsáveis pelo Projeto Dom Hélder Câmara e, também com a contribuição dos coordenadores nacionais e agentes de pesquisa do projeto Monitora UnB/Sead, tornou-se possível analisar o PDHC de acordo com a teoria proposta nos capítulos iniciais dessa pesquisa. Ressalta-se, principalmente, que por meio da metodologia proposta, tornou se possível responder os objetivos propostos.

### **7.1 Articulação e Coordenação: uma visão dos produtores familiares e agentes das prefeituras**

Considerando, ainda, as informações levantadas por meio do questionário estruturado, realizado com os produtores familiares e, também, com agentes nas prefeituras, permite confrontar determinados questionamentos diretamente relacionados ao Projeto Dom Hélder Câmara e, também à articulação de políticas públicas de modo geral.

As perguntas contidas no questionário contaram com questionamentos voltados, exclusivamente, para conhecimento das expectativas das famílias para a fase II do PDHC e, também, para conhecimento de qual a visão as famílias referentes ao projeto, mesmo as que não tenham recebido a fase I do PDHC. Diante desse questionamento, nota-se a discussão da necessidade de ampliar as ações do Projeto, pois parte considerável dos produtores familiares não tem conhecimento sobre o mesmo.

Em relação à integração de ações, a agricultura possui ações conjuntas com ao menos uma das principais áreas, ou seja, a assistência social, educação e saúde. De forma geral, os dados demonstram uma variação mínima, que evidenciam que a agricultura sempre está ligada há pelo menos uma dessas áreas. Sendo assim, as ações voltadas para agricultura articulam em algum momento ou com a assistência social, saúde e/ou educação.

Além disso, tem-se como ponto importante dessa análise, a opinião de técnicos responsáveis pela agricultura que trabalham diretamente ligados a prefeitura. Desse modo, foi possível ter conhecimento que para a prefeitura, o meio rural recebe, em algum momento, ações voltadas para assistência social, saúde e/ou educação.

Em relação ao conhecimento do PDHC e, posteriores expectativas, nota-se que o mesmo não é de conhecimento de toda a população rural, como no caso dos grandes programas públicos, mas possuem expectativas positivas para receberem alguma ação da fase II do Projeto. Essa dificuldade pode ser atribuída ao fato da fase I do PDHC não ter sido implantada em todos os estados do semiárido e, ter recebido ampliação apenas nessa fase II do Projeto, não sendo possível, ainda, mensurar de forma precisa o impacto das ações do PDHC nas famílias rurais.

Outro ponto de discussão, faz referência ao nível estadual, pouco presente no Projeto, tendo em vista que o mesmo destacou-se por ser implantado com diálogo a nível territorial (fase I) e, atualmente, nível municipal (fase II). Evidenciando, que essa mudança de enfoque pode se caracterizar como um dos desafios na fase II do Projeto.

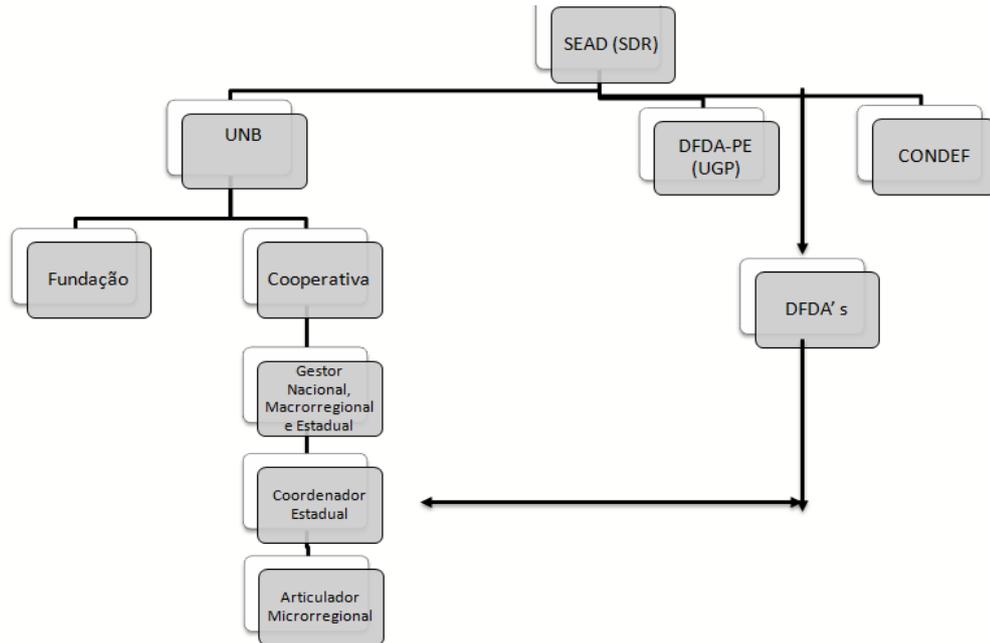
Em linhas gerais, é possível considerar que em diversos momentos tem-se a articulação de ações públicas para o meio rural. Apesar de serem ações isoladas e de forma incipiente sem que haja de fato, ações contínuas para os produtores rurais terem acesso de modo continuado assistência técnica, saúde e educação, sendo esse o ponto a ser melhorado nas políticas de desenvolvimento rural como um todo.

## **7.2 Avaliação da Articulação e Coordenação no PDHC**

O conjunto de instrumentos compostos pelo cenário de análises documentais, referencial teórico e a pesquisa *in loco*, evidenciou desencontros entre as falas dos entrevistados das equipes. As divergências podem ser mencionadas no campo da ciência política e da administração pública. Contudo, para fins desse estudo, o objetivo adota como foco, as análises voltadas à administração pública.

A priori, nota-se a presença de desencontros e inconstâncias durante as análises das entrevistas em questão. Aponta-se, de forma direta para ausência de definições sobre os papéis dos gestores/diretores, fator de importância para políticas públicas, como um todo. Além disso, quando há definição desses papéis, tem-se divergências entre as partes, ou seja, não há clareza quanto às funções gerais. Para tanto, com o objetivo de auxiliar a compreensão das funções dos órgãos no Projeto, a figura 7, ilustrar como se estrutura o PDHC, principalmente, sobre os órgãos participantes na estrutura do Projeto e, em quais níveis estão atuando, bem como os papéis dos gestores:

**Figura 7 – Operacionalização do PDHC**



**Fonte:** Apresentação Institucional Sead, 2018.

Em primeiro momento, tem-se a figura da Sead (representada pela SDR), seguido da DFDA – PE, sendo a Unidade Gestora do Projeto (UGP), na qual está lotada o diretor do Projeto Dom Helder Câmara, além do Conselho Nacional das Delegacias Federais (CONDEF). Por meio do Termo de Execução Descentralizada (TED), com vista na execução do TED, tem-se a figura da Cooperativa, contratada por meio de edital de chamada pública, sendo responsável pela contratação de gestor nacional, macrorregional e estadual, coordenador nacional, coordenador estadual e agentes de pesquisas (ambos, envolvidos nos processos de monitoramento e avaliação do PDHC). Além disso, tem-se também, as DFDA's em cada estado de atuação do PDHC, na qual prevê atuação conjunta com as ATER's.

Diante da ilustração da figura 7 nota-se que há uma estrutura formal quanto às instituições inerentes ao Projeto, bem como, as atribuições e papéis, sendo importante salientar, que a figura 7, foi extraída da apresentação institucional da Sead, ou seja, há formalização dessa operacionalização. Entretanto, a percepção é que os integrantes não tem conhecimento da figura 7. Portanto, com o intuito de facilitar a compreensão de determinadas competências na operacionalização do Projeto, o quadro a seguir, formulado pela UGP, permite auxiliar a compreensão:

**Quadro 7 – Cargos e atribuições PDHC**

<b>Função/Cargo</b>	<b>Atribuições</b>	<b>Perfil</b>
Gestor Nacional	Gestão do programa e interação com parceiros nacionais e internacionais.	Nível superior/Gestor da SEAD
Gestor Macrorregional	Gestão do programa nível dos 11 estados, interação com os delegados e acompanhamento da execução e entrega dos benefícios.	Nível superior/ Delegado SEAD Pernambuco
Gestor Estadual/Delegado	Gestão do programa a nível estadual, interação com parceiros estaduais e acompanhamento e entrega dos benefícios.	Nível Superior/ Delegado SEAD
Coordenador Estadual/UnB	Acompanhamento e monitoramento das execuções nos estados.	Nível Superior
Agente de Pesquisa	Divulgação do programa nos municípios, apoio a identificação das famílias beneficiárias, acompanhamento da implantação e entregas	Nível médio (com conhecimentos básicos em informática)

**Fonte:** Apresentação institucional Sead, 2018.

A priori, é considerável ressaltar que as divergências inerentes entre as entrevistas com as duas equipes (Equipe A e Equipe B) e, as discordâncias dos coordenadores e agentes de pesquisa para com o escopo do Projeto, que aponta para problemáticas relacionadas a divergências de papéis, conflitos e as falhas gerenciais e/ou conflitos de poder, principalmente, em meio ao processo de implementação do Projeto e, conseqüentemente a implantação do PDHC, tendo em vista que as duas fases, implementação e implantação, acontecem de forma concomitante.

Cabe ressaltar, que o TED entre UnB e Sead, prevê como uma das suas principais ações, a busca pela integração e execução das ações de políticas nos três níveis de governo. Porém, nota-se que essa ação, de competência da UnB, a cargo do Projeto Monitora UnB/Sead, encontra-se desconhecida pela “Equipe B”, que afirma que o Monitora tem como função, exclusiva, a realização de um estudo finalístico de como o PDHC encontrou as famílias no T<sub>0</sub> (tempo inicial) e, depois dos três anos, um estudo de como essas famílias se encontram.

Diante desse cenário de desencontros quanto às responsabilidades, e referente ao contexto de tomada de decisões em um Projeto, pode-se mencionar que o mesmo pode ser

democrático e participativo ou autoritário e de gabinete; de baixo para cima ou de cima para baixo; de tipo racional e planejado ou incremental e mediante o ajuste mútuo entre os atores intervenientes; com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder; detalhadamente definida ou deixada, propositadamente, incompleta para “ver se cola” e como é que fica “na prática” (Dagnino & Costa, 2001). Diante esse cenário, a estrutura do Projeto é fortemente caracterizada por uma estrutura hierárquica, definida segundo os autores como autoritária ou de gabinete, ou seja, seguindo o modelo *top-down*, ou de cima para baixo.

É importante compreender, que nessa fase de implementação do Projeto, as ações devem ser estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre uma diversidade de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos no Projeto.

Em concordância com Rua (2005), sabe se que, a implementação deve ser compreendida como um conjunto de ações que sejam realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores quanto a políticas. Em outras palavras, trata-se das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente.

Diante do contexto, abordado por Rua, em relação ao Projeto Dom Hélder Câmara, nota-se uma política que envolve a mesma região, o semiárido brasileiro, porém, compreende 11 estados, sendo 913 municípios, envolvendo cooperação do governo federal, estadual e municipal, além de envolver diferentes setores de atividades, como por exemplo, a UnB, o IICA e o FIDA. Assim, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Diante disso, para sucesso do Projeto, é necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos/atores/instituições envolvidos no Projeto.

Diante desse cenário ideal, com a descrição das entrevistas, as equipes atuam dentro de suas funções, porém com divergências administrativas e políticas. Em relação a tais divergências, cabe mencionar as inconsistências nas repostas das equipes. Pois, as mesmas apresentam respostas divergentes quando são questionadas sobre as tomadas de decisão referentes ao Projeto ou, para descrever de forma precisa a função da sua equipe e, também, da segunda equipe e, conseqüentemente, dos demais elos atuantes no Projeto.

As divergências referentes à coordenação, por exemplo, dentro das organizações públicas não se limitam a um problema administrativo. Mais uma vez, estendem-se ao ambiente político, pois “... políticas, estruturas organizacionais e ações administrativas do

cotidiano organizacional são formadas através de uma batalha política na qual o presidente é somente um dos atores”. (MARCH & OLSEN, 1989, p. 76-77).

Em linhas práticas, o dia a dia da Administração Pública “... baseia-se na interferência política, nos conflitos de interesse, na disputa de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas, etc. As soluções não vêm de aplicações teóricas, mas da política pragmática; a capacidade de acomodar interesses de forma aceitável para os interesses hegemônicos, considerando-se múltiplas redes de influência na estrutura governamental...” (MARTINS, 2003, p. 48).

Diante desse contexto, presume-se que as diferenças vão além do campo técnico e administrativo, mas envolve demais interferências que implicam diretamente em toda a estrutura organizacional do Projeto. Ou seja, o fato dos coordenadores e, os seus respectivos, agentes de pesquisas, expressarem “desconforto” em meio ao dia a dia de seus trabalhos, para realizarem as ações de sua responsabilidade, influência diretamente na “ponta” do Projeto, gerando consequências nas demais ações.

Ao considerarmos, por exemplo, os objetivos do TED entre a Sead e UnB, uma das instituições que compõem o Projeto Dom Hélder Câmara, é possível compreender que o objetivo central está voltado ao monitoramento, avaliação e suporte para a coordenação e articulação de políticas públicas (como demonstrado no quadro 7) seguindo o escopo da fase II do PDHC. Desse modo, os objetivos do Projeto Monitora oriundo do TED entre a UnB e a Sead, define as atribuições da UnB e define que as mesmas estão centradas não somente no monitoramento e avaliação da Fase II do PDHC, mas os objetivos específicos, também primam pela avaliação de políticas públicas, inovações e políticas sociais. Além disso, ser suporte para a coordenação e articulação das políticas. Os objetivos previstos no Projeto Monitora UnB/Sead visam também, a articulação e coordenação do Projeto, tendo em vista que o mesmo objetiva fornecer instrumentos que facilitem tais processos no âmbito do Projeto Dom Hélder.

Entretanto, percebe-se no decorrer das entrevistas com a equipe A e B que ainda há dificuldade na clareza quanto a esses objetivos, nota-se nos questionários semiestruturados, apresentados no capítulo anterior, quando questionados sobre o papel do Projeto Monitora dentro do PDHC, tem-se respostas divergentes.

Assim, é importante ressaltar, que as divergências dessas respostas, interferem diretamente na implementação e, posteriormente, nas demais ações do Projeto. Tais divergências compactuam para a construção da problemática de não ter clareza entre as partes sobre as funções de cada componente do Projeto, gerando reações negativas de cima para

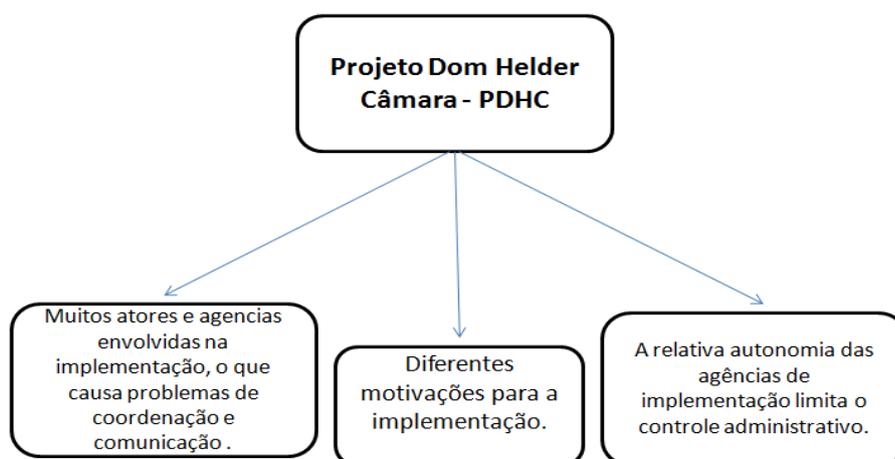
baixo. É imprescindível que este processo seja acompanhado, para que seja possível identificar, caso alguma ação não seja executada ou, não obtenha os resultados esperados.

Após a tomada de decisão referente aos objetivos e também às alternativas para atingi-los, a etapa implementação da política pública. Nessa etapa, a coordenação destina-se à alocação dos recursos e a garantir a racionalidade processual que procura vincular dinamicamente os recursos aos objetivos, acontecendo assim, a coordenação.

Como exemplo dessas informações, pode-se citar as entrevistas realizadas entre os “agentes de pesquisa” do Projeto Monitora, que por sua vez, possuem contato tanto com os coordenadores ligados ao Projeto Monitora, como aos delegados de seus respectivos estados (DFDA’s). Ao enfatizarem o processo de informações que chegam até eles, os agentes de pesquisas apontam para as divergências encontradas nas falas das equipes A e B.

Diante desse cenário, Barret (2004) afirma que, na medida em que se passou a valorizar o olhar para efetividade de políticas, bem como para avaliação das mesmas, começou-se a perceber que alguns fatores levavam o processo de implementação apresentar falhas. Esses fatores foram estudados por autores como Pressman e Wildavsky (1973), Gunn (1978), Sabetier e Mazmanian (1979) – discutido no referencial teórico dessa pesquisa – os autores chegaram, a conclusão que diversos fatores podem ser notados nas avaliações de políticas. Para tanto, o questionário aplicado na presente pesquisa, aponta para os seguintes fatores:

**Figura 8 – Fatores que ocasionam falhas na implementação do PDHC**



**Fonte:** Elaborado pela autora (2019), a partir de Pressman e Wildavsky (1973).

Desse modo, pode-se afirmar que em relação ao processo de informação, o diálogo com a coordenação é obtida pelo simples processo de comunicação informal. Ou seja, “as

pessoas que fazem o trabalho interagem umas com as outras para coordenar...” (MINTZBERG (2001, p. 42). Quando essa comunicação formal ou informal apresenta falhas compromete de forma direta a coordenação do Projeto.

No caso específico do PDHC, essa problemática é oriunda de três fatores: 1) muito atores e agências envolvidos no processo de implementação; 2) diferentes motivações para implementação; e 3) autonomia das agências de implementação que limitam o controle administrativo (como descrito na figura anterior). Portanto, esses fatores não constroem apenas a problemática do processo de informações, mas adiciona falhas em todo o processo de implementação do PDHC, tendo como consequência as dificuldades apresentadas no diálogo para a coordenação.

Entretanto, como definido por Eisenhardt (1989) o problema entre agência remete as questões de informações e esquemas de incentivos. Os problemas de agência podem ter origem não apenas nas diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, como também na assimetria de informação, preferência de risco das partes e horizonte de planejamento.

Assim, ao analisarmos as entrevistas de campo, com as equipes diretoras do PDHC, percebe-se dificuldades em meio ao processo de articulação. Além disso, os interesses coletivos e os objetivos propostos são divergentes do previsto no escopo do Projeto e, do mencionado pelos entrevistados. Diante, dessas divergências, evidencia-se a dificuldade dos diretores terem diálogo com a sociedade, bem como, com os agentes de pesquisa, principalmente, diante a estrutura hierárquica apresentada pelo PDHC.

Posteriormente, ao analisarmos a administração pública sob a visão do Projeto Dom Hélder Câmara, é possível compará-lo com os três modelos considerados mais clássicos na administração pública, sendo o primeiro, patrimonialista, o burocrático e, o terceiro o modelo gerencial.

A priori, tendo em vista que o Projeto prevê coordenação e articulação para sua administração como um todo, desde a fase de implementação ao monitoramento e avaliação. Diante disso, Bresser-Pereira afirma que faz-se necessário “...definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir que o interesse coletivo, desse modo tem-se a necessidade de articulação com vista a alcance dos objetivos propostos”. Diante de tal afirmação e associando aos objetivos propostos pelas equipes diretoras do Projeto, presume que o modelo da administração pública, mais próximo tende a ser o modelo gerencial, devido ao fato do mesmo prevê articulação e garantir o interesse coletivo do público-alvo pelo qual a política foi construída.

Evidencia-se também, no âmbito da coordenação, busca-se apoio com demais órgãos, entretanto, nota-se que os mesmos apresentam dificuldades em executar as ações de forma coordenada, ou seja, tem-se a captação de recursos de determinados ministérios, mas os mesmos não trabalham de forma coordenada com vista a garantir os objetivos previstos pelo PDHC. Assim, considera-se uma falha no processo de coordenação do Projeto.

Nesse sentido, parte do reconhecimento de que os Estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades considerando as áreas sociais, científicas e tecnológicas. Desse modo, é necessário que o “Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública” (BRESSER-PEREIRA & SPINK, 2006, p. 07).

Diante do cenário de conflitos e, principalmente das divergências em determinados aspectos, é relevante destacar, o dia a dia da Administração Pública, pois o mesmo “...baseia-se na interferência política, nos conflitos de interesse, na disputa de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas, etc” (GARNIER, 2005, p. 01). Assim a coordenação não se configura apenas como um problema técnico, mas um problema político.

Nesse sentido, Simoni *et al.* (2013) enfatiza há realidade do imediatismo eleitoral, de visão calcada no curto prazo, que repercute em uma fragmentação das políticas públicas e, está relacionado à sobreposições de ações. Assim como Leal (2012) afirma sobre tais problemáticas e as questões relacionadas ao clientelismo.

Os conflitos de interesses, disputas, controle de recursos, influenciam diretamente o dia a dia da administração pública. Esses conflitos são evidenciados em meio às questões políticas e, principalmente, de interesse da equipe gestora, remetendo aos fatores discutidos por Pressman e Wildavsky (1973), Gunn (1978), Sabetier e Mazmanian (1979).

Corroborando com esses conflitos, segundo Arretche (2004), a existência de muitos atores responsáveis por uma única ação somada à falta de coordenação, sem a devida delegação de competências, acarreta em graves consequências, como ausências da execução das ações ou a sobreposição de ações, diferença de atuação do estado nos municípios da região levando-a diferenças quanto à implantação do Projeto.

Esses conflitos entre os atores e, até mesmo entre atores e agência, é notório pelo desencontro das respostas. Na pesquisa de campo, ao serem questionados sobre os objetivos, relevância e abrangência social do PDHC, é evidente que os interesses são divergentes entre as equipes. Esses interesses estendem-se aos interesses individuais de cada ator no Projeto, inerente às funções/cargos que os mesmos ocupam no Projeto, influenciando na sua percepção

sobre o PDHC e, conseqüentemente, geram diferentes motivações para execução das ações e, principalmente, na implementação.

Diante da implementação da fase II do PDHC, a expectativa a cerca do Projeto obtinha forte tendência em caracterizar-se pelos aspectos organizacionais e de cunho administrativo praticados na fase I do Projeto. Entretanto, cabe mencionar, novamente, que as mudanças exigidas pelos órgãos de controle e, também, pelo FIDA ocasionaram certas indecisões quanto aos objetivos da política. Principalmente, devido às mudanças políticas e, relacionadas às mudanças na gestão do Projeto. Tendo em vista que, anteriormente, durante, a fase I do PDHC, o mesmo acontecia de forma centralizada na UGP da DFDA de Recife-PE, com as modificações de competências transferidas para SDR, parte do conhecimento acumulado foi modificado para atender as novas exigências para a fase II.

Contudo, as modificações organizacionais, administrativas e políticas impactaram de forma direta para atrasos e dificuldades na execução de inúmeras ações do PDHC. Desse modo, faz-se necessário a construção de alternativas que permitam corrigir as falhas gerenciais inerentes a fase II do Projeto. Diante desse cenário, eliminar indecisões e ajustar as equipes responsáveis pelo PDHC, são dois dos pontos que devem ser alinhados ainda na implementação do Projeto, visando que as futuras ações administrativas e, conseqüentemente de ações em campo, não obtenha impacto negativo influenciando assim, nos resultados do Projeto.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Nesta seção são apresentadas as considerações finais desta dissertação, abordando, a priori, os resultados obtidos e a sua relação com os objetivos definidos. Em seguida, são destacadas as contribuições que esta pesquisa pode oferecer para o desenvolvimento de novos estudos acadêmicos e para atuação de instituições centradas no desenvolvimento rural do semiárido. Por fim, são apresentadas as limitações da presente pesquisa.

### **8.1 Considerações quanto aos objetivos da pesquisa**

O objetivo geral desta dissertação consistiu em analisar a articulação entre as políticas públicas e a sua coordenação no Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC), considerando a fase atual de implementação do Projeto. Nesse sentido, tendo em vista a necessidade preliminar de identificar o histórico geral das políticas públicas para o semiárido e, posteriormente, identificar o PDHC, buscou-se na literatura o histórico destas políticas, na qual foi possível traçar uma linha histórica geral para, posteriormente, identificar o PDHC.

Posteriormente, por meio de pesquisa documental e, também, por meio das entrevistas semiestruturadas no ano de 2018, foi possível identificar o histórico do PDHC. Assim, conhecer as principais diferenças entre a fase I e a fase II do Projeto (atual), bem como, suas principais divergências e identificar o motivo das modificações, tanto administrativas, organizacionais e políticas que acarretaram o Projeto nessa segunda fase.

Portanto, por meio da identificação do histórico foi possível notar que o Projeto foi levado a realizar mudanças em todas as suas áreas devido às exigências externas ao projeto, especialmente, pelos órgãos nacionais de controle. Exigências essas, que afetaram de forma direta, não apenas no organizacional e administrativo do Projeto, mas que levaram a impactos negativos em todo o processo de implementação. Observou-se dificuldades nas comunicações formais e informais do Projeto, no “choque” de divergências entre atores inerentes ao Projeto e disputas de poder em meio ao processo, impactando diretamente todos os elos do PDHC.

Adicionalmente, é importante destacar que a revisão sistemática de literatura, possibilitou conhecimento sobre a articulação entre as políticas públicas para o desenvolvimento rural. De forma geral, a revisão permitiu identificar na literatura a ausência de integração entre as políticas públicas.

Entretanto, notou-se por meio dos questionários semiestruturados que no Projeto Dom Hélder Câmara, as equipes responsáveis pelo mesmo, buscam fazer essa articulação entre as

políticas, principalmente por meio da captação de recursos entre os ministérios e instituições ligadas a temática de desenvolvimento rural. Porém, cabe ressaltar, que a articulação deve ir além da captação de recursos, abrangendo políticas e programas que possibilitem ampla agregação de ações voltadas aos produtores familiares em áreas relacionadas à produção, comercialização, saúde, educação e, assistência social.

Posteriormente a articulação, a coordenação no Projeto Dom Hélder Câmara foi apreciada por meio de questionário semiestruturado, com entrevistas realizados com as duas equipes participantes do Projeto, com coordenadores e agentes de pesquisa, permitindo avaliar a coordenação do PDHC, bem como identificar os atores responsáveis pelo processo de implementação e suas interações. Considera-se que para avaliar a coordenação no Projeto, identificar os atores e as suas interações são imprescindíveis para avaliação geral da coordenação. Desse modo, avaliou-se que um dos principais gargalos presentes, diz respeito à dificuldade na coordenação das políticas e, principalmente, das ações de forma geral, no Projeto. Ou seja, busca-se a articulação entre os ministérios, entretanto, nota-se que os esses mesmos atores responsável pela articulação, não possuem ações coordenadas em sua rotina, principalmente, na implementação Projeto.

De forma mais enfática, a articulação ocorre sem que todos os atores envolvidos na articulação tenham o devido conhecimento e participação nos processos do Projeto. O recurso captado, por exemplo, pode ser aplicado em qualquer ação sem que se tenha a articulação entre as políticas e a coordenação dos atores.

Apesar da definição de parte dos atores do PDHC está bem definida, segundo os documentos analisados, notou-se durante as entrevistas a ausência de clareza sobre cada função e responsabilidades dentro do Projeto, principalmente referente à coordenação e direção. Em concordância com os autores da literatura, percebe-se que dois fatores podem contribuir para nessa problemática: 1) falhas gerenciais e 2) disputas de poder. Contudo, apesar de, não ser possível presumir e estudar quais causas, torna-se evidente o impacto dessa problemática em todo o processo de implementação do Projeto, afetando diretamente todos os atores e, conseqüentemente, interferindo suas ações.

A interferência nessas ações pode ser notada por meio das entrevistas com os agentes de pesquisas, na qual a ausência e desencontro de informações e, também, a ausência de conhecimento geral sobre questões administrativas do Projeto influenciam negativamente no desenvolvimento das atividades pelos agentes de pesquisa. Tal fato, posteriormente, afeta a execução e qualidade do serviço dos mesmos. O mesmo ocorre com o contrato entre a Sead e UnB, no qual foi possível identificar que uma das equipes responsáveis pelo Projeto, definiu

em documento institucional, no qual está o objetivo do Termo de Execução Descentralizada (TED), diferente do que realmente consta no TED. Ou seja, a equipe aponta que a UnB deve ser responsável apenas pelo estudo finalístico do PDHC, quanto o TED prevê atuação da UnB não apenas na avaliação final, mas no monitoramento e avaliação, indo até o suporte para a coordenação e articulação das políticas públicas monitoradas.

Ademais, a avaliação da articulação e coordenação, objetivo proposto nessa dissertação, permitiu avaliar que a coordenação tem sim por objetivo a articulação de políticas para o Projeto, entretanto, estas ações sofrem de dificuldades de coordenação. Portanto, devido à ausência de coordenação, percebe-se que os resultados obtidos podem não lograr êxito, não alcançando assim, melhores resultados tanto no processo de implementação como, nas políticas destinadas aos produtores familiares.

Como sugestão ao Projeto Dom Hélder Câmara, com vistas a solucionar os gargalos, é imprescindível a realização de reuniões que possam alinhar todos os atores do Projeto com o intuito de conhecerem suas funções e responsabilidades. Quanto à articulação e coordenação, instrumentos como *Software* e/ou sistemas virtuais podem ser úteis, pois possibilitam o acompanhamento das ações e da articulação entre as instituições, incentivando assim, a coordenação entre os atores.

## **8.2 Contribuições para estudos científicos futuros e atuação de instituições de apoio**

Como contribuições iniciais, esta pesquisa fornece a revisão sistemática com a revisão sobre as políticas públicas para o desenvolvimento rural, com foco no Semiárido Brasileiro e a articulação. A priori, para estudos futuros, sugere-se que as pesquisas explorem como as políticas públicas podem favorecer ou limitar a implantação de estratégias produtivas de convivência com o semiárido. Ressalta-se a importância de estudos que analisem as inovações nas políticas e, especialmente na articulação entre as políticas sociais e àquelas voltadas ao estímulo produtivo nas áreas rurais, objetivando não apenas viabilizar a convivência com os períodos de estiagem, mas também reduzir as desigualdades sociais históricas presentes nesse território.

Posteriormente, os futuros estudos que voltem-se em avaliar a articulação dessas políticas e como tais, podem obter mais êxito no desenvolvimento rural dessa região. Considerando uma maior aplicação da ciência política como instrumento de avaliação da

articulação e coordenação não apenas do PDHC, mas de políticas que estejam empenhadas nas problemáticas do Semiárido.

Considerando as instituições de apoio, principalmente as voltadas ao estudo e desenvolvimento de inovações para essa região, deve-se ressaltar a importância de atuação que sejam articuladas e coordenadas com o objetivo principal de desenvolvimento da região, considerando as suas especificidades. Assim, como mencionado nos questionários estruturados, as carências pontuadas pelos produtores familiares apontam para ausência de transporte público, serviços de saúde, educação e demais setores ainda em ineficientes para a região.

### **8.3 Limitações da pesquisa**

Como limitações dessa pesquisa pode-se citar 4 importantes limitadores que influenciaram de forma direta na construção dessa dissertação:

- a) A revisão sistemática limitou-se a adoção do protocolo de revisão sistemática de literatura, conforme o protocolo de Cronin, Ryan e Coughlan (2008). Demais métodos de revisão de literatura poderão ser utilizados e trazer resultados distintos ao encontrado. Como, por exemplo, *Methodi Ordinatio*, proposto por Pagani, Kovaleski e Resende (2015);
- b) As tabulações propostas para a análise de conteúdo, descritas no Capítulo 3 dessa dissertação, não fizeram uso de *softwares*. Desse modo, utilizou-se do protocolo proposto por Bardin (1977), por meio da análise de conteúdo com auxílios de planilhas eletrônicas;
- c) A avaliação de articulação e coordenação do Projeto Dom Helder Câmara, teve como foco o conteúdo teórico da administração pública. Não adentrando no escopo teórico relativo à ciência política, que pode possibilitar análises aprofundadas do tema.
- d) Quanto aos questionários estruturados, aplicados por meio do Projeto Monitora UnB/Sead, não foi possível aplicação apenas com os beneficiários da fase I ou fase II do PDHC. Por tal motivo, parte das respostas aos questionamentos, não podem ser comparadas entre uma fase e outra.
- e) Quanto à avaliação das diferenças entre estados, apresentadas nos questionários estruturados, não foi possível avaliar os fatores que fizeram determinados estados obterem mais êxito que outros estados.

f) A análise desta dissertação está delimitada temporalmente, ou seja, no início da implementação da fase II do PDHC, no ano de 2018. Desta forma, não é possível avaliar os resultados já atingidos pelo projeto, uma vez que a grande maioria das famílias ainda estavam sendo cadastradas para o início futuro das atividades.

## 9. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. F. C. S. **A Articulação e a Coordenação de Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional: os encontros e desencontros na RIDE/DF.** Dissertação (Mestrado em Administração) Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas, Universidade de Goiás, Goiânia, 2018.
- ANDRADE, F. A. D. O secular problema das secas do Nordeste brasileiro. **Boletim Cearense de Agronomia**, v. 11 p. 39-49, 1970.
- ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez., 2000.
- ALVES, J. **História das Secas** (século XVII a XIX). Edição Fac-Similar 1953. Fortaleza: Fundação Waldemar de Alcântara, 2003.
- AMATO, P. M. **Introdução à administração pública.** Rio de Janeiro: FGV, 1971.
- ARAÚJO, T. B. Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais. *In: FÓRUM INTERNACIONAL DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: articulação de políticas públicas e atores sociais*, 2., 2007, Salvador, **Apresentação.** Salvador: UFBA, 2007.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- ÁVILA, M. L., CALDAS, E. L., ASSAD, S. S. Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE, **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, Brasília, v. 7, n. 3, p. 68-81, jul. 2013
- AZEVÊDO, A. C. Verso e Reverso das Políticas Públicas de Água para o Semiárido Brasileiro. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 373-392, 2015.
- BARDIN, L. **L'Analyse de contenu.** Editora: Presses Universitaires de France, Lisboa, Edição 70, (obra original publicada em 1977), 2006.
- BARRETT, S. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Nova delimitação do Semiárido brasileiro.** Brasília, p. 1-35, 2005. Disponível em: [http://www.mi.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0aa2b9b5-aa4d-4b55-a6e1-82faf0762763%20&groupId=24915](http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0aa2b9b5-aa4d-4b55-a6e1-82faf0762763%20&groupId=24915). Acesso em: 12 nov, 2018.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. **Projeto Dom Helder Câmara Renova a Esperança no Semiárido**. 2 mar. 2018. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/projeto-d-helder-c%3%A2mara-renova-esperan%C3%A7a-no-semi%C3%A1rido>. Acesso em: 16 maio 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1998.

BUAINAIN, A. M. **Agricultura Familiar, agroecologia e desenvolvimento sustentável: questões para debate**. Colaboração de Hildo Meireles de Souza Filho. Brasília: IICA, 2006.

CALMOM, P. COSTA, Trindade. A. M.T. Redes e Governança das Políticas Públicas. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n. 1, p. 1-29, 2013.

CAMPELO, D. A. As políticas públicas para a agricultura familiar brasileira em clima semiárido: do combate à convivência. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 10, n. 21, p. 865-888, 2013.

CORDEIRO, A.M., OLIVEIRA, G.M., RENTERÍA, J.M. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Rev. Col. Bras. Cir.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 428-431, Dec. 2007.

CAMPOS, J. N. B. Secas e políticas públicas no semiárido: ideias, pensadores e períodos. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 28, n 82, p. 65-88, 2014.

CAMURÇA, C. E.; ALENCAR, A.; CIDADE, E.; XIMENES, V. Implicações psicossociais da seca na vida de moradores de um município da zona rural do nordeste do Brasil. **Avances em Psicologia Latinoamericana**, Bogotá, Colombia, v. 34, n. 1, p. 117-128, 2016.

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.

CAVALCANTI, P. B.; BATISTA, K. G. S.; SILVA, L. R. A estratégia da intersetorialidade como mecanismo de articulação nas ações de saúde e assistência social no município de Cajazeiras-PB. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, INTERSETORIALIDADE E FAMÍLIAS, 1., 2013, Porto Alegre. **Anais [...]**. Porto Alegre: PUC/RS, v. 1, p. 1-9, 2013. Disponível em: <http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/sipinf/edicoes/I/9.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2018.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. Garbage can model of organization choice. **Administrative Science Quarterly**, Nova York, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

CRONIN, P.; RYAN, F.; COUGHLAN, M. Undertaking a literature review: a step-by-step approach. **British Journal of Nursing**, London, v. 17, n. 1, p. 38-43, 2008.

CUNILL GRAU, N. La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA, 10., 2005, Santiago de Chile: CLAD, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/maintain.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng](http://www.scielo.org.mx/maintain.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792014000100001&lng). Acesso em: 6 out, 2018.

DAGNINO, R.; BRANDÃO, F.; NOVAES, H. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. In: DAGNINO, R. (org.). **Tecnologia social: ferramenta para construir outra sociedade**. Campinas: Komedi, 2010. p. 71-112.

DE-LA-TORRE-UGARTE-GUANILO, M. C.; TAKAHASHI, R. F.; BERTOLOZZI, M R. Revisão sistemática: noções gerais. **Revista Escola Enfermagem – USP**, São Paulo, v. 45, n. 5, p. 1260-1266, 2011.

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. **Desenvolvimento Territorial: Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Rio de Janeiro: IICA, 2007.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1984.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEDEMANN, F.; SALM, J. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010 [2005]. p. 97-129.

EISENHARDT, K. M. Agency theory: an assessment and review. **Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.

FERNANDES, A. T.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersetorialidade e regionalização. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6, 2013, Brasília: **CONSAD**, 2013. Disponível em: [http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V\\_CONSAD/VI\\_CONSAD/025.pdf](http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/2013/V_CONSAD/VI_CONSAD/025.pdf). Acesso em: out. 2018.

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**, Belo Horizonte, v. 26, n. 45, p. 201-223, 2016.

FLEURY, S. Reforma del estado. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 5, p. 7-48, 2001.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v. 17, n. 15, p. 211-259, 2000.

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

GALINDO, W. C. M. **Intervenção rural e autonomia**: a experiência da Articulação no Semiárido (ASA) em Pernambuco. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

GALVÃO, M.C.; LOTTA, G.S.; BAUER, M. New Institutional Arrangements for Public Policy Management. *In*: IRSPM Meeting, 16., 2012, Roma, **Anais**. Roma: IRSPM, 2012.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GARNIER, L. **Informe de Conclusiones**. Área Temática: Fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, **Anais**. Santiago: CLAD, 2005.

GOMES, E. G. M. Políticas Públicas de Gestão e Coordenação Intra-governamental. *In*: SEMINÁRIO DE GESTÃO ORGANIZACIONAL CONTEMPORÂNEA, UFES, 10. 2010, Vitória, **Anais**. Vitória: EnAPG, 2010.

GUNN, L.; HOGWOOD, B. **Models of Policy-Making**. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1982.

GURGEL, R. F. S.; OLIVEIRA, K. B. Os Impactos na Renda das Famílias da Comunidade de Sombras Grandes e Milagres: o caso do Projeto Dom Helder Câmara – PDHC. **Holos**, Natal v. 6, p. 297-307, 2015.

HIGGINS, J. P. T.; GREEN, S. (ed.). **Cochrane handbook for systematic reviews of interventions**: version 5.1.0, Nova Jersey: Wiley, 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Políticas públicas, seus ciclos e subsistemas**: uma abordagem integradora. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, São Paulo: USP, v. 13, n. 1, p. 25-36, 2004.

KINGDON, W. J. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little Brown, 1984.

KLERING, L. R.; PORSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Análise - A Revista Acadêmica da FACE**, Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, 2010.

LASSANCE, J. A.; PEDREIRA, J. S. Tecnologias sociais e políticas públicas. *In*: BRASIL. Fundação Banco do Brasil. **Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento**. Banco do Brasil: Rio de Janeiro, 2004.

LASWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.

LASSWELL, H. D. **The decision process: seven categories of functional analysis**. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LAZIN, F. **Politics and Policy Implementation: project renewal in Israel** (Sunny Series in Israeli Studies). New York: State University of New York Press, 1994.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras.

LEVI, M. A Model, a Method and a Map: Rational Choice in Comparative Analysis. *In*: LICHBACH, M. I.; ZUCKERMAN, A. (ed.). **Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure**. New York: Cambridge University Press, 1997.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 24, n. 57, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782016000100049](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782016000100049). Acesso em: 20 jun, 2018.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MAFRA, L. A. S.; NAVES, F. L. Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 35-49, 2009.

MAGALHÃES, A. R.; GLANTZ, M. **Socioeconomic impacts of climate variations and policy responses in Brazil**. Brasília: Fundação Esquel do Brasil, 1992.

MARCH, J.; OLSEN, J. P. **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: The Free Press, 1989.

MARTINS, H. F. **Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública**. 2003. Tese (Doutorado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas - FGV, São Paulo, 2003.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010.

MDA/FAO/UFSM. **Perfil dos serviços de Ater no Brasil: análise crítica de relatórios**. Brasília: MDA; FAO; UFSM, p. 1-102. 2004.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. **Policy Currents**, Nova York, p. 1-4, 1995.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: RT, 1985.

MELO, M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. *In*: RICO, E. M. (org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, p. 11-28, 1998.

NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

OSTROM, E. Diseños complejos para manejos complejos. **Gaceta Ecológica**, Cidade do México, v. 54, 2000.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Rev. adm. empres.** São Paulo: FGV, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PENSO, M. A.; BRASIL, K. C. T. R.; ARRAIS, A. R. A relação entre saúde e escola: percepções dos profissionais que trabalham com adolescentes na atenção primária à saúde no Distrito Federal. **Revista Saúde Sociologia**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 542-553, 2013.

PEREIRA, S. As representações territoriais e o processo de gestão do semiárido brasileiro (Sertão), 1985-2016. **L'Ordinaire des Amériques**, v. 221 n.p, 2016.

PÉREZ-MARIN, A. M. *et al.* Agroecological and Social Transformations for Coexistence with Semi-Aridity in Brazil. **Sustainability**, Suíça, v. 9, n. 990, 2017.

PETERS, B. G. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. **Public administration**, London, v. 76, n. 2, p. 295-311, 2002.

PETERS, G.; PIERRE, J. Governance without government? Rethinking public administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**, London, v. 8, n. 2, 1998.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**, Cambridge, Mass., v. 8, n. 4, p. 448-478, 1995.

PONTES, E. T. M.; CAMPOS, H. L. Convivência com o Semiárido: Potencialidades, Limitações e Ações. **Breves Contribuciones del I. E. G.**, Tucuman, Argentina, v. 24, n. 24, p. 193-212, 2013.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A.; LEITER, W. M. Implementation. **The Western Political Quarterly**, Berkeley v. 28, n. 2, p. 400-402, 1975.

READER, S. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, 2014. Disponível em: <http://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 10ago 2018.

RIBEIRO, R. W. Seca e Determinismo: a gênese do discurso do Semi-árido Nordeste. **Anuário do Instituto de Geociências – UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 22, p. 60-91, 1999.

RICHARDS, D.; SMITH, M. J. **Governance and public policy in the United Kingdom**. New York: Oxford University Press, 2002.

RUA, M. G. Três hipóteses teóricas e uma situação empírica: a coordenação governamental na Rede de Proteção Social do governo do estado de Goiás. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago: **CLAD**, 2005.

SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives. **Policy Analysis - University of California Press**, California, v. 5, n. 4, p. 481-504, 1979.

SANTOS, A. R. R.; SANTOS, C. A.; SANTOS, A. R. As relações de poder no Semiárido nordestino. **Revista Ambivalências**, Sergipe, v. 2, n. 4. p. 151-164, 2014.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SELVA, V. S. F. *et al.* Caracterização de áreas degradadas no alto trecho do Rio Pajeú para gestão e recuperação com uso de tecnologias sociais. *In: ENCONTRO DA REDE LUSO-BRASILEIRA DE ESTUDOS AMBIENTAIS*, 14., , Recife, UFPE, 2013,

SIDERSKY, P.; JALFIM, F. T.; ARAÚJO, E. R. **A estratégia de assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara**. 2. ed. Recife: PDHC, 2010.

SILVA, P. L. B.; MELO, A. M. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP/UNICAMP**, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.

SIMONI, J.; LINDOSO, D. S.; DEBORTOLI, N.; IBIAPINA, I.; EIDT, G. Instituições e Políticas Públicas em Territórios da Amazônia: desafios para a capacidade adaptativa e redução de vulnerabilidades. **Novos Cadernos NAEA**, Belém, v. 16, p. 45-66, 2013.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. e atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005.

SOUZA, C. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador: UFBA, v. 39, p. 11-24, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 15abr. 2018

SOUZA, I. M. Uma Visão Crítica acerca das Políticas Públicas Para o Semiárido. **Revista Realize**, João Pessoa, n.p., 2016.

TRAVASSOS, I. S.; de SOUZA, B. I.; SILVA, A. B. Secas, desertificação e políticas públicas no semiárido nordestino brasileiro. **OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, v. 7, n. 1, p. 147-164, 2013.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VELAMURI, V. K.; NEYER, A-K.; MÖSLEIN, K. M. Hybrid value creation: a systematic review of an evolving research area. **Journal für Betriebswirtschaft**, v. 61. n. 1. P. 3-15, 2011.

VELARDE, J. C. C. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. *In: VELARDE, J. C. C. (ed.). Entre el Diseño y la Evaluación: El Papel Crucial de la Implementación de los Programas Sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2007, p. 50- 86.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43,1996.

VILA, M. A. **Vida e morte no sertão**: história das secas no Nordeste nos séculos XIX e XX. São Paulo: Ática, 2000.

VILLANUEVA, L. F. A. La implementación de las políticas. IBCM. Cidade do México, p. 1-24, 1993.

YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2<sup>a</sup>. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WEBSTER, J.; WATSON, R. T. Analyzing the Past to Prepare for the Future: Writing a Literature Review. **MIS Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 13–23, 2002.

**APÊNDICE A – Roteiro do Questionário Estruturado**  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO (PROPAGA/UnB)

Questões extraídas do questionário de ATER do Projeto Monitora UnB/Sead. Aplicado as famílias rurais e prefeituras.

**1. Conhece o Projeto Dom Hélder Câmara?**

- Não  
 Sim. Se sim, desde quando?

2. Participou de alguma atividade de PDHC entre os anos 2001 a 2015?

- Não  
 Sim

**3. De 0 a 10 qual o nível de expectativa com relação as atividades iniciais do PDHC (10 = maior nota)**

\_\_\_\_\_

**4. O(a) Sr(a) ou integrante de sua família alguma vez já acessou algum dos benefícios a seguir?**

- Agente de saúde  
 Transporte escolar  
 Transporte público  
 Segurança Pública

**5. (Destinada ao responsável da área ou técnico agrícola do município).**

**Para os agricultores familiares e trabalhadores rurais do município, existem ações conjuntas da agricultura com as equipes da:**

- Assistência social  
 Educação  
 Saúde

## APÊNDICE B – Roteiro do Questionário Semiestruturado

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE AGRONOMIA E MEDICINA VETERINÁRIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AGRONEGÓCIOS  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO (PROPAGA/UnB)

Questionário aplicado às equipes do Projeto Dom Hélder Câmara – PDHC

Mestranda: Luane Aguiar  
Orientador: Prof. Dr. Armando Fornazier e Mauro Del Grossi

### 1) Coordenadores do Projeto Dom Hélder Câmara

- 1) Em aspectos institucionais, como é a organização do PDHC?
- 2) Como é realizada a articulação com os demais parceiros (Sead, Anater, MDS, UnB, Inkra..) do Projeto?
- 3) Qual a importância desses parceiros para o Projeto?
- 3) Como tem sido a execução das ações do PDHC?
- 4) Como tem sido a articulação das ações do PDHC?
- 5) Como são acompanhadas as funções de cada parceiro na execução do PDHC?
- 6) Como o Sr., como coordenador do PDHC, tem conhecimento sobre o desempenho das atividades em campo e possíveis problemáticas?
- 7) São realizados encontros/reuniões/conversas/seminários com objetivo de transmitir informações, discutir as ações e possíveis melhorias no PDHC?
- 8) Durante a 1º fase quais foram as principais dificuldades do Projeto? E atualmente, quais são as principais dificuldades do Projeto?
- 9) Em termos de governança/coordenação, quais tem sido os avanços/diferenças da Fase I e fase II do PDHC?
- 10) Quais as principais mudanças previstas para a 2º fase, comparando com a 1º do projeto? Houve algum avanço ou retrocesso?
- 11) Quais articulações vem ocorrendo atualmente nessa 2º fase do projeto?
- 12) Como é feito o contato com a equipe da Sead-Brasília ?
- 13) Quais as principais instrumentos/ferramentas utilizadas para coordenar as ações dos gestores e coordenadores?
- 14) Como é realizado o contato com o Gestor Macrorregional, Gestor Estadual/Delegado, Coordenador Estadual/UnB?

---

**Diretoria do PDHC**

---

- 1) Em aspectos institucionais, como é a organização do PDCH?
- 2) Em sua visão, quais tem sido os avanços/diferenças da Fase I e fase II do PDHC?
- 3) Como tem sido a articulação de políticas públicas no Projeto?
- 4) Quais os pontos fortes e fracos do PDHC?
- 5) Quais as principais mudanças previstas para a 2º fase, comparando com a 1º do projeto?  
Houve algum avanço ou retrocesso?
- 6) Quais a importância dos parceiros do Projeto?
- 7) Em termos de governança/coordenação, quais tem sido os avanços/diferenças da Fase I e fase II do PDHC?
- 8) Como é realizada a articulação com os demais parceiros (Sead, Anater, MDS, UnB, Incra..) do Projeto?
- 9) Durante a 1º fase quais foram as principais dificuldade do Projeto? E atualmente, quais são as principais dificuldades do Projeto?
- 10) Como tem sido a articulação das ações do PDHC?
- 11) Como são acompanhadas as funções de cada parceiro na execução do PDCH?

---

**Coordenador Nacional**

---

- 1) Quais as funções que tem desempenhado no PDHC? O senhor pode fazer alguma interferência nas ações dos articuladores?
- 2) Tem conhecimento da articulação prevista do PDHC com os demais parceiros integrantes do programa?
- 3) Como é realizado as comunicações entre o senhor Cooperativa, UnB, Sead, Delegacia...
- 4) Como tem sido a articulação entre Cooperativa-UnB-Sead?
- 5) Em sua visão, os treinamentos/reuniões, já realizados são suficientes para capacitação dos agentes de pesquisas (articuladores)? Tem alguma sugestão?
- 6) Em sua visão, quais os pontos fortes e fracos do Projeto?
- 7) Em relação a Fase I do Projeto, o que ouviu falar sobre tal?

---

**Agente de Pesquisa**

---

- 1) Qual a sua visão (mesmo que inicial) sobre o Projeto?
- 10) O Sr (a) tem conhecimento dos objetivos previstos pelo PDHC
- 2) Como tem sido feitas os treinamentos? Considera suficiente?
- 3) Em sua visão, qual o ponto forte da execução do Projeto?

- 4) Como tem visto o Projeto? Pontos fortes e fracos para o senhor?
- 5) Qual a sua expectativa para o Projeto?
- 9) Como é o contato com os gestores/coordenadores do PDHC?
- 11) Você tem conhecimento da importância do projeto para os produtores rurais?
- 12) Está previsto em suas atribuições identificar as carências relacionadas as políticas públicas para levar aos coordenadores?
- 13) Em caso de notar alguma carência nas famílias atendidas de outras políticas públicas, como saúde, educação ou assistência social, toma alguma providência? Se sim, quais?
- 14) Em sua opinião, quais pontos deveriam se melhorados na organização do PDHC?
- 15) Em caso de problemas na execução das ações do Projeto, o que deve ser feito?
- 16) São realizadas reuniões/visitas com algum diretor/coordenador/ do PDHC?