

# Práticas de Desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA

O Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) atua no Brasil desde 1980 e ao longo destes anos financiou e apoiou, tecnicamente, a implementação de 10 projetos de desenvolvimento rural no Nordeste brasileiro. Em um país que se acostumou a tratar os pobres com assistencialismo público e filantropia privada, os projetos do FIDA não se contentaram em combater a pobreza e buscaram promover o desenvolvimento das comunidades rurais mais pobres, justamente na região na qual a pobreza rural é massiva, profunda e multifacetada.

As estratégias e instrumentos utilizados variaram de projeto para projeto, mas tiveram em comum ações em três frentes convergentes: (i) promoção do desenvolvimento humano, por meio de investimentos em qualificação e capacitação das pessoas, com forte viés a favor das mulheres e dos jovens; (ii) promoção do desenvolvimento institucional, por meio de investimentos nas organizações comunitárias e territoriais, fortalecimento de lideranças associativas, articulação de parcerias com agentes públicos e privados; (iii) promoção do desenvolvimento produtivo, facilitando o acesso a recursos financeiros e aos mercados, apoiando e bancando assistência técnica, identificando e viabilizando a adoção de inovações tecnológicas em sentido amplo. Dada a dimensão dos projetos apoiados pelo FIDA, as experiências funcionaram, em muitos casos, como pilotos que, aperfeiçoados e ajustados a contextos diferentes, foram incorporados a programas públicos mais abrangentes, a iniciativas de Organizações Não Governamentais e exportados para países da América Latina e África.

A experiência do FIDA no Brasil é rica e bem sucedida, o que não significa que tudo tenha sido flores, e nem que as muitas flores que brotaram não tenham tido espinhos. Houve sim insucessos, alguns inevitáveis e necessários para aprender a lidar com situações complexas sobre as quais os manuais têm pouco a ensinar. Crianças não começam a andar em teoria, e os tombos fazem parte do aprendizado. Da mesma maneira que cabe aos pais proteger seus bebês de situações de risco inúteis, sem no entanto inibi-los na conquista da autonomia, é preciso conhecer os insucessos para não repetir os mesmos erros. E, da mesma forma que muitos fracassos podem ser evitados, também é possível reproduzir casos bem sucedidos, pelo menos como inspiração e orientação para novos projetos, que sempre terão cara própria, sofrerão ajustes e incorporarão inovações necessárias para dar conta de especificidades locais que a homogeneidade da pobreza mascara mas não anula. Para tanto, é necessário apropriar-se das experiências, decodificá-las em seus condicionantes estruturais e contextuais e reconstruí-las como conhecimento útil para orientar novas formulações e soluções. Isto não é fácil, nem pertence à tradição brasileira, que reluta em avaliar as políticas públicas e em utilizar sua própria história e experiência como fontes de aprendizado, tanto a partir dos erros e fracassos como dos sucessos. É mais fácil mistificar do que avaliar!

O livro *Práticas de Desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA* tem precisamente este ambicioso objetivo: aprender com a experiência. Toma três projetos apoiados pelo FIDA – Dom Helder Camara, Sertão e Gente de Valor – como base de uma reflexão sobre fatores de sucesso e de bloqueio ao sucesso. Os textos abordam questões relevantes que permeiam praticamente todas as iniciativas deste tipo, desde o dilema da focalização – que pobre eleger como beneficiário? – até o desafio de construir sistemas produtivos sustentáveis que sirvam de alavanca para a geração de riqueza pelos pobres e para os pobres, e que contribuam para a superação da pobreza. Vale a pena refletir sobre as lições que sintetizam as experiências.

**Antônio Marcio Buainain**

Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp), Pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola (NEA/IE/Unicamp) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED).

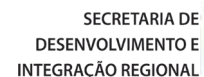


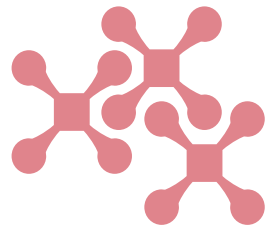
Práticas de Desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA

## Realização

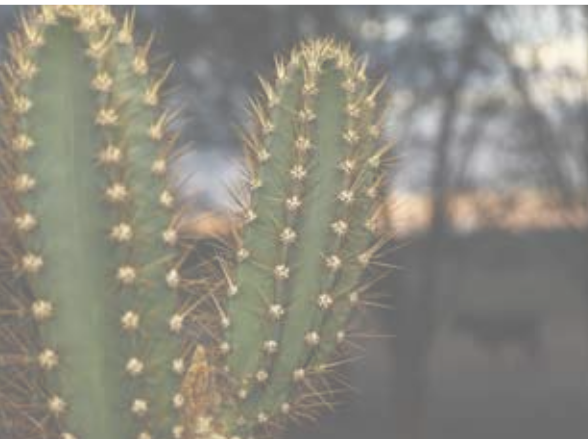


## Parceria





# Práticas de Desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA



Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2013



Práticas de Desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA  
está sob licença de Creative Commons Atribución-No Comercial-CompartirIguual 3.0 Unported.

O IICA promove o uso justo deste material, pelo que se solicita sua respectiva citação.  
Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) no websites: [www.portalsemear.org.br](http://www.portalsemear.org.br) |  
[www.ifad.org](http://www.ifad.org) | <http://operations.ifad.org/web/ifad/operations/country/home/tags/brazil> | [www.iica.int](http://www.iica.int)

Coordenação Editorial: Léa Cardoso e André Kauric  
Copidesque: Cecilia Fujita  
Diagramação: Patricia Porto  
Leiaute da capa: Patricia Porto  
Impressão: Teixeira Gráfica e Editora LTDA

Práticas de desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos  
projetos apoiados pelo FIDA — Brasília: IICA, 2013.  
268p., 23 x 23 cm

ISBN: 978-92-9248-483-5

1. Desenvolvimento rural 2. Pobreza 3. Gestão do  
conhecimento 4. Projetos de Desenvolvimento 5. Desenvolvimento  
sustentável 6. Estudos de caso 7. Brasil I. SEMEAR II. IICA III. FIDA  
IV. AECID V. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
307.141.2

Brasília, Brasil  
2013



# Expediente

Coordenadoras do Programa Semear

Ângela Brasileiro

Léa Vaz Cardoso

Gerente de Programa do FIDA

Ivan Cossio Cortez

Representante do IICA no Brasil

Manuel Rodolfo Otero

Coordenador Geral da AECID

Jesus Molina Vasquez

Editor de Conteúdo Técnico

Arilson Favareto

Editor de Textos

André Kauric

Revisora

Cecilia Fujita

Projeto Gráfico e Editoração

Patricia Porto

Fotografias

Programa Semear/Manuela Cavadas/

Acervo do Projeto Gente de Valor/

Acervo do Projeto Pró-Gavião

Acervo Projeto Dom Helder Camara

O conteúdo dos textos que compõem esta publicação são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião das instituições envolvidas. A reprodução desta publicação, na íntegra ou em parte, é permitida, desde que citada a fonte.

## **Realização**

Programa Semear – Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Nordeste brasileiro

Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola – FIDA

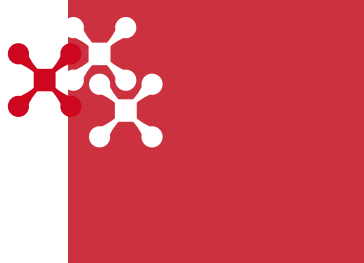
Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA

Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID

**Programa Semear**- Escritório Compartilhado das Nações Unidas. Praça Municipal Thomé de Souza, s/n, Ed. Elevador Lacerda – Centro. CEP: 40.020-010. Salvador-Bahia. - Tel: (55 71) 3183-5700 - <http://www.portalsemear.org.br> - e-mail: [programa.semear@iica.int](mailto:programa.semear@iica.int)



Foto: Projeto Gaviao e Gente de Valor



# Apresentação

A imagem de um Nordeste brasileiro viável, sustentável e equitativo é reflexo dos conhecimentos construídos e das lições aprendidas a partir das diversas iniciativas de enfrentamento dos problemas locais. Contribuir para facilitar o acesso a esses saberes e fortalecer a colaboração entre os diferentes atores do desenvolvimento rural no Semiárido nordestino, especialmente os agricultores e as agricultoras familiares, são desafios assumidos no âmbito do Programa Semear – Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Nordeste brasileiro.

É nesse contexto que apresentamos esta publicação, com o intuito de disseminar projetos que obtiveram resultados interessantes, gerando aprendizados na formulação e implementação de ações e estratégias de intervenção para enfrentamento da pobreza e melhoria da qualidade de vida de populações em situação de vulnerabilidade social. São saberes valiosos gerados a partir da “prática do desenvolvimento”, retratados em três análises de experiências implementadas no Nordeste brasileiro, com o apoio do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), e um texto de síntese dessas experiências selecionadas.

Esta publicação reflete, assim, o escopo do Programa Semear, que tem como um de seus objetivos imediatos o compartilhamento de conhecimentos úteis, gerados por meio das práticas de diferentes atores, que possam contribuir para processos de aprendizagem social e de fortalecimento de iniciativas voltadas ao desenvolvimento sustentável e equitativo na região Nordeste do Brasil.

Para cumprir seus objetivos, o Semear tem atuado na promoção e articulação de iniciativas de gestão do conhecimento em suas áreas temáticas estratégicas – inovações produtivas e tecnológicas; recursos naturais e adaptação às mudanças climáticas; e negócios rurais. As atividades desenvolvidas em seu âmbito incluem a produção e a publicação de sistematizações de experiências e de estudos temáticos, assim como a realização de visitas de intercâmbio, estágios, oficinas, seminários, feiras de saberes e rotas estratégicas de aprendizagem. Finalmente, é importante ressaltar que o projeto é fruto de uma parceria celebrada entre o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Boa leitura!

***Ângela Brasileiro e Léa Vaz Cardoso***

Coordenadoras do Programa Semear  
Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Nordeste Brasileiro







Foto: Projeto Gavião e Gente de Valor



# Prefácio FIDA

Ao imaginar o que poderia ser um programa de gestão do conhecimento no Nordeste do Brasil, tínhamos uma ideia principal: contribuir para que as experiências de desenvolvimento rural bem-sucedidas não fiquem apenas na cabeça das pessoas que participam diretamente delas e fazer que estejam disponíveis para que outras pessoas e instituições, dentro e fora do Brasil, possam conhecê-las e aproveitá-las. Assim, que seja possível aprender com o que foi bem feito e evitar os erros que já foram cometidos. Esta ideia tão simples é a que orientou o nascimento do Semear, cujos frutos estão começando a amadurecer, entre eles a sistematização de experiências de projetos bem-sucedidos, nos quais o FIDA teve a honra de ser parceiro do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Governo do Estado da Bahia.

Cada um dos projetos incluídos neste trabalho de sistematização apresenta múltiplas facetas, mas gostaríamos de sublinhar aquelas que consideramos mais destacadas. O Projeto Dom Helder Câmara é um exemplo extraordinário de como se pode construir uma nova dinâmica social e institucional em nível local, participativa e sustentável, baseada nas capacidades locais, na vontade de articular essas capacidades e no compromisso de desenvolvê-las ainda mais. Além disso, um exemplo de como esse novo tecido institucional e social pode contribuir para melhorar a vida das pessoas.

O Projeto Sertão, financiado com recursos do Global Environment Facility (GEF), mostra que uma agricultura sustentável é sem dúvida possível. É possível incluindo no conceito de “sustentável” a dimensão social associada à consolidação das organizações de pequenos

agricultores familiares; a dimensão econômica no sentido de gerar maior renda sem depender de subsídios e a dimensão ambiental, entendida como o uso dos recursos naturais, cuidando dos equilíbrios que permitem tirar proveito deles hoje e assegurar que amanhã e depois esses equilíbrios não sejam vulneráveis.

Finalmente, o Projeto Gente de Valor permite comprovar que é possível obter resultados exitosos trabalhando com a população mais pobre; porém, para isso, é preciso aplicar metodologias de focalização adequadas como as desenvolvidas pelo Projeto, apoiar o fortalecimento das organizações comunitárias, a participação dos membros dessas organizações e o desenvolvimento das suas capacidades. Tudo isso com um trabalho da qualidade do que foi realizado pelo Gente de Valor.

Nesta história, o FIDA foi um parceiro comprometido, mais um parceiro entre muitos outros. No que se refere à implementação dos projetos, o trabalho fundamental foi realizado pelo MDA, nos casos dos projetos Dom Helder e Sertão, e pelo Governo da Bahia – através da CAR – no caso do Projeto Gente de Valor. Porém, estamos cientes que nos três casos nada do realizado seria possível sem a participação de inúmeros parceiros que formam parte da implementação dos projetos. E, sobretudo, não seria possível sem o protagonismo da população rural para a qual o FIDA trabalha e que é a verdadeira dona dos processos de desenvolvimento. Com relação ao Semear, que é quem viabiliza esta possibilidade de aprender com base nas experiências e compartilhá-las, o IICA é fundamental pelo seu papel como responsável pela implementação, mas também devemos lembrar que isto não existiria sem a generosa contribuição da AECID.

Finalmente, embora pareça óbvio, gostaríamos de sublinhar que para o FIDA é motivo de grande satisfação e orgulho apresentar as experiências de projetos bem-sucedidos nos quais

participamos, ainda mais sendo parte do trabalho do Semear, que para nós representa uma oportunidade única para compartilhar conhecimentos e para aprender juntos.

***Ivan Cossio Cortez***

Gerente de Programa para o Brasil  
Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola - FIDA



Foto: Projeto Gavião e Gente de Valor



# Prefácio IICA

Com mais de 70 anos de trajetória, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) mantém inalterado o mandato de contribuir para melhorar a qualidade de vidas das famílias que moram nos espaços rurais das Américas. Para isso, desenvolve uma estratégia para a promoção de uma agricultura que seja competitiva, sustentável e socialmente inclusiva. No cumprimento desse mandato, o IICA no Brasil dispõe de uma carteira de mais de 30 projetos em prol do desenvolvimento rural sustentável e do combate às causas da pobreza no meio rural. A filosofia subjacente em todos esses projetos enfatiza o papel central da agricultura, a multifuncionalidade do setor e a importância da aliança campo-cidade.

Essas iniciativas são possíveis graças a um amplo leque de parcerias com instituições de âmbito internacional e nacional, tanto federais quanto estaduais. Em nível internacional, destaca-se a aliança do IICA com o Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), agência especializada das Nações Unidas, que tem a missão de contribuir para erradicar a pobreza e a fome nas populações rurais do mundo, preferentemente nos países em vias de desenvolvimento.

O FIDA e o IICA compartilham os esforços para esse objetivo e para aumentar a produtividade dos pobres rurais, de maneira sustentável. Um exemplo dessa parceria estratégica, que conta também com o apoio da Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento (Aecid), é o programa de Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Nordeste Brasi-

leiro, conhecido como Semear. A iniciativa, que começou formalmente em 2011, tem como objetivo fundamental propiciar o acesso da população rural a um conjunto de conhecimentos, experiências, inovações e boas práticas para suas condições de vida, a convivência com o Semiárido e tirar melhor proveito das possibilidades de desenvolvimento da região. A metodologia adotada transforma os pequenos produtores em sujeitos das estratégias que os beneficiam, transformando-os em protagonistas dos seus próprios destinos.

O Programa Semear baseia-se em três pilares fundamentais: a) articulação interinstitucional, b) implementação de intercâmbios e, c) sistematização de experiências, especialmente dos projetos financiados pelo FIDA.

Em relação aos dois últimos eixos, o livro que ora se apresenta resgata e sistematiza as experiências e boas práticas de três projetos exitosos: o Projeto Dom Helder Camara, o Projeto Sertão e o Projeto Gente de Valor.

É importante salientar a experiência do Projeto Gente de Valor, executado em 34 municípios das áreas mais carentes da Bahia, com vistas à integração dos pobres do meio rural ao mercado. Da avaliação externa do projeto, emerge a importância do envolvimento das organizações de base na construção de uma agricultura inclusiva. Outros fatores que merecem destaque são os enfoques de gênero e a integração da juventude das áreas rurais aos processos produtivos. Sem isso, as iniciativas não teriam perspectivas de futuro, e a sustentabilidade dos resultados ao longo do tempo estaria ameaçada.

A principal contribuição desta publicação é a possibilidade de pôr à disposição de outras comunidades um conjunto de experiências com a expectativa de que possam gerar mais qualidade de vida. Espero que, com o exercício de avaliação externa deste e de outros

projetos realizados com recursos do FIDA e a parceria do IICA, se aprofunde o processo de transformação produtiva, com sustentabilidade e inclusão social, de uma das regiões mais vulneráveis do Brasil .

*Manuel Rodolfo Otero*

Representante do IICA no Brasil







# Resumo

Com o intuito de disseminar projetos que obtiveram resultados interessantes, gerando aprendizados na formulação e implementação de ações e estratégias de intervenção para enfrentamento da pobreza e melhoria da qualidade de vida de populações em situação de vulnerabilidade social, o Programa Semear reúne nesta publicação três textos de análise de experiências exitosas apoiadas pelo Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) no Nordeste brasileiro e um texto de síntese destas experiências selecionadas.

São conhecimentos úteis, gerados por meio das práticas de diferentes atores, que podem contribuir para processos de aprendizagem social e de fortalecimento de iniciativas voltadas ao desenvolvimento sustentável e equitativo na região Nordeste do Brasil.

A iniciativa da publicação é do Programa Semear – Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Nordeste brasileiro, que tem como objetivos facilitar o acesso, o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas e a colaboração entre os diversos atores do desenvolvimento rural no Semiárido nordestino, especialmente agricultores e agricultoras familiares. Implementado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA e pelo FIDA, com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID, o Semear tem como uma de suas estratégias o registro e sistematização de experiências que possam contribuir para processos de aprendizagem social e de fortalecimento de iniciativas voltadas ao desenvolvimento sustentável e equitativo na região Nordeste do Brasil.





# Resumen

Con el fin de difundir los proyectos que han obtenido resultados interesantes, generando aprendizajes en la formulación e implementación de acciones y estrategias de intervención para combatir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad social, el Programa Semear reúne en esta publicación tres textos analíticos de experiencias exitosas apoyadas por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en el nordeste de Brasil y un texto resumen de estos experimentos seleccionados.

Son conocimientos útiles generados a través de las prácticas de los diferentes actores, lo que puede contribuir a los procesos de aprendizaje social y las iniciativas destinadas a fortalecer el desarrollo sostenible y equitativo en el nordeste de Brasil.

La iniciativa de la publicación es del Programa Semear - Gestión del Conocimiento en las zonas semiáridas del nordeste de Brasil, que tiene como objetivo facilitar el acceso, el intercambio de conocimientos y buenas prácticas y la colaboración entre los diferentes actores del desarrollo rural en el nordeste semiárido, especialmente entre los agricultores y agricultores familiares. Implementado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA y el FIDA, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID, el Programa Semear tiene como una de sus estrategias el registro y la sistematización de experiencias que pueden contribuir a los procesos de aprendizaje y las iniciativas sociales destinadas a fortalecer el desarrollo sostenible y equitativo en el nordeste de Brasil.



Foto: Projeto Gavião e Gente de Valor



# Abstract

In order to disseminate projects that have obtained interesting results, generating learnings in the formulation and implementation of actions and intervention strategies to fight poverty and improve the quality of life of people in a situation of social vulnerability, the Programa Semear introduce in this publication three analytical texts of successful experiences supported by the International Fund for Agricultural Development (IFAD) in northeastern Brazil and a summary text of these selected experiences.

Those experiences are useful knowledge generated through the practices of different actors, which can contribute to social learning processes and initiatives aimed at strengthening the sustainable and equitable development in the Northeast of Brazil.

The initiative of the publication is from the Programa Semear - Knowledge Management in Semi-arid Zones of Northeast Brazil, which aims to facilitate the access, exchange of knowledge and best practices and collaboration between the different actors of rural development in the semiarid Northeast, especially farmers and family farmers. Implemented by the Inter-American Institute for Cooperation on Agriculture - IICA and IFAD, with the support of the Spanish Agency of International Cooperation for Development - AECID, the Semear has as one of its strategies the systematization of experiences that can contribute to learning processes and social initiatives aimed at strengthening the sustainable and equitable development in Northeastern Brazil.





# Sumário

## Parte 1 - Reflexões para a prática do desenvolvimento

### Capítulo 1 - Fatores de sucesso e lições para o futuro: o caso dos projetos apoiados pelo FIDA no Brasil ..... 31

Arilson Favareto e Paulo Seifer

#### Introdução..... 32

#### 1. Evolução do contexto das iniciativas para o combate à pobreza no Brasil..... 33

##### 1.1 A evolução do contexto brasileiro..... 33

##### 1.2 A evolução das políticas de combate à pobreza ..... 47

#### 2. O perfil das iniciativas apoiadas pelo FIDA..... 49

##### 2.1 O Projeto Gente de Valor..... 50

##### 2.2 O Projeto Dom Helder Camara..... 54

##### 2.3 O Projeto Sertão..... 58

#### 3. Os fatores de sucesso e de bloqueio ao sucesso ..... 60

#### 4. Sete lições para iniciativas futuras..... 63

#### Referências ..... 67

#### Resumo Executivo..... 68



## Parte 2 - As experiências apoiadas pelo FIDA

### Capítulo 1 - O Projeto Dom Helder Camara e o fortalecimento de um tecido organizacional para o desenvolvimento sustentável.....75

Pablo Sidersky, Felipe Jalfim, Espedito Rufino, Fabio Santiago e Ricardo Blackburn

1. Introdução .....	76
2. Um marco para orientar a reflexão: por que trabalhar o tema do tecido organizacional? .....	77
2.1 As organizações dos agricultores.....	78
2.1.1 As formas tradicionais de organização da agricultura familiar sertaneja .....	78
2.1.2 As novas formas de organização da população rural.....	79
2.1.3 Sobre o (bom) funcionamento das novas organizações.....	80
2.1.4 A importância desse tipo de organização para os processos de desenvolvimento rural.....	82
2.1.5 Como explicar as virtudes das organizações associativas? .....	83
2.2 Outros atores do desenvolvimento rural.....	83
2.2.1 A questão da assessoria técnica .....	83
2.2.2 As políticas públicas e a governança .....	85
2.2.3 A sociedade civil organizada: o setor privado e o terceiro setor .....	86

3. Breve apresentação do contexto e do Projeto Dom Helder Camara .....	87
3.1 O contexto.....	87
3.1.1 Sobre o meio.....	87
3.1.2 Aspectos socioeconômicos da sociedade sertaneja .....	88
3.1.3 A multiplicação recente das políticas públicas direcionadas para a população rural .....	88
3.2 Caracterização do PDHC .....	89
3.2.1 Apresentação institucional.....	89
3.2.2 Alguns postulados básicos.....	90
3.2.3 O desenho operacional.....	91
3.2.4 A abrangência: com quem e onde é que o Projeto trabalha?.....	92
3.2.5 A organização do trabalho.....	93
3.2.6 Alguns instrumentos importantes .....	93
3.2.7 O trabalho realizado.....	96
4. O Projeto e o fortalecimento do tecido organizacional para o desenvolvimento sustentável	97
4.1 A ação do Projeto e os processos de organização local.....	97
4.1.1 O itinerário de trabalho numa comunidade ou num assentamento .....	97
4.1.2 O itinerário da organização local na prática .....	103
4.2 As organizações supracomunitárias.....	118

4.2.1	As feiras agroecológicas.....	118
4.2.2	O desafio da organização para a gestão no âmbito da produção agroecológica.....	121
4.2.3	O surgimento de outras organizações.....	126
4.3	As parcerias.....	126
4.3.1	O acesso às políticas públicas.....	127
4.3.2	Parcerias com outras entidades de financiamento.....	131
4.3.3	As parcerias no âmbito da formação.....	132
4.3.4	As entidades parceiras da assessoria técnica e da pesquisa.....	132
4.4	Os comitês territoriais: instrumentos para uma melhor governança.....	134
5.	Lições e desafios.....	136
5.1	Sobre o fortalecimento das organizações.....	136
5.2	Sobre as parcerias.....	140
5.3	O tema do acesso às políticas públicas e a mobilização de recursos.....	142
5.4	Da importância de uma instância territorial.....	144
	Referências.....	145
	Resumo Executivo.....	150

## Capítulo 2 - O Projeto Sertão e a construção de sistemas de produção sustentáveis.....157

Emmanuel Bayle

1. O contexto e seus desafios.....	157
1.1 O Semiárido brasileiro .....	157
1.2 Os desafios para a agricultura familiar .....	161
2. O Projeto Sertão.....	163
2.1 Alguns conceitos orientadores.....	163
2.2 Apresentação geral do projeto.....	169
2.3 As principais ferramentas de implementação .....	172
3. Como a estratégia do Projeto Sertão se traduziu no campo?.....	174
3.1 O consórcio do algodão agroecológico.....	175
3.1.1 Alguns aspectos históricos.....	175
3.1.2 Ao centro da proposta: a assistência técnica e a formação.....	177
3.1.3 A produção de alimentos e a geração de renda.....	179
3.1.4 No caminho da sustentabilidade ambiental .....	184
3.1.5 A organização dos agricultores para a gestão da produção e comercialização....	185
3.1.6 A certificação orgânica: uma potente alavanca .....	186
3.2 As hortas e os pomares agroecológicos.....	187
3.2.1 Algumas referências sobre o contexto .....	187
3.2.2 Objetivos e características do programa de formação.....	188

3.2.3 O acesso à água como fator determinante.....	190
3.2.4 A comercialização articulada em torno de vários mercados.....	192
3.2.5 Trilhando novos caminhos para a sustentabilidade .....	195
3.3 Outras frentes trabalhadas pelo Projeto Sertão .....	201
4. Lições e desafios .....	202
4.1 Novos caminhos de intensificação sustentável .....	202
4.2 O protagonismo das famílias como pedra angular do processo.....	206
4.3 A importância das ferramentas de implementação.....	208
4.4 As primícias de um círculo virtuoso .....	211
Referências .....	213
Resumo executivo .....	218

## Capítulo 3 - O Projeto Gente de Valor: análise de uma experiência de focalização no combate à pobreza.....227

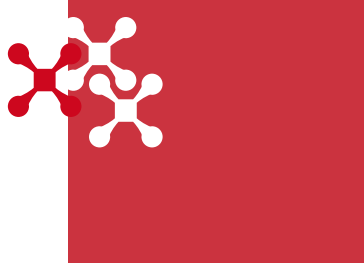
Arilson Favareto

Introdução.....	227
1. Antecedentes, marco conceitual e hipóteses de trabalho .....	228
1.1 O que se sabe sobre focalização e fortalecimento de organizações? .....	228
1.2 Hipóteses de trabalho – As afirmações centrais sobre o Projeto Gente de Valor (PGV).....	233
2. Contexto.....	235

3. A experiência do projeto .....	239
3.1 O desenho do projeto.....	239
3.1.1 Os objetivos .....	239
3.1.2 As metas, o público e as regiões .....	240
3.1.3 Os componentes .....	240
3.1.4 O formato organizativo .....	244
3.1.5 A estratégia e os passos .....	246
3.2 Resultados, dificuldades e dilemas.....	248
3.2.1 Resultados .....	248
3.2.2 Dificuldades e dilemas.....	251
4. Três lições principais.....	253
5. Potencial para replicação.....	255
Referências .....	258
Resumo Executivo.....	260

# Parte 1





# Reflexões para a prática do desenvolvimento

## Capítulo 1

Fatores de sucesso e lições para  
o futuro: o caso das iniciativas  
apoiadas pelo FIDA no Brasil

**Arilson Favareto**

Sociólogo, doutor em Ciência Ambiental e professor da Universidade Federal do ABC

**Paulo Seifer**

Engenheiro, mestre e doutorando em Energia pela Universidade Federal do ABC





## Introdução

O reconhecido êxito da experiência brasileira em reduzir a pobreza nas últimas décadas é resultado de esforços continuados e de um aprendizado social que envolve tanto as políticas públicas como um amplo conjunto de iniciativas postas em prática por diversas instituições. Entre essas iniciativas estão aquelas apoiadas pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA). São projetos de combate à pobreza elaborados e implementados sob diferentes arranjos, com participação de governos, movimentos sociais, organizações não governamentais, nos quais vem sendo experimentada uma série de inovações.

O objetivo deste texto é apresentar uma reflexão acerca de algumas dessas experiências apoiadas pelo FIDA no Brasil nos últimos anos. Pretende-se, com isso, dar maior visibilidade a esses ensaios de inovação, analisar por que razão esses projetos são considerados casos bem-sucedidos no enfrentamento de determinados desafios ligados ao combate à pobreza, e, como corolário, tirar disso lições que possam, eventualmente, inspirar futuras iniciativas neste mesmo tema.

Para isso foram selecionados três projetos implementados no Nordeste brasileiro, região que concentra historicamente a pobreza rural no país; região que, como se sabe, também é marcada por fortes restrições ambientais e por bloqueios estruturais à dinamização econômica. São eles:

- O Projeto Dom Helder Camara (PDHC), que abrange 79 municípios em 8 territórios, localizados nos estados de Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Nesses territórios, o Projeto trabalha com aproximadamente 15.600 famílias em 365 assentamentos e comunidades.
- O Projeto Sertão (PS) – Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido, implementado nas mesmas áreas onde acontecem as atividades do PDHC.
- O Projeto Gente de Valor (PGV), implementado em dois territórios do Semiárido do estado da Bahia, que prevê beneficiar 35.000 pessoas de 34 municípios ali situados.

Mais do que simplesmente apresentar um olhar de conjunto sobre essas três experiências, as páginas a seguir pretendem mostrar o que mudou no contexto de enfrentamento da pobreza rural



no Brasil ao longo das últimas décadas, e mais acentuadamente nos anos 2000, quando há uma expressiva redução da pobreza e um maior destaque dado a este tema, pelo Estado, no rol das políticas governamentais. O texto pretende mostrar também que há inovações experimentadas que ainda não vêm sendo aproveitadas, seja nas políticas públicas, seja em novos projetos localizados e levados a cabo por organizações sociais. As lições derivadas das experiências que podem auxiliar a identificar as linhas desses aperfeiçoamentos são o ponto de chegada.

Para atingir esse propósito, o texto está organizado em mais quatro seções além desta introdução: 1) Evolução do contexto das iniciativas para o combate à pobreza no Brasil. 2) Perfil das iniciativas apoiadas pelo FIDA. 3) Fatores de sucesso e de bloqueio ao sucesso. 4) Sete lições para iniciativas futuras.

## **1. Evolução do contexto das iniciativas para o combate à pobreza no Brasil**

### 1.1 A evolução do contexto brasileiro

Em 1995 o Brasil tinha quase 30% de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza. Esse indicador passou por pequenas oscilações até 2003. Desde então há uma significativa trajetória de declínio e, ao final da década, esse número havia caído pela metade, como se pode observar no Gráfico 1 a seguir.

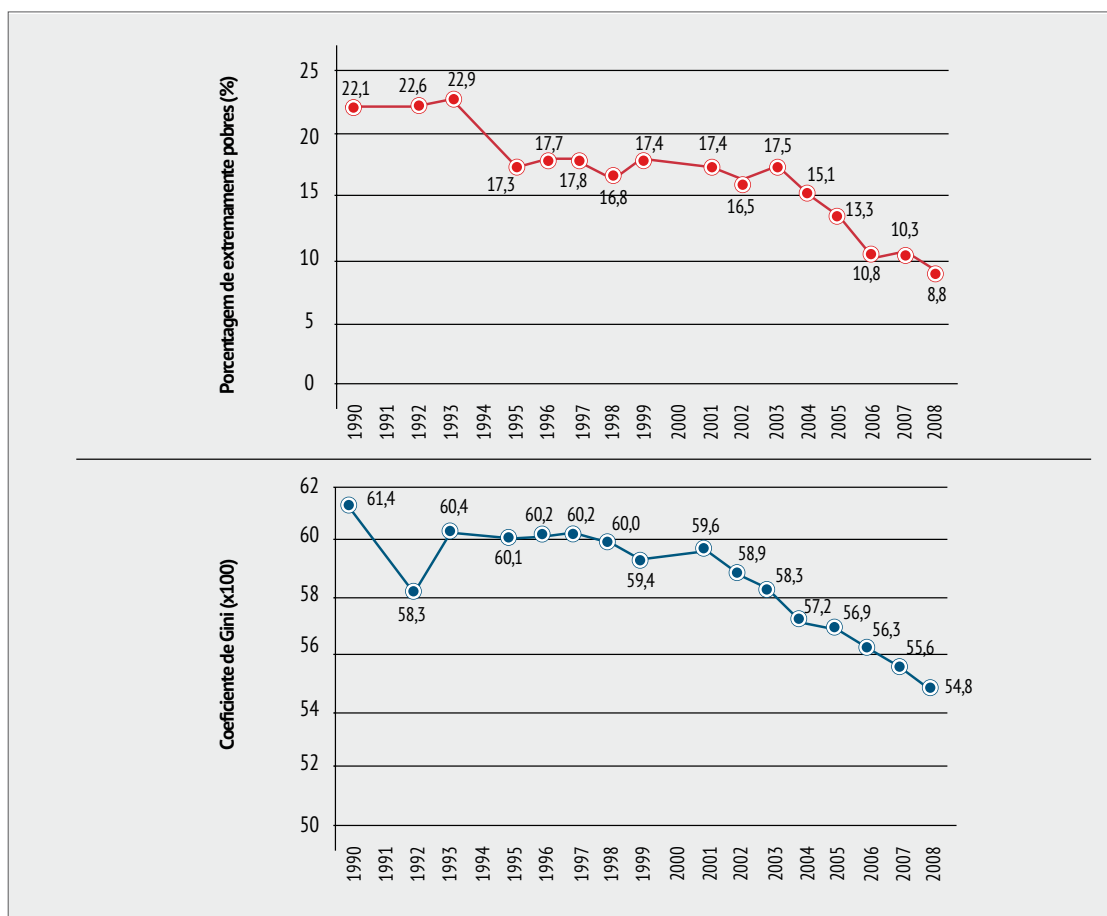
No que diz respeito às desigualdades, a situação ainda é dramática. O Brasil permanece sendo um dos países mais desiguais do mundo. Mas também nesse quesito vêm ocorrendo melhoras. Como se pode ver no Gráfico 1 a seguir, o Índice de Gini aplicado à renda recuou de 0,59 para 0,55 no período. Embora se trate de patamares ainda muito altos, é importante destacar a trajetória descendente e, sobretudo, seu caráter inédito para o país.

Os Mapas 1 e 2 a seguir ilustram bem como essa redução da pobreza foi forte e generalizada no país na última década. Mas mostra também como, apesar da redução da desigualdade em termos agregados, há bolsões onde isso continua sendo um problema de difícil superação, com destaque para o Semiárido do Nordeste e para a Amazônia, mas também para uma parte do Sudeste, a região



mais rica do país. O Mapa 3 indica o que aconteceu com a evolução da renda dos brasileiros, e o Mapa 4 mostra onde estão os municípios do país nos quais houve, simultaneamente, redução da pobreza e da desigualdade, bem como aumento da renda, em contraste com aqueles onde essas três dimensões não caminharam bem juntas.

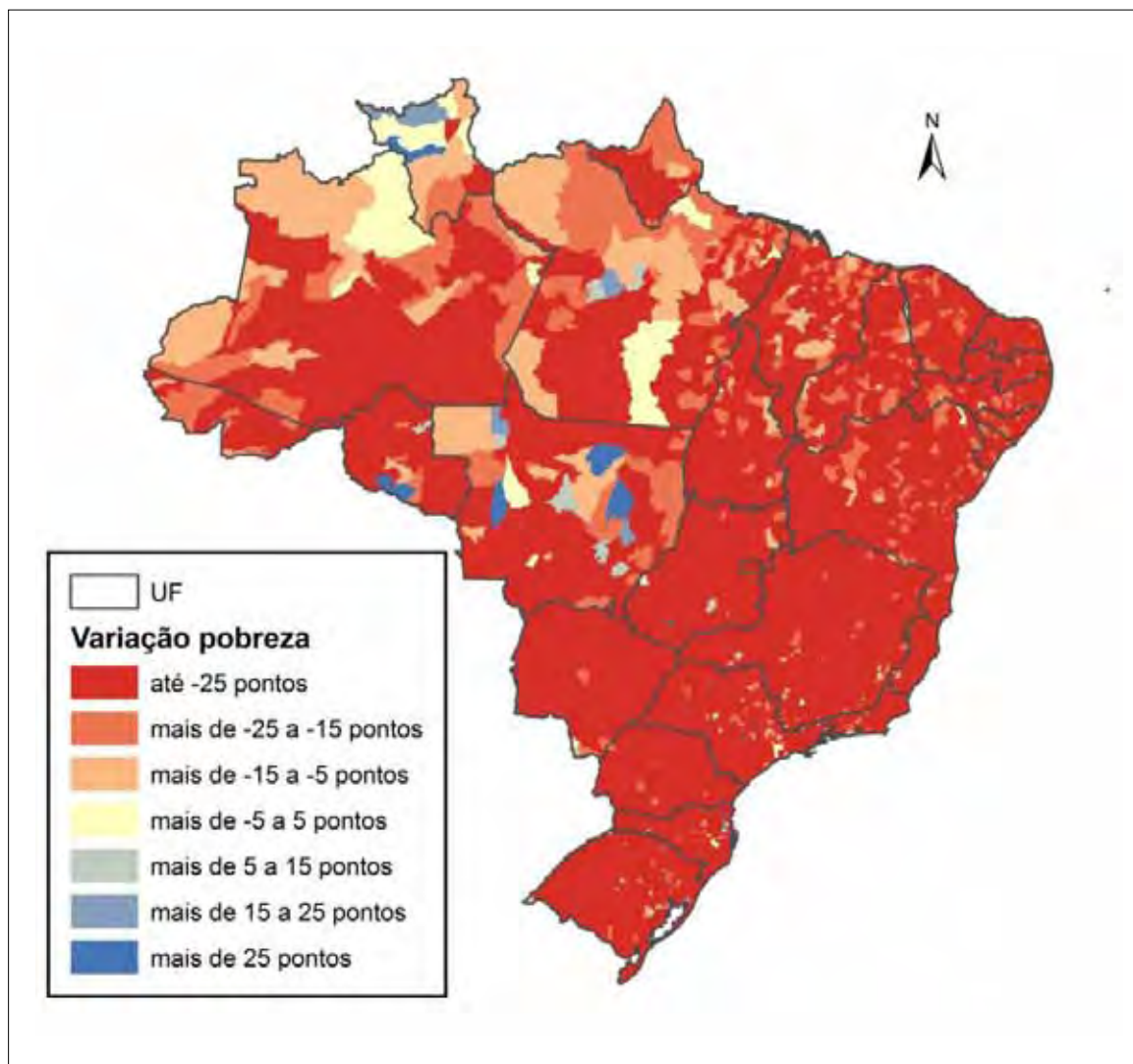
**Gráfico 1 – Evolução dos indicadores de pobreza e de desigualdade no Brasil (1995-2008)**



Fonte: IBGE (2010)

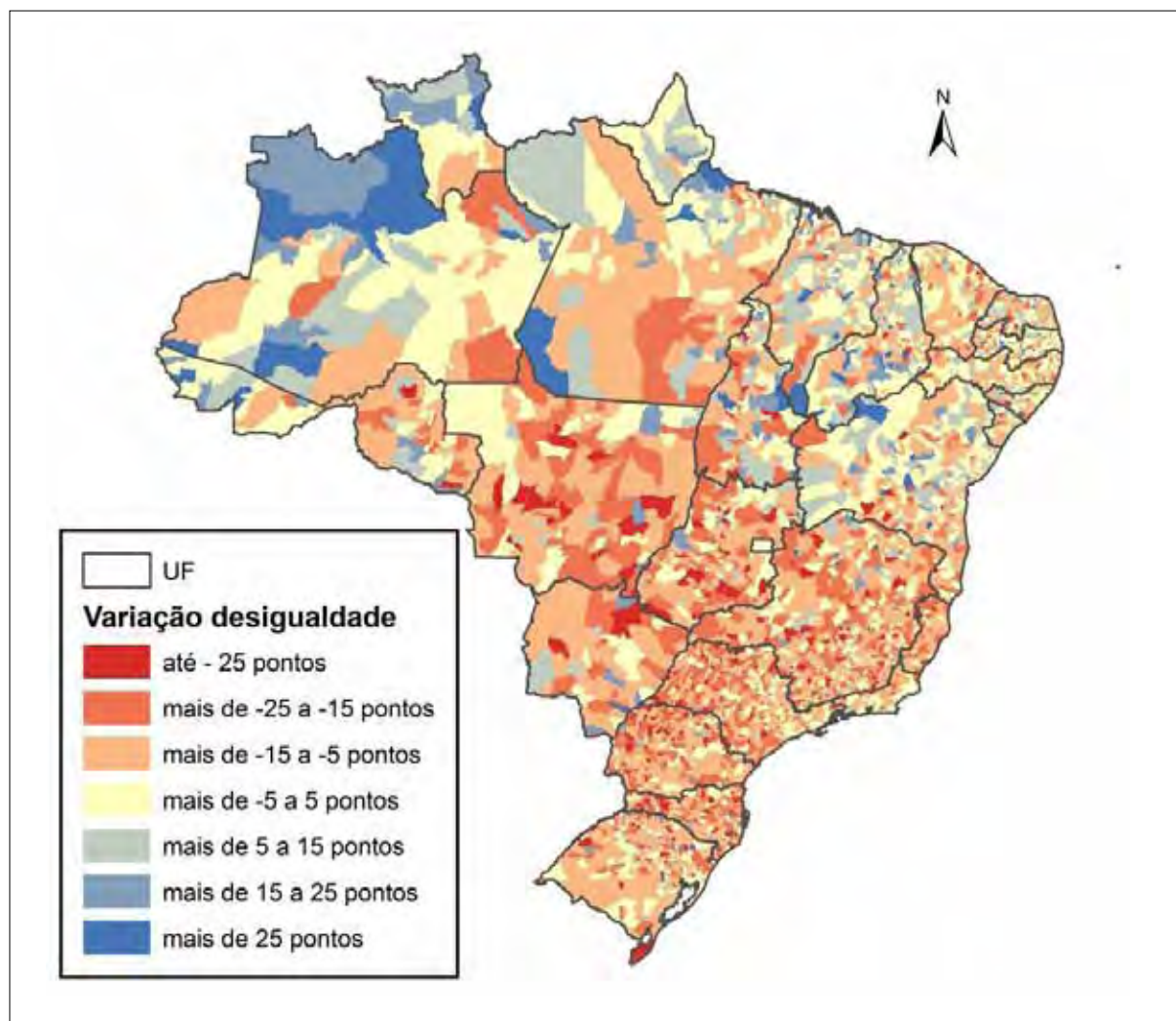


Mapa 1 – Indicadores de pobreza nos municípios brasileiros (2000-2010)



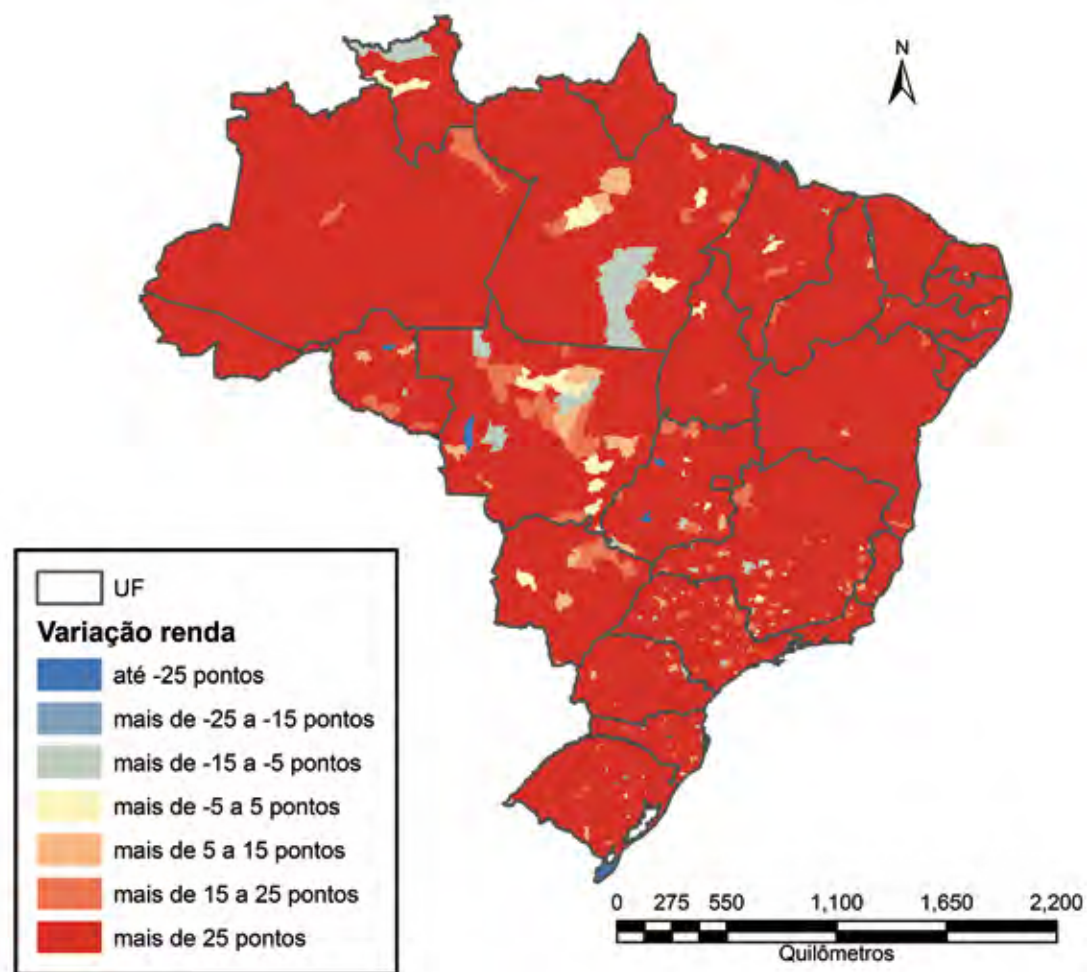
Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do Censo IBGE.

Mapa 2 – Indicadores de desigualdade nos municípios brasileiros (2000-2010)



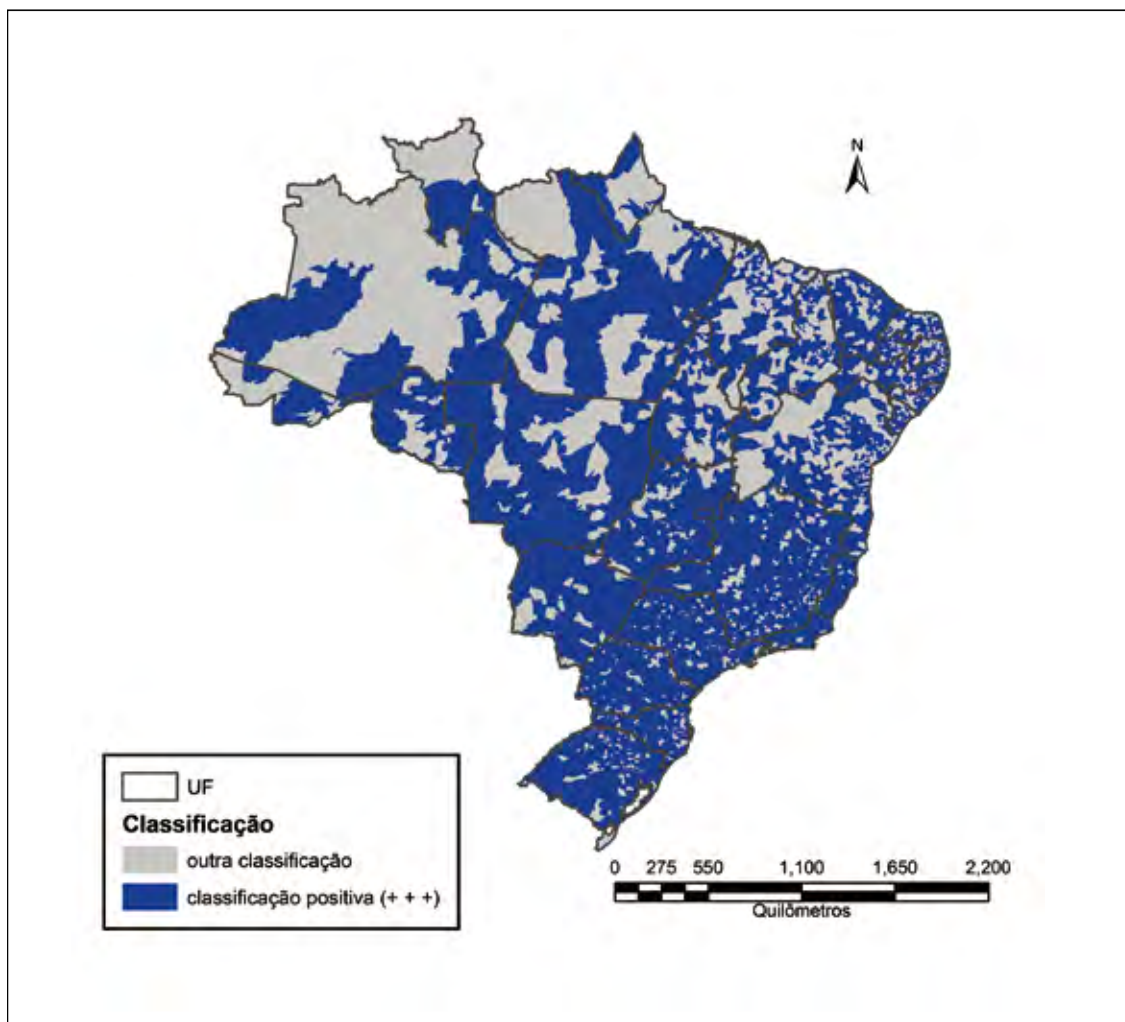
Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do Censo IBGE.

Mapa 3 – Indicadores de renda domiciliar *per capita* nos municípios brasileiros (2000-2010)



Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do Censo IBGE.

Mapa 4 – Municípios brasileiros onde houve simultaneamente melhoria dos indicadores de renda, pobreza e desigualdade (2000-2010)



Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do Censo IBGE.

Embora o senso comum atribua essa melhoria generalizada nos indicadores à nova geração de políticas de combate à pobreza adotadas pelo governo brasileiro após 2003, num primeiro momento com o Programa Bolsa Família (um programa de transferência direta e condicionada de renda às famílias pobres), e mais recentemente com o Programa Brasil Sem Miséria (especificamente orientado para as famílias em situação de pobreza extrema), a literatura especializada (IPEA, 2012) destaca que o principal fator responsável pela redução da pobreza foi a expansão do emprego formal. O aumento da renda do trabalho foi responsável por 70% da redução da pobreza na última década. E isso, por sua vez, se deve tanto ao crescimento econômico continuado experimentado no período, como ao estímulo ao consumo doméstico por meio da transferência de renda aos mais pobres e da expansão do crédito. O segundo fator foi o acesso à previdência social, estendida aos trabalhadores rurais somente nos anos 1990, e responsável por 25% da melhoria da situação dos pobres. E, finalmente, somente em terceiro lugar vêm as políticas de transferência, com 5% de peso.

Curiosamente, esse estudo do IPEA não destaca a participação das políticas voltadas à agricultura familiar, embora uma outra publicação, coordenada pelo seu atual presidente, Marcelo Neri (2013), aponte que a evolução dos indicadores de renda nesse segmento alcançou resultados impressionantes. Segundo ele, a renda dos agricultores melhorou proporcionalmente mais do que o observado para a média da população, favorecendo uma convergência nos dois setores. Ao menos em parte isso pode ser creditado ao conjunto de políticas para a agricultura familiar implementadas no período, com destaque para: expressiva ampliação dos recursos de crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); programas de segurança da renda em situações de seca ou de excesso de chuvas, como o Garantia Safra; programas de compras públicas de produção da agricultura familiar, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

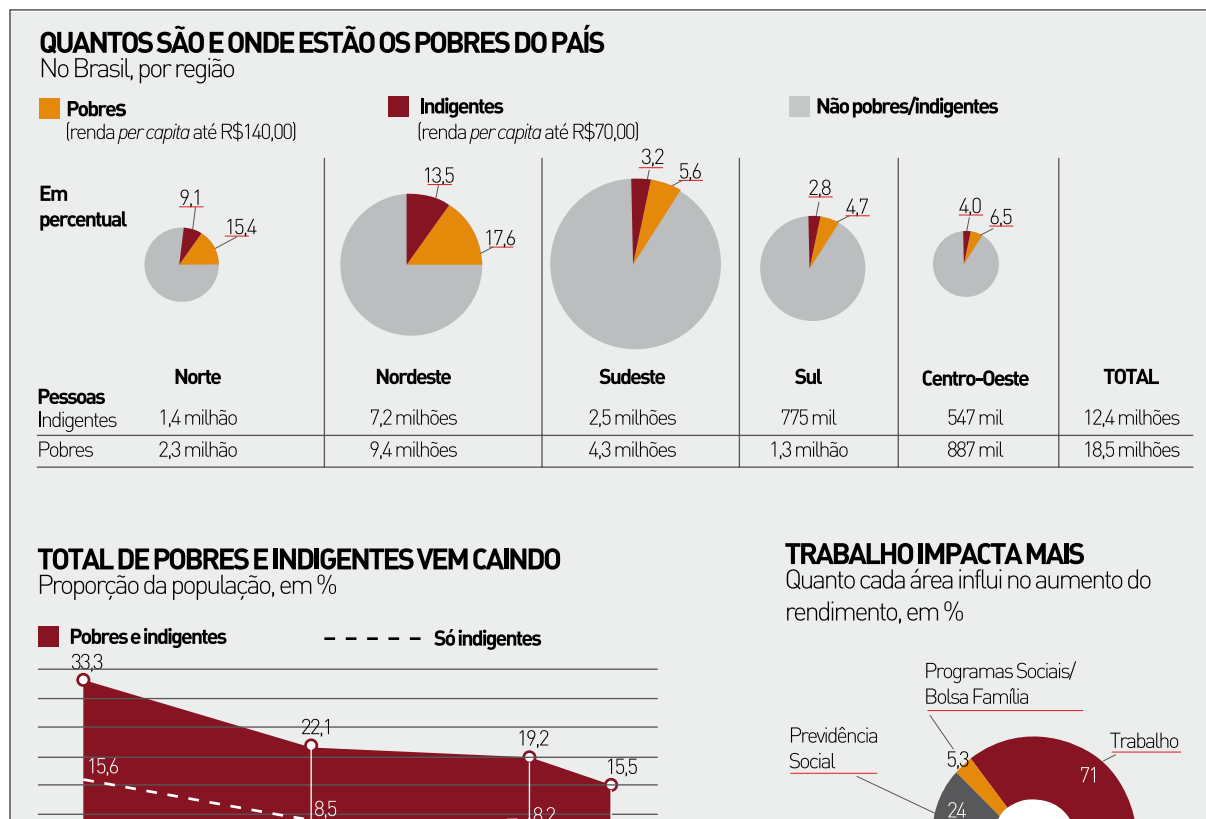
Outro fator importante a destacar é que, segundo os dados do IBGE (2012), há uma mudança no perfil da pobreza no Brasil. Se no começo dos anos 1990 a pobreza rural era largamente predominante, em 2010 o percentual de pobres rurais e urbanos é praticamente igual. Essa mudança, contudo, precisa ser vista com reservas. Ocorre que parte da população contabilizada como urbana vive, na verdade, em municípios muito pequenos e de muito baixa densidade populacional, que segundo critérios internacionais poderia também ser considerada rural. Não raramente são famílias que,





embora habitem as áreas oficialmente urbanas desses pequenos municípios, fazem deslocamentos diários para trabalhar nos estabelecimentos agropecuários, e nas quais rendas urbanas e rurais se combinam no orçamento familiar. Como se pode observar na Figura 1 abaixo, as regiões Norte (que praticamente corresponde à Amazônia) e Nordeste (com destaque para o Semiárido) somam juntas quase 11,7 milhões de pessoas em situação de pobreza. Depois delas vem o Sudeste (a região mais urbanizada do país), com 4,3 milhões.

Figura 1 – Distribuição regional da pobreza no Brasil e fatores responsáveis pela redução da pobreza

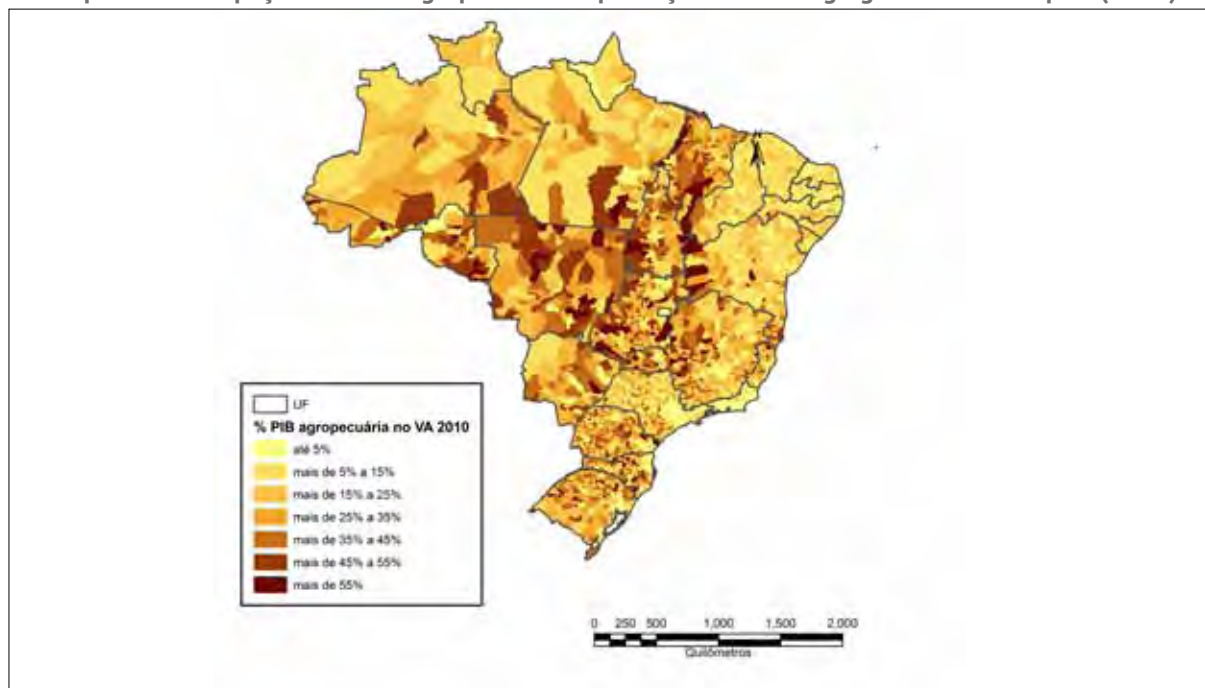


Fonte: Reproduzido de Folha de S. Paulo (2012).



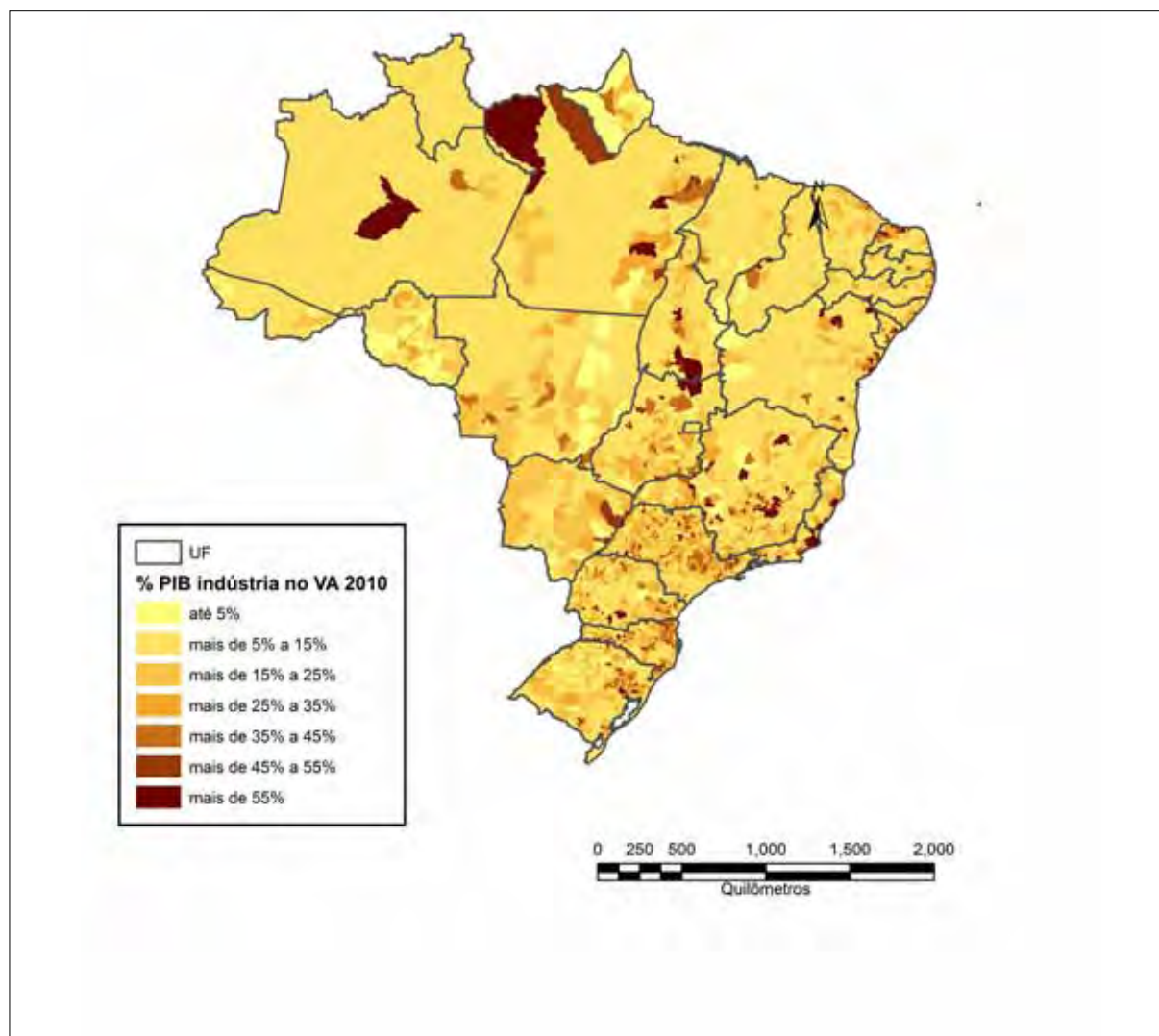
Parte significativa dos problemas vivenciados nas regiões semiáridas do Nordeste e na Amazônia reside na manutenção de bloqueios históricos à emancipação das populações rurais, como a precariedade do entorno econômico e dos mercados, as restrições ambientais e fundiárias à produção agrícola, a dificuldade de acesso a tecnologias. Daí o caráter persistente e duradouro da pobreza. Isso se reflete nos indicadores da estrutura produtiva e na dependência dos municípios dessas regiões em relação às transferências públicas de receitas. Os Mapas 5 a 8, a seguir, mostram a participação dos setores econômicos na produção do valor adicionado dos municípios brasileiros, e o Mapa 9 mostra o grau de dependência das transferências de receitas. Neles vê-se claramente como a dependência do setor público é flagrante, apesar da generalizada melhoria do emprego formal, expressa no Mapa 10.

Mapa 5 – Participação do setor agropecuário na produção do valor agregado dos municípios (2010)



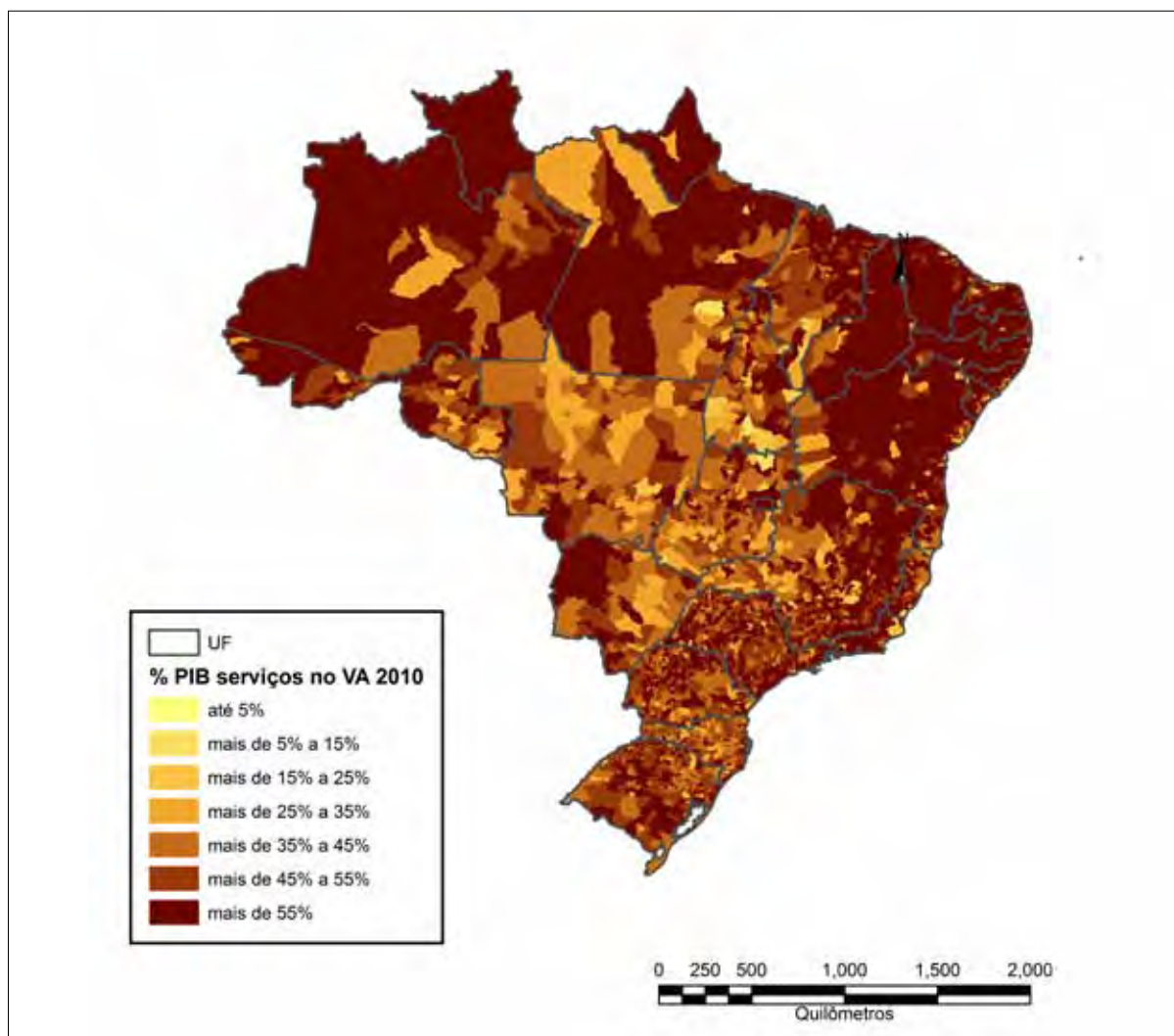
Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do IBGE.

Mapa 6 – Participação do setor industrial na produção do valor agregado dos municípios (2010)



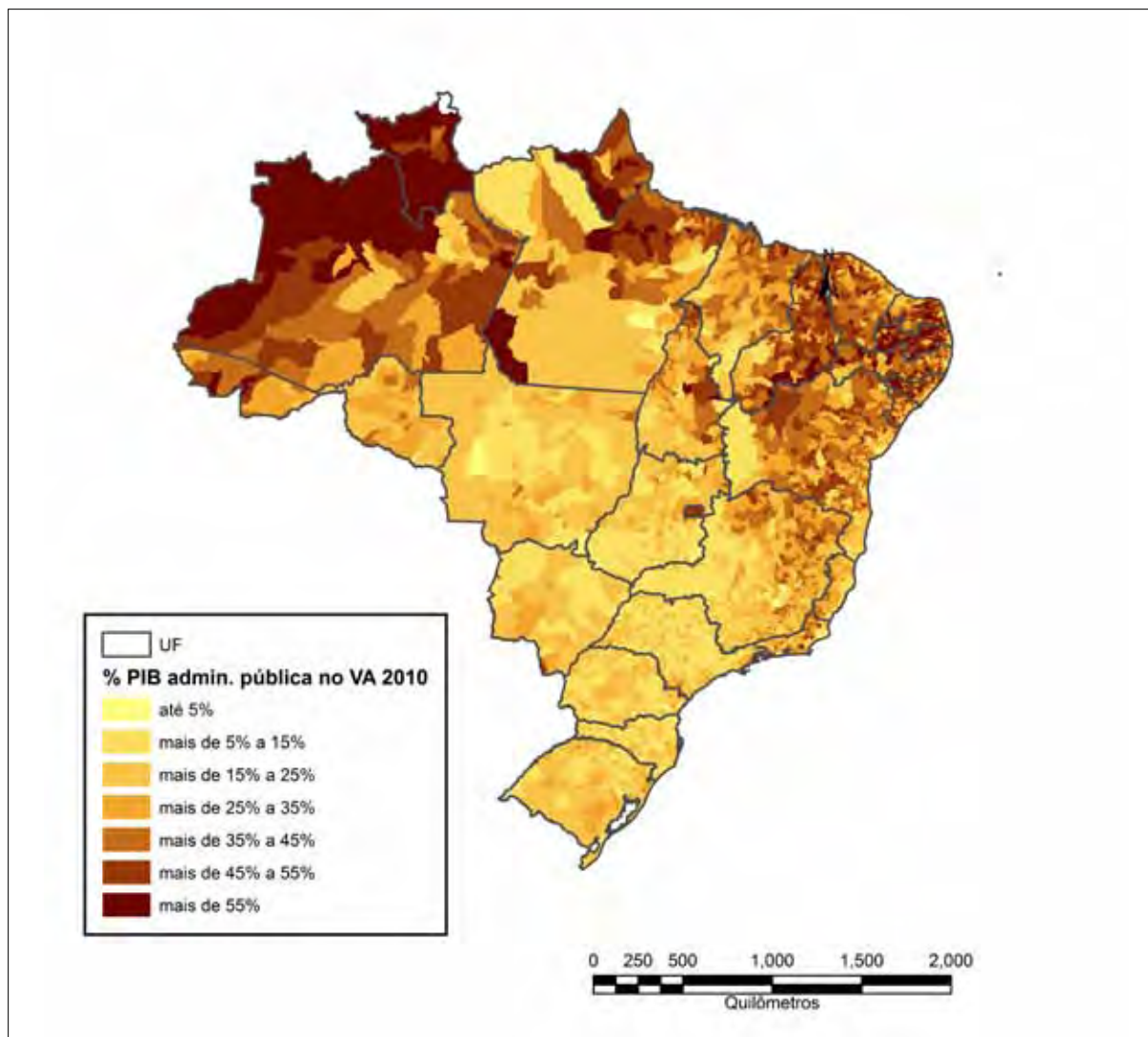
Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do IBGE.

Mapa 7 – Participação do setor de comércio e serviços na produção do valor agregado dos municípios (2010)



Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do IBGE.

Mapa 8 – Participação da administração pública na produção do valor agregado dos municípios (2010)



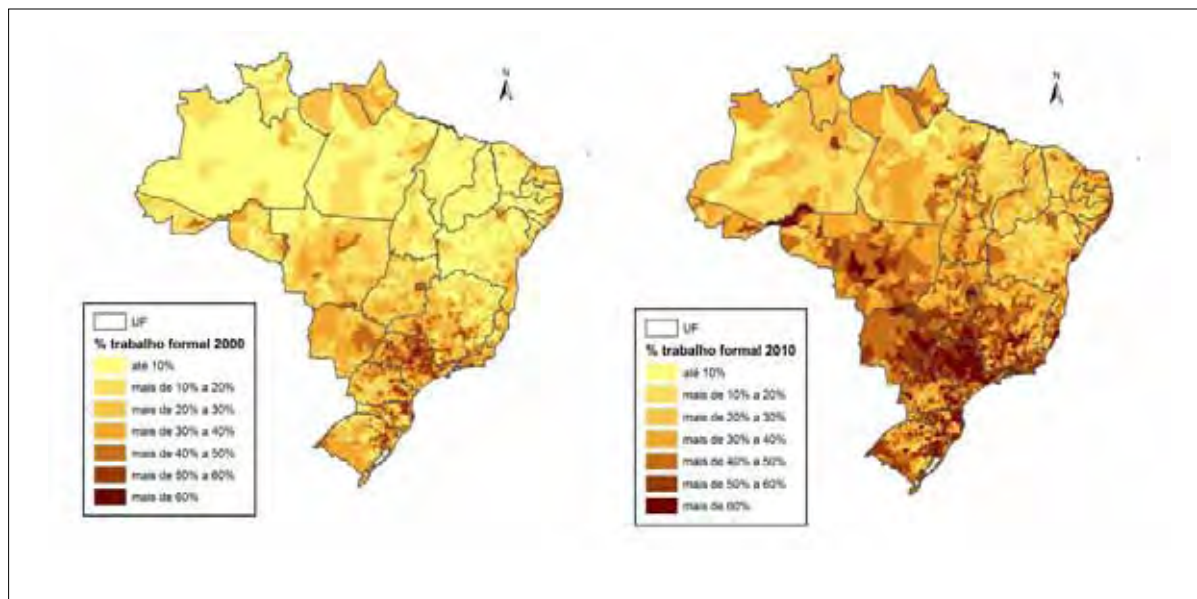
Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do IBGE.

Mapa 9 – Dependência dos municípios em relação às transferências de receitas pelo Governo Federal (2010)



Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do IBGE.

Mapa 10 – Empregos formais nos municípios brasileiros (2000-2010)



Fonte: Favareto et al. (2013), com base nos dados do IBGE.

Este breve panorama envolvendo a evolução do contexto da pobreza no Brasil deixa duas mensagens. A primeira delas, bem clara, é que o país vem experimentando uma trajetória bem-sucedida de combate à pobreza, com uma expressiva e sistemática melhoria dos indicadores nesse campo. A segunda mensagem é menos nítida, mas sinaliza os desafios a serem enfrentados nos próximos anos para combater a pobreza e promover o desenvolvimento rural: é preciso aproveitar o impulso dado com a redução da pobreza e a melhoria dos indicadores de renda nas regiões interioranas e mudar o perfil produtivo desses locais, de forma a melhorar a qualidade do emprego e da ocupação do trabalho e criar capacidades endógenas de geração de renda. São desafios que envolvem, especificamente no caso da pobreza rural, aspectos internos aos estabelecimentos agropecuários, aspectos relativos ao território de entorno desses estabelecimentos, e ao ambiente institucional no qual são geridas as políticas e os incentivos à organização produtiva e social dessas famílias e dos demais agentes econômicos com os quais elas interagem.

Por tudo isso se pode dizer que, para a próxima década, não basta repetir a trajetória dos anos recentes, por mais exitosa que ela seja – será preciso continuar inovando. Daí a importância de olhar para a trajetória recente das políticas de combate à pobreza.

## 1.2 A evolução das políticas de combate à pobreza

De forma sistemática, sabe-se que as concepções sobre o combate à pobreza passaram por uma significativa mudança nas décadas mais recentes, em grande medida motivada pelos estudos do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia e um dos inspiradores da metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano. Desde então, o enfrentamento da pobreza vem deixando de ser visto como o “provimento de mínimos necessários”, em geral um mínimo de renda. Isso porque os patamares de privação são móveis – viver com o equivalente a dois dólares ao dia no interior do Nordeste brasileiro ou da Índia é significativamente diferente do que a mesma condição monetária em São Paulo ou nos Estados Unidos. Ou porque há outras privações que não somente a renda – em muitos casos o analfabetismo ou o risco de morbidez precoce não serão resolvidos com uma renda mínima.

No lugar das garantias mínimas de renda, a literatura e as iniciativas de maior sucesso chamam a atenção para a necessidade de abordar a pobreza como uma situação de “privação de liberdades”, de bloqueios a que as pessoas possam fazer suas escolhas. Nessas abordagens se enfatiza a importância de um conjunto de “capacitações fundamentais” para participar da vida social (SEN, 2008), na qual se incluem: as capacitações necessárias a obter informações e interpretar o mundo, as capacitações necessárias a viver uma vida saudável, as capacitações necessárias à obtenção de uma renda estável e razoável para manter condições materiais de vida dignas, as capacitações necessárias a participar da vida social. A tônica se desloca dos mínimos necessários para o caráter relacional e multidimensional da pobreza. E, mais que isso, a pobreza deixa de ser vista como um problema individual e passa a ser encarada como algo que também envolve o entorno social que condiciona as possibilidades de realização de futuro das pessoas.

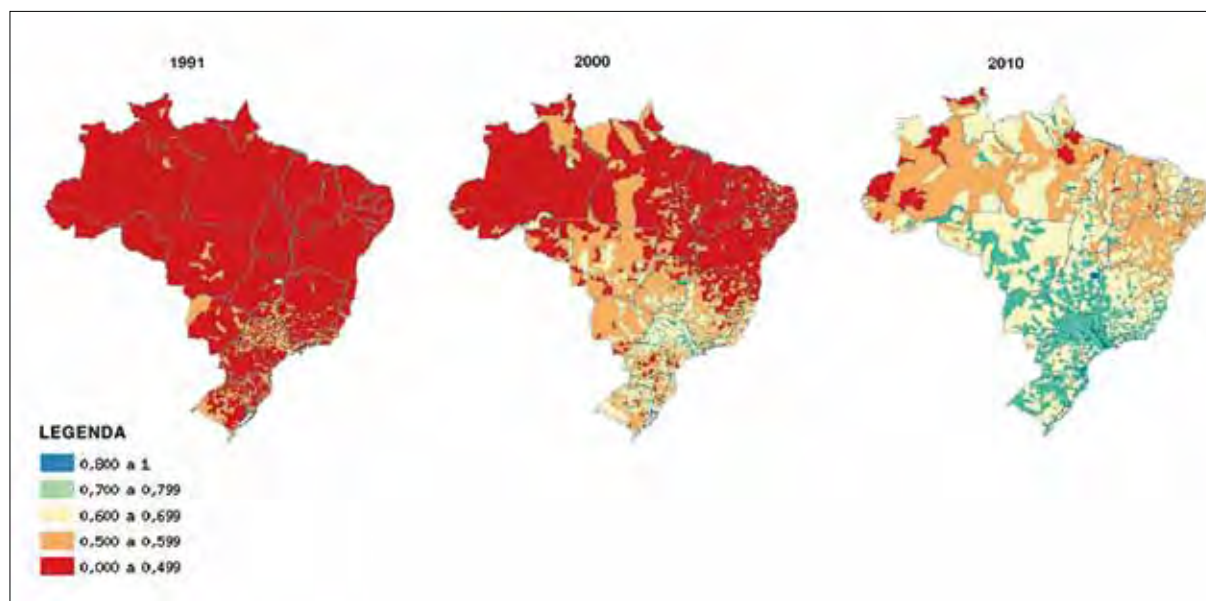
Em boa medida, a experiência brasileira dialoga substantivamente com essas mudanças nas formas de encarar a pobreza extrema no país. Hoje o país conta com um expressivo programa de transferência de renda às famílias em situação de maior fragilidade, mas tem também políticas e





programas de ampla cobertura, por exemplo, nas áreas de educação e saúde. Nesses dois campos também houve uma melhoria significativa dos indicadores na última década. Embora ainda exista uma assimetria muito grande entre as porções norte e sul do país, os vários indicadores de acesso à educação ou de mortalidade infantil, por exemplo, experimentaram um nítido progresso.

Mapa 11 – Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano nos municípios brasileiros (1991-2000-2010)



Fonte: Reproduzido de PNUD (2013)

Evidentemente, contudo, há gargalos que precisam ser superados (PNUD, 2013; FAVARETO et al., 2013): a qualidade da educação ainda é apontada por muitos autores como um problema persistente; o mesmo vale para a qualidade da saúde, sobretudo o acesso a serviços de qualidade nos segmentos de média e de maior complexidade nas regiões interioranas; ou o acesso a fontes melhoradas de água e saneamento, este um problema no qual a melhoria nos indicadores foi tímida na década passada. E, particularmente, há uma concentração dos piores indicadores nas áreas interioranas ou

rurais do país. Não foi por outra razão que em 2008 o Governo Federal lançou o Programa Territórios da Cidadania, cujo intuito maior era integrar um conjunto de políticas voltadas às regiões rurais brasileiras com pior IDH. Os resultados do programa, contudo, ainda são muito frágeis.

Especificamente no terreno da renda, alguns estudos têm enfatizado a necessidade de se articular melhor os programas de combate à pobreza com iniciativas voltadas à reestruturação das economias regionais (FAVARETO et al., 2012). Também quanto a essa crítica, observa-se uma tentativa de diálogo por parte das políticas públicas. Por exemplo, o Programa Brasil Sem Miséria traz em seu desenho, além do componente de transferências condicionadas, um outro, de inserção produtiva rural e urbana. As formas pelas quais se projeta essa inserção produtiva, no entanto, ainda guardam um bom espaço para a introdução de inovações. Talvez o maior ganho da última década seja justamente o lugar institucional que o enfrentamento da pobreza passou a ocupar, tendo sido alçado ao primeiro plano nas prioridades do Estado. Essa maior e melhor condição de enfrentamento à pobreza por parte do Estado brasileiro, de um lado, somada aos bons resultados obtidos na última década, de outro, colocam a agenda pública sobre esse tema num outro patamar. A próxima seção oferece um olhar sobre três iniciativas relevantes, a partir das quais se pode evidenciar caminhos e aprendizados capazes de inspirar a introdução de inovações nessa agenda futura.

## 2. O perfil das iniciativas apoiadas pelo FIDA

Cada uma das experiências analisadas neste volume obteve sucesso em alguma dimensão fundamental e de importância para a agenda futura do combate à pobreza. No caso do Projeto Dom Helder Camara, um ponto forte é a forma como o projeto logrou uma interessante articulação de políticas públicas no plano local. Já o Projeto Gente de Valor teve como destaque o trabalho de seleção da população beneficiária das ações, o trabalho de focalização dos investimentos feitos, e a construção de capacidades. E o Projeto Sertão é tido como uma experiência bem-sucedida no trabalho de fortalecimento dos sistemas produtivos. A seguir são apresentados os traços gerais de cada uma dessas experiências, para que, na seção seguinte, se possam destacar alguns dos aprendizados que eles geraram.



## 2.1 O Projeto Gente de Valor<sup>1</sup>



Foto: Projeto Gente de Valor

O Projeto Gente de Valor, sob responsabilidade do Governo do estado da Bahia, tem como objetivo melhorar as condições sociais e econômicas das comunidades rurais pobres, estimulando um processo de desenvolvimento sustentável, abrangendo as dimensões econômica, social e ambiental. Além disso, apresenta como preocupação central promover uma maior equidade de gênero e maior participação dos jovens.

<sup>1</sup> Este item reproduz, de forma resumida e adaptada, trechos do texto dedicado ao Projeto Gente de Valor, elaborado por Arilson Favareto, que consta deste mesmo volume.

Como objetivos específicos, o PGV menciona: a) criar capacidades, nas pessoas e nas suas organizações, de participar em processos de desenvolvimento (o “empoderamento”); e b) melhorar a capacidade de geração de renda, transformando atividades de subsistência em negócios lucrativos e com atenção apropriada ao meio ambiente.

O projeto atua em 34 municípios nas áreas mais pobres do Estado da Bahia. Vinte e seis no nordeste do estado e oito no sudoeste. Aqui há um primeiro ponto a se destacar nesse projeto: o meticoloso e criterioso processo de escolha das comunidades onde ele viria a ser implementado. Nessas duas áreas geográficas de atuação havia 2.622 comunidades potenciais, das quais, segundo os critérios de focalização adotados, 282 foram selecionadas e agrupadas em 104 subterritórios. Para esse trabalho o projeto realizou um levantamento exaustivo, tendo por base tanto dados secundários como visitas *in loco* a essas comunidades. Dessa forma foi possível chegar, dentro dos territórios mais pobres, às comunidades mais fragilizadas, tanto nas dimensões que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano como em termos organizativos.

Embora pareça óbvio, esse trabalho de seleção do público-alvo das ações, implementado dessa forma, permitiu três ganhos importantes para as ações que viriam a ser efetivadas: o projeto conseguiu chegar até a população mais carente, valendo-se, para isso, de critérios bastante objetivos; ao fazê-lo, o projeto afastou-se de influências externas e indicações políticas que pudessem pesar e enviesar essa escolha; e, como consequência, passou a gozar de uma imagem pública de maior legitimidade, por não ceder a pressões de interesses locais outros que não aquele voltado ao enfrentamento da pobreza nessas comunidades.

Uma vez definidas as áreas de atuação e as comunidades a serem priorizadas, as ações do projeto se desenrolaram em torno de dois componentes principais: Desenvolvimento do Capital Humano e Social, e Desenvolvimento Produtivo e de Mercado, aos quais se articulavam temas transversais, como gênero, geração e meio ambiente.

No âmbito do componente Desenvolvimento do Capital Humano e Social, as ações foram executadas em quatro blocos de iniciativas: a) iniciativas de fortalecimento das organizações locais, b) desenvolvimento do capital humano, c) investimentos sociais e d) investimentos culturais.



No âmbito do componente Desenvolvimento Produtivo e de Mercado, foram executados três blocos de ações: a) transformação dos sistemas produtivos, b) beneficiamento e acesso a mercados e c) assessoria técnica.

Como se pode observar pelo desenho dos componentes, o PGV é uma iniciativa que enfrenta a pobreza de forma multidimensional, combinando ações emergenciais e estruturais, e atuando em temas organizativos, de capacitação até o acesso a mercados. Para que esse *mix* de iniciativas desse bom resultado, o encadeamento de etapas foi fundamental.

Num primeiro momento, enquanto se consolidavam as ações de diagnóstico participativo e desenho de prioridades, o projeto realizou investimentos emergenciais em cisternas, de forma a garantir um elemento básico: o acesso à água. Isso gerou confiança na população local quanto à efetividade do que estaria por vir, e gerou envolvimento. Simultaneamente a processos de capacitação, o projeto implementou hortas nos chamados quintais produtivos, uma ação que valorizou o trabalho feminino (já que o quintal é tradicionalmente um espaço sob responsabilidade das mulheres nas famílias rurais), melhorou a segurança alimentar desses grupos (pois garantiu maior estabilidade e introduziu uma diversificação na dieta usual), e em muitos lugares permitiu também a geração de renda com a comercialização dos excedentes. Esta comercialização é vicinal e ocasional em alguns casos, mas em outros já alcança os programas de compras públicas, resultando em maior oferta e em maior renda para as famílias. E somente na fase mais adiantada do projeto, a partir do amadurecimento da organização local, da identificação de potencialidades e da realização de estudos de viabilidade consistentes, houve um processo de priorização de algumas comunidades onde se poderia realizar outro tipo de ações, agora voltadas a dar maior escala à produção local, agregação de valor com formas de beneficiamento de baixo custo, e acesso a mercados.

Outra ação de destaque nesse projeto diz respeito à forma como a dimensão ambiental foi trabalhada. Por meio dos chamados ensaios agroecológicos, o projeto introduziu inovações simples nas formas de uso dos escassos recursos naturais locais, como é o caso da seleção de variedades e do melhoramento de técnicas do plantio da palma, ou o uso de plantas da Caatinga e de subprodutos da produção agropecuária para incrementar a fertilização das terras. Além disso, dentre as atividades



selecionadas para a produção em maior escala visando mercados, sempre se priorizaram produtos típicos do ecossistema local, como é o caso do umbu e seus derivados, do mel, da mandioca. Várias dessas atividades hoje estão acessando mercados, principalmente aqueles propiciados pelos programas de compras públicas (o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa de Aquisição de Alimentos).

Todas essas ações – e outras ainda não mencionadas, como as atividades específicas voltadas para mulheres sobre questões de gênero, ou investimento em equipamentos audiovisuais, etc. – eram geridas por associações e grupos de interesse impulsionados pelo projeto e formados pelos próprios beneficiários. Essas associações geriam os recursos e conduziam o processo de licitação e contratação de compras, serviços e obras necessários às atividades planejadas. Com isso houve grande transparência na aplicação dos recursos e, principalmente, uma capacitação das lideranças locais para gerir esse tipo de iniciativas, algo fundamental para fortalecer as habilidades desses grupos locais em buscar novas formas de financiamento, projetos e investimentos.

Por fim, cumpre destacar o papel desempenhado pelos Agentes de Desenvolvimento Sustentável (ADS). Esses agentes eram pessoas escolhidas na própria comunidade, que, após passar por um processo de capacitação, desempenhavam duas funções: de articulação e animação entre os beneficiários do projeto, e de elo entre as comunidades locais e as estruturas regionais e estadual de gestão do PGV. Além de garantir fluidez às ações, esses agentes internalizavam nas comunidades um conjunto de competências e acesso a redes, que ficarão como um patrimônio vital para novas iniciativas.

Claro que há também os problemas. Um deles diz respeito ao relativo isolamento que o PGV viveu em relação a outras iniciativas e programas públicos. Se, por um lado, desde aquele processo de seleção das comunidades o projeto procurou proteger-se de influências externas negativas, por outro, isso dificultou uma maior complementaridade com outros órgãos e políticas. Um segundo problema diz respeito à diversidade de temas trabalhados durante sua execução. Também aqui há um efeito inesperado: trabalhar com várias dimensões é coerente com um tratamento multidimensional do enfrentamento à pobreza, mas há aí um risco de dispersão de esforços e uma dificuldade de mobilizar as competências necessárias para tantos âmbitos.



## 2.2 O Projeto Dom Helder Camara<sup>2</sup>



Foto: Programa Semear/ Manuela Cavadas

O Projeto Dom Helder Camara é executado sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário e abrange 79 municípios em 8 territórios, localizados nos estados de Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Nesses territórios, o Projeto trabalha com aproximadamente 16 mil famílias em 365 assentamentos e comunidades.

<sup>2</sup> Este item reproduz, de forma resumida e adaptada, trechos do texto dedicado ao Projeto Dom Helder Camara, elaborado por Pablo Sidersky, Felipe Jalfim, Espedito Rufino, Fábio Santiago e Ricardo Blackburn, que consta deste mesmo volume.



No seu desenho original, o PDHC apresentava como finalidade melhorar as condições sociais e econômicas dos beneficiários do programa brasileiro de reforma agrária e de produtores familiares situados na região semiárida do Nordeste do país. Nesses termos, o objetivo do projeto consistia em aumentar a participação das famílias nos mercados locais e melhorar a gestão de suas atividades produtivas. Os objetivos específicos do projeto seriam: a) oferecer programas educativos e de capacitação, serviços de assistência técnica, apoio à atividade agrícola, acesso a mercados e serviços financeiros; b) melhorar a infraestrutura social e produtiva dos assentamentos e da agricultura familiar; c) proporcionar às mulheres as mesmas oportunidades de acesso aos programas de apoio à produção que aos homens; d) consolidar o desenvolvimento rural em âmbito municipal; e) fomentar o uso racional e a conservação dos recursos naturais; f) validar estratégias para o desenvolvimento socioeconômico dos assentamentos criados pelo programa de reforma agrária e das pequenas unidades familiares da região semiárida.

Com o desenrolar do projeto, esses objetivos específicos foram ligeiramente ajustados e o objetivo geral ganhou em complexidade. Segundo a Unidade de Gestão do Projeto (UGP), o objetivo geral do projeto é gerar e difundir referências que possam orientar políticas públicas de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável do Semiárido. E os objetivos específicos são: a) elevar o nível de segurança hídrica; b) elevar o nível de segurança alimentar; c) ampliar a capacidade tecnológica e de gestão; d) ampliar a ocupação produtiva, o emprego e a renda; e) apoiar a diversificação de atividades e culturas; f) ampliar o acesso aos serviços financeiros e ao crédito; g) apoiar espaços interinstitucionais democráticos para implementação participativa de políticas públicas.

Para atingir os objetivos propostos, o projeto se organiza em três componentes. O primeiro – capacitação e organização – envolve as atividades de educação e capacitação e o desenvolvimento e consolidação de organizações dos beneficiários, incluindo para isso ações de educação básica, capacitação, desenvolvimento e fortalecimento de suas organizações, sensibilização sobre temas de gênero, e um fundo de investimentos não reembolsáveis para financiar investimentos sociais nos assentamentos e comunidades de agricultores familiares. O segundo componente – desenvolvimento produtivo e comercialização – objetiva que os beneficiários adquiram novos conhecimentos sobre práticas agrícolas e maior capacidade de gestão, por meio de serviços de assistência técnica e de um fundo que financiaria de maneira não reembolsável investimentos produtivos. O terceiro





componente está voltado ao acesso dos beneficiários às linhas de crédito existentes do Banco do Nordeste, apoiando o desenvolvimento de cooperativas de crédito adaptadas às características dos beneficiários.

Na implementação desses componentes, o PDHC conferiu papel central à participação da população atendida na definição das questões a serem tratadas e das atividades a serem realizadas, à agroecologia como sua base sociotécnica para enfrentar o tema da sustentabilidade econômica, social e ambiental dos sistemas produtivos, e à equidade de gênero como um princípio orientador da sua ação.

O trabalho nas comunidades e nos assentamentos é realizado por entidades de assessoria técnica (organizações não governamentais ou cooperativas de técnicos), cabendo à equipe do PDHC o papel de coordenação e supervisão do trabalho. E o roteiro de trabalho utilizado em cada comunidade ou assentamento inicia-se com um diagnóstico ou “leitura da realidade” para definir os temas a serem trabalhados, e depois planejar, avaliar e replanejar o trabalho periodicamente, como é típico das abordagens ascendentes de planejamento.

As atividades iniciais levam à formação de “grupos de interesse” no seio da comunidade, em torno dos temas escolhidos como os mais relevantes. Em muitos casos, o “grupo” inicial passa a ensinar uma “ação coletiva”, geralmente na forma de elaboração de um “projeto” para obter o acesso a recursos. A gestão desse projeto, sempre feita pela associação, é o passo seguinte. O conjunto “grupo de interesse – projeto” pode ter vários desdobramentos, que vão do fortalecimento das unidades familiares dos membros do grupo até a implantação de uma ação coletiva (como, por exemplo, uma unidade de beneficiamento de mel ou de fruta). Em outros casos ainda, as iniciativas começadas nas comunidades têm dado origem a associações de base mais ampla (municipal ou territorial).

Partindo da constatação de que existem diversas políticas públicas que têm como público preferencial a agricultura familiar, um importante desafio que se colocou para o Projeto foi o de permitir o acesso a essas políticas. Assim, o Projeto fez um trabalho de elaboração e acompanhamento de propostas de crédito que foram apresentados ao Pronaf. E, a partir de 2011, atuou também para



promover o acesso das famílias mais pobres das áreas de sua atuação ao Plano Brasil Sem Miséria ou a outros programas de compras institucionais, como os já mencionados PNAE e PAA.

O PDHC escolheu trabalhar com entidades da sociedade civil para a realização do trabalho direto nas comunidades e nos assentamentos. Além dos contratos de base assinados com essas entidades, o Projeto investiu muito esforço e também recursos na melhoria da assessoria, por meio da criação de oportunidades de capacitação para as equipes de campo, além de montar um sistema de planejamento, monitoramento e avaliação. Esses instrumentos foram primordiais para o aperfeiçoamento da assessoria prestada às famílias atendidas.

Outro elemento original do próprio desenho do PDHC foi sua atuação territorial. O planejamento ascendente que tinha início nas comunidades ou assentamentos consolidava-se, depois, numa escala mais ampla, no território, cuja gestão era feita por um Comitê Territorial instituído pelo Projeto.

São vários os destaques nessa experiência: a forte ênfase no trabalho de formação de capacidades, seja com a formação de redes ou com as várias parcerias estabelecidas; o acesso às políticas públicas, destacadamente aquelas sob responsabilidade ou forte influência do Ministério do Desenvolvimento Agrário; ou a articulação e organização numa escala territorial intermunicipal. Esses aspectos são importantes justamente porque permitiram ampliar o horizonte de habilidades mobilizadas por essas comunidades, conferindo-lhes maior capacidade de articulação e de intervenção, tanto na situação imediata das famílias, como em acessar oportunidades de mercado, destacadamente no campo das compras públicas.

Também aqui, como em todas as experiências, há dificuldades. Entre elas podem-se mencionar desencaixes inerentes à relação entre o projeto e algumas organizações parceiras, já que se trata de instituições com trajetórias distintas, o que por vezes gera naturais diferenças de método de trabalho. Ou, principalmente, a dificuldade em transformar as inovações experimentadas pelo projeto em orientações para a política pública de desenvolvimento rural, esta particularmente importante, já que um dos objetivos centrais do PDHC era gerar referências nesse terreno.



### 2.3 O Projeto Sertão<sup>3</sup>



Foto: Programa Semear/Manuela Cavadas

O Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido (Projeto Sertão) também é executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e sua área de atuação coincide com a área do PDHC, abrangendo, portanto, oito territórios localizados nos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. Também assim como o PDHC, tem como público beneficiário quase 16 mil famílias de agricultores familiares, moradores de comunidades quilombolas e assentados do programa de reforma agrária.

<sup>3</sup> Este item reproduz de forma resumida e adaptada trechos do texto dedicado ao Projeto Sertão, elaborado por Emmanuel Bayle, que consta deste mesmo volume.



O Projeto Sertão tem por objetivo minimizar as causas e os impactos negativos da degradação das terras e da integridade do bioma Caatinga por meio da implementação de sistemas sustentáveis de uso da terra. Para isso, foram organizados quatro componentes: 1) O componente Desenvolvimento de Capacidades para o Manejo Sustentável de Terras visa o desenvolvimento de uma concepção capaz de enfatizar a proteção dos recursos naturais e a prevenção da degradação das terras. 2) O componente Incentivos Ambientais pretende montar um sistema de incentivos financeiros para apoiar a provisão de serviços ambientais e, mais amplamente, a adoção de práticas sustentáveis de manejo de terras. 3) O componente de Monitoramento e Avaliação do Projeto é responsável pela implementação e manutenção de um sistema de monitoramento físico e financeiro, tanto das atividades como dos impactos do projeto. 4) Por último, o componente de Gestão do Projeto e Disseminação das Informações.

O modelo de implementação do Projeto Sertão, tendo sido incorporado à gestão do Projeto Dom Helder Camara, baseou-se na contratação de entidades parceiras (organizações não governamentais, cooperativas de serviço, universidades) para executar planos de ação, definidos a partir dos Planos Operativos Anuais, preparados com os beneficiários.

Os temas principais nos quais o Projeto trabalhou envolvem a produção do algodão em consórcios agroecológicos, o manejo da Caatinga, a organização de hortas e pomares, a elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos da Reforma Agrária, ações de educação ambiental, entre outras, sempre diretamente relacionados à sustentabilidade dos sistemas produtivos locais.

Para trabalhar com esses temas o Projeto Sertão realizou uma série de atividades de capacitação, intercâmbio, criação de unidades demonstrativas e pôs em funcionamento um fundo voltado a apoiar projetos coerentes com as concepções disseminadas naquelas atividades.

Dentre os principais resultados obtidos destaca-se o processo de intensificação em bases sustentáveis, com seus impactos sobre a segurança alimentar das famílias, sobre a renda, para o acesso aos mercados e para a resiliência da unidade produtiva e do ecossistema. Tais resultados só foram possíveis por conta das opções metodológicas do projeto, tomando as famílias de agricultores como base para o planejamento, e adotando ferramentas de implementação coerentes com a opção agroecológica e sua aposta em uma visão sistêmica da unidade produtiva.



Quanto aos impasses e problemas enfrentados, como se trata de uma iniciativa implementada em conjunto com o Projeto Dom Helder Camara, algumas das dificuldades se repetiram aqui e não precisam ser novamente mencionadas.

Todos esses aspectos são tratados com mais detalhes nos capítulos específicos dedicados a cada uma dessas experiências. A apresentação dos contornos gerais de cada uma delas feita nesta seção serve apenas como uma referência para que se possa, a seguir, sublinhar os fatores de sucesso ou de bloqueio ao sucesso.

### **3. Os fatores de sucesso e de bloqueio ao sucesso**

As três experiências que compõem este volume alcançaram resultados positivos que podem inspirar o desenho de políticas públicas ou a formulação de novos projetos localizados de combate à pobreza. Mas elas não são modelos. Não se trata de meramente replicar o que nelas ocorreu. É preciso adaptar os aprendizados a contextos diferentes. É necessário compreender que fatores favoreceram os resultados positivos, e que bloqueios levaram aos impasses também aqui apontados.

Um primeiro fator que contribuiu para o sucesso dessas experiências reside no fato de que os três projetos mencionados contaram com apoio institucional sólido e boa capacidade técnica e administrativa. Dois deles são implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, e um deles pelo Governo do Estado da Bahia. Esse apoio institucional se traduziu em legitimidade reconhecida por outros órgãos, algo necessário para mobilizar recursos e compromissos de organizações parceiras. E serviu para que se montassem equipes com alto grau de competência técnica e política, dois atributos fundamentais, pois, como apontam estudos recentes sobre a eficácia de políticas e projetos, quando são mobilizadas somente competências políticas essas iniciativas tendem a ser inovadoras mas com baixa expressividade em resultados; e quando se mobiliza somente a competência técnica, os resultados tendem a apresentar boa capacidade de execução mas pouca inovação (PIRES; GOMIDE, 2013). No caso desses projetos, ambas as dimensões – a expressividade e a inovação – foram relativamente bem-sucedidas.



Outro fator que contribuiu para esse quadro é a abertura de todos os envolvidos (executores, financiador, beneficiários e parceiros) à flexibilidade do desenho e da condução dos projetos. Como se mencionou na seção anterior, os projetos buscaram combinar geração de renda e melhorias na segurança alimentar (necessidades imediatas) e outras atividades (acesso a mercados, diversificação); adaptar princípios e estratégias às prioridades locais a partir de um diálogo com os próprios beneficiários. Tudo isso é necessário por conta da heterogeneidade estrutural que diferencia substantivamente a realidade das distintas comunidades das regiões que são objeto de intervenção desses projetos. Mas só pode ocorrer quando as regras entre os agentes permitem essa flexibilidade e a constante repactuação de estratégias.

Esses dois fatores podem ser considerados, portanto, condições fundamentais sem as quais se torna difícil que o desenho de um projeto ou iniciativa de combate à pobreza possa se dar de maneira exitosa. A questão-chave não é encontrar uma fórmula ideal, mas observar que essas condições favorecem a adaptabilidade do desenho dessas iniciativas e sua aderência à estrutura dos bloqueios econômicos e sociais que precisam ser modificados por meio delas.

Já entre os limitantes que dificultam ou restringem o alcance e o sucesso de projetos como esses, ao menos quatro precisam ser mencionados. Sobre eles seria preciso outro tipo de atuação, que escape aos limites das ações e intervenções locais.

O primeiro limitante envolve os bloqueios estruturais à superação duradoura da pobreza. Esse é o caso dos mercados débeis, que não se traduzem em oportunidade estável de inserção dos agricultores mais pobres na vida econômica. Não é à toa que a maior parte dos casos de acesso a mercados vistos nas experiências aqui relatadas vinculam-se aos chamados mercados institucionais, baseados nas compras públicas. Mas as regiões interioranas do país sofrem com um déficit de mercados e de atividade empresarial que não pode ser suprida integralmente pelo Estado. É necessário tomar esses programas de compras públicas como um impulso inicial à estruturação da produção. A obtenção de rendas duradouras e a criação de oportunidades de venda de produtos para uma ampla massa de agricultores terá de se apoiar em outras formas de mercado. E, nisso, o Estado pode atuar de várias formas, por meio de incentivos e investimentos à atividade empresarial, especialmente àquela que se mostre disposta a envolver os agricultores mais pobres ou em transição para a saída da pobreza em sua cadeia de fornecedores.



Ainda no rol dos bloqueios estruturais é preciso citar as restrições fundiárias e do entorno socioeconômico. Boa parte dessa população rural não tem terra suficiente para alcançar uma produção agropecuária capaz de lhe gerar uma renda estável, ainda que existam mercados promissores, como reclamado no parágrafo acima. Uma saída duradoura da pobreza dependeria, assim, do acesso a maiores porções de terra, ou do acesso a outras oportunidades de renda não agrícola. Esta segunda opção, porém, esbarra na precariedade do entorno socioeconômico dessas famílias rurais. Por essa razão o planejamento territorial é tão importante. É preciso, em cada território, identificar as formas de superar esses bloqueios e ampliar as oportunidades, seja por meio de melhores condições de produção agropecuária, seja por meio da diversificação e dinamização das economias locais, favorecendo a geração de rendas não agrícolas.

Além das restrições fundiárias, há as restrições ambientais. Por um lado, elas já vêm sendo enfrentadas por meio das práticas de inspiração agroecológica. Mas há ainda um amplo espaço a ser percorrido nas próximas décadas, que demandam a introdução de inovações tecnológicas compatíveis com os requisitos ambientais de áreas como o Semiárido ou a Amazônia brasileira. Essas novas tecnologias envolvem não somente novas formas de manejo e cultivo, mas também novas formas de uso social da biodiversidade, do potencial energético e mesmo da paisagem. Por certo são ainda formas econômicas incipientes, mas muito promissoras num horizonte de crise ambiental global. A política ambiental, a política de ciência e tecnologia e a política de desenvolvimento rural podem e devem se aproximar no futuro próximo.

O tema das inovações leva a outro limitante – o problema das capacidades indisponíveis ou escassas. Como se sabe, há hoje, nas áreas rurais brasileiras, uma escassez de técnicos bem formados. Mais ainda quando se toma como critério de boa formação sua capacidade de lidar com os problemas ambientais ou com as diferenças socioculturais que marcam as distintas regiões brasileiras ou os estratos da população rural. Há poucas escolas de ensino técnico. O ensino nessas escolas raramente se organiza segundo os requisitos do século XXI. E mesmo as organizações públicas ou autônomas de técnicos são hoje insuficientes perante a demanda. Por outro lado, o Brasil experimentou uma expansão das universidades e dos institutos de tecnologia nos últimos dez anos, num processo de interiorização bastante interessante. Aproximar as instituições de pesquisa, como a rede Embrapa, as novas universidades criadas no Nordeste e na Amazônia, das redes de ensino de primeiro e se-



gundo grau pode contribuir para criar um ambiente educacional e uma nova geração de técnicos muito mais coerente com os requisitos do desenvolvimento sustentável.

Por fim, há um limitante de ordem cultural ou político-institucional: a visão dos projetos como um fim em si. Dito de outra forma, há um contraste entre a retórica, em que os projetos são apresentados como laboratórios de aprendizagem, e a lógica de sua implementação, na qual se vê um baixo grau de integração com outras iniciativas. Como apontado na primeira seção deste texto, o contexto brasileiro do combate à pobreza evoluiu muito nos últimos anos. Projetos como estes apresentados neste volume não precisam, nem podem, nem devem substituir o Estado nessa tarefa. Estes projetos são, por sua própria natureza, relativamente pequenos perante o que o Estado é capaz de fazer. Por certo eles têm um impacto crucial para as famílias diretamente afetadas, mas o impacto pode ser ainda maior se, para além dos seus objetivos específicos junto a essas famílias, tais iniciativas puderem se orientar para a geração de aprendizados que possam, posteriormente, ser assumidos pelo Estado, massificando as inovações experimentadas e amadurecidas por meio desses projetos.

#### **4. Sete lições para iniciativas futuras**

Na primeira seção deste texto foi possível ver que a evolução recente do contexto brasileiro de enfrentamento da pobreza coloca o tratamento deste tema num novo patamar. Houve uma expressiva redução da pobreza, acentuadamente na última década. E, principalmente, este passou a ser um tema prioritário para o Estado e para as políticas públicas. Mas também deve ter ficado claro que a continuidade dessa trajetória positiva não passa somente pela repetição daquilo que já vem sendo feito, sob pena de se ver os resultados esmorecerem e perderem intensidade nos anos vindouros. Este novo patamar requer um processo de inovação permanente que pode ter, nas iniciativas e nos projetos levados adiante por organizações da sociedade civil, como aqueles aqui apresentados e que contaram com apoio do FIDA, uma fonte de inspiração e de geração de aprendizados de grande valor e importância para a eficácia dessas inovações requeridas pelo atual contexto.

A segunda seção trouxe uma apresentação sintética de três experiências e uma leitura sobre como, nelas, foi possível introduzir algumas dessas inovações. A seleção das famílias e a definição do público-alvo das iniciativas, o fortalecimento de capacidades, a articulação entre as dimensões ambiental e





produtiva, a integração com o ambiente institucional local, foram alguns dos aspectos enfatizados. E, junto disso, procurou-se mostrar também dificuldades vividas, como a carência de técnicos, a fragilidade dos mercados, os bloqueios estruturais como a questão fundiária ou a precariedade dos territórios onde se inserem essas famílias e seus estabelecimentos agropecuários, entre outras.

E a terceira seção, finalmente, buscou destacar ao menos duas condições que favoreceram o caráter exitoso dessas iniciativas – a combinação de competências técnicas e políticas e a flexibilidade. E, junto delas, outro conjunto de condições fora da governabilidade desses projetos ou iniciativas e que tornam necessária sua articulação com outros agentes, processos e sobretudo com as políticas públicas. A abordagem trazida nas páginas anteriores deve ter deixado claro que não se enxergam as experiências aqui apresentadas, nem qualquer outra, como modelos. Elas são trazidas para a reflexão como fontes de inspiração, das quais se podem extrair aprendizados necessários ao permanente processo de atualização da agenda pública de combate à pobreza. Para isso, esta seção final arrisca sete lições para iniciativas futuras, apresentadas de forma tópica a seguir.

**Primeira lição: Atualizar a agenda de temas** – Os temas a serem trabalhados nos projetos e iniciativas de combate à pobreza devem ter alta capacidade de incidir sobre os desafios do atual contexto das políticas e da estrutura da pobreza no país e no território. Esse contexto muda, evolui permanentemente. Hoje, um pequeno conjunto de temas se sobrepõe, como a segurança alimentar das famílias, o acesso e a forma de uso dos recursos naturais (terra, água, florestas), o acesso a mercados agrícolas e não agrícolas para gerar rendas estáveis. Não é possível padronizar pacotes de investimentos ou mesmo estandardizar os temas prioritários. Mas há, por certo, temas sensíveis que precisam compor esta agenda e que precisam ser permanentemente atualizados de acordo com a evolução dos patamares sucessivos de sucessos e de bloqueios identificados.

**Segunda lição: Ênfase nas capacidades** – Em cada contexto, e independentemente do tema, a ênfase dos investimentos e intervenções deve ser a formação de capacidades individuais e coletivas nas comunidades rurais. Esse fortalecimento das capacidades se transforma em ativos dessas populações, que podem ser reconvertidos permanentemente em cada mudança de contexto. Há desde capacidades fundamentais (aquelas que envolvem as privações básicas, como acesso a educação e a condições mínimas de vida e de saúde), capacidades instrumentais (as que incluem habilidades



para a produção, a gestão e o desenvolvimento de atividades ou dimensões específicas da vida econômica, política e social) e as capacidades institucionais (aquelas que repercutem sobre grupos sociais ou segmentos inteiros da população das áreas onde se concentra a pobreza).

**Terceira lição: Abordagem territorial** – A ênfase nas capacidades não pode se transformar numa individualização da condição de pobreza. Se pobreza é privação de capacidades, é preciso compreender que parte dessas capacidades só pode se realizar no entorno social desses indivíduos. Para oferecer um horizonte estável à realização do futuro dos jovens rurais, muitas das regiões interioranas do Brasil precisam passar por processos de reestruturação produtiva que não são simples. Os anos recentes colocaram as perspectivas de futuro das regiões rurais ou interioranas do Brasil numa condição muito mais favorável do que aquela vivida até algumas décadas atrás. Mas em muitos lugares ainda não há atividades econômicas promissoras, nem uma vida social capaz de oferecer um futuro atrativo para essa juventude. É possível usar as mudanças recentes como um impulso a um processo de transformações mais duradouras. Para isso as sociedades locais, com auxílio do poder público, precisam repensar o perfil dessas regiões, seja favorecendo a emergência de novas atividades econômicas (agrícolas ou não), seja viabilizando mais e melhores formas de interação e de conexão física e virtual dessas localidades com o mundo externo a elas, rompendo o isolamento que por tanto tempo marcou a vida rural. O fato crucial a ser considerado quando se menciona a abordagem territorial é, de um lado, tornar evidente que as perspectivas de vida dos indivíduos são socialmente enraizadas no território, em seus valores e traços históricos; e, de outro, essas mudanças não podem se concretizar sem modificar o perfil desses territórios. Não há mudança duradoura da condição de pobreza sem mudança das características estruturais dos territórios em que ela ocorre.

**Quarta lição: Equilíbrio entre estratégias de tipo *bottom-up* e *top-down*** – É evidente que o ponto de partida de iniciativas e projetos de combate à pobreza deve ser as famílias rurais, suas expectativas. Mas é preciso igualmente considerar que há oportunidades e alternativas que não fazem parte do repertório dessas populações. Por isso é importante evitar o excessivo localismo, tanto quanto as estratégias excessivamente verticalizadas. Um bom desenho de projeto de combate à pobreza precisa necessariamente combinar uma estratégia ascendente com a mobilização de capacidades e de prioridades que se situam fora do espaço local. Só assim se pode, a um só tempo, garantir a



adaptabilidade e a consequente aderência dessas iniciativas às características específicas do tecido social dos territórios, e também a ampliação de horizontes e de habilidades necessárias a superar os bloqueios históricos e estruturais que marcam esses mesmos territórios.

**Quinta lição: Adequação e adaptabilidade de contexto e de trajetória** – O desenho dos projetos deve guardar forte coerência com a especificidade local, mas também precisa passar por permanentes adequações decorrentes de sua trajetória. Os projetos mais bem-sucedidos foram justamente aqueles que passaram por ajustes estruturais no seu período de implementação. Esse desenho não pode, portanto, ser visto como algo meramente gerencial. Diferentemente disso, é preciso prever uma direção estratégica, mas, combinado a isso, uma alta flexibilidade para ajustes de atividades, de arranjos operacionais e até mesmo revisão de prioridades.

**Sexta lição: Projetos como embriões de inovação e fonte de inspiração às políticas e iniciativas de maior escala** – Em alguns contextos, em que a atuação do Estado é, por várias razões, débil, projetos de combate à pobreza devem ajudar a suprir essa lacuna. Ali seu principal efeito será efetivamente reduzir a pobreza. Há outras situações, no entanto, em que esse benefício direto se soma a um outro, que pode ter ainda maior importância. São situações em que o Estado tem capacidade de atuar na escala necessária para o enfrentamento da pobreza. Em tais situações, os projetos levados adiante por organizações não estatais devem contribuir também, e às vezes principalmente, com a geração de aprendizados e com a experimentação de inovações que auxiliem o Estado a atualizar sua agenda e suas formas de tratamento do tema. Para isso, no entanto, é fundamental que se estabeleçam, previamente, mecanismos de absorção dos aprendizados gerados com as experiências levadas adiante por meio desses projetos e iniciativas. No caso brasileiro, especificamente, com os sucessos alcançados e com a prioridade dada à luta contra a pobreza, este aspecto se reveste da maior importância para o período futuro.

**Sétima lição: Importância do aprendizado** – Evitar o eterno recomeço. Esse é o sentido da apresentação e análise das experiências que constam deste volume. O enfrentamento da pobreza é uma trajetória cumulativa, e que exige pressa. Espera-se que as reflexões aqui trazidas contribuam ao menos um pouco com a reflexão crítica necessária para o sucesso dos esforços de pessoas e organizações comprometidas com esse objetivo ético e social.



## Referências

BAYLE, E. O Projeto Sertão e a construção de sistemas de produção sustentáveis. In: FIDA; IICA (2013). *Práticas de desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA*. Brasília: FIDA; IICA, 2013.

FAVARETO et al. *A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)*. Relatório de Pesquisa. Santiago; São Paulo; Santo André: Rimisp; Cebrap; UFABC, 2013.

FAVARETO, A. Projeto Gente de Valor: análise de uma experiência de focalização no combate à pobreza. In: FIDA; IICA. *Práticas de desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA*. Brasília: FIDA; IICA, 2013.

IBGE. *Censo demográfico 2010*. Brasília: IBGE, 2012. Disponível em <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>.

IPEA. *A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda*. Brasília (DF): IPEA, 2012. Comunicados do IPEA, n. 155).

NERI, Marcelo et al. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Brasília: NEAD/MDA: FGV, 2013.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Capacidades estatais para o desenvolvimento no século XXI. *Boletim de Análise Político-Institucional*, Brasília: IPEA, n. 1, 2011.

PNUD. *Atlas do desenvolvimento humano – 2013*. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li\\_Atlas2013](http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013)>.

SEN, Amartya K. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

SIDERSKY P. et al. O Projeto Dom Helder Camara e o fortalecimento de um tecido organizacional para o desenvolvimento sustentável. In: FIDA; IICA. *Práticas de desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo FIDA*. Brasília: FIDA; IICA, 2013.



## Resumo Executivo

O reconhecido êxito da experiência brasileira em reduzir a pobreza nas últimas décadas é resultado de esforços continuados e de um aprendizado social que envolve tanto as políticas públicas como um amplo conjunto de iniciativas postas em prática por diversas instituições. Entre essas iniciativas estão aquelas apoiadas pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA). São projetos de combate à pobreza elaborados e implementados sob diferentes arranjos, com participação de governos, movimentos sociais, organizações não governamentais, nos quais vem sendo experimentada uma série de inovações.

O objetivo deste texto é apresentar uma reflexão acerca de algumas dessas experiências apoiadas pelo FIDA no Brasil nos últimos anos. Pretende-se, com isso, dar maior visibilidade a esses ensaios de inovação, analisar por que razão esses projetos são considerados casos bem-sucedidos no enfrentamento de determinados desafios ligados ao combate à pobreza, e, como corolário, tirar disso lições que possam, eventualmente, inspirar futuras iniciativas neste mesmo tema.

Para isso foram selecionados três projetos implementados no Nordeste brasileiro, região que concentra historicamente a pobreza rural no país; região que, como se sabe, também é marcada por fortes restrições ambientais e por bloqueios estruturais à dinamização econômica. São eles:

- O Projeto Dom Helder Camara (PDHC), que abrange 79 municípios em 8 territórios, localizados nos estados de Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Nesses territórios, o Projeto trabalha com aproximadamente 15.600 famílias em 365 assentamentos e comunidades.
- O Projeto Sertão (PS) – Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido, implementado nas mesmas áreas onde acontecem as atividades do PDHC.
- O Projeto Gente de Valor (PGV), implementado em dois territórios do Semiárido do estado da Bahia, que prevê beneficiar 35.000 pessoas de 34 municípios ali situados.



Mais do que simplesmente apresentar um olhar de conjunto sobre essas três experiências, este texto mostra o que mudou no contexto de enfrentamento da pobreza rural no Brasil ao longo das últimas décadas, e mais acentuadamente nos anos 2000, quando há uma expressiva redução da pobreza e um maior destaque dado a este tema, pelo Estado, no rol das políticas governamentais. O texto pretende mostrar também que há inovações experimentadas que ainda não vêm sendo aproveitadas, seja nas políticas públicas, seja em novos projetos localizados e levados a cabo por organizações sociais. As lições derivadas das experiências, que podem auxiliar a identificar as linhas desses aperfeiçoamentos são o ponto de chegada.

Para atingir esse propósito, o texto está organizado em quatro seções: 1) Evolução do contexto das iniciativas para o combate à pobreza no Brasil. 2) Perfil das iniciativas apoiadas pelo FIDA. 3) Fatores de sucesso e de bloqueio ao sucesso. 4) Sete lições para iniciativas futuras.

Na primeira seção é possível ver que a evolução recente do contexto brasileiro de enfrentamento da pobreza coloca o tratamento deste tema num novo patamar. Houve uma expressiva redução da pobreza, acentuadamente na última década. E, principalmente, este passou a ser um tema prioritário para o Estado e as políticas públicas. Mas também fica claro que a continuidade dessa trajetória positiva não passa somente pela repetição daquilo que já vem sendo feito, sob pena de se ver os resultados esmorecerem e perderem intensidade nos anos vindouros. Este novo patamar requer um processo de inovação permanente que pode ter nas iniciativas e projetos levados adiante por organizações da sociedade civil, como aqueles aqui apresentados e que contaram com apoio do FIDA, uma fonte de inspiração e de geração de aprendizados de grande valor e importância para a eficácia dessas inovações requeridas pelo atual contexto.

A segunda seção traz uma apresentação sintética de três experiências e uma leitura sobre como, nelas, foi possível introduzir algumas dessas inovações. A seleção das famílias e a definição do público-alvo das iniciativas, o fortalecimento de capacidades, a articulação entre as dimensões ambiental e produtiva, a integração com o ambiente institucional local, foram alguns dos aspectos enfatizados. E, junto disso, mostraram-se também dificuldades vividas, como a carência de técnicos, a fragilidade dos mercados, bloqueios estruturais como a questão fundiária ou a precariedade dos territórios onde se inserem essas famílias e seus estabelecimentos agropecuários, entre outras.



E a terceira seção, finalmente, destaca ao menos duas condições que favoreceram o caráter exitoso dessas iniciativas – a combinação de competências técnicas e políticas e a flexibilidade. Esses dois fatores podem ser considerados condições fundamentais, sem as quais torna-se difícil que o desenho de um projeto ou iniciativa de combate à pobreza possa se dar de maneira exitosa. A questão-chave não é encontrar uma fórmula ideal, mas observar que essas condições favorecem a adaptabilidade do desenho dessas iniciativas e sua aderência à estrutura dos bloqueios econômicos e sociais que precisam ser modificados por meio delas. Junto delas, há um conjunto de condições fora da governabilidade desses projetos ou iniciativas e que tornam necessária sua articulação com outros agentes, processos e sobretudo com as políticas públicas.

Finalmente, há um limitante de ordem cultural ou político-institucional: a visão dos projetos como um fim em si. Dito de outra forma, há um contraste entre a retórica, em que os projetos são vistos como laboratórios de aprendizagem, e a lógica de sua implementação, na qual se vê um baixo grau de integração com outras iniciativas. Projetos como estes apresentados neste volume não precisam, não podem, nem devem substituir o Estado nessa tarefa. Eles não deveriam ter um fim em si. Estes projetos são, por sua própria natureza, relativamente pequenos perante o que o Estado é capaz de fazer. Por certo tais iniciativas têm um impacto crucial para as famílias diretamente afetadas. Mas o impacto pode ser ainda maior se, para além dos seus objetivos específicos junto a essas famílias, os projetos puderem se orientar para a geração de aprendizados que possam, posteriormente, ser assumidos pelo Estado, massificando as inovações experimentadas e amadurecidas por meio desses projetos.

Esta abordagem deixa claro que não se enxergam as experiências aqui apresentadas, nem qualquer outra, como modelos. Elas são trazidas para a reflexão como fontes de inspiração, das quais se podem extrair aprendizados necessários ao permanente processo de atualização da agenda pública de combate à pobreza. Por isso a conclusão do texto é apresentada sob a forma de sete lições para iniciativas futuras, apresentadas de forma tópica a seguir.

**Primeira lição: Atualizar a agenda de temas** – Os temas a serem trabalhados nos projetos e iniciativas de combate à pobreza devem ter alta capacidade de incidir sobre os desafios do atual contexto das políticas e da estrutura da pobreza no país e no território. Esse contexto muda, evolui



permanentemente. Hoje, um pequeno conjunto de temas se sobrepõe, como a segurança alimentar das famílias, o acesso e a forma de uso dos recursos naturais (terra, água, florestas), o acesso a mercados agrícolas e não agrícolas para gerar rendas estáveis. Não é possível padronizar pacotes de investimentos ou mesmo standardizar os temas prioritários. Mas há, por certo, temas sensíveis que precisam compor esta agenda e que precisam ser permanentemente atualizados de acordo com a evolução dos patamares sucessivos de sucessos e de bloqueios identificados.

**Segunda lição: Ênfase nas capacidades** – Em cada contexto, e independentemente do tema, a ênfase dos investimentos e intervenções deve ser a formação de capacidades individuais e coletivas nas comunidades rurais. Esse fortalecimento das capacidades se transforma em ativos dessas populações, que podem ser reconvertidos permanentemente em cada mudança de contexto. Há desde capacidades fundamentais (aquelas que envolvem as privações básicas, como acesso à educação e a condições mínimas de vida e de saúde), capacidades instrumentais (as que incluem habilidades para a produção, a gestão e o desenvolvimento de atividades ou dimensões específicas da vida econômica, política e social) e as capacidades institucionais (aquelas que repercutem sobre grupos sociais ou segmentos inteiros da população das áreas onde se concentra a pobreza).

**Terceira lição: Abordagem territorial** – A ênfase nas capacidades não pode se transformar numa individualização da condição de pobreza. Se pobreza é privação de capacidades, é preciso compreender que parte dessas capacidades só pode se realizar no entorno social desses indivíduos. Para oferecer um horizonte estável à realização do futuro dos jovens rurais, muitas das regiões interioranas do Brasil precisam passar por processos de reestruturação produtiva que não são simples. Os anos recentes colocaram as perspectivas de futuro das regiões rurais ou interioranas do Brasil numa condição muito mais favorável do que aquela vivida até algumas décadas atrás. Mas em muitos lugares ainda não há atividades econômicas promissoras, nem uma vida social capaz de oferecer um futuro atrativo para essa juventude. É possível usar as mudanças recentes como um impulso a um processo de transformações mais duradouras. Para isso as sociedades locais, com auxílio do poder público, precisam repensar o perfil dessas regiões, seja favorecendo a emergência de novas atividades econômicas (agrícolas ou não), seja viabilizando mais e melhores formas de interação e de conexão física e virtual dessas localidades com o mundo externo a elas, rompendo o isolamento que por tanto tempo marcou a vida rural. O fato crucial a ser considerado quando se menciona a





abordagem territorial é, de um lado, tornar evidente que as perspectivas de vida dos indivíduos é socialmente enraizada no território, em seus valores e traços históricos; e, de outro, essas mudanças não podem se concretizar sem modificar o perfil desses territórios. Não há mudança duradoura da condição de pobreza sem mudança das características estruturais dos territórios em que ela ocorre.

**Quarta lição: Equilíbrio entre estratégias de tipo *bottom-up* e *top-down*** – É evidente que o ponto de partida de iniciativas e projetos de combate à pobreza deve ser as famílias rurais, suas expectativas. Mas é preciso igualmente considerar que há oportunidades e alternativas que não fazem parte do repertório dessas populações. Por isso é importante evitar o excessivo localismo, tanto quanto as estratégias excessivamente verticalizadas. Um bom desenho de projeto de combate à pobreza precisa necessariamente combinar uma estratégia ascendente com a mobilização de capacidades e de prioridades que se situam fora do espaço local. Só assim se pode, a um só tempo, garantir a adaptabilidade e a consequente aderência dessas iniciativas às características específicas do tecido social dos territórios, e também a ampliação de horizontes e de habilidades necessárias a superar os bloqueios históricos e estruturais que marcam esses mesmos territórios.

**Quinta lição: Adequação e adaptabilidade de contexto e de trajetória** – O desenho dos projetos devem guardar forte coerência com a especificidade local, mas também precisam passar por permanentes adequações decorrentes de sua trajetória. Os projetos mais bem-sucedidos foram justamente aqueles que passaram por ajustes estruturais no seu período de implementação. Esse desenho não pode, portanto, ser visto como algo meramente gerencial. Diferentemente disto, é preciso prever uma direção estratégica, mas, combinado a isso, uma alta flexibilidade para ajustes de atividades, de arranjos operacionais e até mesmo revisão de prioridades.

**Sexta lição: Projetos como embriões de inovação e fonte de inspiração às políticas e iniciativas de maior escala** – Em alguns contextos, em que a atuação do Estado é, por várias razões, débil, projetos de combate à pobreza devem ajudar a suprir essa lacuna. Ali seu principal efeito será efetivamente reduzir a pobreza. Há outras situações, no entanto, em que esse benefício direto se soma a um outro, que pode ter ainda maior importância. São situações em que o Estado tem capacidade de atuar na escala necessária para o enfrentamento da pobreza. Em tais situações, os projetos levados adiante por organizações não estatais devem contribuir também, e às vezes principalmente, com a geração de aprendizados e com a experimentação de inovações que auxiliem o Estado a atualizar



sua agenda e suas formas de tratamento do tema. Para isso, no entanto, é fundamental que se estabeleçam, previamente, mecanismos de absorção dos aprendizados gerados com as experiências levadas adiante por meio desses projetos e iniciativas. No caso brasileiro, especificamente, com os sucessos alcançados e com a prioridade dada à luta contra a pobreza, este aspecto se reveste da maior importância para o período futuro.

**Sétima lição: Importância do aprendizado** – Evitar o eterno recomeço. Esse é o sentido da apresentação e análise das experiências que constam deste volume. O enfrentamento da pobreza é uma trajetória cumulativa, e que exige pressa. Espera-se que as reflexões aqui trazidas contribuam ao menos um pouco com a reflexão crítica necessária para o sucesso dos esforços de pessoas e organizações comprometidas com esse objetivo ético e social.

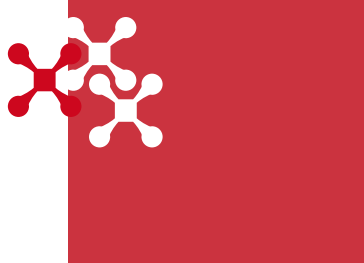


Foto: Projeto Dom Heider Camara

Comunidade Tingui - Monteiro  
Preparação de canteiro

# Parte 2





# As experiências apoiadas pelo FIDA

## Capítulo 1

O Projeto Dom Helder Camara e o  
fortalecimento de um tecido organizacional  
para o desenvolvimento sustentável

### Pablo Sidersky

Economista, MSc em Sociologia Rural, consultor do FIDA e assessor da Coordenação Nacional do Programa de ATEs (Incra)

### Felipe Jalfim

Médico veterinário, mestre e doutorando em Agroecologia. Coordenador de Planejamento do Projeto Dom Helder Camara (PDHC)

### Espedito Rufino

Economista, pós-graduado em Economia do Desenvolvimento (IUED – Universidade de Genebra). Diretor do Projeto Dom Helder Camara (PDHC)

### Fabio Santiago

Engenheiro agrônomo, especialista em Conservação do Solo, mestre em Manejo do Solo e da Água e doutorando em Engenharia Agrícola. Coordenador Técnico do Projeto Dom Helder Camara (PDHC)

### Ricardo Blackburn

Médico veterinário, especialista em Gerenciamento de Projetos e Agroecologia. Consultor do Projeto Dom Helder Camara (PDHC)





## A prática do desenvolvimento, conhecimento valioso

Para cumprir a missão de dar aos pobres das zonas rurais a oportunidade de sair da pobreza, o FIDA lida com diversos tipos de conhecimento. Para o FIDA, o mais crítico deles é o que se refere à “prática do desenvolvimento”. Este conhecimento está incorporado em programas e projetos patrocinados pelo FIDA, assim como em sua equipe e parceiros (...) sem esquecer a população rural pobre e suas organizações (por exemplo, as organizações comunitárias rurais e as organizações de agricultores).

Fonte: Fida, 2007a.

Tradução feita à mão livre pelo editor

## 1. Introdução

O FIDA trabalha no Brasil há aproximadamente 30 anos. Nos últimos 15 anos, foram implementados vários projetos<sup>1</sup> que obtiveram resultados interessantes em diversos âmbitos. O momento atual é propício para promover uma reflexão sobre os principais legados dessas iniciativas. Por isso, esse trabalho de sistematização tem como preocupação principal aprender com a experiência. Partindo da ideia de que o conhecimento sobre a “prática do desenvolvimento” é um conhecimento valioso (cf. caixa de texto, ao lado), este trabalho tem como objeto alguns aspectos particularmente relevantes, identificados nos projetos de desenvolvimento rural apoiados pelo FIDA nos últimos anos. Esta sistematização integra-se no escopo das atividades do Programa de Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Brasil – uma iniciativa conjunta do FIDA, do IICA e da AECID – atualmente em andamento.

O presente documento trata da experiência do Projeto Dom Helder Camara (PDHC). Ele abordará uma temática pouco trabalhada no marco da implementação de projetos de combate à pobreza e, mais amplamente, no trabalho de assessoria rural a comunidades e assentamentos da reforma agrária: o tecido de organizações necessário à implementação de um trabalho de combate à pobreza de forma mais consequente. Foi obser-

<sup>1</sup> No período que vai de 1995 até os dias de hoje, foram aprovados cinco projetos. Destes, o Projeto da Região do Rio Gavião (Bahia) e o Projeto Dom Helder Camara (vários estados) já foram finalizados, enquanto o Projeto Gente de Valor (Bahia) encontra-se em execução. Os outros dois foram aprovados recentemente e ainda não se encontram em execução. Cabe também mencionar o Projeto Sertão, financiado mediante uma doação GEF e recursos do Governo Federal, que também se encontra em execução.



vado que o PDHC trabalhou intensamente com uma variedade de parceiros dos mais diversos tipos, característica que contrasta com outras iniciativas comparáveis. A característica aqui citada aparece como sendo bastante inovadora. Ao mesmo tempo, cabe colocar, como hipótese, que ela teve sua importância para o bom funcionamento do Projeto. Por isso o tema da construção e do fortalecimento de um tecido organizacional preocupado com processos de desenvolvimento mais participativos, sustentáveis e com impacto real na redução da pobreza será o objeto da presente sistematização.

Na elaboração do presente documento foram utilizadas diversas fontes. Para além da bibliografia sobre o tema da importância das organizações para o desenvolvimento, usamos o acervo documental do Projeto. Também foi feito um trabalho de campo específico no Cariri Paraibano, um dos territórios onde ele atua, com o objetivo de colher informação mais detalhada sobre o tema em questão. Entendemos que, como o Projeto atua de forma semelhante em todos os seus territórios, a informação colhida no Cariri serve para ilustrar o que foi o conjunto do seu trabalho.

Além desta introdução, o texto traz mais quatro partes. Na seção 2 serão discutidos alguns conceitos que organizam a discussão proposta neste documento, buscando responder à seguinte pergunta: por que trabalhar o tema do fortalecimento do tecido organizacional, no marco de projetos de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável? Na seção seguinte faremos uma apresentação breve do contexto e do próprio Projeto Dom Helder Camara. A seção 4 mostrará como o Projeto em questão trabalhou o tema do tecido organizacional. Para terminar, buscaremos conduzir a reflexão de modo a identificar as lições e os desafios sugeridos pela experiência em questão.

## **2. Um marco para orientar a reflexão: por que trabalhar o tema do tecido organizacional?**

Postula-se a necessidade de fortalecer as capacidades coletivas da população rural, principalmente por meio de suas próprias organizações de caráter associativo (FIDA, 2010). Os motivos que justificam esse postulado são vários. Em particular, cabe a essas organizações um papel de destaque na agenda do desenvolvimento das economias rurais quando se trata de reduzir riscos, adquirir novas competências, administrar ativos individuais e coletivos e comercializar produtos locais. Também



lhes cabe representar essa população e negociar com os diversos órgãos governamentais e com o setor privado. Em muitos casos, essas organizações têm deficiências de gestão, de representação e de governança, mas, “mesmo assim, elas representam os interesses da população rural pobre melhor que qualquer parte externa” (FIDA, 2010, p. 226). Por todas essas razões, considera-se que é importante fortalecê-las para torná-las mais eficazes. Por isso o fortalecimento das organizações de produtores rurais é um dos resultados buscados com as ações (projetos) que têm a participação do FIDA, além de ser uma parte importante do princípio de “apoio ao empoderamento” (FIDA, 2011).

Por outro lado, a colaboração eficaz com os parceiros estratégicos tem sido um fator decisivo na realização das metas e dos objetivos de redução da pobreza e do desenvolvimento sustentável. Por isso, o *Informe sobre la pobreza rural 2011* recomenda buscar a multiplicação das parcerias sempre que isso seja possível. Em consequência, considera importante fortalecer as que já existem e estabelecer novas parcerias com entidades de diversos tipos, sempre guiadas pelos objetivos aqui mencionados (FIDA, 2010).

Estas orientações estão na base do tema do presente documento, que trata do fortalecimento de um tecido organizacional para a promoção de processos de desenvolvimento mais sustentáveis. Nas seções que seguem, iremos desdobrar esta problemática.

## 2.1 As organizações dos agricultores

Dada a importância estratégica do tema da organização da população rural, nas páginas que seguem vamos discutir com maior detalhe diversos aspectos relativos às organizações da população rural, situando o debate no contexto da região semiárida nordestina.

### 2.1.1 As formas tradicionais de organização da agricultura familiar sertaneja

As famílias de agricultores do Sertão não vivem isoladas umas das outras. De fato, elas vivem agrupadas em localidades, que levam o nome de sítio ou comunidade<sup>2</sup>. Segundo Sabourin, a comunidade

---

<sup>2</sup> Em outras regiões do país essas agrupações locais de famílias rurais têm outros nomes. Em São Paulo, por exemplo, são chamadas de bairros rurais (PEREIRA DE QUEIROZ, 1973).



rural pode ser caracterizada pela existência de uma área ou território, um sentimento de pertença e um sistema de instituições sociais que organizam a vida local. Dentre estas últimas cabe destacar o parentesco, as redes de proximidade e os mecanismos da reciprocidade (SABOURIN, 2009).

Além do funcionamento das unidades familiares, os mecanismos citados organizam as relações entre as famílias e as pessoas, garantindo uma solidariedade. Também possibilitam a realização de ações coletivas, no sentido da gestão de recursos comuns, assim como a realização de festas comunitárias, a organização de momentos religiosos, etc. No âmbito da gestão de recursos comuns, cabe destaque à água. Era frequente (e ainda é) que o aprovisionamento em água de várias famílias (às vezes toda uma comunidade) dependa de uma fonte (açude ou poço), pelo menos durante uma parte do ano. Essa fonte pode ser particular, porém o dono normalmente não pode negar a água para quem dela precisa. Em contrapartida, os usuários têm a obrigação de contribuir para a manutenção da fonte. Em outros casos, a comunidade pode possuir um fundo de pasto ou pastagem de uso comum. O uso e a manutenção desse recurso é responsabilidade do grupo comunitário que usufrui dele.

Não é raro ouvir que os sítios ou comunidades considerados tradicionais são desorganizados. O que acabamos de expor mostra que essa expressão não corresponde inteiramente à realidade. Entretanto, é verdade que essas estruturas sociais tradicionais podem ser pouco visíveis para quem não é da comunidade ou do meio. E elas dão conta das tarefas que estão no rol das suas possibilidades. Por outro lado, também deve ser dito que essas estruturas não funcionam com a mesma fluidez em todas as comunidades, e que, em certos casos, os agricultores mesmos afirmam que há uma “erosão” das tradições<sup>3</sup>. Isso faz com que as estruturas de reciprocidade tradicionais se enfraqueçam ou possam até desaparecer.

### *2.1.2 As novas formas de organização da população rural*

---

<sup>3</sup> Por exemplo, ao recapitular a história da própria comunidade, alguns agricultores contaram que, duas gerações antes, a figura do patriarca fundador da comunidade dava coesão ao conjunto, e os instrumentos da ação coletiva, como os mutirões, funcionavam muito melhor que nos dias de hoje. Sabourin menciona outros sintomas dessa “erosão”: alguns agricultores chegam a pagar um diarista “em vez de garantir diretamente a prestação. Eles assumem, assim, o seu dever material, mas, segundo a comunidade, não respeitam seu dever social” (SABOURIN, 2003, p. 158).





Na atualidade, os mecanismos ancestrais que regulam as relações sociais e organizam iniciativas coletivas nas comunidades não atendem mais todas as exigências das próprias atividades das famílias e também da atuação de outros atores sociais com os quais as comunidades estabelecem relações. Por isso elas recorrem a novas formas de organização. Elas podem assumir a responsabilidade por antigas práticas, mas, essencialmente, são criadas para assumir novas funções<sup>4</sup>. Dentre elas destacam-se as associações comunitárias, os sindicatos (de trabalhadores rurais), as cooperativas e as associações municipais ou regionais (SABOURIN, 2009).

Essas novas formas de organização dos agricultores se caracterizam, em primeiro lugar, por serem organizações formalizadas juridicamente. Uma segunda característica importante é que são estruturas de adesão voluntária. Ao contrário do que acontece na comunidade, onde o parentesco, ou ao menos a moradia, determina a pertença, fazer parte de uma associação é uma decisão individual e voluntária. Além disso, ela tem um elemento contratual, geralmente envolvendo o pagamento de uma mensalidade ou a integração de uma cota-parte.

Em grande parte, o formato acima delineado foi determinado pelas relações das famílias e comunidades com o “mundo externo”. Assim, por exemplo, os órgãos públicos encarregados de investir recursos nas comunidades (seja para qual fim for) precisam se relacionar com uma entidade formalmente constituída, que possa de alguma maneira demonstrar que representa o conjunto (ou um conjunto, ao menos) das famílias da comunidade<sup>5</sup>.

### *2.1.3 Sobre o (bom) funcionamento das novas organizações*

Mas essas novas formas de organização são, principalmente, instrumentos para a ação coletiva. Como lembram Crozier e Friedberg (1981), elas são construções sociais, que contam com suas

---

<sup>4</sup> Sabourin cita como exemplos dessas novas funções: “defender os interesses profissionais e gerenciar aposentadorias, os sindicatos; fornecer insumos e comercializar produtos, as cooperativas; oferecer acesso aos financiamentos e gerir investimentos e equipamentos coletivos, as associações (comunitárias)” (SABOURIN, 2003, p. 158). Certamente existem outros, tais como a representação das comunidades e do conjunto de agricultores do município, em espaços de articulação territorial, etc.

<sup>5</sup> Em muitos casos existe uma proibição explícita de repassar recursos (ou bens) para entes privados, tais como as famílias.



regras e normas. A definição e a aplicação de regras têm uma importância especial para o bom funcionamento dessas organizações.

E. Ostrom (1992) define a noção de “instituição” como as regras efetivamente usadas para, em certo contexto, ordenar relações entre indivíduos. Para essa autora, instituições são “regras-em-uso”. São elas que definem quais ações são permitidas ou proibidas, os procedimentos a serem adotados, os fluxos de informação, como são tomadas as decisões, quais são os incentivos (recompensas e penalidades) previstos para garantir a implementação dessas regras. Para essa autora, o bom funcionamento dessas organizações requer sua “institucionalização”, processo que não acontece necessariamente de forma automática, ou seja, o fato de uma organização redigir e aprovar um regimento interno, por exemplo, não garante que ele venha a ser cumprido. No entanto, para que a organização possa ter sucesso, é preciso ter as regras, torná-las públicas (conhecidas de todos) e fazer com que elas sejam respeitadas. Ostrom lembra que as instituições (regras-em-uso) são importantes principalmente porque elas moldam o comportamento das pessoas num dado contexto. Por isso elas podem ter um impacto importante na eficiência das ações.

Por outro lado, é importante lembrar sempre que organizações são criadas para atingir certos objetivos ou fins. É claro que estes podem se diversificar ou, eventualmente, mudar. No entanto, é crucial ter os objetivos como norte para o acionar da organização, não deixando que os procedimentos do funcionamento institucional (como, por exemplo, os processos eleitorais, ou as assembleias) se tornem um fim em si mesmos. Assim, as organizações se beneficiam muito com uma intencionalidade clara (UPHOFF; ESMAN; KRISHNA, 1998).

Iniciar um trabalho de organização nos moldes aqui citados, mantendo a informalidade, pode ser interessante. No entanto, chega um momento em que se torna necessário que a organização local obtenha *status* e reconhecimento legal, o que possibilita que elas atuem legalmente em nome dos seus membros. Quando um grupo já se tornou uma realidade social, ele precisa de uma personalidade jurídica, que permita que o grupo tenha acesso a certos direitos. Esse passo faz com que a organização precise se submeter a certas normas legais que, a rigor, podem ser consideradas como limitantes. Ter que conviver com processos de regulação também pode trazer benefícios. Para resumir, a formalização legal, embora nunca seja condição suficiente para



o sucesso, em geral constitui um passo necessário do desenvolvimento organizacional (UPHOFF; ESMAN; KRISHNA, 1998).

#### *2.1.4 A importância desse tipo de organização para os processos de desenvolvimento rural*

Diversos autores trataram este tema da importância das organizações da população rural, principalmente a partir dos anos 80 do século passado. Alguns usam argumentos pragmáticos, quase operacionais, para destacar essa importância: “há evidências crescentes de que trabalhar com e através de organizações de ação coletiva em nível local pode produzir melhorias na produtividade e no bem-estar mais abrangentes do que o estereótipo no qual os esforços locais beneficiam apenas umas poucas comunidades ou poucas famílias” (UPHOFF, 1993, p. 617).

Já outros fazem uma avaliação que identifica funções importantes que são realizadas, em certas condições, pelas associações comunitárias. Por exemplo, Korten afirma que organizações locais eficazes podem ter um papel muito importante, como instrumentos da população pobre rural na expressão dos seus pontos de vista e também para “mobilizar seus próprios recursos em ações de autoajuda” e exigir a contribuição dos sistemas econômico e político mais amplos para a satisfação das suas demandas (KORTEN, 1980, p. 480).

Falando de processos (casos) nos quais famílias camponesas pobres tinham conseguido aumentar produção e renda, Bebbington (1999) afirma que organizações formais e relativamente fortes, com apoio externo, foram elementos importantes que facilitaram o acesso a conhecimento, crédito, irrigação, assessoria técnica e novos mercados. De forma mais geral, Bebbington diz que essas organizações desempenham um papel importante, ajudando as pessoas a agir para melhorar suas condições de vida, mobilizar ativos<sup>6</sup> e defendê-los. Ao mesmo tempo, elas constituem um espaço onde as pessoas podem debater e ampliar a interação social. Assim, elas têm uma importância que vai além do impacto que possam ter na pobreza e na renda, sendo instrumentos capazes de criar oportunidades de fazer emergir da população rural os seus próprios “agentes de mudança”

---

<sup>6</sup> No mesmo artigo, Bebbington fala de cinco tipos de ativos ou capitais que definem os meios de vida (*livelihoods*) e o bem-estar das populações rurais: capital natural, capital produzido (ou material), capital humano, capital cultural e capital social (BEBBINGTON, 1999).



(BEBBINGTON, 1999). Desse modo, esse autor identifica uma função de formação na própria participação das pessoas na vida associativa.

### *2.1.5 Como explicar as virtudes das organizações associativas?*

Conforme vimos nas seções anteriores, organizações associativas atuantes e eficientes podem ter um efeito muito positivo para a população rural pobre. Mas cabe perguntar: qual seria a causa disso? Uphoff (1996) oferece alguns elementos de resposta, quando faz uma reflexão sobre as motivações que levam as pessoas a se engajar em ações coletivas. Ele afirma que uma organização que funciona corretamente é capaz de *colocar em prática mecanismos que apoiam e reforçam o comportamento de cooperação*, tais como a circulação de informação/transparência, e também autoridade, processos de monitoramento e um sistema de incentivos (recompensas e penalidades). O resultado é a liberação ou a canalização de uma “energia social” (expressão utilizada por A. Hirschman)<sup>7</sup> que, sem essas condições, ficaria dormente.

## 2.2 Outros atores do desenvolvimento rural

Conforme foi dito no início da presente seção, o estabelecimento de parcerias com os diversos atores sociais que possam contribuir tem uma importância central num trabalho consequente de combate à pobreza. A seguir discutimos alguns desses parceiros potenciais, mostrando o significado que pode vir a ter uma colaboração com eles.

### *2.2.1 A questão da assessoria técnica*

Postula-se atualmente que um serviço de assessoria é um elemento muito importante quando se trata de estimular um processo de desenvolvimento sustentável que possa envolver a população

<sup>7</sup> A ideia de “energia social” (HIRSCHMAN, 1984) refere-se à capacidade de iniciativa e ao talento que está disponível. Esse autor fala da existência desses atributos em situações em que eles não são utilizados plenamente. Argumenta, ainda, que pessoas e organizações frequentemente operam bem abaixo do potencial. Muito raramente são utilizadas plenamente as ideias, o esforço, o talento e os recursos materiais disponíveis. A questão colocada, então, é como aproveitar uma fração cada vez maior do potencial ou “energia social” existente.



rural pobre. Pode ser dito que existe um consenso bastante amplo em torno dessa ideia. Entretanto, coloca-se em seguida a questão do tipo de assessoria desejável. Embora tenham ocorrido, na esfera global, algumas inovações nos serviços de assessoria agropecuária (por exemplo, as experiências de privatização do serviço antes estatal), em geral admite-se que os serviços de assessoria para os mais pobres são insuficientes. Na verdade, as mudanças ocorridas não conseguiram corrigir todas as deficiências detectadas na forma convencional da assistência técnica (FIDA, 2010).

O *Informe sobre la pobreza rural* (FIDA, 2010) defende um tipo de assessoria que ajude as famílias a entender melhor seus próprios sistemas (*lato sensu*) e que as incentive a inovar, usando não somente o conhecimento “de fora”, mas também o conhecimento tradicional. Os sistemas convencionais de assessoria, orientados pela oferta de inovações (*supply-driven*), não são adequados para essa tarefa. Trata-se de um novo tipo de assessoria que precisa de um ambiente que incentive um trabalho conjunto com as instituições da área da educação, da pesquisa, dos agentes “extensionistas” e das próprias famílias. É citado o exemplo dos *Farmer Field Schools*<sup>8</sup>, que constituem um exemplo concreto e bem-sucedido da criação de *links* entre os diferentes atores. O *Informe* citado advoga por um envolvimento crescente dos agricultores e agricultoras como parceiros nessas tarefas de assessoria rural.

O que este documento coloca como marco para pensar os serviços de assessoria que mais se adequariam às necessidades de uma ação que visa promover um processo de desenvolvimento sustentável, de fato, é o resultado de um amplo debate em torno desse tema<sup>9</sup>. Sem entrar em muitos detalhes, citamos aqui as características mais importantes de um serviço de assessoria

---

<sup>8</sup> Existe um número grande de trabalhos que tratam dos *Farmer Field Schools*, uma iniciativa originalmente centrada no controle de pragas do arroz com métodos sustentáveis, que nasceu na Indonésia (com apoio da FAO) e se espalhou para outros países. Ver, por exemplo, Fliert (1993), Pontius, Dilts et al. (2002) e Van den Berg e Jiggins (2007).

<sup>9</sup> Esse debate foi construído com a contribuição de muitos pesquisadores e centros de produção acadêmica. Ele colaborou para a construção de uma crítica aprofundada dos serviços de assistência técnica que se difundiram pelo mundo após a Segunda Guerra Mundial. Dentre as universidades que se destacam nesse processo de reflexão, cabe mencionar aquela de Wageningen, na Holanda. O livro *Communication for rural innovation: rethinking rural extension* reúne elementos da crítica e de proposta para desenhar novos sistemas de assessoria rural (LEEUWIS; VAN DEN BAN, 2004). Vários autores brasileiros, dentre os quais cabe mencionar Caporal e Costabeber (CAPORAL, 1998; CAPORAL; COSTABEBER, 2007), contribuíram para o debate. Para um resumo do debate em questão e uma visão geral da evolução da extensão, ver o Capítulo 1 do documento *Referenciais metodológicos para o Programa de ATEs* (INCRA, 2010).



“renovado”: ter foco amplo do ponto de vista dos temas a serem trabalhados (sistemas agropecuários, beneficiamento, acesso a mercados, organização, acesso a políticas públicas); adotar um método de trabalho centrado na participação da população atendida; usar a agroecologia como enfoque científico para interpretação e desenho de agroecossistemas sustentáveis; promover maior equidade de gênero e maior inclusão dos jovens (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010). Assim, o desafio para iniciativas de combate à pobreza é montar um sistema de assessoria, com as características acima apontadas, que seja capaz de oferecer um serviço de qualidade.

### *2.2.2 As políticas públicas e a governança*

O *Informe sobre la pobreza rural* lembra a necessidade de promover um crescimento pró-pobre, mesmo que o momento global seja de crise. Argumenta que a agricultura – a começar pela atividade produtiva dos agricultores familiares – continuará sendo um motor básico do crescimento “pró-pobre” no mundo em desenvolvimento. Contudo, será necessário um enfoque de desenvolvimento rural que inclua tanto a agricultura como a economia rural não agrícola.

Dar sustentação a esse enfoque amplo requer políticas públicas e investimentos eficazes nas áreas rurais, bem como melhoria no entorno (físico, econômico e institucional), para que as economias rurais possam oferecer mais oportunidades e reduzir riscos. Também vai exigir um investimento importante no capital humano e social das zonas rurais. Temos, então, que o citado documento insiste no papel crucial que podem ter as políticas, os investimentos e a boa governança no aproveitamento das oportunidades, assim como na diminuição e na melhor gestão dos riscos que afetam a população rural pobre. Serão necessárias novas formas de colaboração entre o Estado e diferentes setores da sociedade civil (incluindo as organizações da população rural, o setor privado e outros agentes da sociedade civil), o que requer, por sua vez, a criação de um ambiente que favoreça essa colaboração, mediante o fortalecimento das capacidades individuais e coletivas da população rural, em um ambiente de melhor governança.

Assim sendo, as iniciativas econômicas da população rural – sejam elas no domínio da agropecuária, do extrativismo, do beneficiamento, da comercialização, etc. – certamente vão demandar o aporte de recursos, informação, capacitação, etc. É importante salientar que no contexto brasileiro existe



atualmente um conjunto bastante amplo de políticas públicas (programas, projetos, fundos, etc. – cf. item 3.1.3) que podem fornecer o apoio requerido.

Constata-se, portanto, que existem diversas políticas públicas que têm como público preferencial a agricultura familiar. Mesmo que essas políticas não abranjam todas as demandas possíveis e que existam dificuldades na hora da implementação concreta, é possível dizer que a existência desse conjunto é uma oportunidade que deve ser aproveitada. Mas, por outro lado, observa-se que esse público pouco tem se beneficiado delas (INCRA, 2010). Assim, o desafio colocado é o de permitir esse acesso, para que essas políticas passem a ter um significado real para as famílias.

Cabe lembrar, também, a criação (relativamente recente) de instâncias de debate e articulação sobre o desenvolvimento. Destacaremos os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial, dentre os que passaram a existir nos últimos anos. O elemento comum dessas instâncias é que, ao funcionarem a contento, elas se tornam instrumentos para uma melhor governança, principalmente naquilo que se refere às políticas públicas que são discutidas nelas. Nesse caso, o desafio é justamente fazer com que esses conselhos funcionem como espaços reais de debate e articulação, e não apenas como instrumentos de encaminhamento burocrático.

### *2.2.3 A sociedade civil organizada: o setor privado e o terceiro setor*

Existem, no universo social das áreas rurais da região, muitas entidades da sociedade civil organizada (tanto do chamado setor privado quanto do “terceiro setor”) que poderiam contribuir para a promoção de um desenvolvimento mais sustentável. O desafio neste ponto é criar as condições para que possam surgir parcerias profícuas.

Nesse âmbito, cabe destacar o tema do mercado. O *Informe* antes mencionado se pergunta: como apoiar o surgimento de mercados agropecuários “pró-pobres”? O ponto de partida de uma ação nesse domínio, segundo o texto, é uma boa análise das cadeias de valor. Existe um papel para os governos na “formatação” de mercados que sejam mais “pró-pobres”, por meio de políticas e de regulamentação pertinente. No entanto, este não deve ser o único caminho. A busca de novas formas de acesso aos mercados por parte dos próprios interessados é um elemento crucial, geralmente muito relacionado com o desenvolvimento de organizações da população local e de novas capacidades.



## 3. Breve apresentação do contexto e do Projeto Dom Helder Camara

### 3.1 O contexto

Cabe lembrar, muito rapidamente, algumas características do meio semiárido nordestino, que são válidos mais amplamente. Eles vão permitir situar mais facilmente o trabalho do Projeto.

#### 3.1.1 Sobre o meio

A ocupação humana da região semiárida, conhecida como Sertão, precisou se adaptar a características naturais bastante específicas. A própria denominação de Semiárido põe em relevo os aspectos climáticos. O primeiro fator a ser analisado é a questão crucial da chuva<sup>10</sup>. Conforme afirma a pesquisa, a chuva no Sertão é *escassa* e, sobretudo, *irregular*. Enquanto a escassez (medida, aproximadamente, pelas médias pluviométricas anuais) define o maior ou menor grau de (semi) aridez, é esta *irregularidade* tão marcada que faz com que a *seca*, com seus diversos matizes, seja uma característica intrínseca da região (NIMER, 1989).

A vegetação original é a “Caatinga”, que significa, em língua indígena, “floresta branca”. Ela é formada por plantas adaptadas à condição de semiaridez, capazes de entrar em longos períodos de latência, aproveitando de forma eficiente os curtos e irregulares períodos de chuva para seus ciclos reprodutivos. A ocupação humana tem promovido a substituição dessa vegetação por espécies cultivadas, que não têm a mesma resistência. Em muitas regiões é possível observar um efeito de degradação da vegetação nativa, embora ela continue presente, sendo um importante recurso para muitas famílias agricultoras (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010).

---

**10** No Sertão, a média anual varia, segundo as localidades, de aproximadamente 350 mm até mais de 800 mm, geralmente concentrados em 3 ou 4 meses. Isso caracteriza uma sazonalidade climática muito marcada. No entanto, nesse âmbito, o fator mais relevante é certamente a variabilidade da chuva: o desvio médio (em relação à precipitação média anual) alcança, em certas regiões, índices superiores a 50%, sendo um dos mais expressivos do mundo (NIMER, 1989). Além disso, é bom lembrar que o valor da média anual deve ser considerado apenas como uma ordem de grandeza, a ser comparada a uma evaporação potencial muito maior, de aproximadamente 2.000 mm anuais.





### *3.1.2 Aspectos socioeconômicos da sociedade sertaneja*

Outra característica marcante da região sertaneja encontra-se no padrão de ocupação do espaço, herado da colonização portuguesa. A incorporação efetiva dessa região interiorana nordestina à Colônia deu-se principalmente por meio da pecuária como atividade econômica. Do sistema das sesmarias nasceram imensas fazendas, propiciando uma forte concentração fundiária (ANDRADE, 1980). Porém, paradoxalmente, é também naquela época que apareceram os camponeses, que trabalhavam como parceiros ou foreiros, dentro das fazendas, e como posseiros ou até proprietários nos interstícios entre elas. Esse grupo social nasceu numa situação de dependência, obrigado a se relacionar com os grandes proprietários, que facilitavam o acesso a recursos (sobretudo a terra) e também ofereciam “alguma segurança e proteção” (FORMAN, 1979).

Essa origem modelou a sociedade rural sertaneja da atualidade, na qual as grandes fazendas, com sua atividade prioritária de criação de bovinos e caprinos, continuam tendo um papel importante. No entanto, considerando o conjunto da região semiárida, as unidades familiares têm uma relevância considerável: existem na região mais de dois milhões (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010). Cabe enfatizar que esta configuração social, que cerceia as oportunidades econômicas deste último segmento, teve como consequência uma grande incidência de pobreza extrema, principalmente nas áreas rurais. Dados de 2010 dão sustentação a esta afirmação, ao mostrar que 66% da população rural extremamente pobre vive no Nordeste (BRASIL, 2012). Essa característica está muito presente nas áreas de intervenção do Projeto Dom Helder Camara.

### *3.1.3 A multiplicação recente das políticas públicas direcionadas para a população rural*

Durante muito tempo, a ação do Estado nessa região ficou limitada apenas à definição do marco legal e fiscal (leis, impostos, etc.), sobretudo aquele que regulava a relação entre o poder central e o poder local (FORMAN, 1979). A partir do século XIX, essa ação incorporou iniciativas que visavam enfrentar situações “emergenciais”<sup>11</sup>. Depois da Segunda Guerra Mundial, o Governo Federal passou a trabalhar com políticas de desenvolvimento de cunho mais ativo no conjunto do país, que tiveram

<sup>11</sup> Tais como, por exemplo, a Grande Seca de 1877-1878, que causou 500.000 vítimas só no estado do Ceará (BESERRA CAMPOS, 1994).



certo impacto no Nordeste<sup>12</sup>. O sentido geral delas foi o de promover a “modernização” de aspectos técnicos e econômicos, centrando sua atenção principalmente nas grandes fazendas e funcionando frequentemente de forma a reforçar seu poder, sem alterar significativamente o quadro de miséria e desigualdade existente na região.

Nos últimos anos do século XX, iniciou-se um processo de reconhecimento da agricultura familiar no Brasil. Em 1996, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que tinha o crédito como vertente principal. Com o passar do tempo esse programa cresceu significativamente. Ao mesmo tempo, houve alguns avanços, em termos de política fundiária, com a criação de novos assentamentos, a implementação de programas de crédito fundiário e de políticas específicas de apoio à estruturação das unidades produtivas dos assentados. Também foram criados outros programas de apoio a esse público, tais como o Seguro Safra, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), etc. Outras iniciativas governamentais de porte visam beneficiar um público mais amplo, que inclui a população rural pobre, como, por exemplo, os Programas Bolsa Família e Luz para Todos. Não cabe aqui se estender mais sobre esta questão: basta registrar que essas iniciativas modificaram o ambiente do desenvolvimento rural no país.

## 3.2 Caracterização do PDHC

### 3.2.1 Apresentação institucional

O Projeto Dom Helder Camara (PDHC), fruto de um Acordo de Empréstimo Internacional firmado entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi desenhado como um programa de ações complementares de fortalecimento da reforma agrária e da agricultura familiar na região do Semiárido. Ele foi implementado pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do MDA (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010).

---

**12** Essas políticas incluíram a oferta de crédito (muitas vezes subsidiado) para certas atividades agropecuárias, preços mínimos, pesquisa e extensão e, às vezes, infraestrutura. Alguns projetos especiais de grande vulto, como os perímetros irrigados do rio São Francisco, tiveram um impacto importante na região.



Inicialmente previsto com um foco restrito, o amadurecimento trazido pelo contato com a realidade encontrada no campo foi ampliando o seu escopo. Um documento de 2006 define que “na sua essência, o Projeto Dom Helder Câmara é um projeto de ações referenciais voltadas ao desenvolvimento sustentável para o semiárido do Nordeste do Brasil, que orienta suas ações embasado no conceito de convivência com o semiárido, articulando as dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas e reconhecendo, nas diferenças estruturais e culturais, e nos processos de concertação, as possibilidades para construção de alternativas” (PDHC, 2006a).

O PDHC iniciou suas atividades de campo em 2002, tendo sido encerrado em dezembro de 2010. Cabe assinalar que, a partir de 2007, o PDHC passou a implementar o Projeto Sertão<sup>13</sup>, com um financiamento do Global Environment Facility (GEF), tendo o FIDA como órgão de execução (FIDA; BRASIL, 2010). Esse financiamento permitiu ampliar as atividades realizadas com as famílias já atendidas. Atualmente, o trabalho continua sendo realizado com a mesma metodologia de trabalho e praticamente a mesma equipe, após o encerramento do acordo do empréstimo 494 BR.

### 3.2.2 Alguns postulados básicos

Sendo o Projeto uma iniciativa desenhada para o enfrentamento da pobreza, adotou uma definição abrangente desta última, caracterizando-a como um fenômeno social com múltiplas facetas. Disso decorre a necessidade de uma *intervenção sistêmica, de foco amplo* (ARAÚJO, 2010).

O Projeto assumiu, como princípio orientador da sua ação, *a participação*, o protagonismo da população atendida na definição das questões a serem tratadas, das atividades a serem realizadas, etc. A construção de capacidades é vista como ferramenta crucial para consolidar essa participação.

Considerando que o desenho de agroecossistemas mais produtivos e sustentáveis seria uma parte importante do seu trabalho, definiu a *agroecologia*<sup>14</sup> como sua base para analisar os agroecossistemas

<sup>13</sup> O nome oficial desta iniciativa é “Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido”, sendo mais conhecido como Projeto Sertão.

<sup>14</sup> Para maiores informações sobre agroecologia, ver Gliessman (2001), Altieri (2002) e Sevilla Guzmán (2006).



e propor inovações que os tornem mais resilientes diante de grandes secas e mais sustentáveis do ponto de vista econômico, social e ambiental (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010).

Assumindo a existência de uma situação social que não oferece as mesmas oportunidades para homens e mulheres, o projeto incluiu uma preocupação explícita pela *promoção de uma maior equidade de gênero*. Também se propôs dinamizar a participação dos jovens e a inclusão étnica para populações negras e indígenas (PDHC, 2006b).

Finalmente, diante da constatação de que a população rural pobre encontra dificuldades para acessar as diversas políticas públicas existentes, o PDHC decidiu que uma das suas linhas estratégicas seria a de “ampliar as oportunidades de acesso das comunidades ao crédito rural, a serviços sociais básicos, à infraestrutura produtiva e social e a outras políticas públicas definidas para o espaço rural” (PDHC, [s.d.]).

### 3.2.3 O desenho operacional<sup>15</sup>

O Projeto não atuou diretamente nas comunidades e assentamentos atendidos. Foram contratadas entidades parceiras, em geral ONGs e cooperativas de técnicos, para realizar esse trabalho. O mesmo tipo de arranjo foi utilizado para tratar a problemática de gênero e geração. Também foram contratados especialistas, com o intuito de fortalecer a ação das equipes de assessoria que trabalham nas localidades. Finalmente, o desenho operacional é completado com os mobilizadores sociais (contratados numa parceria com diversos movimentos sociais), que têm como função reforçar a mobilização e também exercer certo controle sobre a execução. O Projeto mantém unidades de coordenação e supervisão do trabalho. O monitoramento inclui um sistema *online* que permite acompanhar a realização das atividades de assessoria que foram planejadas. O trabalho feito pelas equipes de mobilizadores mencionadas e os espaços territoriais de discussão do trabalho do Projeto – os Comitês Territoriais – completam o sistema de monitoramento e avaliação do trabalho (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010).

<sup>15</sup> Dadas as características do presente trabalho, as seções que seguem são necessariamente sintéticas. Para maiores detalhes sobre o desenho operacional, a metodologia de trabalho, a estratégia de assessoria técnica, etc., consultar Sidersky, Jalfim e Araújo (2010).



### 3.2.4 A abrangência: com quem e onde é que o Projeto trabalha?

A atuação do PDHC (e do Projeto Sertão) abrange 79 municípios em 8 territórios<sup>16</sup>, localizados nos estados de Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí<sup>17</sup>. Um levantamento recente mostra que o número de famílias atendidas é de 15.572. Nesses territórios, o Projeto trabalha com 365 localidades, sejam elas assentamentos ou comunidades. As famílias dessas localidades são cadastradas pelo Projeto.

**Quadro nº 1 – Territórios, localidades e famílias atendidas pelo Projeto (em 2012)**

Território	Nº de municípios	Nº de comunidades / assentamentos	Nº de famílias cadastradas
Sertão Sergipano (SE)	6	35	1.742
Sertão do Araripe (PE)	11	46	1.807
Sertão do Pajeú (PE)	18	73	2.445
Cariri Paraibano (PB)	16	40	2.158
Sertão do Apodi (RN)	10	71	2.461
Sertão Central (CE)	5	39	2.033
Sertão dos Inhamuns (CE)	6	34	1.680
Sertão de S. João do PI	7	27	1.246
<b>TOTAL</b>	<b>79</b>	<b>365</b>	<b>15.572</b>

**Fonte:** Banco de dados do PDHC/Projeto Sertão.

**16** O PDHC define *territórios* como “espaços socialmente utilizados em um contexto ambiental, no qual as relações sociais, econômicas, políticas e culturais estão mediadas por características que são reconhecidas pelas pessoas no seu interior” (PDHC, 2006c).

**17** Os oito territórios de atuação do PDHC são: São João do Piauí (PI), Sertão Central (CE), Sertão dos Inhamuns (CE), Sertão do Apodi (RN), Cariri Paraibano (PB), Sertão do Pajeú (PE), Sertão do Araripe (PE) e Sertão Sergipano (SE).



### 3.2.5 A organização do trabalho

Como é que o Projeto organiza sua ação, considerando os postulados que orientam o trabalho e o desenho operacional, descritos anteriormente? Quando se inicia um trabalho numa comunidade ou num assentamento, a primeira atividade é a realização de um Diagnóstico Rápido e Participativo (DRP). São os resultados desse diagnóstico que constituem a base a partir da qual é elaborado um plano de trabalho (esses planos, que normalmente abrangem o período de um ano, são chamados de Plano Operativo Anual ou POA).

O processo de planejamento renova-se com a avaliação do que foi realizado e a elaboração de novos planos de trabalho, que passam a fazer parte dos contratos entre o PDHC e as “parceiras” de Assessoria Técnica Permanente (ATP). As ações prioritárias para o período (geralmente um ano) são definidas nas reuniões anuais que tratam desse tema.

As propostas elaboradas no âmbito das comunidades e dos assentamentos são discutidas no Comitê Territorial. É nessa instância que se estabelecem as prioridades e se aprovam os planos locais. Além disso, o Comitê Territorial discute e decide sobre as ações territoriais (que ultrapassam o nível da comunidade) que deverão ser implementadas no período (PDHC, 2004a).

Finalmente, cabe às entidades “parceiras”, sob a supervisão das equipes técnicas do PDHC, preparar a versão definitiva do POA. A peça principal desse POA é o “Plano de Ação”, em que constam as diversas atividades que deverão ser realizadas em *cada* assentamento ou comunidade.

### 3.2.6 Alguns instrumentos importantes

As atividades definidas da forma descrita acima podem ser de vários tipos. Assim, os Planos mencionados na seção anterior incluem eventos de capacitação, que são ferramentas tradicionais da assessoria técnica. No entanto, também são utilizados outros instrumentos menos convencionais, tais como os intercâmbios (nos quais a informação circula entre agricultores/as). Outra ferramenta muito usada foi a UD (Unidade Demonstrativa) – um instrumento destinado à experimentação de inovações de diversos tipos – que foi, a partir de 2009, rebatizado como Campo de Aprendizagem. Ao longo do Projeto foram implantadas 372 UDs, com a participação de 3.635 famílias. Esse é um



instrumento que favorece o envolvimento da comunidade, tanto no desenho como na implementação e na gestão dos recursos envolvidos.

Também é importante citar os “fundos” para financiamento de investimentos sociais, produtivos e ambientais (FISP e FIA). Embora possam ter uma aparente semelhança com outras fontes de financiamento existentes no Nordeste (tais como os PCPRs<sup>18</sup>, cofinanciados pelo Banco Mundial), a forma pela qual o Projeto trabalha com esse instrumento é singular. Considera-se que o processo de elaboração do “projeto” – instrumento pelo qual a comunidade faz a solicitação do financiamento – é um processo de formação, que requer momentos de reflexão coletiva, busca de informação pertinente, etc. Uma vez aprovado este “projeto”, os recursos são geridos diretamente pela organização comunitária, que precisa se capacitar para essa tarefa. Assim, a implementação das atividades (que geralmente inclui compras, além de atividades de capacitação, etc.), assim como a prestação de contas, são da responsabilidade da organização local beneficiada. São também exigidos relatórios narrativos e financeiros, que devem ser elaborados com a participação das famílias envolvidas. Cabe mencionar que, em muitos casos, a elaboração de um projeto de investimento desse tipo tem como base um aprendizado prévio construído com o auxílio de uma UD ou Campo de Aprendizagem.



Foto: Programa Semear/ Manuela Cavadas

18 PCPR – Programa de Combate à Pobreza Rural.

Figura 1 – Reunião de planejamento local, Assentamento Carqueja, Território Sertão Central, CE



Foto: Autores

Por todos esses motivos, a equipe do Projeto considera que a elaboração de um projeto do tipo mencionado acima pode ser muito mais do que um simples exercício burocrático. Seguindo o método elaborado pelo Projeto<sup>19</sup>, esse exercício pode ser um verdadeiro “instrumento de desenvolvimento”. E o método em questão não precisa ficar restrito ao financiamento “interno” do próprio Projeto: é possível aplicá-lo em outros casos. Isso acontece quando a comunidade/organização busca financiamento junto a outros órgãos públicos, ou até mesmo no caso da elaboração de projetos familiares para a obtenção de crédito.

<sup>19</sup> O documento *Manual para a elaboração de projetos FISP* (PDHC, 2006b) faz um registro passo a passo dessa metodologia.



### 3.2.7 O trabalho realizado

Não resta dúvida de que os resultados alcançados com o trabalho do Projeto nesses quase 10 anos de vida são significativos. Não pretendemos apresentar aqui um apanhado abrangente deles, já que essa tarefa ultrapassa em muito as possibilidades do presente trabalho. Também não é a intenção avaliar o desempenho do Projeto, nem insinuar que graças a sua ação tudo ficou como no melhor dos mundos. Queremos apenas fazer uma referência breve à existência de diferentes tipos de efeitos ou produtos que foram conseguidos nas comunidades e assentamentos, e também em outras esferas, graças ao trabalho estruturado da maneira apresentada nas seções anteriores do presente documento.

O primeiro tipo de resultado refere-se mais à implantação de infraestrutura, individual ou coletiva, que busca satisfazer uma necessidade que poderíamos chamar de “social”. É o caso da construção de cisternas – realizada nos primeiros anos do Projeto. Também foram construídas sedes associativas, quadras esportivas e outras obras do mesmo tipo.

Contudo, uma parte importante da ação do Projeto foi orientada para o fortalecimento das unidades produtivas familiares. Esse trabalho teve um impacto importante. Houve benefícios que resultaram da implantação e exploração de hortas e pomares, de roçados agroecológicos, de sistemas de criação de ruminantes mais produtivos e resilientes. Foram implantadas novas atividades produtivas agropecuárias (como é o caso da apicultura, por exemplo). Para algumas famílias, as inovações afetaram somente uma parte da unidade produtiva, um subsistema, mesmo que o impacto possa ter sido grande (como no caso de algumas famílias com a horta irrigada). No entanto, existem famílias para as quais o trabalho do Projeto possibilitou uma profunda transformação nos seus sistemas produtivos, tornando-os mais sustentáveis tanto do ponto de vista econômico como ambiental<sup>20</sup>.

Outros resultados dizem respeito à esfera produtiva, porém não mais no âmbito estritamente familiar. Em diversas comunidades foram criadas unidades de processamento da produção agropecuária

---

<sup>20</sup> O exemplo mais notório desse tipo de transformação abrangente é, ao nosso conhecimento, o conjunto das famílias do Assentamento Moacir Lucena, do município de Apodi, Rio Grande do Norte (cf. SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010, p. 107-115).



(a castanha-de-caju, o leite, o mel, as frutas), operadas e geridas por grupos. Em outros casos, os grupos se organizaram para construir novos canais de acesso aos mercados.

O desafio do capítulo que segue será, a partir de alguns casos concretos, o de tentar estabelecer uma relação entre o trabalho realizado pelo Projeto, os resultados alcançados e o tecido organizacional capaz de dar suporte e apoio ao desenvolvimento sustentável.

## **4. O Projeto e o fortalecimento do tecido organizacional para o desenvolvimento sustentável**

### 4.1 A ação do Projeto e os processos de organização local

#### *4.1.1 O itinerário de trabalho numa comunidade ou num assentamento*

O roteiro de trabalho do Projeto em uma comunidade – que se inicia com um diagnóstico ou “leitura da realidade” para definir os temas a serem trabalhados, para depois planejar, avaliar e replanejar o trabalho periodicamente – tem uma vertente organizadora desde o começo. De fato, as equipes de assessoria não buscam fazer um trabalho individual com cada família. As atividades iniciais geralmente permitem a formação de “grupos de interesse” no seio da comunidade, em torno deste ou daquele assunto. Os temas escolhidos são aqueles identificados como mais importantes durante a fase inicial de diagnóstico. Mas outros temas e grupos podem aparecer “com o andar da carruagem”.

Essa forma de trabalhar foi adotada amplamente nos diferentes territórios, comunidades e assentamentos. Com isso, os grupos de interesse se multiplicaram nas áreas de atuação do Projeto. Apenas a título de exemplo, o quadro apresentado a seguir mostra a distribuição dos grupos de interesse existentes em 2010, que trabalhavam com os temas de educação ambiental, hortas e pomares agroecológicos, manejo de caatinga e consórcios agroecológicos (FIDA; BRASIL, 2010).



Quadro nº 2 – Localização dos grupos de interesse (ou de experimentação), por tema e por território.

Temas / Territórios	Consórcio Agroecológico	Manejo de Caatinga	Hortas e Pomares	Educação Ambiental
Sertão Sergipano – SE	--	5	10	--
Sertão do Pajeú – PE	6	7	17	10
Sertão do Cariri – PB	14	8	15	--
Sertão do Apodi – RN	9	16	17	--
Sertão Central – CE	8	9	14	--
Sertão S. João do Piauí	--	6	--	--
<b>TOTAIS</b>	<b>37</b>	<b>51</b>	<b>73</b>	<b>10</b>

Fonte: FIDA; BRASIL, 2010.

Em um primeiro momento, esses grupos se apresentam como uma boa ferramenta operacional para organizar o trabalho do Projeto na comunidade ou no assentamento. Toda uma série de atividades – sejam elas cursos, visitas de intercâmbio, acompanhamento de um experimento, etc. – tem como interlocutor local o grupo de interesse. Assim, a essa altura, o grupo se apresenta como um canal de contato privilegiado das famílias com a equipe de assessoria que trabalha no local e com o Projeto. O grupo representa também um espaço de reflexão sobre o tema em questão, principalmente por meio das atividades mencionadas. Em geral, esse processo tem repercussão nas práticas concretas, principalmente nas unidades familiares. Assim, por exemplo, não foram poucos os casos nos quais o programa de formação sobre o tema de hortas e pomares agroecológicos permitiu a mudança das práticas nas hortas ou, em outros casos, o início de uma atividade que antes a família não fazia.

Em muitos casos, o grupo inicial passa a ensejar uma ação coletiva. Geralmente esta toma a feição da elaboração de um projeto, na forma de um instrumento para obter o acesso a recursos. Sendo o próprio Projeto Dom Helder/Projeto Sertão uma fonte oportuna para isso (para a implantação de uma UD ou Campo de Aprendizagem ou para um investimento maior a partir dos fundos FISP



ou FIA), o processo de elaboração é considerado também como instrumento de capacitação para o grupo. Como a apresentação desses projetos só é possível por meio de uma organização já formalizada, o grupo precisa se aproximar da associação comunitária, que normalmente já existe na comunidade, antes de o Projeto iniciar os trabalhos. Em muitos casos, a associação já está presente nesses grupos (principalmente pela participação de diretores/as), o que facilita essa junção.

**Figura 2 – Produção das hortas e pomares agroecológicos no Assentamento Lagoa do Mato, Território Sertão São João do Piauí, PI**



Foto: Autores

A gestão desse projeto, sempre feita pela associação, é o passo seguinte. Isso significa manejar recursos financeiros (seguindo regras definidas, etc.). Porém quer dizer também realizar o que estava previsto – a implantação de uma experiência, a construção de algum bem, a compra de animais, etc.

**Figura 3 – Grupo de jovens e sua produção na Casa do Mel, no Assentamento Santa Agostinha, Território Sertão do Apodi, RN**



O conjunto “grupo de interesse – UD e/ou FISP/FIA” pode ter vários desdobramentos. Em alguns casos, o investimento tem o objetivo de fortalecer as unidades familiares dos membros do grupo. É o caso, por exemplo, dos projetos de investimento na criação de caprinos e ovinos, muitos dos quais tinham como objetivo principal a compra de matrizes para expandir os rebanhos dos interessados. Nesses casos, após a implantação plena do projeto, a ação coletiva pode diminuir, voltando ao *status* de grupo de reflexão ou menos ainda. Pode acontecer também que o grupo mantenha ou inicie outras atividades que requerem uma ação conjunta.

Figura 4 – Criação de caprinos e ovinos, Assentamento Carqueja, Território Sertão Central, CE



Foto: Autores

Todavia, em outros casos, a própria natureza do investimento requer a continuidade da ação coletiva, exigindo muitas vezes uma adequação nas formas de organização. Em geral, as unidades de processamento de produtos agropecuários – unidades de fabricação de polpa ou doce de frutas, unidades de processamento do mel, da castanha-de-caju, etc. – são exemplos disso.

Figura 5 – Unidade de produção de polpa ou doces de frutas conduzida por grupo de mulheres da Comunidade Pedra II, Território Sertão do Apodi, RN



Em outros casos ainda, a evolução do trabalho no seio de um grupo de interesse comunitário pode levar os seus membros (ou alguns deles) a buscar colaboração ou sociedade com outras pessoas/famílias, de fora da comunidade, com um interesse semelhante. É assim que nascem (ou se fortalecem) as associações de base mais ampla (municipais ou territoriais) de apicultores, de feirantes agroecológicos, etc.

Figura 6 – Feira Agroecológica de Caraúbas, Território do Sertão do Apodi, RN



Foto: Autores

#### 4.1.2 O itinerário da organização local na prática

Nas seções que seguem, buscaremos ilustrar o que foi enunciado acima, com informações recolhidas no trabalho de campo realizado no Cariri Paraibano.



## A comunidade de Lajedo de Timbaúba

- As iniciativas encaminhadas

A parceria da comunidade com o Projeto Dom Helder começou em 2004<sup>21</sup>. Em 2005 foi constituído um grupo de interesse sobre o tema da criação de caprinos e ovinos. Foi elaborado um projeto FISP, aprovado em 2006. Os recursos obtidos por essa via beneficiaram diretamente 18 famílias. Cada uma dessas famílias recebeu um lote de matrizes caprinas ou ovinas. As instalações (principalmente o chiqueiro/aprisco) seriam a contrapartida dos beneficiários.

Aproveitando a experiência anterior da comunidade, o grupo decidiu ampliar o número de famílias a serem beneficiadas, por meio de um fundo rotativo. Assim, depois de uma carência, as famílias beneficiadas diretamente pelo FISP passaram a entregar uma cabra ou ovelha por ano, durante cinco anos. Esses animais são repassados para famílias que ainda não tinham sido beneficiadas. Esse mecanismo já permitiu que mais 13 famílias fossem beneficiadas, chegando a um total de 31. Tanto as pessoas da comunidade quanto os membros da Vínculus afirmaram que esse projeto “deu muito certo”. Permitiu que um número importante de famílias fosse beneficiado e possibilitou o crescimento do rebanho total da comunidade. Ao mesmo tempo, o grupo deu continuidade a uma série de iniciativas que diziam respeito à melhoria do sistema de criação desses animais, tais como a produção de silagem, a experimentação com plantas forrageiras pouco conhecidas na comunidade, etc.

Uma segunda iniciativa foi o projeto FISP de máquinas agrícolas. Esse projeto, aprovado em 2009, permitiu a aquisição de um conjunto de equipamentos que incluiu um *kit* de irrigação (bomba e canos), um motor diesel, uma máquina debulhadeira (ou batedeira) de cereais, uma ensiladeira e uma máquina forrageira. Essas máquinas são móveis, podendo ser transportadas com carroças a tração animal (COOPERATIVA VÍNCULUS; PDHC et al., 2009). Finalmente, em 2011, foi financiada uma unidade de beneficiamento de frutas, visando consolidar o trabalho de um grupo de mulheres.

---

**21** A primeira entidade que prestou serviços de assessoria pelo PDHC em Lajedo foi o Patac (ONG com sede em Campina Grande). Em 2005 a parceria do Patac se encerrou e outra entidade – a Vínculus – assumiu o trabalho de assessoria.



- O grupo de mulheres e a unidade de beneficiamento de fruta

Em 2003, três mulheres da comunidade fizeram uma visita à Bahia, onde conheceram um trabalho de beneficiamento do umbu. Essa visita foi o estímulo que levou cerca de 10 mulheres a se juntarem para formar o grupo. Um tempo depois, receberam a doação de equipamentos para a produção de polpa de fruta. Foi a partir desses impulsos que o grupo começou a trabalhar, de maneira quase improvisada, em uma salinha anexa da casa do presidente. Nessa fase inicial, embora tivessem produção, elas encontraram dificuldades para colocar o produto no mercado. A situação mudou bastante quando conseguiram colocar o produto nos programas da Conab, a partir de 2007. Um pouco mais tarde, conseguiram vender para a Prefeitura, por meio do PNAE. Em 2010, elas produziram e venderam, ao todo, 2.040 kg de polpa, o que representa uma receita de R\$ 5.610. Pelos contratos fechados em 2012, elas poderiam vender até R\$ 18.000 se conseguissem matéria-prima suficiente.

**Figura 7 – Unidade de beneficiamento de frutas com grupo da Comunidade de Lajedo de Timbaúba, Território Cariri, PB**



Foto: Autores

Atualmente, a unidade de beneficiamento de fruta está se consolidando como unidade de produção. Conforme vimos acima, em 2011 foi elaborado um projeto para a construção de instalações adequadas, financiado pelo PDHC. A construção está quase terminada, e o grupo já está produzindo nas novas instalações.

O grupo de mulheres, que já contou com 10 participantes, hoje tem seis membros. Elas já definiram formas de organização do trabalho e as regras que determinam a remuneração que cada uma recebe. Uma das mulheres foi encarregada de registrar o movimento da unidade num caderno. No entanto, esse grupo ainda fica abrigado embaixo do “guarda-chuva” institucional da Associação. As operações de venda para a Conab e para o PNAE são negociadas por intermédio da associação, porém concretizadas como vendas de pessoas físicas<sup>22</sup>. No momento da nossa visita, o grupo tinha decidido reservar 50% das receitas brutas para reinvestir na unidade de beneficiamento. Da outra metade tiravam o dinheiro necessário para pagar a energia, comprar matéria-prima e receber uma pequena remuneração mensal. Essa unidade processa fruta das unidades familiares das seis mulheres envolvidas, mas a maior parte da matéria-prima provém de outras propriedades. Elas compram, então, a fruta dos vizinhos. Uma das mulheres fez um comentário interessante: embora a unidade de beneficiamento possa parecer um investimento grande para um grupo de somente seis mulheres, era necessário considerar que o empreendimento atingia mais de 50 famílias, já que é necessário integrar as famílias fornecedoras nesse cálculo.

- A associação como espaço de organização para a implementação das iniciativas do Projeto

A gestão dessas iniciativas exigiu o aprimoramento da organização. Um exemplo disso foi a criação de uma comissão de membros da comunidade para acompanhar o processo de compra e depois administrar o uso do conjunto de implementos recebidos. Por outro lado, a reunião mensal que é realizada pela associação serve para discutir a utilização dessas máquinas. Foi instituída uma “conga”, ou seja, um percentual do produto que é processado, como pagamento do uso da batedeira.

---

<sup>22</sup> Assim, em 2012, elas estão trabalhando com as DAPs de quatro famílias. A Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) e a Prefeitura consideram que estão comprando o produto dessas famílias. Esta é uma situação bastante comum, na medida em que uma associação (sem fins lucrativos) não pode comercializar produtos.



No caso das outras máquinas é cobrada uma taxa por hora de uso<sup>23</sup>. Como o ano de 2011 foi bom para a agricultura, a batedeira trabalhou bastante e a associação pôde acumular um estoque de uns 1.000 kg de milho, proveniente da conga. Uma parte desse milho serviu para alimentar o banco de sementes da comunidade, que estava parado e, assim, voltou a funcionar. Em princípio essa conga e as taxas mencionadas devem pagar os custos de operação, incluindo o óleo e a manutenção, a reposição de peças, etc.

O acompanhamento do PDHC, por meio da parceira Vínculus, foi importante para o sucesso obtido na compra dos animais (caprinos e ovinos). Foi formada uma comissão, composta por pessoas do grupo de interesse, para tratar dessa compra. Esse grupo fez uma pesquisa a fim de identificar possíveis vendedores, para depois fazer uma visita para escolher os animais. O veterinário da Vínculus acompanhou esse processo. O pessoal lembrou que a experiência e a paciência das pessoas do grupo foram importantes para o sucesso da operação. No caso do vizinho Assentamento Santa Terezinha, o apoio foi parecido, mas o pessoal não teve a paciência de pesquisar, e compraram animais de má qualidade. Atualmente, o andamento dessa iniciativa é discutido nas reuniões da associação.

Cabe registrar também que a Associação parece estar bem ativa e atendida. Por exemplo, ela tem assento no Fórum Territorial do Cariri Oriental. Também é membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. Para as lideranças, a participação nesses espaços é importante, já que assim eles “ficam por dentro do que está acontecendo”. Entre outras coisas, eles ficam sabendo das oportunidades que a Associação pode aproveitar.

As lideranças entrevistadas lembraram que o PDHC organizou a capacitação dos/as diretores/as da Associação, do grupo de mulheres (e também das equipes técnicas das entidades parceiras), naquilo que se refere à gestão dos projetos (FISP, etc.). Essa capacitação tratou de temas como prestação de contas, notas fiscais, operação das contas bancárias, obtenção de extratos, etc. Dos três projetos aprovados, a Associação já prestou conta dos dois primeiros. O terceiro (a unidade de beneficiamento de frutas) ainda está em execução.

---

**23** O valor dessa taxa é diferenciada, sendo mais barata para os sócios da associação.



## As comunidades de Serra dos Mocós/Tingui

Tivemos a oportunidade de visitar a comunidade do Tingui, que aparece nos documentos do PDHC juntamente com a Serra do Mocó<sup>24</sup>. O trabalho na Serra do Mocó começou tendo a Coopagel como entidade de assessoria. Os primeiros trabalhos tiveram como tema a criação animal. Em 2006 foram elaborados os projetos para duas UD: uma era sobre o tema de produção de forragem, e a segunda, um experimento de sisal com capim buffel. Em 2007 foi elaborado mais um projeto de UD, sobre o tema da criação de galinhas caipiras. A Associação Comunitária Manoel Pereira de Sousa dos Pequenos Produtores Rurais foi encarregada da gestão dessas iniciativas.

Neste ínterim, um técnico da Coopagel identificou um grupo de famílias horticultoras em Tingui/Lagoa do Mato (localidades vizinhas a Serra do Mocó). Essa relação foi se estreitando e foi se constituindo um novo grupo de interesse que não tinha sido formado nos primeiros anos do trabalho. Este grupo foi se fortalecendo. Com o apoio da assessoria, foi transformando seu sistema hortícola, que passou a ser agroecológico. No final de 2007, este grupo, com alguns outros horticultores do município, fundou a Associação de Produtores Agroecológicos de Monteiro (APAM). Nessa mesma época, esses horticultores criaram a Feira Agroecológica (cf. item 4.2.1 a seguir). Em 2008 a APAM foi beneficiada com uma UD e um projeto FISP, ambos essencialmente para assegurar a provisão de água para famílias horticultoras (quase 90% dos recursos foram para poços e equipamento de irrigação). Mais tarde, a APAM foi beneficiada com outros projetos para reforçar a estruturação da feira, como veremos a seguir. Recentemente, essa entidade recebeu recursos para montar uma unidade de beneficiamento de frutas e hortaliças, que está sendo feita justamente em Tingui.

Os horticultores do Tingui têm sido muito ativos na relação com o PDHC, e não somente na preparação de projetos. Eles participaram desde os primeiros momentos do programa de formação sobre hortas de pomares agroecológicos. No primeiro ano eles sediaram todos os eventos de formação do território. Nos anos seguintes outras comunidades também passaram a sediar alguns eventos. Ao mesmo tempo, fica bastante evidente que o grupo dos horticultores – organizado agora no seio da APAM – ficou bem descolado das demais famílias da comunidade. Não parece haver muita interação com os outros, inclusive porque as iniciativas da APAM consomem toda a energia das famílias horticultoras do Tingui.

<sup>24</sup> Nos registros do PDHC, das 46 famílias cadastradas, 35 são da comunidade de Serra do Mocó, enquanto 6 são do Tingui, 1 de Lagoa do Mato, 2 de Espírito Santo e 2 de Olho d'Água do Silva.



## A comunidade de Duas Serras

- Os grupos de interesse

O trabalho em Duas Serras seguiu um percurso semelhante. O primeiro grupo de interesse que tomou forma na comunidade foi aquele da apicultura. Em 2006 montaram uma proposta de UD, que foi financiada. Como foi o caso de outras UDs, esta iniciativa permitiu um aprendizado e também possibilitou que vários interessados se tornassem apicultores e montassem seus primeiros apiários. Essa atividade se desenvolveu bastante na comunidade. Atualmente, um apicultor do local tem mais de 70 colmeias povoadas. E vários outros apicultores também estão produzindo mel. Em 2011, o Projeto financiou uma casa de mel, que está atualmente em construção. O interesse do grupo é grande, e ele está fazendo milagres, construindo mais do que os recursos recebidos previam. Em pouco tempo, esta unidade deverá ser inaugurada.

Sendo o caju um produto importante na comunidade, foi constituído um segundo grupo de interesse, em torno do tema do beneficiamento da castanha-de-caju. Essa iniciativa nasceu de uma viagem de intercâmbio, na qual um grupo de agricultores/as da comunidade visitaram o município de Afogados da Ingazeira (PE), em 2005. Depois de muita reflexão, foi preparado um projeto e apresentado ao PDHC. A unidade ficou pronta em junho de 2008. No momento da nossa visita, ela estava em pleno funcionamento.



Foto: Projeto Gente de Valor

Figura 8 - Grupo de mulheres na atividade de beneficiamento da castanha-de-caju,  
Comunidade Duas Serras, Território Cariri, PB



Foto: Autores

- Sobre a associação local

A Associação Comunitária de Duas Serras II conta atualmente com 117 sócios/as. Ela abriga no seu seio o grupo que trabalha com o beneficiamento da castanha, que conta com 16 integrantes. Ao abrigar o grupo, a associação abriga também (com o seu CNPJ) o próprio funcionamento da unidade de beneficiamento de castanha-de-caju. Foi a associação que apresentou o projeto para financiamento do PDHC, e foi ela que prestou conta dos recursos gastos. No entanto, de fato, o grupo funciona praticamente como uma organização independente, com divisão das tarefas entre seus membros, tendo, por exemplo, uma Direção de Compra e Venda e outra Administrativa (que cuida do dinheiro). O projeto incluiu recursos para capital de giro, que o grupo está usando até hoje para fazer rodar o negócio – comprar matéria-prima (a castanha crua) e vender o produto beneficiado<sup>25</sup>. A unidade absorve a produção de castanha das famílias da comunidade, mas é preciso comprar muita matéria-prima em outras comunidades.

A casa de mel, que está sendo terminada, deverá ficar sob a responsabilidade formal da mesma Associação. A responsabilidade real está na mão do grupo de sete apicultores da comunidade (que coincide em parte com aquele que cuida da castanha).

Chama muito a atenção a capacidade de articulação demonstrada pelas lideranças que estão na direção da Associação de Duas Serras. Eles afirmaram que o PDHC foi o primeiro “parceiro” deles. Para além do PDHC, eles também obtiveram financiamentos de outras entidades<sup>26</sup>.

---

**25** A castanha beneficiada é vendida no mercado local (Serra Branca e Sumé) pelo Diretor de Compra e Venda. Até o momento, esse mercado absorve a produção sem maiores problemas. O problema principal está sendo o transporte, já que o uso da moto do diretor para este fim é perigoso e pouco eficiente.

**26** Foram citados Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) – uma barragem subterrânea e uma unidade de horticultura tipo PAIS; Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) – definição de logomarca, capacitação para beneficiamento de castanha; Emepa – colmeias. Mais recentemente, eles conseguiram – por emenda parlamentar – um financiamento para montar uma unidade de beneficiamento de polpa de frutas. O projeto já foi elaborado e apresentado para aprovação ao órgão estadual do meio ambiente.





- A associação municipal de apicultores

Os apicultores da comunidade de Duas Serras fazem parte da Associação de Apicultores e Meliponicultores de Serra Branca (AAMEL – SB). Essa entidade está trabalhando com a comercialização do mel<sup>27</sup>. A Associação de Apicultores de Serra Branca já tem seu próprio CNPJ. Isso permitiu que ela elaborasse diversos projetos. Ela obteve 30 colmeias, por meio da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater). Pela SDT obteve um projeto incluindo 35 caixas e mais alguns equipamentos. Também está em tramitação outro projeto, pela Empresa Estadual de Pesquisa Agropecuária da Paraíba (Emepa).

A casa do mel de Duas Serras poderá servir a apicultores de outras localidades, inclusive do município vizinho de São José dos Cordeiros. Assim, a iniciativa demonstrada por Duas Serras está servindo como força de impulso para a associação municipal de apicultores.

### A comunidade de Ribeira

Nesta comunidade o trabalho começou, em 2006, pela elaboração e aprovação de um projeto FISP para a Associação Ribeirense dos Produtores de Alho (ARPA). Esse projeto, que seria para “produção agroecológica de alho, hortaliças e frutas”, tinha por objetivo principal a recuperação dessa cultura, em bases técnicas diferentes daquelas usadas até então. No diagnóstico feito com a participação da equipe do PDHC, as práticas costumeiras na cultura do alho colocavam em questão a sustentabilidade. Em primeiro lugar, o sistema de irrigação tradicional, por sulco, não economizava água nem conservava o solo. Além disso, a própria produção de alho era conduzida como monocultura. O principal sintoma da degradação do ambiente produtivo era a diminuição da qualidade do produto (o alho cada vez menor) e dos rendimentos. Diante da situação, a proposta do Projeto foi de experimentar uma nova proposta técnica, cujas principais características eram a substituição do sistema de irrigação, com a introdução da microaspersão, e toda uma série de mudanças na condução da cultura, incluindo uma diversificação, a rotação de culturas, etc. Também em 2006, a

---

<sup>27</sup> Em 2011 ela comercializou 6.800 kg de mel. O comprador foi a AEBE, uma empresa de Ibimirim, em PE. Segundo depoimento dos apicultores, quando se vende o mel para a Conab, o preço duplica. O problema é que, nesse caso, é necessário fracionar o mel, já que a Conab compra o produto em baldes menores.



Petrobras financiou um projeto destinado à “Revitalização Socioeconômica e Cultural do Cultivo do Alho na Comunidade da Ribeira – Cabaceiras/PB”, visando a expansão da área de alho orgânico e a recuperação da unidade de beneficiamento que já existia na comunidade. O valor do projeto da Petrobras era 10 vezes maior que o valor do FISP: R\$ 350.000,00<sup>28</sup>.

Na realidade, a reconversão do sistema produtivo, que não podia ser instantânea, foi “atropelada” pelos acontecimentos. As lideranças acharam o novo sistema de irrigação até interessante, mas ignoraram as outras inovações sugeridas. Não parece ter havido uma experimentação mais consequente, conduzida com apoio sistemático da assessoria técnica. Nessas circunstâncias, a busca da “transição agroecológica” da produção de alho não aconteceu.

Por outro lado, a recuperação da unidade de processamento do alho também encontrou uma série de problemas. As máquinas não chegaram quando eram esperadas; houve problemas com a entrega do produto, que já tinha sido contratada com a Conab, etc. Essa situação foi fonte de conflito entre a direção da associação ARPA e a Coopagel, que era a entidade gestora do projeto Petrobras. O resultado disso tudo é que esse projeto não funcionou a contento: as notícias de 2010 consultadas na internet ainda falavam na necessidade de revitalizar a cultura do alho, sendo que esse era o mesmo propósito das iniciativas de 2006.

Para a equipe do PDHC, o grupo de lideranças que dominava a ARPA não encampou o conteúdo dos projetos financiados. Para eles, não havia necessidade de mudar as práticas que eles sempre utilizaram no plantio do alho. Fica a impressão de que a adoção do discurso da sustentabilidade por parte das lideranças da ARPA não passou de um recurso bastante oportunista. Por outro lado, a entidade gestora do projeto Petrobras também pecou em vários quesitos. As notícias mais recentes falam numa crise aguda na ARPA. As dívidas parecem ter levado à sua desativação. Ao mesmo tempo, um grupo de agricultores diferentes daqueles que sempre foram os “porta-vozes” da Ribeira, até então, está tentando montar uma nova associação.

---

**28** Para mais detalhes, consultar: <<http://www.projctodomhelder.gov.br:8080/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=215&textCode=1302&date=currentDate&contentType=html>>.



## O trabalho com grupos de mulheres

O PDHC sempre teve uma preocupação especial com o tema da diminuição das desigualdades de gênero. Em todos os territórios de atuação, existe uma assessoria dedicada especificamente ao assunto. A estratégia adotada por essas assessorias é aquela do empoderamento das mulheres, no sentido de criar condições para elas agirem diante de situações que, antes, as deixavam sem ação. Para isso, as equipes consideram que o melhor caminho é o da criação de espaços de reunião e reflexão (grupos) reservados às mulheres. Segundo as técnicas dessas entidades, esse espaço é criador de poder para as mulheres. As discussões nesses grupos de mulheres podem desembocar na elaboração de um projeto para uma UD ou para um FISP<sup>29</sup>. Também podem impulsionar outras iniciativas, como questionar o fato de não existirem mulheres na diretoria da associação, etc. O trabalho com esses grupos tem permitido perceber com clareza a importância que tem para elas a questão de possuir renda própria. Esta é uma ferramenta poderosa para a mulher se fortalecer dentro de casa. Por isso a maioria dos grupos de mulheres com os quais trabalha o PDHC tem se organizado para montar iniciativas produtivas (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010).



<sup>29</sup> Cabe mencionar que o PDHC instituiu uma linha FISP especial para grupos de mulheres.

Figura 9 – Artesanato com grupo de mulheres de Irapuá,  
Território do Sertão do Inhamuns, CE



Foto: Autores

Voltando ao exemplo concreto do Território do Cariri, o trabalho das assessorias de gênero seguiu esse mesmo caminho. Depois de fazer um trabalho mais geral de conscientização sobre o tema de gênero e os direitos das mulheres, atualmente elas estão fazendo um acompanhamento (assessoria) de um conjunto de grupos de mulheres.

**Quadro nº 3 – Grupos de mulheres assessorados pelo Projeto no Território do Cariri Paraibano (2012)**

Local	Município	Nº de partic.	Atividades	Organização
Comunidade Ingá	S. João do Tigre	20	Renda renascença	Associação de Mulheres Artesãs do Ingá (AMAI)
Comunidade Cacimbinha	S. João do Tigre	20	Renda renascença	Associação de Resistência das Rendeiras de Cacimbinha (ARCA)
PA Novo Mundo	Camalaú	17	Renda renascença	Grupo de Mulheres Corajosas do Novo Mundo
PA Boa Sorte	S. Sebastião do Umbuzeiro	17	Renda renascença	Associação das Artesãs Agrárias (em formação)
PA Boa Sorte	S. Sebastião do Umbuzeiro	5	Hortas	Grupo de Mulheres
Comunidade Mão Beijada	S. Sebastião do Umbuzeiro	16	Renda renascença	Associação de Mulheres Artesãs de Mão Beijada (em formação)
Comunidade Balança	S. Sebastião do Umbuzeiro	2	Hortas	Grupo de Mulheres
Comunidade Pitombeira	Sumé	15	Renascença, bordados, crochê	Grupo de Mulheres de Fé
PA Renascer	Prata	5	Renda renascença	Grupo de Rendeiras do Assentamento Renascer
PA Serrote Agudo	Prata – Sumé	16	Horta e caprinos	Grupo de Mulheres As Vencedoras
Sítio do Melo	Prata	4	Hortas	Grupo de Mulheres
PA Santa Catarina	Monteiro	20	Renda renascença	Grupo de Rendeiras do Assentamento Sta. Catarina
Comunidade Tingui/ Serra do Mocó	Monteiro	16	Hortas e beneficiamento de frutas	Grupo de Mulheres Guerreiras
Comunidade de Lajedo de Timbaúba	Soledade	15	Beneficiamento de frutas	Grupo de Mulheres
Comunidade Manoel de Souza	Soledade	15	Criação de galinhas caipiras	Grupo de Mulheres
PA Santa Tereza	Soledade	15	Hortalças	Grupo de Mulheres
Comunidade Santa Rita	Congo	5	Hortas e artesanato	Grupo de Mulheres As Idealistas



Figura 10 – Feira Agroecológica de Sumé com produtos das hortas e pomares agroecológicos, Território do Cariri, PB



Foto: Autores

Existe um trabalho bastante intensivo com as mulheres rendeiras. A formalização dos grupos para torná-las associações foi iniciada há dois anos. Hoje existem duas associações já formalizadas, enquanto outras duas estão discutindo esse tema. Ao mesmo tempo, o trabalho com os grupos tem permitido que as rendeiras participem de eventos como os Salões do Artesanato de Campina Grande e João Pessoa, e também da Fenearte (Recife). Essas feiras permitem a venda de peças<sup>30</sup>, facilitam o contato com outras artesãs, com compradores, etc. Por outro lado, esse mesmo trabalho tem possibilitado o acesso desses grupos a recursos para comprar matéria-prima (principalmente fio e fita lacê), um gargalo importante nesse tipo de atividade. O PDHC tem sido uma das fontes de recursos, assim como o Programa Empreender PB, do governo estadual, que visa fornecer crédito em boas condições para iniciativas produtivas. Outros grupos receberam o apoio do PDHC, por

**30** Cabe mencionar que esses grupos estão em contato com o Sebrae e o governo do estado. O Sebrae está articulando o reconhecimento da renda do Cariri com o Selo de Indicação Geográfica.

exemplo, para montar unidades de beneficiamento de fruta. Foi exatamente o caso do grupo da comunidade de Lajedo, que mencionamos anteriormente.

## 4.2 As organizações supracomunitárias

Conforme foi dito anteriormente (cf. item 4.1.1), o processo de organização local não se esgota na esfera comunitária. Isso aparece com bastante clareza em duas das comunidades que citamos anteriormente – Tingui e Duas Serras. A seguir falaremos de forma um pouco mais detalhada desse segundo nível de organização com o qual o PDHC se envolveu de forma bastante intensa.

### 4.2.1 As feiras agroecológicas

#### A criação das feiras

Existem feiras agroecológicas em três municípios do Território do Cariri, havendo um quarto caso em processo de formação. Essas feiras são espaços nos quais se faz, semanalmente, a comercialização de produtos cultivados em base agroecológica. No entanto, esses espaços não são espontâneos. Eles acontecem principalmente graças ao trabalho de associações que assumiram essa responsabilidade.



Foto: Projeto Dom Helder Camara

Quadro nº 4 – As feiras agroecológicas do Território do Cariri

Município	Nº de feirantes (*)		Dia da feira	Início de atividades	Entidade responsável
	Atual (8/2012)	Máximo			
Monteiro	8	16	4ª feira	2006	Assoc. de Prod. Agroecológicos de Monteiro
Sumé	10	18	2ª feira	2007	Assoc. de Prod. Familiares Agroecológicos de Sumé
Congo	6	14	Sábado	2010	Assoc. dos Pequenos Prod. de Riacho do Algodão do Congo
Livramento	Em processo de criação				

(\*) O número de feirantes é variável, diminuindo nas épocas de seca.

As feiras de Monteiro, Sumé e Congo são mais antigas, estando em pleno funcionamento. A feira de Livramento é a mais recente. Ainda não é agroecológica, não havendo nenhuma associação que se responsabilize por sua organização. Nesse município, o PDHC montou uma parceria com a Prefeitura, que disponibilizou um técnico para acompanhar, nas feiras, as famílias produtoras pertencentes a comunidades onde o Projeto não atua. Funciona desde 2011.

No conjunto dos 8 territórios onde trabalha o Projeto existem 29 feiras agroecológicas. Nelas, mais de 400 famílias comercializam diversos tipos de produtos de forma direta. Estima-se que mais 320 famílias enviam produtos agroecológicos para vender nessas feiras (PDHC; P. SERTÃO; FIDA, 2012).

### Sobre as associações das feiras

Conforme vimos, cada feira agroecológica tem uma organização de produtores que é responsável por sua organização. Essas associações têm um primeiro papel crucial, que se refere à certificação dos produtos. A produção agroecológica deve se adequar às normas legais sobre a produção orgânica, que determinam que para fazer a venda direta ao consumidor (o caso das feiras) não é







### Sobre os associados e associadas da APAM

Conforme vimos anteriormente, a APAM nasceu vinculada ao trabalho do Projeto na comunidade do Tingui. Mas hoje, embora tenha um número importante de sócios/as do Tingui, ela conta com famílias de várias localidades. Assim, dos 27 sócios, 13 são do Tingui e os demais são provenientes de outras 8 comunidades. Cabe mencionar que a secretária de Agricultura do município é uma agricultora familiar da comunidade de Limitão e sócia da APAM.

preciso um selo, mas sim uma organização que ateste a qualidade do produto. Essa organização – que leva o nome de Organização de Controle Social (OCS) – deve ser registrada no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). É somente com essa cobertura que uma feira pode se chamar de “agroecológica”<sup>31</sup>. Essa função de garantir a qualidade do produto implica uma atividade de controle da forma de produzir, que tem suas regras pautadas na legislação. As três organizações responsáveis pelas feiras de Monteiro, Sumé e Congo já conseguiram o registro como OCSs.

Além de organizar a realização das feiras e exercer um controle sobre a qualidade dos produtos, as associações têm feito campanhas de divulgação. Elas têm recebido apoio do Projeto para tal.

Essas organizações estão tomando iniciativas que ultrapassam o tema da organização das feiras: a APAM está colocando produtos para a merenda escolar, via PNAE. Atualmente essa Associação possui sete contratos em Monteiro (seis envolvendo os quatro colégios estaduais da cidade e um com a Prefeitura) e um no município de Zabelê. Essa mesma organização está vendendo produtos para o PAA. Outras associações do mesmo tipo também estão vendendo para esses mercados.

Cabe mencionar que a APAM está montando uma unidade de beneficiamento de frutas e verduras, que nasceu graças a um financiamento do Projeto (de 2011) e está localizada, conforme já dissemos, no Tingui. É importante registrar que os recursos

<sup>31</sup> Os preços dos produtos vendidos nessas feiras do Cariri mantêm uma grande aproximação com os preços da feira-livre. Segundo informações colhidas no território, só no caso de alguns produtos mais “difíceis” pode haver um acréscimo modesto (“que não ultrapassa 50 centavos”).



obtidos junto ao Projeto não eram suficientes para montar toda a unidade. Por isso, além da ampliação da contrapartida dos sócios, a APAM conseguiu recursos do Empreender PB para comprar materiais de construção que estavam faltando.

#### *4.2.2 O desafio da organização para a gestão no âmbito da produção agroecológica*

##### **Visão geral dessa iniciativa**

Em 2009 o Projeto começou a trabalhar com o tema da produção de algodão e alimentos em “consórcios agroecológicos”. Desde sempre, esse trabalho teve como um de seus objetivos centrais o fortalecimento dos grupos locais. A formação de agricultores, multiplicadores e técnicos realizada nos territórios foi um dos instrumentos mais importantes para fazer isso. Segundo a equipe do Projeto, o momento atual – de crescimento do trabalho e a consequente multiplicação de tarefas – está colocando novos desafios. Um deles refere-se ao desenvolvimento da participação das famílias agricultoras nos espaços de gestão colegiada, voltados para o mercado orgânico e comércio justo.

Procura-se organizar essa participação em dois níveis: o local (grupo de interesse/associação da comunidade ou assentamento) e o territorial (PDHC; P. SERTÃO; FIDA, 2012). Para tanto, em 2011 foi criado, em cada território, um Grupo de Gestão Territorial (GGT), composto por dois representantes de cada um dos grupos locais, que conta com assessoria dos técnicos de ATP e mobilizadores sociais, técnicos da Embrapa Algodão, do Esplar e do PDHC/Projeto Sertão. Assim, temas de interesse territorial, como o descarçamento, a logística de armazenamento, a certificação orgânica e a comercialização, passaram a fazer parte das responsabilidades do GGT.

Em 2012 a prioridade do Projeto foi o fortalecimento desses Grupos de Gestão Territorial. Para tanto, foram planejados diversos eventos de formação (financiados pelo Projeto Sertão) de apoio à gestão coletiva territorial, executados não mais pelo Esplar ou pela Embrapa Algodão, como em anos anteriores, mas por organizações sociais dos agricultores e pelas entidades de assessoria técnica. No caso do Cariri, essa organização é a Amuabas, que recebeu recursos inclusive para contratar o assessor técnico que anteriormente era contratado pelo Projeto na parceria com a Embrapa Algodão. Essa mesma organização recebeu os equipamentos, sendo responsável pelo processo de





## As modalidades de certificação orgânica

Existem várias modalidades de certificação orgânica. Amparado na legislação vigente, o MAPA prevê três tipos de certificação, mas somente dois autorizam o uso do selo: a certificação por auditoria, em que uma empresa pública ou privada credenciada pelo ministério avalia o cumprimento de critérios internacionalmente reconhecidos e também da legislação brasileira para a agricultura orgânica; e a certificação por meio dos Sistemas Participativos de Garantia (SPG), em que produtores, consumidores, técnicos, organizações sociais, etc., se unem e criam uma “pessoa jurídica” (uma OPAC) que, credenciada pelo MAPA, exerce o papel de certificadora e avalia a conformidade orgânica dos produtos. A terceira forma de garantir a procedência dos alimentos é o chamado “controle social na venda direta”, que se baseia no vínculo direto e na relação de confiança entre produtores e consumidores, comum em feiras e mercados locais de orgânicos. Nessa modalidade, o produto não recebe o selo do Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica (Sisorg).

Fonte: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/organicos/orientacoes-tecnicas>>.

beneficiamento do algodão (separação da pluma do caroço), que permite uma agregação de valor interessante.

### A certificação, um forte estímulo para a organização

Existe a necessidade de possuir um selo de certificação<sup>32</sup>, colocada há tempo pelas empresas compradoras do algodão. Esse requisito é um elemento central para a organização das famílias envolvidas com a produção de algodão, mas ultrapassa esse universo, atingindo o conjunto dos produtores agroecológicos.

Nos anos anteriores (até 2011), os produtores de algodão agroecológico nordestinos utilizaram a certificação por auditoria (cf. caixa de texto a seguir). Nas áreas trabalhadas pelo PDHC, a entidade certificadora era o IBD Certificações. Entretanto, já a partir de 2009, foi iniciado um trabalho de preparação para a certificação coletiva de grupos de agricultores. No primeiro ano foi iniciado um trabalho de cadastro e registro do plano de manejo apenas. Em 2010 foi implantado o Sistema de Controle Interno (SCI), que conta com um sistema de coleta de dados com verificação feita pelo próprio grupo. Esses registros eram depois auditados pela entidade certificadora externa – o IBD. Esse item (existência do SCI) fazia com que o custo dessa certificação fosse menor.

O sistema de certificação por auditoria com SCI deixa a emissão do selo com a empresa certificadora. Avaliou-se que seria interessante avançar mais para ampliar a autonomia dos produtores

<sup>32</sup> A certificação orgânica, na sua essência, é um processo contínuo de monitoramento e avaliação da conformidade (orgânica) do manejo da produção vegetal. No Brasil ela tem como marco legal a Lei Federal nº 10.831 (de 23/12/2003) e o Decreto nº 6.323 (de 27/12/2007).



e também reduzir os custos. Para tal, ficou decidido que seria implantado um Sistema Participativo de Garantia (SPG). Aproveitando o fato de o ano de 2012 ser um ano quase sem produção, o Projeto concentrou esforços nesse processo.

Buscando referências que pudessem subsidiar a reflexão sobre o assunto, foi organizado um intercâmbio com a Rede Ecovida<sup>33</sup>, a entidade que constituiu a primeira OPAC (Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade) do país (REDE ECOVIDA DE AGROECOLOGIA, 2004). Um grupo de agricultores e técnicos de diferentes territórios de atuação do Projeto visitou o Sul. Reciprocamente, um técnico da Rede Ecovida do RS conheceu a experiência nos territórios de atuação do Projeto. Esse intercâmbio permitiu avançar no desenho do sistema que está sendo implantado. O processo está sendo apoiado com a realização de eventos de formação sobre o tema SPG em praticamente todos os territórios.

A certificação mediante Sistemas Participativos de Garantia dá-se pelo controle da conformidade orgânica em três níveis:

- A unidade produtiva familiar, com o manejo produtivo e o registro de uso de insumos e práticas do manejo.
- O grupo local/OCS, que exerce um controle por meio do plano de manejo das unidades produtivas, do cadastro (registro) das famílias e da revisão de pares, que avalia a conformidade orgânica dos agricultores do mesmo grupo.
- O controle territorial pela OPAC (constituída pelos grupos locais/OCS), que avalia a documentação de controle e a conformidade orgânica, faz a verificação in loco, mediante visitas, e fornece o selo orgânico aos produtores.

Cabe ressaltar que a OCS ou Organização de Controle Social (mencionada anteriormente) é uma organização local (que não precisa ser formalmente constituída) que tem a prerrogativa de garantir a qualidade (orgânica) dos produtos produzidos por seus membros, sem emitir um selo. É esse

---

**33** Rede Ecovida é uma rede de entidades dos três estados do sul do país, que foi pioneira no Brasil no tema da certificação participativa. Atualmente, conta com aproximadamente 3.000 produtores com certificação orgânica.



tipo de organização que permite a venda direta de produtos numa feira agroecológica ou orgânica (cf. item anterior). Embora seja mais simples que no caso do selo, a OCS deve criar e manter um registro dos produtores que representa. A OCS e os seus agricultores devem se cadastrar no MAPA (BRASIL, 2008). Em 2012, 13 OCS dos territórios de atuação do Projeto foram registradas no MAPA.

Já a OPAC deve ser uma entidade formalizada, com seu CNPJ. Vimos anteriormente que ela deve ser formada por representantes dos grupos locais/OCSs. No modelo pensado no presente contexto, em princípio, cada grupo local envia dois representantes, que passam a fazer parte da Comissão de Avaliação da OPAC. Esses grupos locais apresentam seus membros (todos aqueles que o desejem) para receber a certificação orgânica, e entregam a documentação exigida (conjunto de fichas, de livro de registro de práticas, etc.). Uma Comissão de Verificação formada pela OPAC visita as famílias de cada grupo local/OCS (visita cruzada, ou seja, feita por membro de outro grupo local) e depois emite um parecer que é levado à Comissão de Avaliação. Esta última é que decide que famílias irão receber o selo.

O conjunto de famílias certificadas deve ser cadastrado no MAPA, no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. Nesse cadastro devem constar todos aqueles que receberam o selo e também aqueles que são cadastrados pelas OCSs (sem selo). Vale a pena realçar que o sistema de garantia de conformidade da OPAC é solidário. Isso significa que todos os membros da OPAC garantem a qualidade de todos os produtos vendidos com o selo. Se um produtor for apanhado com produto “não conforme”, é o conjunto da OPAC que perde sua capacidade de garantir a conformidade, ou seja, se um produtor “cai”, o conjunto da OPAC “cai”. Cabe registrar que o processo de certificação em curso só envolve os produtos vegetais. Isso é assim por ser a rastreabilidade dos produtos de origem animal bastante mais complicada. Até o momento atual foram criadas OPACs nos territórios de: Apodi (Copasa), Pajeú (ASAP), Araripe (Ecoararipe), Piauí (Apaspi), Inhamuns (Acepi) e Sertão Central (Acepta).



Quadro nº 5 – OCSs e OPACs nos territórios de atuação do Projeto

Território	OCS – Organizações de Controle Social			OPAC Territorial
	Organizações locais c/ tramitação iniciada	Aguardando credenciamento	Credenciadas junto ao MAPA	
S. João do Piauí	-	-	-	Já criada
Sertão dos Inhamuns	7	-	-	Já criada
Sertão Central (CE)	8	-	-	Já criada
Sertão do Apodi	7	3	2	Já criada
Cariri Paraibano	6	1	8	
Sertão do Pajeú	22	-	-	Já criada
Sertão do Araripe	10	2	-	Já criada
Alto Sertão Sergipano	-	2	3	
<b>Total</b>	<b>50</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	

Fonte: Banco de Dados PDHC (2012).

### Os desafios do futuro

Ter produção é o primeiro desafio. Para isso, os grupos precisam crescer, em número e em qualidade. O ponto de partida são os grupos do consórcio com algodão. Outros grupos estão sendo convidados a participar: os grupos de hortas e pomares, os produtores de castanha. Mesmo sendo uma produção animal, é possível que certos grupos de apicultores consigam o selo sem grandes dificuldades. Já a certificação de produtos como leite, ovos, carnes deverá esperar um segundo momento.



#### 4.2.3 O surgimento de outras organizações

O Projeto envolveu-se ativamente na estruturação e no crescimento das organizações temáticas acima tratadas. Mas os trabalhos deslanchados nas comunidades e nos assentamentos muitas vezes prolongam seus efeitos para além desses espaços. Em certos casos, as organizações que nascem não são criadas por iniciativa nem do Projeto nem das famílias por ele trabalhadas, havendo casos nos quais algumas famílias viram a necessidade de aderir a essas associações e fortalecê-las. Um caso típico são as associações de apicultores, em diversos municípios<sup>34</sup>.

Conforme vimos acima, esse tipo de situação apareceu claramente em nossas conversas com as lideranças da comunidade de Duas Serras, em Serra Branca. O grupo de apicultores da comunidade, que surgiu no contexto do trabalho do Projeto, juntou-se com outros apicultores do município numa associação específica. Os nossos entrevistados falaram da “necessidade de se juntar” para poder fazer progredir a atividade, principalmente no que tange à comercialização do mel. Percebem que um equipamento como a casa do mel, da própria comunidade, faz muito mais sentido servindo a um grupo maior de apicultores (na comunidade são apenas sete). Ao mesmo tempo, eles apontaram que a associação de apicultores tem sido capaz de captar ajudas mais orientadas para essa atividade.

#### 4.3 As parcerias

Conforme foi dito na seção 2, a colaboração eficaz de uma iniciativa como o PDHC com outros parceiros estratégicos pode ser um fator decisivo na realização das metas e dos objetivos de redução da pobreza e de desenvolvimento sustentável. Isso faz com que seja extremamente importante buscar oportunidades de parceria e fazer com que o trabalho conjunto seja uma ferramenta eficaz. Considera-se essencial que um projeto de desenvolvimento e combate à pobreza tente sempre agregar pessoas e organizações para potencializar os efeitos do trabalho. Conforme poderemos ver nas páginas a seguir, o PDHC tem trabalhado insistentemente pela multiplicação de parcerias.

---

<sup>34</sup> No Cariri existem associações de apicultores em São José dos Cordeiros (onde é realizada anualmente a Festa do Mel, com pleno apoio da Prefeitura), Serra Branca, Monteiro, Prata, Sumé, S. Sebastião do Umbuzeiro, Zabelê, S. João do Tigre, Amparo, Livramento. Também existem associações desse tipo em municípios do Cariri fora da área de atuação do PDHC, como, por exemplo, em Parari, Taperoá e Assunção.



#### 4.3.1 O acesso às políticas públicas

Partindo da constatação de que existem diversas políticas públicas que têm como público preferencial a agricultura familiar, mas que na região trabalhada esse público pouco tem se beneficiado delas, um importante desafio que se colocou para o Projeto foi o de propiciar a seus beneficiários o acesso a essas políticas, para que estas passem a ter um significado real para eles. Assim, o PDHC estabeleceu que “ampliar as oportunidades de acesso” às diversas políticas era um objetivo estratégico. Embora possa ser um exagero dizer que o Projeto buscou uma “parceria” com as políticas de apoio à agricultura familiar, não há dúvida de que a mobilização de oportunidades que o acesso a essas políticas pode propiciar deve ser vista como poderosa ferramenta de redução da pobreza e de desenvolvimento mais sustentável. Em muitos casos, elas podem facilitar o acesso a recursos sempre muito necessários. Em outros casos, representam o acesso a um mercado, ou a oportunidades de formação, etc. A seguir falaremos de algumas das políticas que mereceram especial atenção do PDHC.

##### O acesso ao crédito: o Pronaf e as cooperativas de crédito

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é o principal programa de crédito para essa categoria. No entanto, existem muitos empecilhos que dificultam o acesso das famílias a esse crédito. O PDHC incluiu, entre as tarefas das entidades parceiras de assessoria, a elaboração de propostas de crédito para serem apresentadas ao Pronaf. Reforçou esse estímulo pela organização de eventos de capacitação para os técnicos sobre elaboração de propostas de crédito, além de ajudar no registro das propostas no Banco do Nordeste. Também estimulou o acesso de mulheres à linha especial Pronaf Mulher, incitando as entidades de assessoria de gênero a trabalhar esse tema. Dados de 2007 mostram que esse esforço teve bastante sucesso: “o número total de beneficiários que acessaram os créditos do Pronaf com apoio da assistência técnica do PDHC se estimou em 7.162, dos quais o 18% foram mulheres” (FIDA, 2007b).

Dados agregados mais recentes, fornecidos pelo Banco do Nordeste do Brasil até outubro de 2009, demonstram um número acumulado de 9.970 operações, realizadas com beneficiários do PDHC/Pronaf/BNB, no valor total de R\$ 43.040.000,00, e valor médio por operação de R\$ 4.317,00. Sabemos





que esse trabalho de apoio às famílias para o acesso ao Pronaf continua. Em diversos territórios, as entidades de assessoria têm preparado projetos Pronaf A e Estiagem. Este último é uma linha especial de crédito criada por causa da forte seca que se registra em toda a região semiárida<sup>35</sup>.

O PDHC também investiu no apoio ao desenvolvimento de cooperativas de crédito. Esse trabalho começou pelo aporte de alguns recursos para a Cooperativa Ecosol – Pajeú (PE), estendendo-se depois para outros territórios. Várias dessas cooperativas continuam funcionando até os dias de hoje. Assim, a cooperativa de crédito do território do Sertão Central de Ceará (Coocresce Quixeramobim) realizou 80 pequenos empréstimos para famílias agricultoras, em 2011, e mais 20, em 2012, em um total de aproximadamente R\$ 75.000,00. O mesmo tem ocorrido nos outros territórios de atuação do Projeto.

### O Plano Brasil Sem Miséria

O Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) é uma iniciativa que acaba de ser lançada pelo Governo Federal, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É uma iniciativa bastante ampla, que busca atender os 16,2 milhões de pessoas que se encontram na “extrema pobreza”. Ele conta com diversos componentes. O PDHC está envolvido naquele da “Inclusão Produtiva” rural, que prevê o acesso a recursos (R\$ 2.400 por família) e assistência técnica. O objetivo é aumentar a produção, para autoconsumo e para renda (BRASIL, 2012), com a elaboração e implantação de projetos de fomento produtivo do PBSM nas suas áreas de intervenção.

A metodologia proposta pelo PBSM foi adaptada, e foram realizadas, em outubro de 2011, as capacitações técnicas das equipes de assessoria dos oito territórios, para atender às famílias agricultoras que se enquadravam nos critérios do Plano. A partir dessa capacitação, as equipes de assessoria

<sup>35</sup> Essa linha de crédito “vale para os agricultores familiares adimplentes que desejam realizar operações de investimento. O limite de crédito por agricultor é R\$ 12 mil”, com boas condições de pagamento. “Para os agricultores enquadrados no grupo B do Pronaf, cuja renda familiar anual é até R\$ 6 mil, o limite de crédito é R\$ 2,5 mil, com as mesmas condições. [...] Os financiamentos priorizam projetos de convivência com a estiagem ou seca, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando ações de infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive as relacionadas a projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade da unidade familiar”. Fonte: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-05-08/agricultores-familiares-afetados-pela-seca-no-nordeste-podem-ter-acesso-nova-linha-de-credito>>.



iniciaram o processo de diagnóstico e elaboração dos projetos nos assentamentos e nas comunidades. A meta a ser cumprida até o final de 2012 é de 2.177 projetos familiares de fomento produtivo (BRASIL; PDHC; P. SERTÃO; FIDA, 2012). No Território do Cariri já foram elaborados os projetos para 276 das 300 famílias cadastradas<sup>36</sup>, das áreas onde trabalha o Projeto. Todas as entidades de assessoria fizeram esse tipo de trabalho. Foi comentado que a preparação de cada proposta é bem trabalhosa (pode levar um dia de trabalho), embora não apresente grandes dificuldades. Em termos concretos, seguiu-se a orientação de fortalecer as atividades de produção e de geração de renda já existentes. A tabela apresentada a seguir mostra as atividades escolhidas pelas famílias no Território do Cariri.

**Quadro nº 6 – Os temas escolhidos pelas famílias atendidas pelo PBSM no Território do Cariri**

Tema	Nº de famílias
Apicultura	3
Hortas	17
Criação de caprinos ou ovinos	152
Criação de aves	91
Artesanato	13
<b>TOTAL</b>	<b>276</b>

Fonte: Banco de Dados PDHC (2012).

### Os mercados institucionais: PAA e PNAE

Criado em 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma iniciativa do Governo Federal que visa o fortalecimento da agricultura familiar mediante a compra de seus produtos. Por meio desse programa são adquiridos alimentos produzidos pelas famílias agricultoras, que são destinados à formação de estoques estratégicos e também para distribuição à população mais vulnerável. Esse Programa é operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), com recursos do MDS e

<sup>36</sup> Das 300 famílias, 22 não foram encontradas e 2 não quiseram participar.



do MDA. Já o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC). Os recursos desse Programa são destinados à compra de alimentos para a merenda que é ofertada aos alunos das escolas públicas. Recentemente, uma lei federal<sup>37</sup> determinou que no mínimo 30% das compras desse programa devam ser feitas da agricultura familiar. A existência desses programas de compra de produtos da agricultura familiar pode constituir um estímulo muito interessante para a produção desse grupo social, à condição de que as famílias consigam ter acesso. No caso do PAA, é necessário elaborar um pequeno projeto, que é apresentado à Conab. Já no caso do PNAE, as famílias devem responder aos editais lançados pelas Prefeituras (que são as entidades encarregadas de fazer as compras para a merenda escolar).

O acesso a esses programas faz parte da agenda de trabalho do PDHC/Projeto Sertão, na medida em que as famílias com as quais se trabalha têm produtos suficientes para a comercialização. De fato, na nossa visita ao Território do Cariri encontramos vários grupos de agricultores que já estão vendendo produtos ao PAA e ao PNAE. No presente documento esse fato foi relatado ao falarmos da Associação de Produtores Agroecológicos de Monteiro (APAM), do grupo de mulheres da comunidade de Lajedo da Timbaúba, da Associação de Apicultores de Serra Branca.

O fato de vender para os programas governamentais pode parecer anódino, mas é algo que não é simples. O papel das equipes de assessoria técnica do PDHC tem sido fundamental nesse acesso. Segundo a opinião de membros de várias equipes de assessoria técnica e grupos de famílias que estão acessando o PNAE nos territórios de atuação do PDHC, ainda há vários desafios a superar na relação das famílias com as prefeituras. O principal problema se refere ao lançamento dos editais de compra do PNAE. As prefeituras, normalmente, só lançam editais quando as famílias se organizam e pressionam sistematicamente o prefeito. Quando conseguem, não raro enfrentam problemas com a quantidade de produtos requerida nos editais, além de descompasso entre o planejamento da produção, realizado pelas famílias para a entrega dos produtos, e a solicitação deles pela Prefeitura. As famílias mencionam ainda o desafio de aprender a lidar com a demora no pagamento.

No quadro apresentado a seguir poderemos observar que tanto no Cariri, como nos outros territórios, já existem várias iniciativas de acesso aos programas de compras institucionais.

---

<sup>37</sup> Trata-se da Lei nº 11.947, de 2009.



Quadro nº 7 – Famílias atendidas pelo PDHC que acessaram o PAA e o PNAE (2010 a 2012)

Território	PAA			PNAE		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Sergipe	34				17	9
Cariri	13	29	41	7	34	31
Araripe	9	39	53	30	57	10
Pajeú		119	269		49	79
Apodi		283	147		188	175
S. Central		168	123		131	79
Inhamuns	32	27	36	20	16	22
S.J. do PI		85	107		7	7
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>750</b>	<b>776</b>	<b>57</b>	<b>499</b>	<b>412</b>

Fonte: Banco de dados do PDHC / P. Sertão.

#### 4.3.2 Parcerias com outras entidades de financiamento

Em diversos casos, o PDHC tem se envolvido, por intermédio das equipes de assessoria técnica, na busca de recursos para investimento nas comunidades e nos assentamentos atendidos. Mencionaremos aqui o fato de que várias comunidades do Território do Cariri ou já obtiveram ou estão na iminência de receber recursos do Projeto Cooperar (programa do governo do estado da Paraíba, parcialmente financiado pelo Banco Mundial). De forma semelhante, o Projeto tem tido um papel ativo na formulação de propostas que foram apresentadas à Petrobras, ao Programa Terra Sol (do Incra), ao MDS (para financiamento de cisternas), etc. Em outros territórios se observam processos parecidos.



#### 4.3.3 As parcerias no âmbito da formação

O PDHC firmou parceria com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), a Federação de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Norte (FETARN) e a Escola Agrotécnica de Jundiá. O objetivo dessa iniciativa foi a formação técnica de jovens. Também investiu na formação de lideranças, por meio do apoio a uma experiência piloto de formação que se denominou Unicampo ou “Universidade Camponesa”, realizada pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e pelo Centro de Cooperação Internacional de Investigação Agronômica e Desenvolvimento (Cirad). O programa Unicampo consistiu na elaboração e implementação de um Curso de Extensão em Desenvolvimento Local Sustentável, que incluiu cursos e investigação sobre diversas facetas do desenvolvimento: aspectos sociais; recursos naturais e sistemas de produção; educação e produção cultural.

#### 4.3.4 As entidades parceiras da assessoria técnica e da pesquisa

Pelo número de vezes que ela foi mencionada anteriormente no presente texto, já é possível perceber que a assessoria técnica tem um papel de primeira importância para o PDHC. Por isso, podemos dizer que as entidades que prestam esse serviço são “parceiras especiais” do Projeto.

O Projeto poderia ter uma equipe própria para fazer este trabalho. Porém, como escolheu não atuar diretamente nas comunidades, passou a contratar organizações parceiras (chamadas de “parceiras de ATP ou assessoria técnica permanente”) para fazer isso. Existem projetos de desenvolvimento que confiaram essa tarefa a uma entidade governamental de assistência técnica<sup>38</sup>. Conforme já foi dito, o PDHC decidiu contratar ONGs e cooperativas de técnicos para tal. Ao serem contratadas, essas entidades se comprometem a montar e manter as equipes que devem fazer o trabalho de assessoria nos assentamentos e nas comunidades atendidos pelo Projeto. Também se comprometem a trabalhar segundo o método preconizado.

A atuação dessas equipes acompanha, *grosso modo*, um formato geral no qual cada parceira de ATP atua com um número específico de assentamentos ou comunidades, não havendo mais de uma

<sup>38</sup> Apenas para citar um exemplo, o Projeto Pro-Sertão do estado de Sergipe, financiado pelo FIDA, e que operou no período 1995-2003, confiou a tarefa de assistência técnica ao órgão do governo estadual (Endagro).



organização trabalhando no mesmo assentamento. As equipes das parceiras de ATP são formadas por técnicos com perfil de “clínicos gerais”. São essas equipes que detêm os conhecimentos gerais sobre as diferentes demandas das famílias. A característica destacada desses profissionais deve ser, principalmente, a capacidade de assessorar a comunidade na organização e gestão e, sobretudo, em processos participativos de planejamento, de experimentação e de realização de atividades concretas (de formação, de implantação de projetos, etc.), que são itens centrais na metodologia de trabalho adotada pelo Projeto (PDHC, 2004b). No desenho do sistema de assessoria do Projeto, está previsto que as equipes de ATP possam contar, quando necessário, com o apoio de especialistas. Em outros casos, o reforço para as equipes de ATP se materializam em parcerias com outras entidades (como acontece no caso do algodão agroecológico, no qual os outros parceiros são o Esplar e a Embrapa Algodão).

Ressaltamos que as equipes de mobilizadores sociais também fazem parte do sistema de assessoria. Essas assumem funções de mobilização social, de apoio às organizações locais e também de acompanhamento e controle sobre o andamento do trabalho. Nesse caso, o Projeto estabeleceu parcerias com diversas organizações de agricultores, que são responsáveis pela coordenação deste trabalho (FIDA, 2007b).

O próprio Projeto se autodefine como sendo, “na sua essência, um programa de assessoria técnica” (ARAÚJO, 2010). Muitos atores sociais também destacam esse aspecto quando falam do PDHC e elogiam o tipo de assessoria que promove. No entanto seria enganoso pensar que tudo funciona maravilhosamente bem e que a opção do Projeto de contratar entidades da sociedade civil seja a “solução para todos os males” nesse domínio. É preciso reconhecer que nem todas as entidades contratadas prestam um serviço de boa qualidade. Basta citar o caso, bem recente, ocorrido no Cariri, no qual várias comunidades pediram a substituição da entidade que trabalhava com eles (cf. seção a seguir). Por outro lado, o Projeto reconheceu as debilidades do sistema (das entidades, dos próprios técnicos). Consciente da importância desses parceiros, ele investiu muito esforço e também recursos na melhoria da assessoria<sup>39</sup>.

---

**39** Para uma discussão mais detalhada dos problemas da opção pelas entidades de assessoria da sociedade civil, assim como dos esforços realizados para melhorar a assessoria prestada às famílias e organizações, consultar a seção 4.6 do livro *A estratégia de assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara* (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010).



Por outro lado, a integração do trabalho de assessoria direta às famílias tem muito a ganhar quando se consegue integrar sua atuação com os centros de pesquisa que trabalham na região. Por isso, o PDHC trabalhou para estabelecer parcerias formais com entidades que têm um acúmulo importante em certos temas técnicos considerados importantes pelo Projeto. Nesse ponto, cabe falar do trabalho conjunto realizado com o Esplar e a Embrapa Algodão, focalizado no tema dos consórcios agroecológicos com algodão. Essa parceria já tem três anos de funcionamento, e tem trazido ótimos resultados. Também é importante mencionar a parceria com a Embrapa Caprinos, entidade que trabalha com o tema do manejo da Caatinga integrado à criação animal há muitos anos. Finalmente, cabe citar uma terceira parceria de tipo semelhante firmada com a Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) para o desenvolvimento de um sistema biológico de reuso de água – o “bioágua familiar”<sup>40</sup>.

#### 4.4 Os comitês territoriais: instrumentos para uma melhor governança

Um elemento original do próprio desenho do PDHC foi sua atuação territorial. É importante lembrar que esta escolha foi feita nos primórdios, antes de o MDA criar a Secretaria de Desenvolvimento Territorial e iniciar a implementação de sua política. Passou a ser parte desse desenho um processo de “planejamento ascendente”, que tinha início nas comunidades ou nos assentamentos, para depois ser consolidada no território. Para tal, o Projeto instituiu um Comitê Territorial (SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010).

Essa instância territorial tem sido muito útil para a gestão do Projeto. Como ela se reúne periodicamente, permite fazer uma avaliação do andamento do trabalho. Também tornou mais transparentes algumas decisões importantes, tais como a escolha das novas comunidades a serem atendidas, na expansão que houve em 2005. É nesse espaço que a equipe de mobilização social, sempre coordenada por alguma entidade representativa dos agricultores, pode expressar publicamente suas impressões e críticas. Da mesma forma, os representantes das comunidades e dos assentamentos também têm essa possibilidade. Recentemente houve, no Cariri, um bom exemplo do significado

<sup>40</sup> Cf. site: <<http://www.projetedomhelder.gov.br:8080/notitia/servlet/newstorm.ns.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=217&textCode=1849&date=currentDate&contentType=html>>.



desse espaço. Na reunião do Comitê, acontecida no final de 2011, doze comunidades colocaram em pauta a vontade delas de mudar a entidade de assessoria que as atendia. A reunião foi tensa. No entanto, as comunidades, que tinham formalizado esse desejo em reuniões na própria comunidade, obtiveram o que desejavam. Assim, em 2012, foi contratada outra entidade para atender a essas famílias.

Figura 11 – Reunião do Comitê Territorial do Sertão do Araripe, PE



Foto: Autores



Cabe lembrar aqui que, a partir de 2003-2004, a SDT passou a implementar a política de desenvolvimento territorial, criando um espaço próprio de governança, muitas vezes chamado de Colegiado ou Fórum Territorial. Em geral há certa coincidência entre os territórios de trabalho do PDHC e aqueles instituídos pela SDT (geralmente, o do PDHC constitui uma parte daquele da SDT). Em muitos casos essas duas instâncias (Comitê, por um lado, e Colegiado ou Fórum, pelo outro) funcionam em paralelo. É o que acontece no Cariri: o Comitê do PDHC reúne-se e discute temas que dizem respeito ao andamento e funcionamento do próprio Projeto, e o Fórum, a agenda territorial. A equipe local do Projeto tem assento nesse Fórum, assim como algumas das organizações com as quais ele trabalha. Entretanto, as agendas não se confundem.

No Território do Apodi (RN), a situação é diferente. Nesse caso só existe uma única instância, chamado de Colegiado Territorial. O regimento interno faz a distinção entre as especificidades do PDHC e aquelas do território/SDT. A supervisora do PDHC é igualmente a assessora territorial, e o Projeto apoia o funcionamento do colegiado. A coordenação/animação dessas reuniões é assumida pelo PDHC. Assim, ele ajuda a dinamizar o território e fortalece a instância territorial, inclusive ao garantir uma maior participação dos agricultores.

Cada um desses formatos tem suas vantagens e desvantagens. A instância única tem o atrativo de integrar mais intensamente a ação do Projeto no conjunto das dinâmicas territoriais em curso. Como o Colegiado da SDT não está ligada a um projeto, ele teria, em princípio, a possibilidade de ser mais permanente. Por outro lado, a instância única pode ser difícil de administrar, a exemplo do Apodi, onde as reuniões congregam mais 140 pessoas. Isso representa um custo material e dificuldades de funcionamento significativos.

## 5. Lições e desafios

### 5.1 Sobre o fortalecimento das organizações

#### A relação entre organização e desenvolvimento

O trabalho de campo permitiu observar, em vários casos, a existência de uma relação positiva entre uma organização fortalecida e diversas realizações, principalmente no âmbito econômico. Como



exemplos, podemos citar os casos da APAM (que organiza a feira agroecológica de Monteiro), o processo organizativo que está surgindo em torno do algodão orgânico e a certificação, as associações comunitárias em Lajedo e em Duas Serras, etc.

Observa-se que, em praticamente todos os casos, essas organizações estão realizando tarefas que as famílias não poderiam realizar individualmente, confirmando a função de “ação coletiva” atribuída a elas pela literatura. Ao mesmo tempo, o entusiasmo e o compromisso que tivemos oportunidade de testemunhar confirmam a ideia de que a organização é um instrumento poderoso para mobilização de energia social. O trabalho minucioso feito com os grupos de mulheres apresenta resultados econômicos interessantes, porém é até mais importante ressaltar que os avanços registrados também tiveram um impacto significativo na autoestima das participantes. De forma mais ampla, foi possível constatar que o fortalecimento das organizações, tanto locais como mais abrangentes, está diretamente relacionado com o desenvolvimento das capacidades dos/as envolvidos/as, particularmente dos/as que ocupam cargos de direção.

Os diversos casos analisados corroboram a observação de Uphoff, Esman e Krishna (1998) sobre o papel dos objetivos no bom funcionamento das organizações. O exemplo citado de Lajedo é interessante: tivemos a oportunidade de visitar a comunidade em 2003, época em que a associação comunitária estava completamente esfacelada. O trabalho realizado pelo PDHC permitiu a reconstrução da organização local, principalmente ao permitir a definição de uma série de objetivos novos e motivadores.

É importante destacar que há, em praticamente todos os casos vistos, uma relação positiva entre o bom funcionamento da organização e o desenvolvimento das unidades familiares. Isso é bem evidente nos casos das feiras agroecológicas, que permitem a um conjunto de famílias vender seus produtos, com o conseqüente impacto na renda familiar. Em certos casos, o processo iniciado nas comunidades desembocou na montagem de pequenas unidades de beneficiamento, nas quais existe relação direta entre o bom funcionamento da organização e o incremento da renda de diversas famílias (tanto das que participam diretamente do beneficiamento como também aquelas que vendem matéria-prima). Mesmo no caso da associação de Lajedo, a administração dos equipamentos agrícolas transforma-a numa entidade que presta serviços valiosos às famílias do local,



melhorando o desempenho dos sistemas de produção. Essas observações mostram que, mesmo sendo ainda imperfeitas, as organizações têm um papel muito importante quando o assunto é o desenvolvimento econômico e social. Isso revela o quanto é acertado, para uma iniciativa de promoção do desenvolvimento e redução da pobreza, investir no fortalecimento das organizações da população rural pobre.

### Os instrumentos utilizados para fortalecer a organização

Em vários dos casos vistos foi possível verificar a relação existente entre a ação do PDHC, o fortalecimento da organização local e o dinamismo e a iniciativa coletiva. Isso é bastante óbvio no caso do algodão agroecológico. Entretanto, também é possível fazer essa ligação para as comunidades de Lajedo, Duas Serras, etc. A propósito do caso de Lajedo, é importante lembrar que o reerguimento da associação coincide com o trabalho do PDHC na comunidade.

Quais foram os instrumentos utilizados pelo Projeto nesse trabalho? A opção participativa, destacada por muitas das pessoas entrevistadas, teve um papel central como ferramenta metodológica. As observações nos levam a concluir que o roteiro de trabalho que o Projeto usou nas comunidades e nos assentamentos foi o principal instrumento de fortalecimento da organização. Assim, a formação inicial de grupos de interesse, o envolvimento da associação na elaboração de propostas e na gestão de recursos, o processo recorrente de planejamento e avaliação, foram todos importantes para a obtenção dos resultados acima apontados. Também é relevante lembrar que, em muitos casos, o próprio Projeto estimulou a criação de organizações supracomunitárias, criando assim um novo interlocutor de trabalho (que já não era uma comunidade ou assentamento). Ao mesmo tempo, é importante não esquecer o papel dos esforços de capacitação específicos, realizados num formato mais convencional, que foram feitos quando a realidade de cada organização os demandava.

Uma característica comum do trabalho do Projeto junto dos grupos e das organizações é o fato de ele ter sido montado em função das necessidades que o processo foi criando em cada caso. Assim, as ações realizadas para fortalecer as associações das feiras não foram as mesmas do trabalho de apoio às organizações comunitárias. Um elemento de método que cabe destacar é o fato de que as unidades de beneficiamento nunca foram a “porta de entrada” para o trabalho. Em geral, essas unidades surgiram como consequência de um trabalho de organização. É possível dizer que os



grupos que atualmente estão trabalhando nessas unidades passaram por um processo prévio de aprendizagem, no seio da associação comunitária. E, em vários desses casos, o processo de fortalecimento organizacional ainda deve continuar, visto que o processo de transformação de um grupo num empreendimento de beneficiamento é árduo, por ser este último algo totalmente diferente de uma unidade familiar de produção agropecuária.

### Alguns problemas encontrados

As informações colhidas no campo também revelaram que o trabalho realizado numa comunidade ou assentamento pode não obter os frutos esperados. Um exemplo disso – relatado no item 4.1.2 – foi o que aconteceu na comunidade da Ribeira (Cabaceiras). Nesse caso, o Projeto teve como interlocutor uma associação já bastante experiente, principalmente nas negociações com entidades financiadoras. Em pouco tempo, surgiram divergências entre as lideranças da associação e a equipe técnica do Projeto, sobre a condução da iniciativa acertada da conversão agroecológica da cultura do alho. Essas divergências evidenciaram que o caminho escolhido pelas lideranças locais, mantendo as técnicas de produção anteriores, estava equivocado: a produção de alho continuou caindo tanto em quantidade como em qualidade.

Cabe perguntar quais seriam os motivos que teriam levado aos problemas apontados. É possível que o roteiro de trabalho do Projeto não tenha sido implementado da melhor maneira. Os relatos sugerem a existência de uma pressa nos momentos iniciais, que fizeram com que o trabalho de experimentação, que normalmente acontece no período inicial, tenha sido esquecido. É também possível que os equívocos da organização local não tenham sido percebidos pelo Projeto. Por outro lado, pelo menos uma parte dos problemas deve ser debitada à conta da entidade de assessoria (contratada pelo Projeto), que apresentou debilidades metodológicas no trabalho feito nessa comunidade.

A opção por privilegiar o trabalho com grupos organizados também pode ter um custo. Para ilustrar essa questão, vamos citar o caso da comunidade Serra dos Mocós/Tingui. Nesse caso, o trabalho começou com um grupo sobre o tema da criação animal. Com o tempo, apareceu um segundo grupo em torno da horticultura. A partir de certo momento, esse segundo grupo, que se tornou o núcleo central da associação que cuida de uma feira agroecológica (APAM), passou a receber todas



as atenções do Projeto. Essa associação, ativa e bem organizada, pouco faz para ampliar o número dos seus sócios e o número de famílias que participam da feira. Esse exemplo mostra o valor da capacidade e da iniciativa na procura de apoio. Contudo, mostra também que algumas famílias, com menor iniciativa, podem “ficar pelo caminho”, e em certos casos nem iniciar a viagem... Nesse caso da APAM, e também em outros, é possível observar que não existe essa preocupação de ampliar o número de pessoas e famílias envolvidas nas suas atividades. Ao que parece, o medo de perder o controle, o trato com a organização grande, e a perda das características comunitárias e de proximidade inibem o desejo do Projeto de fazer com que as oportunidades sejam oferecidas a um número crescente de pessoas. Essa preocupação do Projeto não necessariamente é compartilhada por todos.

Essas questões colocam uma interrogação para o Projeto e para toda entidade que trabalhe com o tema da redução da pobreza e da promoção de um desenvolvimento sustentável: o que fazer diante de situações como essas? É o caso de esquecer as famílias que “ficam”? Será que essas famílias com menor iniciativa são todas daquelas que, como dizem alguns, “só aparecem quando tudo está pronto”? De qualquer forma, os “organizados” sempre terão demanda para uma iniciativa como o Projeto.

## 5.2 Sobre as parcerias

Conforme vimos na seção 2, um processo positivo de desenvolvimento precisa não somente de organizações locais ativas e eficazes. Outras entidades poderão fazer aportes significativos, de diversos tipos. O desafio, para uma iniciativa como o PDHC, é criar as oportunidades para que esses outros atores potenciais do desenvolvimento possam participar do processo.

Dentre as parcerias trabalhadas pelo Projeto, vamos dar um destaque para as entidades de assessoria técnica. Praticamente todos afirmam que a assessoria é necessária. Para o PDHC, a assessoria às famílias foi a ferramenta essencial para poder realizar o trabalho com as características que lhe são próprias. Mas, conforme já vimos neste documento, não é qualquer assessoria técnica que serve. Alguns quesitos básicos são fundamentais: participação da população atendida, sustentabilidade ampla (e não somente econômica), a própria presença regular nas comunidades/assentamentos.



O PDHC fez um esforço para identificar e contratar entidades que tivessem identidade com a prestação de um serviço de assessoria com as características mencionadas. Porém isso não foi o suficiente. Vimos que o Projeto fez um esforço constante de construção e aperfeiçoamento dessa assessoria, por vários meios. Para tal, foram criadas oportunidades de capacitação para as equipes, além de haver um processo permanente de planejamento conjunto, monitoramento e discussão do trabalho.

Conforme vimos nas páginas anteriores, nem todas as entidades parceiras têm fornecido sempre um serviço plenamente satisfatório. Felizmente, os mecanismos de avaliação e controle social têm funcionado como instrumentos eficazes, como no exemplo de troca de entidade de assessoria solicitada recentemente por algumas comunidades e assentamentos do Cariri... No entanto, os problemas citados não devem ofuscar o fato de existirem atualmente várias entidades capazes de oferecer um serviço de assessoria rural de ótima qualidade.

Neste processo de construção da assessoria, também foi importante a criação de mecanismos que permitissem alimentá-la com conhecimento de melhor qualidade. Isso aconteceu com a contratação de especialistas por tema. Nesse âmbito, o Projeto também conseguiu montar verdadeiras parcerias multientidades – exemplo marcante foi o do consórcio agroecológico, que juntou o Projeto, o Esplar, a Embrapa Algodão e as entidades de assessoria. Cabe enfatizar que essa parceria permitiu a integração da Embrapa ao processo com um papel diferente daquele assumido quando se trata de trabalho de promoção de desenvolvimento: em lugar de se colocar como difusora de uma oferta de tecnologias já prontas, participou da construção de uma proposta de cultivo agroecológico, plenamente adaptada ao contexto social e ambiental.

Essa iniciativa multientidades do consórcio agroecológico teve mais uma característica interessante: incorporou à discussão diversas empresas compradoras do algodão. Essas empresas têm tido um papel extremamente positivo no processo, constituindo-se em sócias integrais do empreendimento e não apenas compradoras do produto. Existem outros casos nos quais um grupo de famílias organizadas integrou-se numa cadeia produtiva – os assentados da Carqueja, no Sertão Central, que vendem leite às empresas processadoras da região. Esta última relação define uma parceria de natureza diferente.





## O crédito como ferramenta para a estruturação de unidades familiares sustentáveis

Um crédito para investimento não é um fim em si mesmo. Ele vale a pena quando se torna uma ferramenta para estruturar a unidade familiar. O caso do Assentamento Moacir Lucena é interessante nesse sentido.

Esse assentamento foi criado em 1998.

Em 2003 foram aprovados os projetos de investimento do Pronaf A, que foram elaborados pela equipe da parceira Coopervida, a entidade que faz a assessoria técnica do grupo até hoje. Esses projetos incluíram cercas, implementos, 10 matrizes caprinas e um reprodutor, aprisco rústico, tanque para água para os animais, 10 colmeias, 2,5 ha de desmatamento e 1 ha de caju (que foram implantados todos juntos na área coletiva). As famílias queriam incluir uma vaca, porém o banco vetou. No entanto, apesar desse desacordo, segundo os assentados que entrevistamos, em geral os projetos responderam aos desejos e às possibilidades

Cabe, neste item das parcerias, falar de outras iniciativas do Projeto, que representam um investimento de longo prazo – o apoio à instalação de cooperativas de crédito em diversos territórios. Nesse caso, as entidades apoiadas começam a produzir frutos somente agora. Mesmo assim, esse foi certamente um investimento estratégico, que provavelmente trará frutos no futuro.

Também cabe destacar a mobilização de diversas entidades de educação – universidades, escolas técnicas – que aceitaram o desafio de experimentar novos formatos para inovar no âmbito da formação de lideranças (o caso da Unicampo) e de jovens (a Universidade Federal de Rio Grande do Norte, a Federação de Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Norte e a Escola Agrotécnica de Jundiá). Seguindo os moldes desse trabalho, vale ainda destacar as experiências da Escola Dom Frago, no Inhamuns, com educação e formação de jovens; a formação técnica de jovens quilombolas no Piauí; a formação de educação ambiental com quatro prefeituras no Pajeú; e o trabalho de educação contextualizada, realizado em parceria com a Cáritas, as Prefeituras de Tamboril e Novas Russas e a Universidade Estadual do Ceará.

### 5.3 O tema do acesso às políticas públicas e a mobilização de recursos

Na seção 4 falamos longamente do importante esforço feito pelo Projeto no sentido de propiciar maior acesso das famílias atendidas a diversas políticas públicas nacionais – o crédito nas diversas modalidades do Pronaf, o Plano Brasil Sem Miséria, os programas de compras institucionais PAA e PNAE – e a políticas dos governos estaduais, como os Programas de Combate



à Pobreza Rural. Vale ressaltar a mobilização de recursos de entidades como a Petrobras. É bastante comentado o fato de que o Projeto foi bem-sucedido nessa tarefa.

Na realidade, o acesso a essas políticas não deveria ser motivo de alarde, na medida em que elas estão sendo propostas justamente para o público da agricultura familiar. No entanto, no mundo real, o acesso das famílias – em particular aquelas que são mais pobres – tem se mostrado difícil. Somente o preenchimento dos requisitos mínimos, como a preparação de uma proposta ou projeto, é algo que está além das capacidades da maioria das famílias agricultoras do Semiárido. Repetidas vezes, durante nossas conversas no Cariri, pudemos observar o papel primordial assumido pelas equipes de assessoria técnica nesse sentido. Sem esse aporte, é bem provável que o acesso ao Pronaf, ao PAA, ao PNAE, etc. não fosse possível.

Entretanto, nessa reflexão sobre o trabalho realizado nesse domínio, é crucial lembrar que esse acesso não é um fim em si. Mesmo que muitos expressem admiração quando ouvem que foram financiados X projetos por um valor Y, é importante não colocar a carroça na frente dos bois. Por exemplo, o crédito de investimento ou os recursos do PBSM devem ser acessados quando isso é necessário para estruturar melhor a unidade de produção, para iniciar uma nova atividade produtiva, etc. Embora não seja possível afirmar que em todos os casos isso aconteceu, o que nos parece a maior conquista nesse tema é que houve muitos casos nos quais foi feito um bom uso dessas políticas. O caso apresentado na caixa de texto acima ilustra o bom uso do crédito Pronaf feito num assentamento do Território do Apodi, no Rio Grande do Norte.



das famílias. No ano seguinte, as famílias tiveram acesso a um complemento do Pronaf A, que serviu para aumentar o rebanho (matrizes e reprodutor caprino), o apiário, as cercas. No caso do complemento, os projetos foram diferenciados, na medida em que uns pediram mais colmeias, outros mais animais ou mais cercas. Em 2007 apareceu uma nova oportunidade, com o Pronaf Infraestrutura.

Dessa vez, as 16 famílias que acessaram conseguiram incluir aquilo que o banco vinha lhes negando desde o início: a aquisição de duas matrizes bovinas. Também vieram mais 10 matrizes caprinas, cercas e 1,5 ha de caatinga manejada.

Nos contratos do Pronaf A estão previstos três anos de carência. Já venceu a carência para vários desses créditos, e as famílias começaram a pagar. As informações colhidas indicam que todas as famílias estão pagando sem grandes problemas.

Fonte: SIDERSKY; JALFIM; ARAÚJO, 2010.





#### 5.4 Da importância de uma instância territorial

Finalmente, gostaríamos de salientar o papel que tem tido a instância territorial (Comitê, Colegiado ou outro nome) para a gestão, no sentido amplo, da iniciativa.

Essa instância tem se mostrado como um ótimo instrumento de planejamento e, principalmente, de monitoramento e avaliação do trabalho desenvolvido. Conforme foi mencionado (cf. item 4.4), é nela que são feitas as críticas e são decididas as correções de rumo necessárias.

Vale destacar também o papel desempenhado pelas unidades de articulação e coordenação territorial. Elas têm se mostrado extremamente importantes na gestão global do conjunto de entidades mobilizadas pelo Projeto. Articulam as famílias, as organizações locais, municipais e territoriais, os parceiros institucionais dos setores público e privado, na gestão e no controle social das políticas públicas no âmbito dos territórios



Foto: Projeto Dom Helder Camara



## Referências

ALTIERI, M. A. *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável*. Guaíba: Agropecuária, 2002. 592p.

ANDRADE, M. C. D. *A terra e o homem no Nordeste*. São Paulo: Hucitec, 1980.

ARAÚJO, E. R. Apresentação. In: SIDERSKY, P.; JALFIM, F.; ARAÚJO, E. R. (Org.). *A estratégia de assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara*. 2. ed. Recife, PE: Projeto Dom Helder Camara, 2010. p. 9-16.

BEBBINGTON, A. Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, v. 27, n. 12, p. 2012-2044, 1999.

BESERRA CAMPOS, J. N. *II.2 – Vulnerabilidade do Semi-Árido às secas, sob o ponto de vista dos recursos hídricos*. Projeto Áridas. GT II – Recursos Hídricos. Brasília: Seplan-PR, 1994. 52p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Controle social na venda direta ao consumidor de produtos orgânicos sem certificação*. Brasília: MAPA, 2008. 24 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.brasilsemiserial.gov.br/documentos/caderno\\_brasil\\_sem\\_miseria.pdf/view](http://www.brasilsemiserial.gov.br/documentos/caderno_brasil_sem_miseria.pdf/view)> Acesso em: 24 nov. 2012.

BRASIL; PDHC; P. SERTÃO; FIDA. *Relatório anual de implementação do Projeto 2012 (APIR) do Acordo de Doação FIDA/GEF*. Recife, PE: Brasil; PDHC; P. Sertão; FIDA, 2012. 54p.

CAPORAL, F. R. *La extensión agraria del sector público ante los desafíos del desarrollo sostenible: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil*. 1998. 516 p. Tese (Doutorado) – Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y de Montes, Universidad de Córdoba, Córdoba, España, 1998.



CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. *Agroecologia: alguns conceitos e princípios (extensão rural e agroecologia)*. 2. ed. Brasília: MDA/SAF/Dater; IICA, 2007. 24p.

COOPERATIVA VÍNCULUS; PDHC; TIMBAÚBA, A. D. T. R. D. L. D. *Projeto Produtivo de Máquinas e Implementos Agrícolas*. Soledade: Cooperativa Vínculus, 2009.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*. Paris: Éditions du Seuil, 1981. 436p.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA). *Gestión de los conocimientos: estrategia*. Roma: FIDA, 2007a. 38p.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA). *Relatório de auto-avaliação do Projeto de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos de Reforma Agrária do Semi-Árido Nordeste* (Projeto Dom Helder Camara – PDHC). [S.L.]: FIDA; SDT, 2007b.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA). *Informe sobre la pobreza rural 2011 – nuevas realidades, nuevos desafíos: nuevas oportunidades para la generación del mañana*. Roma: FIDA, 2010. 231p. + Anexos. Disponível em: <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/s/rpr2011.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA). *Marco estratégico del FIDA 2011-2015*. Roma: FIDA, p. 2011. 48p.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA (FIDA); BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). *Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido: revisão de meio termo*. [S.L.]: FIDA, 2010. 48p. + Anexos.

FLIERT, E. V. D. *Integrated pest management: farmer field schools generate sustainable practices: a case study in Central Java evaluating IPM training*. Wageningen: University of Agriculture, 1993.



- FORMAN, S. *Camponeses: sua participação no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 340p.
- GLIESSMAN, S. *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. 2, ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 653p.
- HIRSCHMAN, A. *Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press, 1984.
- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). *Referenciais metodológicos para o Programa de ATES*. Brasília, DF: Incra; MDA, 2010. 120p. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/projetos\\_programas/port\\_01\\_dd\\_ates.pdf](http://www.incra.gov.br/portal/arquivos/projetos_programas/port_01_dd_ates.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2011.
- KORTEN, D. Community organisation and rural development: a learning process approach. *Public Administration Review*, v. 40, n. 5, 1980.
- LEEUWIS, C.; VAN DEN BAN, A. W. *Communication for rural innovation: rethinking rural extension*. 3. ed. Oxford: Blackwell Science, 2004. 412p.
- MDA/SDT; PDHC. Metodologia para as oficinas de planejamento 2004 dos assentamentos e comunidades parceiros do PDHC. Recife: PDHC, 2004.
- NIMER, E. *Climatologia do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 1989.
- OSTROM, E. *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. San Francisco: ICS Press, 1992.
- PROJETO DOM HELDER CAMARA; PROJETO SERTÃO; FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA. *Relatório anual de implementação do Projeto 2012 (APIR) do Acordo de Doação FIDA/GEF*. Recife, PE: PDHC; P. Sertão; FIDA, 2012. 54p.
- PROJETO DOM HELDER CAMARA. *Metodologia para as oficinas de planejamento 2004 dos assentamentos e comunidades parceiros do PDHC*. Recife: PDHC, 2004a.



PROJETO DOM HELDER CAMARA. *A assistência técnica e extensão rural (ATER) no âmbito do PDHC*. Texto para debate interno. [S.l.]: PDHC, 2004b.

PROJETO DOM HELDER CAMARA. *Relatório físico-financeiro: ações desenvolvidas 2001-2006*. Recife: FIDA; MDA/SDT, 2006a.

PROJETO DOM HELDER CAMARA. *Manual para elaboração de projetos FISP*. Recife: FIDA; Projeto Dom Helder Camara; MDA, 2006b.

PROJETO DOM HELDER CAMARA. *Sistemas de produção sustentáveis, assessoria técnica e organização da produção agropecuária na perspectiva territorial: a experiência do Projeto Dom Helder/SDT/MDA/FIDA*. Recife: PDHC, 2006c.

PROJETO DOM HELDER CAMARA. *Termo de referência para contratação da assessoria técnica permanente – ATP*. Recife: PDHC, [s.d.].

PEREIRA DE QUEIROZ, M. I. *Bairros rurais paulistas*. São Paulo: Duas Cidades, 1973. 157p.

PONTIUS, J.; DILTS, R.; BARTLET, A. (Ed.). *From farmer field school to community IPM: ten years of IPM training in Asia*. Bangkok: FAO Community IPM Programme; FAO Regional Office for Asia and the Pacific, 2002. 106p.

REDE ECOVIDA DE AGROECOLOGIA. *Caderno de formação: certificação participativa de produtos ecológicos*. Florianópolis: Rede Ecovida de Agroecologia, 2004. 48p.

SABOURIN, E. Mudanças sociais, organização dos produtores e intervenção externa. In: CARON, P.; SABOURIN, E. (Ed.). *Camponeses do Sertão: mutação das agriculturas familiares no Nordeste do Brasil*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2003. p.145-178.

SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 336p.



SEVILLA GUZMÁN, E. *De la sociología rural a la agroecología*. Andalucía: Junta de Andalucía/Consejería de Agricultura y Pesca; Icaria, 2006. 255p.

SIDERSKY, P.; JALFIM, F.; ARAÚJO, E. R. *A estratégia de assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara*. 2. ed. Recife: Projeto Dom Helder Camara, 2010. 166p.

UPHOFF, N. Grassroots organisations and NGOs in rural development: opportunities with diminishing states and expanding markets. *World Development*, v. 21, n. 4, p. 607-622, 1993.

UPHOFF, N. *Learning from Gal Oya: possibilities for participatory development and Post-Newtonian social science*. 2. ed. London: IT Publications, 1996. 448p.

UPHOFF, N. T.; ESMAN, M. J.; KRISHNA, A. *Reasons for success: learning from instructive experiences in rural development*. West Hartford, Conn: Kumarian Press, 1998. 232p.

VAN DEN BERG, H.; JIGGINS, J. Investing in farmers – The impacts of Farmer Field Schools in relation to integrated pest management. *World Development*, v. 35, n. 4, p. 663-686, 2007.



# Resumo Executivo

## Introdução

Partindo da ideia de que o conhecimento sobre a “prática do desenvolvimento” é um conhecimento valioso, o presente documento buscou sistematizar alguns aspectos mais relevantes da experiência do Projeto Dom Helder Camara (PDHC). Ele aborda uma temática pouco trabalhada no marco da implementação de projetos de combate à pobreza e, mais amplamente, no trabalho de assessoria rural a comunidades e assentamentos da reforma agrária: o tecido de organizações necessário à implementação de um trabalho mais consequente de combate à pobreza. Foi observado que o PDHC trabalhou intensamente para o fortalecimento das organizações locais, além de articular colaborações com uma variedade de “parceiros” dos mais diversos tipos, característica que contrasta com outras iniciativas comparáveis. A característica aqui citada aparece como sendo bastante inovadora. Ao mesmo tempo, cabe colocar como hipótese que ela teve sua importância para o bom funcionamento do Projeto. Por isso, o tema da construção e do fortalecimento de um tecido organizacional preocupado com processos de desenvolvimento mais participativos, sustentáveis e com impacto real na redução da pobreza é o objeto da presente sistematização.

## Referências para a sistematização

Postula-se a necessidade de fortalecer as capacidades coletivas da população rural, principalmente por meio de suas próprias organizações de caráter associativo. Os motivos que justificam esse postulado são vários. Em particular, cabe a essas organizações um papel de destaque na agenda do desenvolvimento das economias rurais quando se trata de reduzir riscos, adquirir novas competências, administrar ativos individuais e coletivos e comercializar produtos locais. Também lhes cabe representar essa população e negociar com os diversos órgãos governamentais e com o setor privado. Em muitos casos, essas organizações têm deficiências de gestão, de representação e de governança, mas, mesmo assim, têm um papel crucial de representação da população rural pobre (FIDA, 2010). Por todas essas razões, considera-se que é importan-



te fortalecê-las para torná-las mais eficazes. Por isso o fortalecimento das organizações de produtores rurais é um dos quatro efeitos (ou resultados) buscados com as ações (projetos) que têm a participação do FIDA, além de ser uma parte importante do princípio de “apoio ao empoderamento” (FIDA, 2011).

Por outro lado, a colaboração eficaz com os parceiros estratégicos tem sido um fator decisivo na realização das metas e dos objetivos de redução da pobreza e do desenvolvimento sustentável. Por isso recomenda-se buscar a multiplicação das parcerias sempre que isso seja possível. Em consequência, considera-se importante fortalecer as parcerias existentes e estabelecer novas, com parceiros de diversos tipos, sempre guiados pelos objetivos aqui mencionados (FIDA, 2010).

### Sobre o Projeto Dom Helder Camara

O Projeto Dom Helder Camara, fruto de um Acordo de Empréstimo Internacional firmado entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), foi desenhado como um programa de ações complementares de fortalecimento da reforma agrária e da agricultura familiar na região do Semiárido. O projeto iniciou suas atividades em 2002, tendo sido encerrado em dezembro de 2010. A partir de 2007, o PDHC passou a implementar o Projeto Sertão<sup>1</sup>. Este projeto, que ainda está em execução, permitiu ampliar as atividades realizadas com as famílias já atendidas. Atualmente, o trabalho continua sendo realizado com a mesma metodologia de trabalho e praticamente a mesma equipe, após o encerramento do acordo de empréstimo 494 BR.

O PDHC define sua ação como uma intervenção sistêmica, de foco amplo. Também enfatiza a participação da população atendida na definição das questões a serem tratadas e das atividades a serem realizadas. A construção de capacidades é vista como ferramenta crucial para consolidar essa participação. Adota a agroecologia como sua base analítica para enfrentar o tema da sustentabilidade econômica, social e ambiental dos sistemas produtivos. Também definiu a busca de maior equidade de gênero como princípio orientador da sua ação. O trabalho junto das comunidades e

<sup>1</sup> O nome oficial desta iniciativa é: “Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido”, sendo fruto de um acordo de doação entre o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e a República Federativa do Brasil, por intermédio do FIDA e do MDA.





dos assentamentos atendidos é realizado por entidades de assessoria técnica (geralmente ONGs ou cooperativas de técnicos), cabendo à equipe do Projeto o papel de coordenação e supervisão do trabalho. A atuação do PDHC (e do Projeto Sertão) abrange 79 municípios em 8 territórios, localizados nos estados de Sergipe, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Nesses territórios, o Projeto trabalha com 15.572 famílias em 365 assentamentos e comunidades.

### A ação do Projeto em apoio à organização local

O roteiro de trabalho do Projeto, utilizado em cada comunidade ou assentamento – que se inicia com um diagnóstico ou “leitura da realidade”, para definir os temas a serem trabalhados e depois planejar, avaliar e replanejar o trabalho periodicamente –, em si é uma ferramenta de apoio à organização. As atividades iniciais permitem a formação de “grupos de interesse” no seio da comunidade, em torno dos temas escolhidos como os mais relevantes para o desenvolvimento. Em muitos casos, o “grupo” inicial passa a ensinar uma “ação coletiva”, geralmente na forma de elaboração de um “projeto” para obter o acesso a recursos. A gestão desse projeto, sempre feita pela associação, é o passo seguinte. O conjunto “grupo de interesse – projeto” pode ter vários desdobramentos, que vão do fortalecimento das unidades familiares dos membros do grupo até a implantação de uma ação coletiva (como, por exemplo, uma unidade de beneficiamento de mel ou de fruta). Em outros casos, ainda, as iniciativas começadas nas comunidades têm dado origem a associações de base mais ampla (municipal ou territorial). O documento descreve diversos casos que ilustram esse percurso, que nasce nas comunidades e nos assentamentos, podendo chegar a congregar um número de famílias do município e do território.

### Sobre as parcerias

Conforme foi dito acima, a colaboração eficaz de uma iniciativa como o PDHC com os parceiros estratégicos pode ser um fator decisivo na realização das metas e dos objetivos de redução da pobreza e do desenvolvimento sustentável. Portanto, para um projeto desse tipo, é crucial tentar sempre agregar pessoas e organizações para potencializar os efeitos do trabalho.

Partindo da constatação de que existem diversas políticas públicas que têm como público preferencial a agricultura familiar, um importante desafio que se colocou para o Projeto foi o de per-



mitir o acesso a essas políticas, para que estas passem a ter um significado real para as famílias. Assim, o Projeto fez um trabalho de elaboração e acompanhamento de propostas de crédito, que foram apresentadas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). A partir de 2011, atuou também para promover o acesso das famílias mais pobres das áreas de sua atuação ao Plano Brasil Sem Miséria. Também foram acionados os programas de compras institucionais (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE).

O Projeto escolheu trabalhar com entidades da sociedade civil para a realização do trabalho direto nas comunidades e nos assentamentos. Além dos contratos de base assinados com essas entidades, o Projeto investiu muito esforço e também recursos na melhoria da assessoria, por meio da criação de oportunidades de capacitação para as equipes de campo, além de montar um sistema de planejamento, monitoramento e avaliação. Esses instrumentos foram primordiais para o aperfeiçoamento da assessoria prestada às famílias atendidas. Ao mesmo tempo, foram estabelecidas parcerias profícuas com entidades de pesquisa (tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa, o Esplar, etc.) e também com universidades.

### Os Comitês Territoriais como instrumentos de governança

Um elemento original do próprio desenho do PDHC foi sua atuação territorial. Ela se caracteriza pelo processo de “planejamento ascendente”, que tinha início nas comunidades ou nos assentamentos, para depois ser consolidada no território. O Comitê Territorial instituído pelo Projeto tem um papel central nesse desenho institucional.

### Lições e desafios

#### *A relação entre organização e desenvolvimento econômico*

O trabalho de campo permitiu observar em vários casos a existência de uma relação positiva entre uma organização fortalecida e diversas realizações, principalmente no âmbito econômico. Foi observado que essas organizações estão realizando tarefas que as famílias não poderiam realizar individualmente, confirmando a função de “ação coletiva” atribuída a elas pela literatura. Ao mesmo



tempo, há, em praticamente todos os casos vistos, uma relação positiva entre o bom funcionamento da organização e as unidades familiares, principalmente no âmbito econômico. Assim, é possível afirmar que, mesmo sendo ainda imperfeitas, as organizações têm um papel muito importante quando o assunto é o desenvolvimento econômico e social.

#### *Os instrumentos utilizados para fortalecer a organização*

A opção participativa, destacada por muitas das pessoas entrevistadas, teve um papel central como instrumento metodológico. O roteiro de trabalho que o Projeto usou nas comunidades e nos assentamentos foi o principal instrumento de fortalecimento da organização. Assim, a formação inicial de “grupos de interesse”, o envolvimento da associação na elaboração de propostas e na gestão de recursos, o processo recorrente de planejamento e avaliação, foram todos importantes para a obtenção dos resultados acima apontados. A capacitação, realizada com um formato mais convencional, também teve um papel relevante.

#### *Alguns problemas*

O trabalho de campo também mostrou que o itinerário de evolução positiva do trabalho, com uma crescente organização nas comunidades ou assentamentos, pode não acontecer como esperado. Diversos são os motivos possíveis, que vão desde a aplicação pouco rigorosa da metodologia até obter os frutos esperados, até as características específicas da organização e dos grupos que já existem na/no comunidade/assentamento.

#### *Sobre as parcerias*

No âmbito das parcerias cabe destacar o esforço feito pelo Projeto para identificar, contratar e fortalecer um conjunto de entidades que tivesse identidade com a prestação de um serviço de assessoria técnica de qualidade, atuando, sempre que possível, com o apoio da pesquisa agropecuária. Apesar das dificuldades encontradas, é possível concluir que o Projeto teve sucesso nessa tarefa. Também foi exitosa a busca de parcerias no campo da educação, com iniciativas conjuntas com várias escolas técnicas, prefeituras e universidades.



### *O acesso às políticas públicas*

O Projeto realizou um esforço importante no sentido de propiciar maior acesso das famílias atendidas a diversas políticas públicas nos âmbitos federal e estadual. Também conseguiu mobilizar recursos de outras organizações de peso, tal como a Petrobras. O trabalho de campo mostrou que as equipes de assessoria contratadas pelo Projeto tiveram um papel crucial neste ponto.

### *A instância territorial*

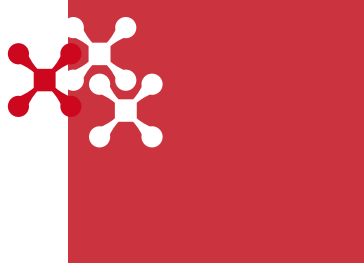
Para terminar, é importante salientar o papel positivo que tem tido a instância territorial (Comitê, Colegiado) que o Projeto utilizou para estruturar o seu modelo de gestão. Em primeiro lugar, destaca-se o seu papel como instrumento de planejamento e, principalmente, de monitoramento e avaliação do trabalho desenvolvido. Ao mesmo tempo, essa instância territorial tem um papel importante de articulação e coordenação do conjunto de organizações que foram mobilizados pelo Projeto para trabalhar pelo desenvolvimento sustentável nos seus territórios de atuação.



Unidade Demonstrativa de criação de cabras leiteiras

Foto: Projeto Dom Helder Camara





# Capítulo 2

## O Projeto Sertão e a construção de sistemas de produção sustentáveis

**Emmanuel Bayle**

Agrônomo, consultor do FIDA e coordenador da associação Agronomes et Vétérinaires Sans Frontières.

### 1. O contexto e seus desafios

#### 1.1 O Semiárido brasileiro

##### Fatores naturais marcantes

O Semiárido brasileiro ocupa uma área de quase um milhão de km<sup>2</sup>, presente em oito estados do Nordeste e no norte de Minas Gerais, ou seja, cerca de 9% da área total do Brasil. Essa vasta região é ambientalmente caracterizada por flutuações extremas de clima e disponibilidade limitada de recursos hídricos. A precipitação média anual é inferior a 800 mm, distribuídos de forma desigual ao longo do ano, com alta evapotranspiração potencial (3.000 mm) e frequentes períodos de seca.

A sazonalidade climática marcante e as variações do grau de semiaridez modelam a ocupação humana. Isso explica a alternância de áreas com alta densidade populacional e grandes lacunas demográficas. Mesmo assim, o Semiárido brasileiro é uma das áreas semiáridas do mundo mais densamente povoadas.



A maior parte do território semiárido é ocupada por uma vegetação xerófila, denominada caatinga. Único bioma genuinamente brasileiro, a caatinga tem sua vegetação constituída de espécies herbáceas, arbustivas e arbóreas de pequeno porte, geralmente dotadas de espinhos, que, em sua maioria, perdem folhas no início da estação seca. A caatinga mostra-se rica e diversificada, com grande potencial madeireiro, frutífero, medicinal e faunístico. Destaca-se por possuir um contingente elevado de espécies forrageiras nos estratos herbáceo, arbustivo e arbóreo.

A lógica que perdurou por centenas de anos no modelo de desenvolvimento preconizado pelo Estado para essa região baseava-se no combate à seca. É evidente que tal lógica não estava apenas arraigada a uma visão equivocada da ecologia dessa região. Mais do que isso, trazia no seu bojo uma perversa forma de dominação social e, sobretudo, política, das oligarquias locais e regionais sobre as populações, marcadamente sobre as famílias agricultoras. Essa dominação era alicerçada na dependência socioeconômica das famílias, por meio do tripé concentração fundiária, acesso precário à água e políticas públicas clientelistas, simbolizadas pelo uso do caminhão-pipa (Jalfim, 2011, p. 72).

A partir da década de 80 do século passado, iniciou-se uma convergência entre iniciativas de caráter nacional e iniciativas em diferentes partes do Semiárido, que tentavam romper com o contexto mencionado no parágrafo acima. Assim, gradativamente, foi-se constituindo uma dinâmica de trabalho no âmbito do movimento sindical dos trabalhadores e trabalhadoras rurais, das ONGs, das igrejas, e em setores das universidades e centros de pesquisa, suficientemente articulados para dar início a uma longa caminhada visando substituir a velha política e prática de combate à seca por uma nova forma de abordar essa região. Os novos caminhos apontavam para uma perspectiva de convivência com o Semiárido que integrasse as dimensões ecológicas, técnicas, culturais e socioeconômicas do desenvolvimento rural. Crescia também, no meio desse debate, a perspectiva agroecológica como novo paradigma dessa região (JALFIM, 2011).

### Do combate à seca à convivência com o Semiárido

A história do Semiárido esteve ligada a uma visão fatalista da seca como um fenômeno natural a ser combatido. A ocorrência das secas era motivo de fome, morte e movimentos migratórios de grande escala para diversas partes do país. Sobre os aspectos que motivaram a visão do combate à seca, Jalfim (2011) faz uma análise que muito ilustra este tema.



Mais recentemente, principalmente a partir de 2003, o Estado fortaleceu e instituiu políticas de desenvolvimento focadas na agricultura familiar em todo o país. Algumas dessas foram de grande importância para o Semiárido, como políticas de crédito, assistência técnica, política de preços mínimos, seguro agrícola e compras públicas. Além dessas, não se pode deixar de mencionar aquelas orientadas para o acesso à água (Programa Um Milhão de Cisternas, Programa Água para Todos) e energia (Programa Luz para Todos). Foi nesse contexto favorável que o Projeto Dom Helder Câmara deu início às suas atividades. Alguns anos depois, o Projeto Sertão veio se somar aos esforços realizados para implementar políticas de apoio e consolidação à agricultura familiar nordestina.

O Nordeste apresenta os piores indicadores socioeconômicos do Brasil, e deve ser destacado o elevado contingente de pessoas na região Nordeste cuja renda não ultrapassa R\$ 70,00 (setenta reais) por mês, classificadas na linha de extrema pobreza.

A pobreza, entretanto, não é determinada pela condição de semiaridez, senão, como visto anteriormente, fruto de uma história marcada por políticas públicas inadequadas para a região. Por um lado, equivocadas sob aspectos paradigmáticos no que concerne ao sistema de educação e à matriz tecnológica, que pouco contribuíram para uma cultura de convivência das famílias agricultoras com o ambiente semiárido. Por outro lado, perversas, no campo da cidadania política, negada por séculos de subordinação dessas famílias às classes dominantes locais e regionais. Estas se beneficiavam com exclusividade das políticas públicas que lhes permitiam práticas como o clientelismo, o assistencialismo e o paternalismo.

Contudo, o Semiárido é também um ambiente com diversas e grandes potencialidades, tanto por sua população, que mantém viva uma cultura e uma identidade forte, quanto pela riqueza dos recursos naturais.

### Perfil de uma unidade familiar no Semiárido

Apesar da complexidade de se descrever um sistema de produção que seja representativo da diversidade que se pode encontrar no Semiárido, vamos apresentar abaixo as principais características das unidades familiares dessa região. O espaço é constituído pelo quintal nos arredores da casa, pelo roçado, pelo pasto e pelas áreas de caatinga. No roçado, o milho e o feijão constituem





a base dos cultivos anuais e do autoconsumo da família. Dependendo dos solos, a mandioca pode entrar na rotação. O caju tradicional é a única espécie perene cultivada que se pode encontrar de forma expressiva em algumas partes do Semiárido. No quintal da casa são plantadas árvores frutíferas (manga, acerola, limão) e cultivados temperos e plantas medicinais para o gasto da casa. É também o espaço das pequenas criações (aves, porcos). Quando a família possui o rebanho e as condições suficientes, encontram-se parcelas cultivadas com espécies comerciais de pasto temporário (depois de alguns anos de roçado) ou permanente (em terras dificilmente aráveis). Em certos casos, encontram-se pequenas parcelas cercadas, dedicadas à produção intensiva de forragem de sequeiro com a palma forrageira (geralmente situada na proximidade da casa) ou irrigada com capim elefante. As áreas cobertas com a caatinga, com alto potencial forrageiro e particularmente adaptado aos caprinos, garantem a base da alimentação desses animais e dos ovinos. É também a caatinga que garante o abastecimento em lenha para a cozinha e fornece as estacas utilizadas nas cercas. A exploração dessa mata nativa por meio da produção de carvão, extração de lenha para os fornos das olarias e fornos de cal constitui uma fonte de renda, e às vezes a principal, para as famílias em situação de pobreza.

A criação mista de ovinos e caprinos é generalizada na maioria das propriedades, orientada para a produção de carne. A baixa qualidade dos pastos e a limitada produção de forragens cultivadas explicam a baixa produtividade dos rebanhos. A criação, atividade tradicional do Semiárido, constitui a poupança das famílias e é geralmente conduzida de forma extensiva. A estratégia é, portanto, manter na propriedade o maior número possível de cabeças, provocando muita pressão na vegetação nativa e frequentemente sobre o pastoreio. Algumas famílias conseguem desenvolver a criação de bovinos para produção mista de leite e carne. A comercialização do leite constitui, então, um aporte de renda regular. A produção de leite de cabra vem aumentando há alguns anos.

A manutenção da fertilidade articula-se em torno de um conjunto de três práticas principais:

- i) o repouso do solo, de duração variável em função da terra disponível, todavia com a tendência a ser cada vez mais curta. A queima praticada no preparo da terra é a técnica mais frequente. Depois de alguns anos de cultivo, essas áreas se transformam em pastagens geralmente pouco produtivas, que rapidamente se degradam e voltam ao ciclo do pousio;



- ii) o uso de esterco produzido na propriedade, geralmente insuficiente, devido ao fato de que os animais passam a maior parte do tempo soltos. As parcelas recebem esterco de forma irregular e em quantidades abaixo das necessárias;
- iii) a compra de adubos comerciais é um limitante por dois motivos: a avaliação pelo agricultor do custo-benefício, que não garante resultados diante do risco, e a falta de condições financeiras.

O uso de tratamentos químicos é frequente e geralmente é realizado de forma curativa. A maior parte da mão de obra é familiar e a contratação de serviços exteriores à unidade é pontual (preparo da terra, capinagem). A pluriatividade é bastante praticada localmente, com venda de mão de obra para diárias ou de forma temporária para as campanhas ou serviços agrícolas.

A mecanização, para as famílias com condições, é limitada ao preparo da terra, que se faz cada vez mais com trator (aluguel por hora) ou com tração animal. Todos os outros tratos culturais são manuais, realizados na enxada e no facão. O capital produtivo é relativamente limitado e as cercas representam geralmente o investimento mais importante da propriedade.

Nesses últimos anos, a região Nordeste foi beneficiada por vários programas nacionais para a instalação de infraestruturas de acesso a luz e água. Contudo, ainda se encontram, frequentemente, comunidades sem acesso a água. A qualidade das estradas de terra é responsável pelo acesso irregular e, sobretudo no período chuvoso, constitui um obstáculo para o deslocamento até as infraestruturas de saúde e educação, e para o acesso ao mercado.

## 1.2 Os desafios para a agricultura familiar

No contexto descrito nos primeiros parágrafos, um conjunto de fatores são destacados como os mais limitantes no desempenho dos sistemas de produção, principalmente quando se observam as famílias em situação de maior vulnerabilidade:

- A disponibilidade de água, pela irregularidade e pelos baixos níveis das chuvas, conjugados com a intensa evapotranspiração, representa o elemento de risco maior para as atividades agrícolas. Por outro lado, o acesso à água para praticar a irrigação (por



captação das águas de chuvas ou bombeamento de águas subterrâneas) é geralmente fora do alcance da capacidade de investimento das famílias. Nessas condições, o recurso água na região semiárida torna-se o fator limitante principal para toda melhoria das atividades agrícolas. Essas condições colocam de fato o cultivo de sequeiro e seu manejo, geralmente extensivo, no centro da estratégia da família.

- A terra constitui outro limitante por vários motivos: o tamanho da área disponível por família é pequena e em diminuição em razão das divisões provocadas pelo espólio. Os solos são geralmente pouco profundos, vulneráveis à erosão, apresentam fertilidade de média a alta e taxas de matéria orgânica muito baixas (o que restringe ainda mais a capacidade de retenção de água). Isso se traduz também em um processo cada vez mais frequente de perda de terras, que chegaram a um ponto tão avançado de degradação que se tornaram incultiváveis. O Semiárido do Nordeste brasileiro é afetado em 63% de seu território por áreas suscetíveis à desertificação, sendo 10% delas consideradas em nível muito grave (MMA, 2005). Considerando o conjunto de fatores do contexto climático irregular, pequenas superfícies de terra, solos frágeis e práticas inadequadas, a disponibilidade de terra revela-se como outro elemento de estrangulação dos sistemas produtivos cada vez mais agudo na região.
- O uso dos recursos naturais se faz por meio de sistemas produtivos pouco diversificados e manejados com práticas que não são mais adaptadas às condições atuais. As técnicas de preparo do solo, com uso do fogo e do trator de forma descontrolada, acentuam a degradação da capacidade produtiva do solo. A inviabilidade das práticas atuais resulta dos fatos históricos apresentados na seção 1.1 e é a consequência de décadas de informação e assessoramento com base nos princípios da revolução verde, que se revelaram inadequados às condições semiáridas.
- As condições naturais e as práticas acima expostas traduzem-se por um declínio da produtividade, tanto dos cultivos, como da criação animal. Uma parte da produção é direcionada para o autoconsumo, outra é colocada no mercado e, muitas vezes, vendida em condições



pouco favoráveis ao produtor. Para a maioria das famílias, atingir um equilíbrio entre a garantia da segurança alimentar e a satisfação das necessidades financeiras torna-se uma equação difícil. A constituição de estoques é uma estratégia aleatória, aumentando a vulnerabilidade diante de imprevistos, o que impõe a descapitalização (venda de animais, geralmente) ou o endividamento com os comerciantes locais. Resulta disso um nível de renda anual muito baixo e uma limitada capacidade de investir para estruturar o capital produtivo da unidade familiar e financiar o custeio. Essas condições econômicas limitadas reduzem as perspectivas de poder permanecer no campo, principalmente para os jovens.

Os sistemas de produção da região semiárida, da forma como são conduzidos, estão em crise e alimentam processos ambientais degradantes, diretamente relacionados com o empobrecimento das famílias agricultoras, configurando um círculo vicioso de pobreza e degradação ambiental. O conjunto desses processos se traduz em perdas de terras agricultáveis, aumento da insegurança alimentar e diminuição das atividades econômicas locais e da renda dos agricultores. Em busca de condições mais favoráveis de sobrevivência, fluxos migratórios deslocam essas populações.

## 2. O Projeto Sertão

Ciente do contexto e de seus desafios, o Projeto Sertão foi elaborado e implementado com a perspectiva de valorizar o rico potencial dos recursos naturais e das famílias que vivem nessa região. Assim, procurou-se valorizar, expressar e desenvolver práticas de convivência com o Semiárido, com a ótica de contribuir para a definição de novos sistemas produtivos, que oferecem simultaneamente melhores condições de vida às famílias e novas práticas produtivas no uso dos recursos naturais de forma mais durável.

Para entender melhor a trajetória da ação, serão apresentados os principais conceitos e princípios, elementos norteadores da implementação. Esses elementos são, portanto, as chaves de leitura do projeto e guiaram a elaboração do presente trabalho. Em seguida, serão descritas as principais características e as ferramentas utilizadas.

### 2.1 Alguns conceitos orientadores



Esses princípios se expressaram e se afinaram ao longo do trabalho. Eles mostram o posicionamento e as orientações dadas pela equipe de gestão do Projeto Sertão.

#### a) O combate à pobreza no meio rural

Habitualmente, a pobreza é vista apenas como um conjunto múltiplo e variado de carências. No entanto, é preciso lembrar que os afetados são também dotados de potencialidades e habilidades, tanto em termos humanos, quanto ambientais. Nesse sentido, a pobreza deve ser vista como “privação de capacidades”, nas palavras de Amartya Sen (2000). “Para combatê-la, portanto, as políticas devem ultrapassar ações intermitentes, atomizadas e setORIZADAS. Só uma abordagem sistêmica e multidimensional pode superar suas deficiências crônicas e estimular as potencialidades e habilidades” (ARAÚJO et al., 2012a).

Existe, atualmente, um contexto diferente para a redução da pobreza, quando comparado à situação anterior, à crise dos aumentos dos preços agrícolas de 2006-2008. Essa crise evidenciou e, em certos casos, contribuiu para criar mudanças em pelo menos quatro âmbitos: os mercados, a governança, o meio ambiente e o discurso convencional sobre desenvolvimento rural e redução da pobreza. A crise serviu, então, para dar grande destaque para uma questão que não suscitava tanta atenção. Há uma crescente escassez dos recursos naturais que são a base da produção agropecuária: terra agricultável e água, em primeiro lugar; e, também, pastos, estoques pesqueiros e florestas. Essa escassez corre o perigo de ser fortemente acentuada pelas mudanças climáticas. A questão dos recursos é um fator que reforça a probabilidade de que os preços agrícolas se mantenham altos. Ao mesmo tempo, essa situação põe em relevo a necessidade premente de preservar essa base de recursos, o que anteriormente era apenas a reivindicação de “alguns sonhadores”. Tais acontecimentos mostraram, ou lembraram, que o crescimento do setor agrícola baseado em práticas sustentáveis é a chave para o desenvolvimento rural e, em particular, para o combate à pobreza rural.

#### b) O protagonismo

Tratando-se de combate à pobreza no meio rural, as famílias agricultoras de comunidades rurais e de assentamentos de reforma agrária devem ser consideradas como as principais protagonistas



do processo e das ações a serem desenvolvidas. São caracterizadas, como demonstrado em muitos estudos, por serem multifuncionais e pluriativas. Essas qualidades fortalecem também uma abordagem multidimensional, bem como estratégias que agregam suas potencialidades, seus saberes e seus fazeres; e proporcionam diversas ações, capazes de combinar interesses e criar condições para financiamentos de projetos inovadores, no âmbito social e produtivo.

#### c) Os sistemas produtivos como porta de entrada

Ficou definido que o conjunto das atividades produtivas realizadas pela família, ou seja, o sistema produtivo, seria o ponto de partida da análise da experiência. Entendeu-se que esta seria a melhor maneira de manter uma visão do conjunto da unidade familiar e de evitar, por exemplo, a assimilação do termo ambiental com apenas temas específicos, tais como a reserva legal dos assentamentos ou o desmatamento.

A lógica dessa escolha é de que o sistema produtivo tem como base um conjunto de recursos naturais (solos, vegetação, água, material genético, sementes, etc.) e é necessário gerir o sistema de maneira que esses recursos sejam conservados, em uma perspectiva de uso produtivo e durável. Somente uma opção desse tipo permite entender questões como a relação que existe entre a caatinga e o roçado, ou que a caatinga só será preservada nas unidades familiares se ela é plenamente incorporada ao sistema produtivo. Essa conexão entre as diferentes atividades e os diversos espaços do sistema permite também acompanhar a lógica que o agricultor põe em prática de forma espontânea, nas suas atividades cotidianas.

#### d) A agroecologia

De acordo com Araújo et al. (2012a), no contexto de intervenção do Projeto Sertão, a agroecologia é assumida como uma resposta à atual crise ecológica e social na produção, na circulação e no consumo de alimentos (SEVILLA GUZMÁN, 2006). A abordagem agroecológica não se limita apenas ao estabelecimento de agroecossistemas sustentáveis e mais resilientes ao fenômeno da seca. Trabalha-se também na visão apresentada por Gliessman (2001), na qual a perspectiva agroecológica deve favorecer uma ação social coletiva muito além da unidade produtiva familiar, buscando



a sustentabilidade e a intensificação dos sistemas alimentares (ARAÚJO et al., 2012a). Em âmbito nacional, o Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, traduz a vontade de fortalecer a implementação e a difusão das práticas agroecológicas. A lei visa orientar e apoiar a ação dos agricultores, de modo a produzir alimentos em maior quantidade e com melhor qualidade, de forma sustentável, sem agredir a saúde dos consumidores e o meio ambiente.

e) Um tripé estratégico para a leitura dos sistemas produtivos

A partir do enfoque agroecológico, alguns elementos são geralmente utilizados para analisar os sistemas produtivos do sertão nordestino. Dentre eles, três se destacam:

- *A gestão da biodiversidade* – Vários mecanismos de adaptação aos ecossistemas do Semi-árido são encontrados nas diferentes espécies nativas, de forma isolada ou com base em diferentes combinações. Essa grande diversidade que caracteriza a caatinga se traduz em inúmeras estratégias biológico-evolutivas (baseadas na complementaridade e nas sinergias) que permitem uma eficiente valorização dos recursos abióticos (água, nutrientes e radiação solar) de extrema heterogeneidade ambiental. Os agroecossistemas tradicionais desse ambiente organizam, no espaço e no tempo, essa abundância de espécies (nativas e exóticas), por meio de práticas de manejo, deliberadamente orientadas para otimizar a eficiência produtiva, a estabilidade e a resiliência dos sistemas. Essas práticas fazem com que o uso intensivo dos recursos da biodiversidade exerça um papel fundamental nas estratégias produtivas tradicionais. Quanto maior a diversidade genética, maior a capacidade de adaptação às condições locais e, em particular, a uma convivência com os estresses ambientais. Nessa perspectiva, a conservação e a gestão otimizada dos recursos da biodiversidade se destacam como condições essenciais para a reprodução dessa estratégia e o alcance de níveis mais altos de produtividade e de maior estabilidade para enfrentar as irregularidades climáticas.
- *Os nichos de alta produtividade* – A heterogeneidade ecológica coloca à disposição das famílias ambientes distintos para realizar atividades produtivas, entre eles as áreas com



alto potencial de produtividade. Elas representam, geralmente, uma pequena porção do espaço disponível e são fruto de uma combinação entre um ambiente com melhores potencialidades ou vantagens comparativas (os arredores de casa, ou os baixios) e investimentos específicos (acesso a água, cerca, uso mais intensivo de esterco). Desses espaços, a família garante, geralmente, uma parte significativa da sua renda e da sua segurança alimentar. Além disso, esses recintos cumprem a função de reservatório das espécies da flora e da fauna que eles abrigam.

- *A constituição e o manejo de estoques* – Ante a irregularidade das condições de pluviometria e a baixa capacidade de retenção de água dos solos, a vegetação nativa desenvolveu capacidades de armazenar água, nutrientes e energia. Nas regiões semiáridas, os sistemas de produção buscam desenvolver estratégias semelhantes com o intuito de constituir estoques de recursos (hídricos, de forragens, alimentos, sementes, capital) para acúmulo nos anos regulares e atenuação das perturbações sofridas em anos de condições pluviométricas desfavoráveis (escassez ou, em certos anos, excesso).

#### f) A intensificação sustentável

Os processos de intensificação agrícola baseados na construção de sistemas *high-input, high-output* entraram, há alguns anos, em uma fase de declínio progressivo da produtividade. Isso foi particularmente evidenciado no clima semiárido, devido às características dos solos conjugadas às incertezas do clima. Ao mesmo tempo, esse tipo de agricultura mostra sinais cada vez mais fortes de efeitos negativos sobre os recursos que sustentam a atividade agropecuária (degradação dos solos e de lençóis freáticos, perda da agrobiodiversidade, poluição). A perspectiva de maior demanda por alimentos, em um contexto de crescente escassez e degradação dos recursos naturais e energia, aponta para um novo enfoque. Está se generalizando a ideia de que é necessário um enfoque mais sistêmico, que permita a conservação e, quando necessário, a restauração da base de recursos naturais e aumente a capacidade de resistência dos sistemas agrícolas diante das variações e mudanças climáticas. A intensificação sustentável destaca-se como uma resposta pertinente e articulada em torno de três eixos:





- o manejo dos recursos deve ter um enfoque sistêmico, incluindo a perspectiva agroecológica e o uso mais seletivo dos insumos externos;
- novas práticas não podem ser universais e os sistemas devem ser construídos em função das especificidades de cada contexto;
- devem-se aproveitar os conhecimentos tradicionais dos agricultores, vinculando-os aos conhecimentos científicos.

Ao usar o termo sustentabilidade neste documento, entende-se que abrange simultaneamente e de forma indissociável o campo social, o econômico e o ambiental.

#### g) A inovação

A intensificação sustentável e a necessidade de mudar os mecanismos requerem a identificação e a construção de novas práticas e novos hábitos para formar sistemas adaptados à realidade atual e aos desafios encontrados.

A equipe atentou-se à criação de condições favoráveis para identificar e desenvolver inovações, indispensáveis na definição de novas alternativas. Os processos deram-se sempre de forma coletiva, com ampla participação dos agricultores e de parceiros com competências específicas.

#### h) Contextualização

Os conhecimentos e as práticas locais foram o ponto de partida na definição e na implementação de todas as atividades. Considerando a atuação do Projeto Sertão em oito territórios e seis estados, a contextualização foi uma prática sistemática para propor soluções coerentes e adaptadas à grande diversidade encontrada na área de trabalho. Foi proposta uma nova abordagem ao hábito comum na região de divulgar pacotes padronizados e universalizados.

Essa contextualização se deu também na área de abrangência temática, definida em conformidade com as realidades quotidianas de uma unidade familiar que deve produzir, transformar e comercializar. Por esses motivos, o Projeto se organizou para abranger todos esses níveis, fortalecendo as formas de organização das famílias.



## 2.2 Apresentação geral do projeto

O Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido (Projeto Sertão) é financiado pela doação de US\$ 5.943.000 do GEF (GEF-FSP-002-BR), com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), na qualidade de órgão de execução do GEF, e tendo o Ministério de Desenvolvimento Agrário como órgão líder, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

A área de atuação do projeto corresponde à área do Projeto Dom Helder Camara (PDHC) e abrange oito territórios<sup>1</sup>, localizados na parte semiárida de seis estados do Nordeste: Ceará (Sertão Central e Inhamuns), Paraíba (Sertão do Cariri), Pernambuco (Sertão do Pajeú e Cariri), Piauí (São João do Piauí), Rio Grande do Norte (Sertão do Apodi) e Sergipe (Sertão Sergipano). O público beneficiário é de 15.600 famílias de agricultores familiares em situação de pobreza, em assentamentos da reforma agrária e comunidades de agricultores familiares e comunidades quilombolas. Para fins de implementação, os beneficiários estão organizados em grupos de interesse, por tema trabalhado.

O Projeto Sertão iniciou suas atividades em 2007 e foi pensado como uma iniciativa que viria complementar o PDHC<sup>2</sup>, à época em atividade há cinco anos, também financiado pelo FIDA, atuando nos mesmos territórios e incorporando questões ambientais globais. O Projeto visa aumentar o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida em comunidades afetadas pela degradação das terras. Esses problemas de degradação dos recursos naturais, e em particular dos solos, eram identificados pelo trabalho com enfoque agroecológico que o PDHC estava realizando havia alguns anos. O documento de desenho do Projeto, elaborado em 2003/2004, destacou a problemática de degradação de terras que afetava o Semiárido da região Nordeste. Os tipos principais de degradação de terras e suas causas principais mencionadas no relatório são os seguintes:

**1** O PDHC define territórios como “espaços socialmente utilizados em um contexto ambiental, no qual as relações sociais, econômicas, políticas e culturais estão mediadas por características que são reconhecidas pelas pessoas no seu interior” (PDHC, 2006). Em vários casos eles se inserem e nos Territórios da Cidadania.

**2** O Projeto Dom Helder Camara foi aprovado pelo FIDA em dezembro de 1998. O contrato de empréstimo foi assinado em outubro de 2000, tendo sido declarado efetivo em dezembro daquele ano. O Projeto iniciou as primeiras atividades de campo em fins de 2002. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), foi a instituição do Governo Federal responsável pela execução. As atividades financiadas pelo empréstimo foram encerradas em 30 de junho de 2010.



- i) erosão causada principalmente pelo desmatamento, sobrepastoreio e uso de práticas agrícolas inapropriadas;
- ii) elevação do lençol freático pela excessiva irrigação;
- iii) salinização produzida pela irrigação;
- iv) diminuição do conteúdo de matéria orgânica do solo, causado por práticas agrícolas como a queima; e
- v) desmatamento para o uso agrícola e pecuário das terras.

Esses problemas e as ameaças ambientais reduzem o potencial do sertão de fornecer serviços ambientais, incluindo: (i) proteção da biodiversidade, relacionada principalmente com a conservação da caatinga e o potencial de uso de pastagens, frutas nativas e plantas medicinais; (ii) sequestro de carbono; e (iii) proteção de bacias, associada à redução da sedimentação e ao controle das enchentes.

Portanto, definiu-se como objetivo geral do Projeto minimizar as causas e os impactos negativos da degradação das terras e da integridade do bioma caatinga, por meio da implementação de sistemas sustentáveis de uso da terra. O propósito do projeto é contribuir, como uma ação complementar ao PDHC, para a melhoria do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida das comunidades de seis territórios afetados pela degradação de terra.

A estratégia do projeto baseou-se na inserção da execução do próprio PDHC, o que permitiria aplicar estratégias bem-sucedidas, especialmente na promoção de processos educativos, no fortalecimento do capital social, na melhoria das capacidades de produção e comercialização e na equidade de gênero. Além disso, o novo projeto se complementaria com a estratégia do PDHC, incorporando a dimensão ambiental às dimensões sociocultural e econômica, que representavam os eixos principais do PDHC, contribuindo para uma consideração multidimensional no combate à pobreza. Uma proposta do Projeto Sertão foi a geração de referências para políticas públicas de combate à degradação de terras que incorporam uma visão global.



Para atingir seus objetivos, as atividades do Projeto foram organizadas em quatro componentes:

- Componente de Desenvolvimento de Capacidades para o manejo sustentável de terras (51% do orçamento). Este componente visa o desenvolvimento de uma “visão” ou “cultura coletiva” que enfatize a proteção dos recursos naturais e a prevenção da degradação das terras.
- Componente de Incentivos Ambientais (23,7% do custo), que pretende montar um sistema de incentivos financeiros para apoiar a provisão de serviços ambientais e, mais amplamente, a adoção de práticas sustentáveis de manejo de terras.
- Componente de Monitoramento e Avaliação do Projeto (13% do orçamento), responsável pela implementação e manutenção de um sistema de monitoramento físico e financeiro, monitoramento das atividades cotidianas do projeto, e o monitoramento dos impactos do projeto.
- Componente de Gestão do Projeto e Disseminação das Informações (14,7% do orçamento).

O modelo de implementação do Projeto Sertão, sendo incorporado à gestão do Projeto Dom Helder Câmara, baseou-se na contratação de entidades parceiras (ONGs, cooperativas de serviço, universidades) para executar planos de ação, definidos a partir dos Planos Operativos Anuais, preparados com os beneficiários.

Os temas principais nos quais o Projeto atuou são os seguintes: algodão em consórcios agroecológicos, manejo da caatinga, hortas e pomares, que foram os mais importantes em função do número de grupos e famílias envolvidas. Foram trabalhadas, também, a elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos da Reforma Agrária (PDAs/PRAs) e a educação ambiental. O Projeto apoiou, com financiamento não reembolsável, a implementação de projetos (FIA) que geram ganhos ambientais, tais como aquisição de ecofogões e biodigestores, implementação de parcelas de manejo da caatinga, apoio à meliponicultura, apoio a práticas conservacionistas de manejo do solo por meio do uso da tração animal e instalação de unidades bioágua familiar.



Embora o presente trabalho de sistematização esteja focado nos temas mais específicos do Projeto Sertão, os processos e resultados aqui apresentados são fruto do trabalho indissociável do binômio Projeto Sertão – PDHC e das diversas parcerias que eles permitiram estabelecer.

### 2.3 As principais ferramentas de implementação

Cabe mencionar que nem todas as ferramentas foram elaboradas pelo Projeto, mas foram desenhadas ao longo da implementação, em conformidade, nos seus formatos ou nos seus usos, com a metodologia e os princípios do Projeto. Essas ferramentas foram a base de atuação das equipes permanentes de assessoria técnica.

Um primeiro conjunto de ferramentas foi elaborado para fins de formação. O fortalecimento de capacidades representou a maior parte do orçamento do Projeto Sertão, destacando assim a importância com a qual esse tema foi considerado. Os princípios de base definiram que:

- i) o aprendizado deve ser realizado numa área produtiva em funcionamento;
- ii) a experimentação deve ter um papel central no processo de formação;
- iii) os participantes são estimulados a aplicar nas suas unidades familiares os ensinamentos colhidos nos eventos de capacitação;
- iv) a linguagem dos eventos deverá ser simples, e o aprendizado será baseado, sempre que possível, na prática.

A formação comporta dois tipos de eventos: Encontros de Aprendizagem e Seminários Territoriais de Planejamento, Monitoramento e Avaliação. Também foram organizadas várias visitas de intercâmbio, que “constituem uma [...] valiosa ferramenta, na qual os(as) agricultores(as), de maneira espontânea, podem comparar suas próprias experiências com as de outros, em um processo prático e interativo” (PDHC, 2004). O Projeto tem incentivado e financiado a realização desses intercâmbios em complemento aos cursos. Vários deles foram realizados nas unidades demonstrativas.

Seguindo o princípio do aprendendo-fazendo, um instrumento importante na metodologia de formação são as unidades demonstrativas, ocasionando a observação e a experimentação. Essas



áreas constituem um espaço de aprendizagem intensiva e de construção coletiva do conhecimento, onde novas práticas introduzem e afinam as inovações propostas. Elas são implantadas em unidades familiares, com o apoio financeiro do Projeto, que garante a aquisição e a realização dos investimentos necessários (por exemplo, no caso do manejo da caatinga, financiamento da cerca para 1 ha pelo menos e apoio para realização dos trabalhos iniciais de raleamento, rebaixamento). Isso permite que os próprios agricultores, com o auxílio das equipes de AT e das diversas entidades que foram mobilizadas (universidades, Embrapa), desenhem soluções e práticas calçadas à realidade local. Esses espaços de aprendizagem intensiva e de construção de conhecimento são motivos para a realização de intercâmbios e de capacitações.

As atividades definidas da forma descrita acima podem ser de vários tipos. Existem eventos de capacitação que fazem parte das ferramentas tradicionais da assessoria técnica. O Projeto utiliza também outros instrumentos, tais como os intercâmbios, em que a informação circula entre agricultores.

É importante citar os “fundos” para financiamento de investimentos sociais, produtivos e ambientais (FISP), utilizados pelo PDHC e pelo Projeto Sertão. Esses fundos são acessíveis por meio de um processo de elaboração do “projeto”, considerado como um processo de armação, que requer momentos de reflexão coletiva, busca de informação pertinente, etc. Uma vez aprovado esse “projeto”, os recursos são geridos diretamente pela organização comunitária, que precisa se capacitar para essa tarefa. Assim, a implementação das atividades, que geralmente requer compra de materiais, implementos, etc., assim como a



### **A formação em algodão em consórcio agroecológico**

comporta seis módulos (de 2 dias cada), que devem acompanhar o ciclo do roçado desde a preparação da terra até a colheita e comercialização. Além disso, inclui-se explicitamente o tema do fortalecimento das organizações de agricultores, que deverão assumir uma série de tarefas ligadas à comercialização nos mercados orgânicos e justo e, de forma mais ampla, à certificação das unidades produtivas. Além da realização dos módulos, são organizados seminários de avaliação nos territórios e nas comunidades.



prestação de contas, são de responsabilidade da organização local beneficiada. São também exigidos relatórios narrativos e financeiros elaborados com a participação das famílias envolvidas.

O modelo de gestão do Projeto é o reflexo, a concretização do debate e das pressões exercidas pela sociedade junto ao Estado, cujo intuito é permitir uma gestão descentralizada, participativa e democrática, rompendo com as velhas práticas clientelistas, assistencialistas e paternalistas, e criando novas institucionalidades, que abram espaço para a sociedade pensar políticas, programas e projetos focados em demandas e objetivos claros das populações rurais excluídas de toda e qualquer política pública.

Destaca-se que o Projeto adotou um processo de planejamento ascendente, no qual as comunidades realizam um Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), que embasa Planos Operativos Anuais (POA). Assim, o processo de planejamento com as comunidades passa a ser o foco da prestação de serviços na assessoria técnica às famílias agricultoras, integrando os contratos de ATP para o ano subsequente.

Outra inovação no modelo de gestão foi a adoção do enfoque territorial, compreendido como espaço socialmente utilizado em um contexto ambiental e cultural, no qual as relações sociais, econômicas, políticas e culturais estão mediadas por características que são reconhecidas pelas pessoas no seu interior. Como consequência, foram criados comitês territoriais e unidades de supervisão locais. Um exercício de descentralização coordenada, com planejamento ascendente desde as comunidades e territórios, que permitiu a participação efetiva das famílias e um bom controle social.

### **3. Como a estratégia do Projeto Sertão se traduziu no campo?**

O projeto atuou na definição e implementação de diversas iniciativas, entre as quais foram escolhidas duas, que foram avaliadas como as mais representativas para realizar o presente trabalho. Trata-se do algodão em consórcio agroecológico e das hortas e pomares.

A escolha dessas duas frentes de trabalho permite abordar o tema da convivência com o Semiárido por meio das duas vertentes principais: com cultivo de sequeiro e com o acesso à água para irrigação.



## 3.1 O consórcio do algodão agroecológico

### 3.1.1 Alguns aspectos históricos

Do século XIX até a década de 1980, o algodão mocó (*Gossypium hirsutum Marie galante*) fez parte do roçado de sequeiro e adaptou-se bem às características do Semiárido. Essa cultura comercial, a primeira da região, foi de grande importância para a geração de renda e a alimentação dos animais (restos culturais e caroço). O algodão mocó era produzido pelos agricultores familiares nos roçados, em regime de meia e terça<sup>3</sup> com os fazendeiros, que, por sua vez, assumiam a separação do algodão em caroço e pluma nas usinas de beneficiamento. Essa forma de produção deixou de ser viável por vários motivos:

- i) mudança de relação entre agricultor e fazendeiro, em razão de o Estatuto da Terra<sup>4</sup> dispor que, em regime de arrendamento da terra, a produção só pode ser comprometida em no máximo 20%;
- ii) redução progressiva da produtividade pelo uso das queimadas e do cultivo sem práticas conservacionistas;
- iii) mudança das condições de mercado e, finalmente,

<sup>3</sup> Pagamento de metade ou de um terço da produção auferida.

<sup>4</sup> Criado por lei em novembro de 1964.



### Os agricultores multiplicadores

A partir de 2010, foi definido que seria necessário incorporar os serviços de agricultores “multiplicadores”, com disponibilidade e interesse, que teriam como função acompanhar as áreas plantadas com o “consórcio do algodão agroecológico” na sua respectiva comunidade ou assentamento. Eles devem poder assumir um conselho técnico de base, detectar problemas e servir de elo com a equipe técnica do território. Os “multiplicadores” recebem uma ajuda de custo para essa função.





- iv) chegada do bicudo do algodoeiro<sup>5</sup>, que demandou o uso intensivo de defensivos químicos, aumentando, portanto, os custos de produção, o que provocou a derrocada final desse modelo.

Esta situação fragilizou a viabilidade das unidades familiares da região, que não encontraram um cultivo de renda que substituísse a do algodão. Vale a pena lembrar que o algodão foi, de certa forma, o cavalo de Troia, que introduziu na região o “pacote” técnico (monocultivo, uso de fertilizantes comerciais, inseticidas, herbicidas) ao qual ele estava ligado, pacote que se expandiu aos outros cultivos (milho e feijão principalmente) e mostrou, ao longo dos anos, seus limites e uma viabilidade tanto econômica como ambiental aleatória ao contexto do sertão. Nas entrevistas com os(as) agricultores(as), é frequente ouvir relatos acerca dos danos e das intoxicações sofridas pelos trabalhadores que faziam a aplicação de produtos químicos.

Neste cenário, alguns atores sociais envolvidos com o tema da sustentabilidade achavam que a resposta a essa situação deveria vir por meio de um novo caminho. Nos anos 1980-1990 a organização não governamental Esplar (CE), com a Associação de Desenvolvimento Educacional e Cultural de Tauá (ADEC) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tauá, iniciaram um trabalho de resgate da cultura do algodão em bases agroecológicas. Com paciência e persistência, foram desenvolvendo uma proposta técnica que permite a convivência com as pragas e, ao mesmo tempo, não degrada os recursos naturais que constituem a base da produção. Esta proposta foi batizada de “consórcio do algodão agroecológico” (LIMA, 2005).

Buscando aumentar a renda do consórcio e potencializar a qualidade do produto, o Esplar entrou em contato com os mercados alternativos, e foi assim que se iniciou uma parceria com a empresa francesa Veja no ramo Fair Trade. Graças a essa articulação, o preço obtido pelo produto cresceu bastante, chegando a valores que representam o dobro daquele do mercado convencional (LIMA, 2008).

No ano de 2008, após uma reorganização da sua estratégia de implementação, o Projeto Sertão optou por escolher alguns temas para trabalhar a questão do combate à degradação de terras. Os temas escolhidos respondiam a questões e demandas concretas levantadas pelas famílias. Foi

---

<sup>5</sup> O bicudo (*Anthonomus grandis*) é um inseto que destrói a maçã foral do algodão nas últimas semanas do cultivo. Nativo do México, o primeiro relato oficial de sua ocorrência no Brasil data de 1983. Em poucos anos ele se espalhou pelo país inteiro.



assim que o PDHC e o Projeto Sertão articularam a assinatura de um convênio com a Embrapa Algodão e o Esplar. Ele tinha como principal objetivo a introdução do algodão agroecológico nos territórios de atuação do Projeto Sertão. A proposta se articulou em torno dos seguintes princípios:

- uso de técnicas de base agroecológica, incluindo práticas de conservação e manejo da fertilidade dos solos;
- fortalecimento da estratégia de integração lavoura-pecuária;
- estratégias de convivência com o bicudo do algodoeiro e outras pragas;
- associação da produção de alimentos (para as famílias e os rebanhos) e da produção destinada à venda;
- inserção do algodão em pluma em mercado diferenciado, com valor agregado e de acordo com a conformidade orgânica;
- fortalecimento da gestão social local e territorial sobre os processos de produção, certificação orgânica e comercialização.

### *3.1.2 Ao centro da proposta: a assistência técnica e a formação*

No decorrer dos anos, um dispositivo de Assessoria Técnica Permanente (ATP) específico, que abrange todos os níveis de intervenção, foi aperfeiçoado. Na forma mais avançada, ele é composto pelo agricultor multiplicador, que acompanha os agricultores da comunidade/assentamento, pelo técnico da entidade de ATP, que acompanha várias comunidades/assentamentos, pelo assistente de campo do Projeto, vinculado à Unidade Local de Supervisão do Projeto, e por um técnico especializado, geralmente contratado pela Embrapa ou pelas cooperativas locais, ambos atuando em nível de território. Essa equipe territorial recebe permanentemente apoio regular para as capacitações, para visitas de campo de rotina ou para atender a uma solicitação específica dos especialistas da Embrapa, do Esplar e dos responsáveis da Unidade de Gestão do Projeto Sertão.



Como ferramenta principal do dispositivo de ATP, foi construída uma estratégia de formação por intermédio da experimentação, que aborda todos os aspectos dos princípios acima mencionados, acompanhando o ciclo do roçado desde a preparação da terra até a comercialização.

O processo de formação é intenso e estruturado em seis módulos de dois dias cada um (ver detalhes no Box da página seguinte). Alterna práticas de campo com discussões, exposições, vídeos, intercâmbios, acompanhamento técnico, capacitações pontuais. Os processos de formação resultam na implantação de parcelas de roçados experimentais que propiciam uma reflexão a partir da prática. Além dos aspectos técnicos, ligados à implantação dos consórcios, a formação inclui também temas como o descaroçamento (separação do caroço da pluma), a certificação orgânica, a gestão e organização para a comercialização, entre outros.

As equipes do dispositivo de ATP acima apresentadas realizam regularmente formações territoriais em uma comunidade/assentamento de referência. Participam dessa ação os agricultores-multiplicadores, técnicos de ATP e de campo e mobilizadores sociais. Após essa formação referencial territorial, os técnicos de ATP replicam os módulos da formação em cada grupo de agricultores. Essa formação é chamada de local. A lógica é a mesma, ou seja, a geração de conhecimentos das formações advém da experimentação. Durante as visitas a campo, ao escutar os agricultores envolvidos com o cultivo de algodão em consórcio, percebe-se um alto nível de apropriação e de compreensão do processo, um discurso muito claro, completo e estruturado. Isso mostra, sem dúvida, que os agricultores não foram apenas os receptores do conteúdo da assessoria técnica e do processo de capacitação. Eles foram atores, participantes efetivos da construção desses processos.

### Desdobramento da formação

Um dos temas discutidos durante a formação foi a conservação do recurso solo, tendo em vista os problemas provocados pelo uso do trator na preparação do solo. Essa prática se alastrou muito nesses últimos anos, ocasionando problemas de várias ordens: i) compactação acentuada, devido ao



uso de implementos pesados e inadequados; ii) revolvimento excessivo<sup>6</sup>, com erosão conseqüente, e iii) dependência em relação à disponibilidade do trator para realizar o trabalho no momento oportuno.

Na busca de práticas de conservação do solo, uma forma de enfrentar esses problemas era voltar a usar a tração animal. Isso tem dado origem à elaboração de projetos de Fundo de Incentivo Ambiental (FIA), que financiaria a compra de animais, arreios, etc. O compromisso dos beneficiários seria usar a tração animal para realizar um preparo de solo de boa qualidade, utilizando a aração seguindo as curvas de nível. Esse tipo de “projeto” foi batizado de “FIA de práticas conservacionistas de manejo do solo através do uso da tração animal”.

### 3.1.3 A produção de alimentos e a geração de renda

Para monitorar o desempenho de cada roçado familiar, estabeleceu-se, desde 2009, o monitoramento e a avaliação<sup>7</sup> do desenvolvimento das ações e resultados. A fim de registrar, armazenar e processar essas informações, um “banco de dados” foi criado. A seguir são apresentados alguns resultados obtidos a partir do estudo realizado por Araújo et al. (2012b).

É possível observar na Tabela 1 como a variabilidade pluviométrica interfere diretamente no desempenho dos roçados de

<sup>6</sup> Devido ao peso dos implementos e ao tipo de grade aradora traçada, sem controle de profundidade de trabalho.

<sup>7</sup> Em 2010 foi iniciada uma pesquisa participativa para o desenvolvimento dos consórcios agroecológicos, no intuito de propiciar subsídios para aprimorar as técnicas implementadas e, portanto, as formações.



## Roteiro de formação

**Módulo 1** – Prática de preparo da terra, acompanhando as curvas de nível, com plantio de mudas de espécies perenes e enleiramento de garranchos. Reflexão sobre agroecologia e agricultura sustentável.

**Módulo 2** – Composição dos consórcios: reflexão sobre a integração de cultivos, os efeitos que um pode causar no outro e que contribuições trazem ao equilíbrio com o meio ambiente.

**Módulo 3** – Manejo inicial das diversas culturas do consórcio, incluindo desbaste, capina, aplicação de biofertilizante e outras práticas.

**Módulo 4** – Monitoramento de insetos e doenças. O monitoramento de pragas muda a forma de o agricultor se relacionar com os insetos.

**Módulo 5** – Formação nos temas de certificação orgânica, organização da colheita, processos pós-colheita e comercialização.

**Módulo 6** – Formação sobre a qualidade da colheita. São abordados também os resultados da certificação orgânica, as questões levantadas pelo monitoramento e as medidas de enfrentamento das não conformidades.

Fonte: SANTIAGO et al., 2013.



sequeiro de base familiar. Observa-se que em 2010, quando a estiagem foi marcante, a produtividade média dos roçados foi bem menor. Além do volume de precipitação, a distribuição espacial é outro fator muito importante. Em 2011, quando a chuva foi bem distribuída, a produtividade foi bem superior a 2009, que teve chuvas mais concentradas.

A evolução do número de famílias envolvidas com essa produção foi multiplicado por aproximadamente 3,5 em três anos, mostrando o grande interesse que a proposta está suscitando.

**Tabela 1 – Evolução dos consórcios entre os anos de 2009, 2010 e 2011.**  
Territórios Inhamuns (CE), Sertão Central (CE), Apodi (RN), Cariri (PB), Pajeú (PE), Araripe (PE)

Parâmetros de evolução	2009	2010	2011
Quantidade de famílias cadastradas	138	524	678
Quantidade de famílias que produziram	118	91	401
Área plantada (ha)	90	67	236
Produção de pluma de algodão (kg)	5.485	3.363	26.040
Produtividade média dos consórcios (kg/ha)	688	288	1.058
Valor bruto da produção média/ ha (R\$)	R\$ 580	R\$ 452	R\$ 1.506
Valor bruto da produção nos consórcios (R\$)	R\$ 45.537	R\$ 33.355	R\$ 333.346
Média Pluviométrica (mm)	1.123	325	823

Fonte: ARAÚJO et al. (2012b)

A tabela revela também que a média do valor bruto da produção por hectare, em 2011, foi de R\$1.506. Esse rendimento é mais que o dobro da média geralmente estimada para a região. Do ponto de vista econômico, os valores acima apresentados destacam a capacidade do sistema de



garantir uma renda que os próprios agricultores entrevistados no Rio Grande do Norte qualificam de muito satisfatória e suficiente para poder projetar boas perspectivas para a família.

É preciso mencionar que a venda da pluma de algodão representa de 30 a 50% do valor total da produção/ha. Esse aspecto econômico ligado ao algodão não deixa de ter um peso decisivo, e explica, em grande parte, o aumento, a cada ano, da lista de famílias cadastradas. A atração pelo ganho econômico é o que aparece como o mais forte para convencer as famílias que ainda não produzem o algodão em consórcio. Contudo, depois de ter apreciado diretamente os outros benefícios que traz o consórcio, vários são os agricultores que afirmam que eles não deixariam a prática do consórcio agroecológico, mesmo sem a presença do algodão no sistema.

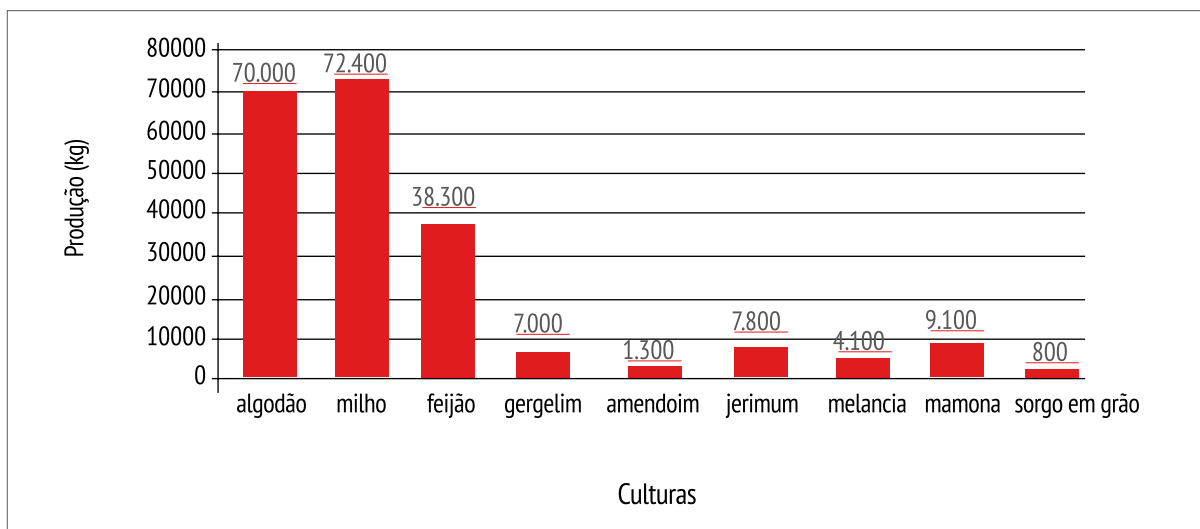
No Gráfico 1, observa-se que, nos roçados de sequeiro, o milho (*Zea mays*) e o feijão (*Vigna unguiculata*), ocupam maior espaço para a produção de alimentos, pois fazem parte da base nutricional dos agricultores familiares nessa região. Além do mais, uma parte da produção do milho é destinada para a alimentação dos animais. O feijão alimenta as famílias o ano todo e também contribui com os restos culturais para a alimentação animal (ARAÚJO et al., 2012b).

Neste sentido, o roçado se confirma como uma importante estratégia de busca da soberania alimentar das famílias agricultoras ao produzir e estocar os alimentos que são a base de sua alimentação.

Ainda no Gráfico 1, aparecem culturas que alimentam as famílias, como jerimum (*Cucurbita spp*) e a melancia (*Citrullus vulgaris*), bem como culturas que são destinadas, totalmente ou boa parte delas, ao mercado, por exemplo, a mamona (*Ricinus communis L.*), o gergelim (*Sesamum indicum*) e o amendoim (*Arachis hypogaea L.*) (ARAÚJO et al., 2012b).



Gráfico 1 – Produção (Kg) das principais culturas de 230 ha de consórcios em 2011



Fonte: ARAÚJO et al. (2012b).

Observamos, além disso, que o roçado no qual se encontram, habitualmente, “apenas” a dupla milho-feijão passou a ser um espaço de grande diversidade de espécies. Devido às possibilidades e à criatividade dos produtores, encontram-se as mais diversas combinações de associação, sendo frequente encontrar parcelas cultivadas com cinco ou seis espécies, podendo chegar, em alguns casos, a oito espécies. Essa diversificação, além de se refletir na alimentação e na renda da família, constitui uma estratégia de gestão do risco agrícola bastante pertinente e adaptada. Ao falar de risco entende-se o risco climático, mas também os riscos relacionados às pragas e doenças.

### Alguns resultados econômicos

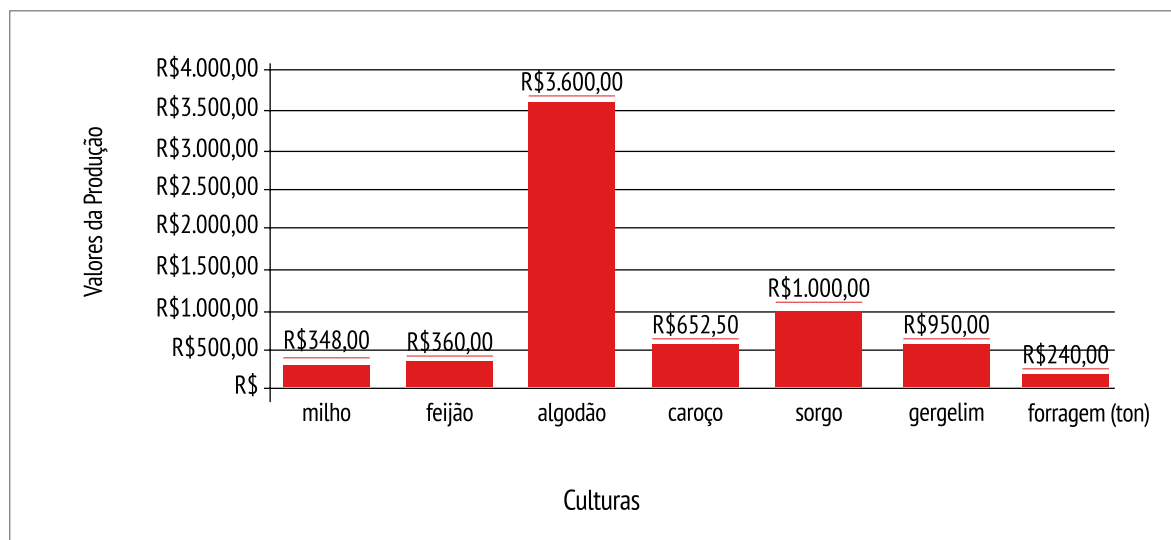
Apresenta-se o caso da família de Nésio, do município de Olho D’Água do Borges (RN). Em 2011, eles plantaram o algodão agroecológico consorciado com alimentos e plantas forrageiras em uma área de 1,9 ha. O Nésio e membros da família cuidaram do roçado com mão de obra própria e também com dias de serviço contratados, conforme relata Araujo et al. (2012b):

Em relação às despesas foram contabilizados 57 dias de trabalho, totalizando R\$1.425 (3,5 dias para preparar a terra, os demais dias foram direcionados para o manejo e a colheita das culturas). Além disso, foram utilizados 43 kg de sementes diversas, uma parte doada pela associação e outra do banco de sementes do próprio agricultor, totalizando um valor de R\$344; e a confecção do biofertilizante (R\$ 21). O valor total dos custos de produção foi de R\$2.045, dos quais 70% constituídos pela mão de obra, na sua quase integralidade familiar.

Foram produzidos no consórcio 600 kg de milho, 180 kg de feijão, 1.905 kg de algodão, 190kg de gergelim, 500 kg de sorgo e duas toneladas de forragem para alimentação animal. O algodão e o gergelim foram colocados no comércio justo e mercado orgânico, assim como parte do milho e feijão foram comercializados, e a família separou uma parte destes para consumo. O valor bruto total da produção foi de R\$7.150.

Conforme demonstrado no Gráfico 2, o principal responsável pela geração de renda entre as culturas do consórcio é o algodão em rama (caroço + pluma). Contudo, o processo de agregação de valor advém da separação da pluma do caroço, com a venda da pluma com certificação orgânica para o comércio justo e mercado orgânico (ARAÚJO et al., 2012b, p. 8).

**Gráfico 2 – Nésio - Participação financeira por produto**



Fonte: ARAÚJO et al. (2012b).





Após essa análise, é possível concluir que a receita líquida do agricultor familiar Nésio foi de R\$5.105 (ou seja R\$2.687/ha). No entanto, a análise do resultado não deve se prender apenas a esse nível de renda, considerado pela família como muito satisfatório. Outros fatores, como a elevação dos rendimentos do consórcio e a diversificação das produções, proporcionam um melhor nível de satisfação das necessidades alimentares da família, o que alivia proporcionalmente as despesas de compra de alimentos. Outro fator sistematicamente destacado pelas famílias é aquele da maior regularidade da produção e, conseqüentemente, da renda. Essa regularidade está relacionada, em parte, com a diversificação das espécies e as técnicas utilizadas, o que faz com que, mesmo em condições desfavoráveis, sempre algum cultivo consiga produzir.

#### 3.1.4 *No caminho da sustentabilidade ambiental*

Para alcançar os resultados e manter a capacidade produtiva ano após ano, procura-se garantir algumas práticas de conservação e manejo da fertilidade dos solos. O preparo da terra está sendo gradualmente realizado com tração animal. Com esta mudança, pretende-se minimizar dois problemas constatados nos solos dos roçados cultivados com o trator: a compactação e a erosão. Além disso, sem depender da contratação de serviços exteriores, o uso da tração animal dá autonomia ao agricultor para realizar o trabalho no momento oportuno, aproveitando as primeiras chuvas, o que faz uma grande diferença no rendimento.

Além do uso de tração animal, o consórcio envolve outras práticas de conservação do solo, a exemplo da marcação e do plantio acompanhando as curvas de nível, do enleiramento de garranchos, e da adubação que propicia uma melhoria das taxas de matéria orgânica.

A estratégia de visão sistêmica reforçou a integração do roçado com a pecuária, assumindo em parte a produção de alimentos para os animais. Foram experimentadas culturas com o objetivo de produzir forragem para alimentação animal, a exemplo do sorgo (*Sorghum bicolor*), que é estocado em silos e armazenado para a época mais seca. Os restos culturais do milho, feijão, algodão e outras culturas são utilizados como uma excelente e diversificada pastagem depois que se encerra a colheita.

Enfim, mesmo que o uso de espécies de leguminosas contribua para enriquecer o solo, é necessário mencionar que boa parte da manutenção da fertilidade é garantida pelo uso de esterco, cada vez mais bem valorizado.



A implementação dessas práticas fortaleceu a integração entre os cultivos e a criação animal, princípio fundamental de sustentabilidade ambiental.

Três anos depois de ter iniciado essas novas práticas, surgem os primeiros resultados. Santiago et al. (2012a) realizaram uma avaliação da erosão<sup>8</sup> no assentamento Sítio do Góis (Sertão do Apodi-RN), entre 2009 e 2010, com precipitações respectivas de 1.320 mm e 557 mm. A análise dos dados mostra que a perda de solo foi de 3,18 toneladas.ha<sup>-1</sup>.ano<sup>-1</sup> na área referência, cultivada com o algodão em consórcio agroecológico, e de 20,64 toneladas.ha<sup>-1</sup>.ano<sup>-1</sup> na área testemunha (algodão plantado em monocultivo, preparo do solo realizado com trator e queimada de garranchos), ou seja, as práticas realizadas nos consórcios agroecológicos reduziram, neste caso, por seis a perda de solo, contribuindo também para aumentar a infiltração da água.

Outro estudo realizado no mesmo período por Santiago et al. (2012b), em parceria com a Embrapa Algodão e o Esplar, no assentamento Conquista da Liberdade/Maraquetá, Quixeramobim-CE, Sertão Central do Ceará, realizou análises direcionadas aos atributos físicos do solo. Os resultados demonstraram que o manejo em consórcio reduziu a densidade do solo de 1,41 g.cm<sup>-3</sup> para 1,33 g.cm<sup>-3</sup>. O manejo do consórcio permitiu, portanto, um melhoramento da estrutura, reduzindo a densidade do solo e aumentando a porosidade. Consequentemente, isso resultou positivamente na percolação e na capacidade de armazenamento de água pelo solo, tornando mais fácil a penetração das raízes dos cultivos. Dessa forma, pressupõe-se que a melhoria na estrutura do solo favoreça a produção.

### *3.1.5 A organização dos agricultores para a gestão da produção e comercialização*

A implementação do algodão em consórcios agroecológicos necessitou a implementação de um processo de gestão coletiva para abordar o planejamento e o beneficiamento da produção, a certificação orgânica e a comercialização envolvendo agricultores de vários grupos de municípios distintos de um mesmo território.

Foi criado um espaço de articulação e gestão territorial chamado de Grupo de Gestão Territorial (GGT). Ele reúne os agricultores produtores de algodão (dois por comunidade/assentamento) e os técnicos, ambos cooperando para coordenar os processos coletivos da certificação orgânica

---

<sup>8</sup> Pelo método Bertoni & Lombardi Neto (1990), através de pinos cravados no solo em transecto.





## As unidades móveis de descaroçamento

Partindo do princípio que a comercialização é direta entre agricultor e empresário, o produto comercializado é a pluma. Para tanto se faz necessário um processo mecânico de separação entre a pluma e o caroço. Para viabilizar a aquisição desses equipamentos o PDHC financiou 12 máquinas, 2 para cada um dos 6 territórios envolvidos.

A gestão coletiva dos processos de logística e manutenção foi realizada por meio do Grupo de Gestão Territorial (GGT), o que se tornou um importante marco para viabilidade e manutenção do processo de comercialização direta. Isso porque das comunidades só sai a pluma para ser comercializada, mantendo a gestão do caroço a cargo das próprias famílias.

participativa, os processos do pós-colheita, as negociações e a comercialização da produção.

### *3.1.6 A certificação orgânica: uma potente alavanca*

O acesso aos mercados orgânico e justo é uma das principais vertentes do consórcio em termos de comercialização, mas não a única. Em primeiro lugar, para atender às exigências dos circuitos comerciais existentes, foi imprescindível constituir grupos e organizações capazes de realizar o beneficiamento e a comercialização da pluma orgânica, como vimos anteriormente.

Em segundo lugar, a metodologia da ação do “algodão em consórcios” trata da certificação orgânica, e, nesse sentido, optou-se pelo Sistema Participativo de Garantia, previsto na lei brasileira de orgânicos. Além de ser um instrumento de acesso ao mercado, é também um processo avançado de formação, desenvolvimento social e ambiental para as famílias agricultoras. Esta certificação é realizada com base em um Sistema Participativo de Garantia (SPG), em que os produtores se organizam para gerar credibilidade sobre a conformidade orgânica do manejo da produção agrícola. As famílias agricultoras se organizam em grupos locais ou OCSs (Organizações de Controle Social), que, por sua vez, juntam-se em nível territorial e constituem as OPACs (Organizações Participativas de Avaliação de Conformidade).

Outra questão, de suma importância, é que uma certificação desse tipo não se faz para um produto. A unidade que é certificada é a unidade produtiva, no seu conjunto. Isso significa que



não somente o roçado do algodão deve atender às exigências da certificação, mas sim o conjunto de atividades da unidade familiar, o que se deve alcançar de forma progressiva em alguns anos. Nesse sentido, o cultivo do algodão comercializado no mercado orgânico é uma alavanca que permite expandir as práticas sustentáveis, apontando para novas práticas de sequeiro, no intuito de consolidar a convivência com o Semiárido de forma sustentável.

### 3.2 As hortas e os pomares agroecológicos

O segundo tema escolhido para este estudo tem a ver com o sistema intensivo com uso da irrigação. Trata-se da atividade das hortas e dos pomares agroecológicos, um dos carros-chefe do Projeto Sertão, atividade que agregou o maior número de agricultores.

#### 3.2.1 Algumas referências sobre o contexto

O tema do acesso à água é fundamental numa região com as características do clima semiárido. Até o início do século XX, os investimentos realizados eram concentrados em torno da construção de barragens, para o abastecimento das cidades e a implantação de grandes perímetros irrigados. Muitos desses investimentos coincidiram com as grandes secas.

No âmbito da agricultura familiar, a gestão da água para fins produtivos era localizada nos baixios, com o objetivo de suprir as necessidades do consumo humano e dos rebanhos. A prática de cultivos que valorizassem a água sempre foi secundária. Quando praticada, os cultivos frequentemente irrigados eram para a produção de forragem, a fim de complementar a alimentação dos rebanhos no período seco do ano. O uso da irrigação em pequenas unidades familiares é fato mais recente nas últimas décadas. Ainda pouco desenvolvida, essa técnica se alastra progressivamente.

Tradicionalmente, o cultivo de hortaliças não é prática comum nessa região. Isso se explica pela falta de hábito no consumo, insuficiência de conhecimento das diversas técnicas de cultivo e, sobretudo, ausência de água para praticar a irrigação. Algumas famílias costumam cultivar o coentro e a cebolinha necessários ao autoconsumo, em modestos canteiros suspensos<sup>9</sup>. A falta de

---

9 Esses canteiros são improvisados com o reaproveitamento de qualquer recipiente usado (balde, bacia, carro de mão, etc.).



infraestrutura e, principalmente, de cerca é também um fator limitante, uma vez que não é possível projetar uma produção de maior escala devido às aves e às pequenas criações, criadas soltas nos arredores da casa.

É mais frequente encontrar alguns pés de frutíferos no quintal (mamão, acerola, limão, etc.), que fornece esporadicamente frutos para o consumo da casa. Nesses casos, como a água disponível é muito limitada, a irrigação se faz manualmente, geralmente aproveitando as águas servidas da cozinha.

Nas condições do Semiárido, vale a pena destacar a grande relevância da irrigação, que permite manter um ciclo de produção permanente com incremento da produção. Nas áreas de atuação do Projeto é comum haver disponibilidade de águas subterrâneas em quantidade suficiente pelo menos para abastecer pequenos sistemas de irrigação. Desde o início da sua intervenção, o PDHC, em resposta às demandas das famílias, decorrentes dos planejamentos participativos, apoiou a instalação de hortas irrigadas por meio de uma ferramenta de financiamento, o Fundo de Investimento Social e Produtivo (FISP). Eram financiados os equipamentos necessários, tais como sistema de irrigação, cercas, ferramentas, etc. O dispositivo de assessoria técnica permanente garantia capacitações e acompanhamento junto às famílias.

No decorrer dos ciclos de produção, foram identificados vários problemas e necessidades. As práticas agroecológicas encontravam-se em estágio de transição inicial e precisavam ser reforçadas. Foram encontrados, também, problemas no manejo do solo e da irrigação, constatando-se o risco de salinização em vários lugares.

Foi nesse contexto que, em 2008, o Projeto Sertão iniciou sua contribuição e foi mais um exemplo da sua complementaridade com o PDHC. Portanto, o desafio era de construir com os agricultores um sistema de gestão da irrigação que mantivesse produtiva a base de recursos naturais. Foi assim que o Projeto Sertão focalizou sua contribuição no aprimoramento do trabalho realizado com as hortas e os pomares, melhorando essencialmente o programa de fortalecimento de capacidades e o conteúdo da assessoria técnica, o que permitiria dar mais sustentabilidade a essa atividade.

### *3.2.2 Objetivos e características do programa de formação*



Para enfrentar os problemas acima mencionados, foi elaborado um programa de formação. Tal como no caso do consórcio de algodão agroecológico, alguns princípios de base foram definidos. O primeiro deles foi que o aprendizado deve ser realizado numa área produtiva em funcionamento: “o campo deve ser o local de aprendizagem”. Outro princípio foi que a experimentação devia ter um papel central, conduzida pelos agricultores, caracterizando assim um “processo de formação pela experimentação”.

Essa formação se articulou em torno de três tipos de eventos:

- Os encontros de aprendizagem realizados com frequência mensal numa horta escolhida para tal. Desses encontros participam dois agricultores, representantes de cada comunidade/assentamento, com o compromisso de repassar os conhecimentos adquiridos para os outros produtores das respectivas comunidade/assentamento.
- Os eventos territoriais, geralmente três por ano, reúnem, em nível do território, os atores envolvidos no tema. Esses eventos são momentos de reflexão, avaliação e de planejamento das atividades.
- As visitas de intercâmbio, realizadas pontualmente e em função das oportunidades e das necessidades identificadas, permitem a um pequeno grupo de agricultores compartilhar experiências e conhecimentos. Essas visitas foram elementos de divulgação eficazes.

O conjunto desses eventos é coordenado, em cada território, por uma entidade de assessoria técnica permanente, que é responsável (espécie de referente especializado) pelo tema das hortas e pomares.

O conteúdo da formação articulou-se em torno dos seguintes assuntos:

- Manejo e fertilidade do solo (preparação dos canteiros, compostagem, adubação verde, etc.).
- Manejo de culturas (rotação, consórcios, alelopatia).
- Viveiros e produção de mudas.



- Produção de sementes orgânicas.
- Manejo de pragas e prevenção de doenças (plantas iscas e repelentes, caldas, biofertilizante, etc.).
- Manejo da irrigação (funcionamento do sistema de irrigação, drenagem, salinização, quebra-ventos, etc.).
- Colheita e comercialização (qualidade e apresentação dos produtos, limpeza, transporte, planejamento da produção, etc.).
- Processo de certificação participativa.

O dispositivo de assessoria técnica permanente implementou o processo de formação e realizou o acompanhamento técnico da produção e a alimentação do banco de dados referente a esta ação.

### 3.2.3 O acesso à água como fator determinante

Avaliou-se que a possibilidade de praticar a irrigação é o ponto-chave da implementação das hortas e dos pomares. Devido aos tipos de solos e de clima que provocam alta evapotranspiração<sup>10</sup>, o risco principal de praticar a irrigação é a salinização do solo, que além de certa concentração impossibilita qualquer cultivo<sup>11</sup>. Assim, o uso racional da irrigação é fundamental na convivência com o Semiárido. O Projeto Sertão implementou um dispositivo de monitoramento para acompanhar a evolução da salinização e tomar, quando necessário, as medidas corretivas adequadas.

Vários sistemas foram apoiados para garantir o abastecimento de água:

**10** Na região a evapotranspiração é muito maior que a precipitação, com predominância de fluxos ascendentes de água no perfil do solo.

**11** Estimativas da FAO (2010) informam que, dos 250 milhões de hectares irrigados no mundo, 50% já apresentam problemas de salinização e de saturação do solo, e que 10 milhões de hectares são abandonados, anualmente, devido a esses problemas. No Nordeste, a Codevasf estimava, em 2010, que aproximadamente 30% das áreas irrigadas dos projetos públicos apresentam problemas de salinização; algumas dessas áreas já não produzem e os custos de sua recuperação podem ser considerados limitantes.



- A captação de águas de chuvas, armazenadas em cisternas de 30 a 50 m<sup>3</sup>. É o sistema mais em conta, que valoriza a mão de obra local, no ato da construção, e apresenta uma grande flexibilidade quanto à localização. Entretanto sua capacidade é limitada e depende do regime imediato de chuva.
- A captação das águas subterrâneas de superfície, localizadas nos baixios, consiste na cavação de cacimbão, geralmente com menos de 10 metros de profundidade. Essa técnica é usualmente acoplada à construção de uma sucessão de barragens subterrâneas que permitem a retenção e a infiltração das águas. Em anos de chuva regular, esse sistema garante geralmente o fornecimento de água durante todo o período de estiagem.
- A captação das águas subterrâneas de profundidade, com perfuração de poços artesianos que podem superar 50 metros. Devido a sua qualidade, a água raramente é destinada em totalidade para a produção agrícola, e serve também para o consumo humano e dos animais. Essa técnica tem um investimento e um custo de funcionamento mais alto.
- Por fim, o sistema mais antigo, que consiste em bombear a água represada em açudes ou barragens.

O projeto financiou diretamente o acesso à água em vários casos. Em outros, ele veio completar infraestruturas já existentes e financiadas por outras fontes ou programas governamentais.

Os sistemas de irrigação utilizados tiveram princípios agroecológicos como fundamentos: uso de sistemas de gotejamento e microaspersão, permitindo uma boa distribuição de água e com baixa intensidade de aplicação para evitar a acumulação de sais. A capacidade de drenagem das parcelas irrigadas foi um fator sistematicamente analisado e monitorado. Outros pontos-chave foram a realização da irrigação nas horas frescas do dia e as práticas ecológicas recomendadas, tais como o uso de cobertura morta e viva, a manutenção de faixas de vegetação como quebra-vento, a adubação orgânica permanente com esterco processado por meio de compostagem, a vermicompostagem e a produção de biofertilizante foliar e a adubação verde.





As hortas são espaços coletivos nos quais cada família assume a gestão da sua própria produção numa superfície geralmente inferior a 200 m<sup>2</sup>. Alguns trabalhos são feitos por meio de mutirões (preparação do solo, compostagem ou de adubação foliar). A compra de alguns insumos, tais como sementes, reposição de material de irrigação, pagamento mensal das despesas de energia, e a comercialização são também realizados de forma coletiva.

#### 3.2.4 *A comercialização articulada em torno de vários mercados*

O Projeto Sertão trabalhou também a questão do acesso aos mercados. Considerando que a produção atende, em primeiro lugar, ao consumo da família, o excedente<sup>12</sup> deve ser comercializado. Das condições de comercialização depende a viabilidade econômica da atividade. Para a agricultura familiar da região, o acesso a mercado constitui um grande desafio, que se amplia ainda mais ao se tratar de produtos e circuitos inovadores e sem antecedência. No que diz respeito à venda de hortaliças e frutas, produtos com pouca tolerância em termos de prazo entre o campo e a mesa do consumidor, o produtor tem acesso a várias possibilidades. A venda direta para consumidores vizinhos da própria comunidade/assentamento é a primeira via. A venda em cidades dos arredores, para comerciantes donos de pequenas lojas ou minimercados, é uma segunda opção que pode garantir o escoamento regular, com preços definidos em consequência. Esses dois modos de comercialização se estabelecem e se organizam de forma espontânea e em nível de cada família<sup>13</sup>.

O PDHC e, conseqüentemente, o Projeto Sertão optaram por apoiar uma nova forma de comercialização: a valorização de mercados locais em pequenas cidades, por meio da constituição de feiras agroecológicas, no intuito de fortalecer e promover processos que levem à conversão agroecológica dos agroecossistemas, integrando-os aos canais curtos de comercialização. Para essa experiência de inserção nos mercados locais foi fundamental o desenvolvimento de uma metodologia participativa de planejamento orientada à implantação das feiras agroecológicas, que, de acordo com Jalfim et al. (2008), apresenta os seguintes passos:

**12** Em geral, ele representa quantitativamente a parte a mais importante da produção.

**13** É interessante mencionar que a aparição de uma quantidade regular de produtos diversificados promoveu práticas de troca entre as famílias, fortalecendo de certa forma relações sociais de proximidade. Assim, as hortaliças ou os frutos são trocados por leite, ovos, aves, esterco, etc.



- Mapeamento das famílias, dos grupos produtivos ou das/os comunidades/assentamentos envolvidos com o Projeto, com interesse e condições básicas de estrutura produtiva e organizacional que permitam a produção com certa frequência e volume.
- Motivação das famílias e dos grupos produtivos para o tema da comercialização direta aos consumidores, por meio de feiras agroecológicas.
- Mobilização da sociedade e das instituições públicas locais, visando ao fortalecimento dos laços de coesão social e política entre as famílias e os atores locais interessados em apoiar a implementação de uma feira agroecológica.
- Realização de oficina com as famílias e com os atores engajados na proposta, objetivando elaborar um projeto básico de estruturação material, gestão, comunicação e publicidade das feiras.
- Realização de oficinas sobre as questões de administração da feira e o planejamento do equilíbrio entre oferta e demanda da produção, para garantir diversidade, frequência, volume e qualidade de alimentos disponíveis na feira ao longo do ano.
- Instalação da feira agroecológica.
- Realização mensal do Dia de Aprendizagem, com foco nas questões da produção agroecológica e no gerenciamento da feira, envolvendo todos os produtores.

Essas feiras, de ocorrência semanal, acontecem junto da feira da cidade, em lugar de destaque. As barracas são diferenciadas e têm geralmente uma comunicação, por meio de *banners*, que permite a identificação. Um regimento regula o funcionamento de cada feira e a gestão de um fundo para insumos e manutenção dos equipamentos (barracas, balanças, material de identificação e outros).

A produção das hortas e dos pomares para inserção nos mercados relaciona-se também com o processo de certificação participativa, aquele apresentado no capítulo anterior sobre o algodão em consórcio. Em cada território de atuação, o Projeto Sertão apoiou a criação de Organizações de Controle Social (OCS), que se comprometem com a qualidade da produção, seguindo um protocolo



orientado pela Lei de Orgânicos. A conformidade orgânica é monitorada e avaliada por empresas de assessoria técnica pública, institutos de pesquisa agropecuária ou sindicatos de trabalhadores rurais. O tema da certificação, tratado nas reuniões dos Comitês Territoriais, pelas exigências que ele impõe no âmbito da unidade familiar na sua globalidade, torna-se uma alavanca eficaz para estimular a difusão de práticas sustentáveis para além dos quintais nos quais elas nasceram.

A partir de 2009, foi estabelecido um processo de acompanhamento mensal das feiras com os seguintes objetivos: a) acompanhar a evolução mensal da comercialização dos produtos, observando as diferentes características de cada feira; b) avaliar os ciclos de sazonalidade dos produtos e c) apresentar para as assessorias técnicas e para os(as) produtores(as) informações consistentes para planejar, de forma mais eficiente, a produção e comercialização nesses espaços. Esse sistema de monitoramento informa sobre o funcionamento e os impactos das feiras.

Até 2012 foram apoiadas 29 feiras agroecológicas, constituídas em associações, e nas quais 408 famílias produtoras comercializam seus produtos<sup>14</sup>. Isso tem permitido acrescentar à renda das famílias de R\$160 a R\$600 por semana. Saliente-se que para famílias em situação de pobreza, esses valores são significativos, uma vez que a feira não é a única atividade a que se dedicam. Vale a pena lembrar que os ciclos de produção das hortaliças são curtos e praticados o ano inteiro. Isso representa, portanto, receitas regulares, permitindo enfrentar as despesas do dia a dia, tais como alimentação, escolaridade, transporte, saúde, vestuário, etc. Ademais, esse acréscimo na renda tem criado, ao longo dos anos, a possibilidade de investimentos produtivos nas propriedades (PDHC, 2012).

Entre 2009 e 2011 o faturamento médio anual por feira passou de R\$39.600 para R\$48.000, com um crescimento de 21% (PDHC, 2012). Por sinal, a superfície cultivada com as hortas e os pomares passou de 17 para 40 hectares entre 2008 e 2010 (FIDA – Revisão de Meio Termo, 2010), demonstrando assim o nível de interesse para essa atividade. Esse forte crescimento reflete também o aumento do interesse e do consumo para alimentos produzidos de forma agroecológica. Sabendo que nas feiras os preços das hortaliças agroecológicas são os mesmos das hortaliças produzidas por

---

**14** Vale a pena mencionar que essas 408 famílias comercializam, além da sua própria produção, os produtos de outras 320 famílias, totalizando, assim, 728 famílias que comercializam direta e indiretamente sua produção nas feiras.



via convencional, pode-se deduzir que o modo de produção limpo pode ser a principal motivação de compra dos consumidores.

As feiras permitiram também a comercialização de outros produtos além dos produzidos na horta. Junto das verduras é comum encontrar, nas barracas, queijos, doces, sucos, polpas, bolos, ovos, mel, rapaduras, aves e produtos não agrícolas, como peças de artesanato em madeira, tecido, cipós, palhas, etc.

Cabe destacar que as feiras agroecológicas representam um espaço que permite não apenas gerar renda, mas também fortalecer a inserção social das famílias. Nas entrevistas de campo, foi comum ouvir dos agricultores o quanto foi difícil para eles se exporem diretamente na frente dos consumidores, quando iniciou o processo de comercialização. Eles se sentiam constrangidos e intimidados pelos consumidores e pelo público da cidade. Depois de alguns anos de feira, ao falar dessa experiência e do caminho percorrido, as famílias não conseguem esconder todo o orgulho que elas têm de vender produtos de qualidade, e da relação que se estabeleceu com seus fregueses. Sem dúvida alguma, a participação nas feiras foi um processo que permitiu alcançar benefícios bem além da comercialização, contribuindo para a construção da autoestima dos agricultores.

Em complemento às feiras, com a finalidade de diversificar os canais comerciais e de valorizar as oportunidades existentes com maior segurança, o Projeto Sertão assessorou as famílias para que elas se articulassem com as diversas modalidades dos programas governamentais de aquisição de alimentos, principalmente o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também chamado de mercado institucional. A falta de conhecimento dessas modalidades e das exigências administrativas para preencher os requisitos necessários foi o ponto de partida da assessoria. A organização da produção para atender às condições contratuais (exigências de volumes, calendário e qualidade) desses programas foi outro eixo de apoio que as famílias receberam.

### *3.2.5 Trilhando novos caminhos para a sustentabilidade*

O impacto sobre a renda, abordado no parágrafo anterior, é uma pequena amostra dos efeitos que as hortas e os pomares causaram nos sistemas produtivos e na vida das famílias. Outros resultados foram identificados nas visitas de campo e explorando a rica documentação produzida pelas equipes.



## Mais vida nos solos

O Projeto Sertão conduziu alguns estudos iniciados em 2009/2010 – o que significa que o período de coleta de dados e observação é relativamente curto, sobretudo quando comparado à evolução dos ciclos naturais – com resultados constatados muito expressivos. Um primeiro estudo, conduzido por Santiago et al. (2012c), focou na área de horta da Comunidade Pitombeira do Sertão do Cariri Paraibano. Foi comparada com cultivo de horta convencional na comunidade Riachão de Baixo, por meio dos índices de riqueza de espécies da macrofauna do solo. Os resultados demonstraram que a área de horta agroecológica apresentou maior riqueza de espécies ( $S=1,66$ ), numa proporção duas vezes e meia mais elevada que a área de manejo convencional ( $S=0,64$ ). A área manejada apresentou melhores resultados em todos os índices avaliados, evidenciando que o manejo agroecológico no cultivo de hortas contribuiu para o aumento na abundância e riqueza de espécies da macrofauna, que poderá contribuir para a melhoria de atributos químicos do solo.

Santiago et al. (2012d) avaliaram também a compactação do solo em áreas de hortas e pomares de base agroecológica e convencional, na comunidade de Sombras Grandes e Milagres e Capina, no Território do Sertão do Apodi (RN). Na área de manejo agroecológico, utiliza-se composto orgânico, cobertura morta (palha de carnaúba, restos de palhada), biofertilizante, pousio de canteiros com leguminosas, plantio em nível, rotação de culturas e preservação da agrobiodiversidade. Na área de manejo convencional faz-se uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, ausência de cobertura morta e baixa diversificação de espécies. No período de 2009/2010, a resistência à penetração<sup>15</sup> da área referencial passou de alto para baixo, enquanto da área testemunha permaneceu alta. Conclui-se que o manejo adotado na área referencial contribuiu para a melhoria das propriedades físicas do solo. Dessa forma, a diminuição da resistência à penetração favorece a diminuição da compactação do solo e o maior crescimento de raízes.

Nessa mesma comunidade de Sombras Grandes e Milagres, conforme Santiago et al. (2012e) análises de solo realizadas entre 2008 e 2010 mostram que a taxa de matéria orgânica foi maior na área de referência que na área testemunha, o que se traduziu, conseqüentemente, em uma taxa de

<sup>15</sup> De acordo com a classificação da USDA (1993).



água disponível mais elevada também na área de referência entre os anos considerados. A CTC do solo também seguiu o mesmo padrão nas duas áreas.

Enfim, o monitoramento dos impactos da irrigação mostra que os níveis de condutividade elétrica e saturação por sódio permaneceram baixos. A temida salinização não chegou, contrariando assim a expectativa técnica convencional.

É importante situar que o trabalho realizado nessa comunidade sobre o tema das hortas e dos pomares pode ser classificado como um dos melhores da área do Projeto Sertão. Portanto, os valores acima apresentados podem ser considerados como reflexo de uma evolução otimista dos efeitos das práticas agroecológicas. Apesar de não ter sido possível multiplicar esses estudos em grande número de casos, pode-se deduzir que, nas outras comunidades e assentamentos onde são aplicadas as mesmas práticas, a evolução desses ganhos ambientais em nível dos solos acompanha as mesmas tendências de evolução positiva.

Os resultados acima apresentados comprovam a pertinência agrônômica das práticas ecológicas implementadas.

### O manejo da agrobiodiversidade

O manejo da agrobiodiversidade foi um elemento-chave incorporado ao desenho dos sistemas. Várias perspectivas orientaram a constituição desses novos espaços de produção. A necessidade de equilibrar a exportação de nutrientes diversificando os tipos de plantas foi um princípio-chave. A diversificação de espécies tem sido orientada também no objetivo de melhorar o manejo das pragas e doenças, com a introdução de plantas iscas e repelentes. Outro fator evidente foi a orientação da produção definida por cada família, em função da capacidade de mão de obra, da gestão do risco, do planejamento da produção quando a comercialização passa pela feira, etc. Na maioria das hortas a produção de plantas medicinais para o uso familiar e para comercializar nas feiras foi uma prática que se generalizou, muitas vezes baseada nos saberes transmitidos entre as gerações.

Foi estimulado também o plantio de leguminosas arbóreas (principalmente a gliricídia – *Gliricidea sepium*) com dupla finalidade: como cercas quebra-vento e como alimento para os animais.



Existe, na prática da horticultura, um processo evolutivo de transição. As comunidades principiantes devem se apropriar do manejo da agrobiodiversidade, passando pelo primeiro estágio – de substituição de insumos. Por exemplo, as comunidades nesse estágio em 2012, diante de um ano tão restritivo, são as que têm mais reduzido seu potencial de produção. De forma geral, as comunidades partem de áreas com solos empobrecidos e com baixa biodiversidade, o que implica a necessidade de utilização de práticas que restabeleçam o equilíbrio desse agroecossistema. Enquanto as famílias se apropriam das práticas de produção, incorporam o manejo mais complexo e sofisticado do agroecossistema, reduz-se o uso de insumos, como de caldas defensivas ou armadilhas para insetos, e aumenta o manejo da biodiversidade. A meta é chegar a um sistema tão diversificado e saudável que não haja necessidade de nenhum tipo de remédio, ainda que natural (PDHC, 2012).

Por todos esses motivos, é comum encontrar mais de 40 espécies cultivadas, entre as hortaliças, as frutíferas, os capins e as leguminosas arbóreas, os grãos, os tubérculos e as plantas medicinais, sinal da profusão da agrobiodiversidade dentro de um mesmo espaço.

#### Em busca de uma maior integração entre criação animal e cultivos irrigados

O desenvolvimento das hortas e dos pomares agroecológicos tem também ativado a relação entre os sistemas de criação animal e os cultivos. A intensificação da produção em espaços limitados e com uso da irrigação depende do nível de fertilização, que no contexto do Projeto está baseado no esterco. Em alguns casos ainda é fácil encontrar esterco, oferecido em troca da limpa do curral em propriedades vizinhas. Em outras situações não existe tanta abundância e a compra do esterco representa uma despesa significativa. Na maioria dos casos o tamanho do rebanho da família não permite a produção de esterco necessária, sendo que boa parte dele é também destinado ao roçado. Existe, então, uma concorrência para o esterco, o que está provocando algumas mudanças. Para que o aproveitamento do esterco seja maximizado, é necessário melhorar as infraestruturas de abrigo dos animais para atenuar as perdas de esterco. Outro elemento-chave é poder diminuir o tempo de solta (durante o qual as dejeções animais não são coletadas) e aumentar o tempo de permanência no curral. Isso requer então o suprimento de parte da alimentação que deve ser produzida à imagem do Seu Manuel, na Comunidade do Tingui no Cariri Paraibano, que planta faixas de capim na sua horta para garantir uma boa parte da alimentação, durante o ano todo, do



seu rebanho de ovinos, abrigado no curral adjacente à horta. Da mesma forma, as áreas irrigadas fornecem constante alimento para as aves, mostrando assim uma outra associação positiva, baseada na troca e reciclagem de nutrientes.

Cabe destacar que existe uma tendência dos agricultores de valorizar a irrigação com produção de forragem. Isso é muito visível nos baixios, onde não se instalam hortas por causa das enchentes, e foram construídas as barragens subterrâneas, em torno das quais várias espécies de capim são frequentemente cultivadas. A valorização da irrigação com produção de forragens é um tema que suscita muito interesse por parte das famílias, porém foi pouco integrada nas atividades do Projeto Sertão.

### Um caminho para o sistema produtivo da unidade familiar

Ao se trabalharem sistemas intensivos em pequenas áreas da propriedade, um dos desafios é justamente o câmbio de escala, a difusão e multiplicação de práticas para além desses espaços onde elas foram construídas. Poucos anos depois, constatamos que os conhecimentos adquiridos e construídos nesses pequenos espaços se propagam nas áreas de roçado dessas unidades familiares.

Foram registradas transformações positivas nos agroecossistemas dos agricultores para fora das áreas de hortas e pomares. Constatamos principalmente a reprodução de práticas que não necessitam de recursos financeiros, mas apenas investimentos em trabalho familiar, tais como a prática de curvas de nível, a preservação de faixas de vegetação e quebra-ventos, a diversificação dos cultivos, a prática da cobertura do solo, o uso de adubação foliar, etc.

Observou-se também um melhor aproveitamento de alimentos *in natura* ou beneficiados que, até então, não eram valorizados como fontes de renda, como é o caso de frutas de época, a exemplo do umbu, manga e goiaba, produzidas em baixios e vegetação nativa.

Parte dessas tendências podem ser atribuídas à pertinência das novas práticas. A metodologia de formação, que fortaleceu a capacidade dos agricultores para experimentar e adaptar as práticas às suas realidades é certamente outra explicação. Enfim, o estímulo que representa o processo





de certificação orgânica sobre a propagação de práticas sustentáveis foi outro elemento determinante.

“Antes nossa comida era preta e branca, e hoje comemos colorido.”

Foi nesses termos que um agricultor de Sombras Grandes e Milagres ilustrou perfeitamente as mudanças introduzidas pelas hortas e pomares nas mesas das famílias. A diversificação produtiva tem tido repercussões positivas sobre o padrão alimentar dessas famílias.

Elas foram se acostumando tanto no preparo como no consumo de novos produtos. As entrevistas com as mulheres relatam que essa dieta mais diversificada e abundante trouxe uma grande melhora na saúde e, portanto, na qualidade de vida. As pessoas entrevistadas explicam, com uma emoção difícil de conter, como essa melhoria direta da segurança alimentar pelo consumo de produtos da propriedade foi também ampliada devido ao aumento da renda oriunda da comercialização do excedente.

### Impactos sobre a renda familiar

A atividade de hortas e pomares mostra-se como uma forte estratégia de geração de renda para as famílias agricultoras, organizadas em torno de mercados como as feiras agroecológicas e os programas governamentais de aquisição de alimentos, com preços diferenciados. Observou-se que a renda limpa das feiras pode oscilar entre R\$ 160 e R\$ 600 por mês, valor significativo para as famílias envolvidas nessa atividade. Foi mencionada acima a diversidade de produtos encontrados nas feiras. A renda dos produtos agrícola *in natura* corresponde, em média, a 75% do faturamento mensal das feiras. Portanto, o binômio horta/feira alavancou a comercialização de outros produtos da unidade familiar, contribuindo assim para diversificar as fontes de renda pela venda direta. Em relação à diversificação, a grande variedade de produtos comercializados é um fator de diminuição do risco, que evita concentrar a produção em poucos produtos. Nesse sentido, as feiras tiveram um papel fundamental para a viabilidade econômica da atividade, permitindo escoar a produção perto do local, ou seja, a custos reduzidos e de forma regular. Além do aspecto quantitativo mencionado acima, é preciso salientar que essa renda chega regularmente. É preciso destacar a parte importante que representa o autoconsumo, que entra como renda não monetária oriunda da atividade das hortas e pomares.



## Organização e fortalecimento de capacidades

Outro fato interessante das hortas e dos pomares agroecológicos foi o desenvolvimento de atividades que permitem que ambos os sexos se envolvam e se beneficiem dessa inovação. Dados sobre a distribuição por gênero mostram que a atividade em geral permitiu envolver 57% dos homens e 43% de mulheres, contribuindo assim para uma maior equidade entre os gêneros. Olhando mais de perto, percebeu-se que a participação das mulheres e dos jovens nas feiras agroecológicas tem sido crescente em todos os territórios, inclusive na gestão e na direção das associações de feirantes. Em Monteiro, três feiras com certificação participativa são presididas por mulheres.

Outro aspecto interessante é a integração entre o saber dos agricultores e o saber científico da perspectiva agroecológica, introduzindo discussões sobre o desenvolvimento de processos de produção, comercialização e consumo de alimentos em bases socioeconômicas e ecológicas sustentáveis.

### 3.3 Outras frentes trabalhadas pelo Projeto Sertão

Como foi mencionado no início do documento, o Projeto Sertão trabalhou vários tipos de atividades além daquelas duas aqui apresentadas. Trata-se do manejo de caatinga, da elaboração de Planos de Desenvolvimento de Assentamentos da Reforma Agrária (PDAs/PRAs), de educação ambiental, de construção de biodigestores e ecofogões, e de meliponicultura. De forma menos expressiva, outros temas foram abordados, como a elaboração de um sistema de bioágua familiar e o tratamento do lixo doméstico.

Sobre o manejo de caatinga, o tema, apesar de bastante relevante, não foi apresentado detalhadamente neste trabalho porque os dados disponíveis ainda são limitados e trata-se de resultados a médio e longo prazos, devido ao ciclo de produção. Mesmo assim, o Projeto Sertão e as entidades parceiras desenvolveram um trabalho muito pertinente, no intuito de intensificar e desenvolver práticas de manejo da caatinga que preservam e aumentam o capital produtivo. Nesse sentido, vários tipos de atividades foram implementadas para produção de forragem, apicultura, produção de estacas e valorização das frutas nativas. Por todos esses potenciais, as parcelas de caatinga representam um elemento-chave dos sistemas de produção, principalmente pelo fornecimento



de forragem e, portanto, pela integração do tema das criações animais. A relação e os fluxos de matéria e energia entre a caatinga e as outras produções do sistema são, portanto, essenciais. O trabalho e os resultados alcançados pelo Projeto Sertão e seus parceiros nesse tema do manejo da caatinga são particularmente relevantes e abrem novos caminhos na preservação e valorização desse bioma típico da região semiárida.

Vale a pena destacar que, em geral, as famílias se envolveram com mais de um dos temas mencionados, criando assim sinergias entre as atividades inovadoras e o resto da unidade familiar na qual elas se integraram. A abordagem dessa variedade de temas permitiu a construção de um referencial avançado sobre a construção de sistemas produtivos e mais amplamente sobre as formas de convivência com o Semiárido.

## 4. Lições e desafios

A experiência do PDHC/Projeto Sertão aponta para novas perspectivas em termos de respostas aos desafios da agricultura familiar no Semiárido. Os principais ensinamentos e os desafios dessa experiência são apresentados neste item.

### 4.1 Novos caminhos de intensificação sustentável

Os dois exemplos apresentados neste documento mostram como é possível introduzir novas práticas a partir de um trabalho em nichos de alta produtividade. Tanto no sistema de hortas e pomares, como no caso do algodão em consórcio agroecológico, o Projeto apoiou simultaneamente várias práticas de intensificação e diversificação.

#### Melhora da segurança alimentar

A estratégia metodológica do Projeto buscou, com a introdução de inovações, a geração de novas práticas que contribuam para a reversão dos processos de degradação que afetam a sustentabi-



lidade do roçado tradicional e das unidades familiares na sua globalidade. Essas são as grandes contribuições que a experiência dos roçados cultivados com algodão agroecológico e das hortas e dos pomares oferecem. A introdução desses novos conhecimentos se alastra dentro da própria unidade familiar, onde estão sendo reproduzidas algumas das principais práticas, tais como o trabalho do solo em curvas de nível, o não uso do fogo, a prática de consórcio de cultivos, adubação orgânica e rotação de culturas. É interessante mencionar que, durante as visitas de campo, alguns agricultores, que não participaram do Projeto, manifestaram interesse nessas novas práticas e começaram a reproduzi-las nas suas unidades, sem apoio direto. Essa difusão constitui sinais confiáveis da pertinência e do interesse da proposta. Esses conhecimentos se revelam como novas perspectivas para enfrentar os grandes desafios e garantir um manejo que coloque os roçados da agricultura familiar no caminho de uma produção mais sustentável, sem abertura de novas áreas, conservando e mantendo a fertilidade do solo.

Os consórcios agroalimentares são importantes como estratégia de convivência no Semiárido. Eles oferecem mais flexibilidade, maior estabilidade e fortalecem as capacidades de enfrentar os riscos. Também se observa aumento da diversidade de alimentos produzidos nos consórcios e, portanto, dos alimentos consumidos pelas famílias.

### Impacto sobre a renda

A estratégia implementada teve impactos sobre a renda das famílias em vários níveis. O acréscimo da produtividade permitiu aumentar a parte destinada à venda, que foi comercializada em melhores condições, gerando assim um aumento direto das receitas oriundas da atividade da família.

Por outro lado, devido à resiliência dos sistemas e à formação de estoques de diversas formas, um estimativo a médio e longo prazo autoriza a pensar que as famílias serão menos sujeitas a brutais descapitalizações provocadas pelas irregularidades do clima, o que terá um impacto direto na estabilidade da renda anual.

A introdução de práticas agroecológicas privilegiando o uso de recursos disponíveis na própria unidade familiar provocou uma diminuição das compras de insumos comerciais e, conseqüentemente, uma diminuição dos custos de produção.



Não há como deixar de mencionar a melhora da renda não monetária, principalmente vinculada ao aumento e à diversificação do autoconsumo e, portanto, à diminuição das despesas com alimentação. Esse aumento da renda propiciou uma melhora na qualidade de vida da família, relacionada a casa, educação, saúde, transporte, roupas, e fortaleceu a capacidade para realizar investimentos produtivos, alimentando, assim, um círculo positivo, uma dinâmica de crescimento.

Relatou-se sobre a importância de desenvolver os nichos de alta produtividade, como espaços de aprendizagem e introdução de novas práticas, e pela importância que eles têm na diversificação e na melhora da alimentação e da renda familiar. A intensificação desses espaços de alta produtividade tem aumentado o uso intensivo de todos os fatores de produção: mão de obra, tanto em quantidade como em capacidades, investimentos físicos, acesso à água, aumento da diversidade cultivada, aumento da adubação.

A intensificação com práticas agroecológicas necessita levar em consideração a reciclagem dos nutrientes entre as diferentes atividades do sistema produtivo, fortalecendo um olhar sistêmico e práticas em consequência. A manutenção da fertilidade, em parte baseada no uso do esterco produzido, constitui um ponto frágil, devido ao tamanho limitado dos rebanhos e ao tipo de alimentação. Disso resultam aportes anuais de esterco abaixo dos níveis necessários para poder manter bons rendimentos sem precisar desmatar novas áreas para cultivo. Isso foi identificado como um gargalo importante para poder aumentar as áreas cultivadas de forma mais intensiva, e aponta para novos caminhos de experimentação.

Observaram-se alguns limites ao processo de intensificação. A questão da mão de obra é um dos principais. As práticas agroecológicas são mais exigentes e tornam os sistemas mais complexos, introduzindo mais diversidade de produções. Em sistemas principalmente manuais, o gargalo da mão de obra disponível impede a introdução e extensão de novas práticas. Por isso, reflexões sobre formas de mecanização adequadas poderiam ser úteis para abrir as perspectivas de expansão das práticas de intensificação baseadas em princípios agroecológicos. O Projeto iniciou alguns trabalhos nesse sentido, como, por exemplo, a introdução de roçadeiras no sistema de algodão em consórcio. Outro obstáculo é a capacidade de realizar investimentos produtivos, ainda limitada, que impõe uma propagação lenta de algumas práticas. Por exemplo, a construção de cercas, para otimizar a



gestão dos cultivos e do rebanho, tem um custo alto, que necessita geralmente a mobilização de recursos externos.

### Sobre o acesso aos mercados

Destacou-se, com os dois casos apresentados, a relevância de apoiar a diversificação da comercialização com a construção de novas oportunidades, capazes de considerar e valorizar os modos de produção. A diferença de preço no caso do algodão é fator de peso na sustentabilidade econômica da proposta. Da mesma forma, a venda nos programas de compras governamentais de produtos orgânicos se traduz em preços superiores àqueles praticados no mercado livre. Enfim, a venda direta para o consumidor nas feiras locais agroecológicas tem permitido lucros maiores. Todos esses esforços contribuíram para dar maior resiliência aos sistemas de produção ante as flutuações das condições de mercado, as quais, com o clima, constituem uma ameaça importante para a agricultura familiar. Além disso, o sistema de certificação exigido por esses mercados teve outros impactos. Ele funcionou como uma alavanca para estender, nas unidades familiares, práticas inicialmente exigidas somente para o produto carro-chefe, o algodão, neste caso. Acessar essas formas de mercado exigiu, por parte dos produtores, formas de organização desconhecidas, que abrangem todos os níveis, da comunidade até o território. Todavia, as formas de mercado trabalhadas apresentam capacidades de absorção ainda limitadas, principalmente no caso dos produtos não alimentares, como o algodão.

Um dos desafios para a consolidação dessas formas de comercialização é a ampliação de adeptos de alimentos agroecológicos e uma perpétua busca de novas alternativas e novos canais e formas de comercialização. A busca do lucro financeiro, provocado tanto pelos custos de produção mais baixos e por uma melhor valorização, parece ter um peso de maior importância no início do processo, até que o tempo permita às novas práticas exprimir seus outros benefícios, como os lucros ou ganhos ambientais, a melhora da saúde, a sensação de ser mais independente em relação ao exterior da propriedade. Todas as famílias encontradas mencionaram a vontade de manter esse novo equilíbrio e a implementação de práticas agroecológicas pela melhora da qualidade de vida que isso propiciou. Isso evidenciou a profunda consciência ambiental que as famílias adquiriram caminhando com o Projeto. Ficou bastante evidente que a melhora da qualidade de vida não se limita apenas a ter um aumento da renda a qualquer custo.



## Sistemas produtivos com capacidade para constituir estoques: sustentabilidade e resiliência

A seca intensa, que atingiu a região em 2011/2012 e afetou profundamente a população rural e a atividade agrícola do Nordeste inteiro, é, segundo cientistas, a mais pronunciada dos últimos 40 anos<sup>16</sup>. A situação provocada revelou-se um indicador para estimar a resiliência dos sistemas produtivos que iniciaram a transição e implementaram as inovações construídas, como o Projeto Sertão. Não foi possível levantar ou acessar dados quantitativos e objetivos que pudessem evidenciar a facultade de resistência desses sistemas. No entanto, pode-se confiar na pertinência da avaliação feita pelas famílias, quando comparados com parentes ou vizinhos, que não iniciaram mudanças nos sistemas de produção.

O nível de acumulação dos anos anteriores permitiu constituir estoques de diversas formas em alimentos secos, grãos principalmente, em forragem, ensilagem, ou em pé, com espécies perenes na caatinga, como gliricídia, leucena, palma forrageira, etc. A melhor situação financeira dessas famílias e o capital acumulado, com rebanho ou no banco, também foram elementos que permitiram a essas famílias mais preparadas enfrentar essa situação. Com essas reservas, o nível de descapitalização, especialmente com a venda de animais, foi, segundo as famílias envolvidas no Projeto, menos drástico do que para as famílias que não tiveram a capacidade de constituir esses estoques e que tiveram que se desfazer da quase totalidade dos rebanhos. Outro sinal marcante foi o relacionado às hortas e aos pomares irrigados, que apareciam como oásis no meio de uma paisagem totalmente queimada pelo sol e pela ausência de chuva. Dessas hortas as famílias garantiram uma alimentação bem mais diversificada que a da maioria do resto da população, e continuavam a vender regularmente uma parte da produção no mercado local.

### 4.2 O protagonismo das famílias como pedra angular do processo

A postura da equipe do Projeto e das entidades de assessoria técnica no acompanhamento das famílias beneficiárias e nas capacitações foi determinante para chegar ao nível de organização alcançado no fim do Projeto. No início da intervenção, a maioria das comunidades e dos assentamentos escolhidos encontravam-se em situação de pobreza e extrema pobreza. As famílias estavam

---

<sup>16</sup> E, sem dúvida, a mais pronunciada desde o início do PDHC e do Projeto Sertão.



totalmente isoladas e, como muitas falaram, “sem nenhuma esperança sobre o futuro”. Em poucos anos o Projeto realizou um investimento importante no capital social, por meio da assessoria técnica permanente e do processo de formação. O recurso mobilizado para esses dispositivos foi superior àqueles colocados nas realizações físicas e materiais.

Disso resultaram novas formas de organização, desde a esfera familiar até o nível territorial. As organizações formais, associações, cooperativas e Oscips são hoje espaços no qual os produtores se expressam, defendem e negociam as melhoras da agricultura familiar da região. A participação das famílias nos processos de gestão coletiva tem propiciado o surgimento de novas lideranças e um rico aprendizado compartilhado. Essa participação tem sido fundamental para a apropriação do conhecimento dessas novas formas de organização social, necessárias para o êxito e a sustentabilidade da produção e da inserção nos mercados. As capacidades e o dinamismo assim construído nessas organizações permitem, hoje, que elas se articulem com outros projetos, programas e políticas públicas, no intuito de buscar complementaridades e novas parcerias.

Várias pessoas, homens e mulheres, encontradas no âmbito deste trabalho confessaram, com muita emoção, que antes eles tinham vergonha de falar das condições de vida e de trabalho, e nunca pensaram que um dia teriam a possibilidade de se expressar e sentir orgulho da profissão. O discurso e os depoimentos qualificados e entusiasmados dessas famílias mostram o quanto incorporaram um novo olhar e se apropriaram de novas práticas sobre a produção agrícola na região. Há, também, a diferença da situação atual em relação às comunidades vizinhas, ou outros membros da própria família, que não participaram do Projeto.

É importante ressaltar que a abordagem das equipes técnicas considerou a família na sua globalidade. O trabalho não foi focado apenas em uma pessoa, mas procurou envolver todos os membros da família, sendo que cada pessoa cumpriu um papel na unidade familiar, mais ou menos da mesma forma com que se abordaram os sistemas de produção. Isso permitiu que as atividades escolhidas, como, por exemplo, as hortas e os pomares, abarcassem os jovens, as mulheres, os mais velhos, cada um trazendo sua força de trabalho, seu conhecimento, fortalecendo de certa forma a coesão social, uma melhor igualdade entre homens e mulheres, e criando novas perspectivas para todos.





A intensificação e a diversificação dos processos produtivos em sistemas pouco mecanizados e promovendo práticas agroecológicas necessitam de mão de obra, oferecendo, assim, oportunidades de trabalho localmente. Nas famílias encontradas, foi muito frequente ouvir que ninguém precisava mais trabalhar fora da unidade familiar para assumir atividades diárias ou para a migração temporária, prática ainda muito incorporada nas estratégias de sobrevivência da maioria. Sabendo que essa migração é mais praticada pelos jovens, abrir novos horizontes é algo essencial para a sustentabilidade e a permanência da agricultura familiar no Semiárido.

Olhando para o futuro, as famílias que participaram do Projeto Sertão estão mais preparadas que aquelas que ficaram de fora. Contudo, parece importante poder manter certo nível de relacionamento com essas comunidades, pelo menos por dois motivos: poder manter uma presença para acompanhá-las no enfrentamento de novos desafios e para valorizar os acúmulos, principalmente em termos de conhecimento. Por exemplo, os agricultores multiplicadores poderiam ser pessoas-chave para expandir nos arredores das/dos comunidades/assentamentos os conhecimentos, e serem, assim, parte do dispositivo de assessoria técnica.

Os investimentos realizados em pessoas representam o principal legado do Projeto Sertão e constituem as principais condições para manter a sustentabilidade social da dinâmica iniciada.

#### 4.3 A importância das ferramentas de implementação

Conforme visto anteriormente, um conjunto de ferramentas foi elaborado e aperfeiçoado durante o Projeto. As principais ferramentas identificadas como imprescindíveis ao alcance dos resultados são destacadas em seguida.

##### O dispositivo de assessoria técnica permanente

A qualidade, a intensidade e a regularidade do dispositivo de assessoria técnica permanente foram elementos de destaque no alcance dos resultados. A ATP foi o principal valor agregado do Projeto e constituiu a parte principal do seu orçamento. Ao se falar com os beneficiários e as entidades parceiras, o dispositivo de ATP é sistematicamente apontado como o grande diferencial do projeto em relação a todos os outros projetos ou programas em atuação ou que atuaram na região.



Esse dispositivo implementou uma estratégia de formação pela experimentação (cursos, intercâmbios e unidades demonstrativas) que tem sido exitosa, gerando mudanças de conceito e de práticas de assessoria técnica, não apenas para os agricultores que participam, mas também para a assessoria técnica permanente e as instituições parceiras. A construção do conhecimento por meio de uma abordagem sistêmica, com olhar para as relações sociais, econômicas e ecológicas que envolvem o agroecossistema, ajuda no compartilhamento de saberes e do conhecimento técnico e científico dos agricultores e das equipes técnicas, criando e fortalecendo novas capacidades locais. Isso foi possível graças à postura, ao perfil e ao nível de conhecimento das equipes responsáveis, para as quais houve um investimento contínuo na capacitação, sem o qual o desempenho e o alcance dos resultados teria sido impossível. Esse fortalecimento de competências locais é um legado do Projeto Sertão em prol do apoio à agricultura familiar da região semiárida.

### A visão sistêmica

Os temas do algodão em consórcio agroecológico e das hortas e dos pomares foram portas de entrada para estabelecer conexões dentro dos sistemas de produção das unidades familiares. Isso permitiu desenvolver um olhar sistêmico e uma nova forma de abordar o desenvolvimento produtivo. A escolha foi pertinente e propiciou atividades concretas para introduzir essa abordagem pouco praticada pelas equipes de assessoria técnica.

Contudo, os esforços e investimentos concentraram-se nas parcelas de hortas e do consórcio com algodão e, em alguns casos, nas áreas de caatinga. A partir dos acúmulos nesses espaços, é preciso desenvolver técnicas que permitam implementar práticas para o resto do roçado, para as áreas de pasto e para os sistemas de criação animal. Nesse sentido, é necessário fortalecer a integração entre os sistemas de criação e os cultivos, na busca por aprimorar a questão da reciclagem dos nutrientes e da fertilidade, ponto frágil dos sistemas atuais.

A construção do conhecimento mediante uma abordagem sistêmica, com olhar para as relações sociais, econômicas e ecológicas que envolvem o agroecossistema, ajuda no compartilhamento e na troca de saberes e do conhecimento técnico e científico dos agricultores, criando e fortalecendo novas capacidades locais, tanto nas comunidades e nos assentamentos, como nas entidades de assessoria técnica.



Enfim, os resultados e avanços alcançados no planejamento mais integrado dos assentamentos e das comunidades são fruto dos esforços de formação e planejamento dos agroecossistemas de forma mais ampla, dando maior enfoque ao componente ambiental, integrando uma grande diversidade de atividades e incorporando uma visão de médio e longo prazos.

### O fomento às inovações

A inovação foi um fator importante na estratégia de implementação, tanto no campo da produção, como nas questões das formas de organização e da comercialização. As novas técnicas de produção de sequeiro ou com uso da irrigação que foram elaboradas revelaram-se bastante pertinentes e, por sua vez, alavancaram também inovações nas formas de acessar os mercados locais e internacionais. Existe ainda um potencial importante e não explorado sobre o contexto local e os sistemas de produção do Semiárido, em particular nos temas como o manejo da caatinga ou os sistemas de criação animal. Torna-se, portanto, necessário considerar as inovações campestres como um dos pontos de grande relevância para introduzir melhorias nas condições de vida da população rural.

Esse conjunto de evoluções estimulou a definição de novas formas de organização das famílias, que serviram de trampolim para que os agricultores e as novas lideranças subissem nos palcos em defesa das perspectivas de convivência com o Semiárido e de uma democracia local reconhecendo o papel fundamental da agricultura familiar.

Ao se trabalhar com inovações, a questão do monitoramento dos resultados e impactos foi algo determinante. Apesar da carga de trabalho que representa, o monitoramento é uma ferramenta indispensável para realizar os ajustes necessários e limitar os riscos inerentes a qualquer nova prática. Sabendo que na maioria dos casos quem sofre com as consequências desses riscos são próprios os agricultores, um dispositivo eficaz de monitoramento se justifica ainda mais, e deverá permanecer atuante para acompanhar os efeitos a médio prazo e poder, assim, antecipar as adaptações que se mostrariam necessárias. Enfim, o monitoramento de dados de cunho mais econômico é um ponto que merece atenção especial para ter amplas informações sobre os impactos econômicos das práticas promovidas pelo Projeto.



### A construção de parcerias

A injeção de novas práticas desempenhou papel fundamental no alcance dos resultados. A experiência do PDHC/Projeto Sertão na participação dessas inovações evidenciou as necessidades de construir alianças para reunir as competências, os conhecimentos e os meios disponíveis em outros programas, centros de pesquisa, universidades, parceiros financeiros e outros. Os maiores avanços foram constatados por meio de parcerias fortes. Neste sentido, o Projeto foi um agregador e articulador eficaz, o que permitiu alavancar mais recurso que o inicialmente previsto. Manter, diversificar e intensificar essas alianças estratégicas constituiu um permanente desafio para os gestores do Projeto, que se mostraram atentos e dispostos para isso.

Nesse período, foi marcante a integração do Projeto com as políticas públicas, demonstrando que a estratégia de recuperação e conservação ambiental associada à redução da pobreza gerou impacto, a ponto de ser integrado ao programa prioritário de combate à pobreza do Governo Federal, o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), alavancando a renda das famílias agricultoras e contribuindo para a diminuição da situação de miséria.

### A estrutura de gestão

O anteriormente exposto não teria sido possível sem um dispositivo relevante para orquestrar o conjunto. A estrutura de gestão do Projeto e o modo operativo articulou a construção de uma nova proposta de assessoria técnica descentralizada, baseada num tecido de alianças com entidades localmente enraizadas, o que propiciou a construção de sinergias.

#### 4.4 As primícias de um círculo virtuoso

O Projeto Sertão implementou uma estratégia fecunda, o que permitiu alcançar, a curto prazo, resultados expressivos e encorajadores, enviando sinais positivos de evolução dessas unidades familiares e do contexto local a médio e longo prazos.

Em relação à pressão sobre os recursos naturais, o aumento de renda gerada em espaços de produção intensiva, como as hortas irrigadas ou o algodão em consórcio agroecológico, propicia a



diminuição da pressão sobre os demais recursos do agroecossistema, quebrando assim um círculo vicioso envolvendo pobreza e práticas de degradação dos recursos naturais. O monitoramento de ganhos ambientais tem revelado que, mesmo nas áreas de produção intensiva, verifica-se aumento da biodiversidade e melhor conservação do solo que em áreas tomadas como testemunha.

A comercialização, antes vista como uma das maiores dificuldades para os agricultores familiares, tornou-se uma alavanca positiva, construída em torno de inovações e alianças, que ultrapassou o único acesso à renda, incentivando e criando novas formas de organização e a implementação de práticas conservacionistas da base de recursos naturais, fortalecendo o elo entre a sustentabilidade ambiental e econômica e iniciando, assim, um novo círculo virtuoso. A experiência do Projeto Sertão mostra, assim, que é possível praticar uma agricultura familiar menos agressiva e com impactos significativos de diminuição da pobreza.



Horta, pomar e viveiro na comunidade do Tingui / Município de Monteiro - PB

Foto: Emmanuel Bayle

## Referências

ARAÚJO, E. R. Apresentação. In: SIDERSKY, P.; JALFIM, F.; ARAÚJO, E. R. (Orgs.). *A estratégia de assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara*. 2. ed. Recife, PE: Projeto Dom Helder Camara, 2010. 166p.

Araújo, E. R.; F. A.; SANTIAGO, F. S.; JALFIM, F. T.; BLACKBURN, R. M. Dom Helder Camara Project: A new approach to technical support for the peasant family farming in Semi-Arid Northeast Of Brazil. In: XIII World Congress of Rural Sociology. Anais... Lisboa, Portugal. 2012a .

Araújo, E. R.; ALBUQUERQUE, F. A.; SANTIAGO, F. S.; JALFIM, F. T.; ARRIEL, N. H.; BLACKBURN, R. M. Agroecological Intercropping with Cotton and Food: An Alternative To Food Production And Income Generation For Rural Families In Semi-Arid Northeast Of Brazil. In: XIII World Congress of Rural Sociology. Anais... Lisboa, Portugal. 2012b.

BLACKBURN, R. M. *Algodão e alimentos consorciados em roçados agroecológicos*: alternativas de produção de alimentos e geração de renda no Semiárido. Recife, PE, jul. 2012. 28p.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA. *Gestión de los conocimientos: estrategia*. Roma: FIDA, 2007. 38p.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA. *Informe sobre la pobreza rural 2011 - Nuevas realidades, nuevos desafíos*: nuevas oportunidades para la generación del mañana. Roma: FIDA, 2010. 231p. + Anexos. Disponível em: <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/s/rpr2011.pdf>>.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA. *Marco Estratégico del FIDA 2011-2015*. Roma: FIDA, 2011. 48p.

FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA; BRASIL. *Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido*: revisão de meio termo. [S.l.]: FIDA, 2010. 48p. + Anexos.



GLIESSMAN, S. *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. 2. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 653p.

JALFIM, F. T. Notas sobre a caminhada da Agroecologia no Semiárido Pernambucano. In: LIMA, J. R. T. de (Org.). *Agroecologia e movimentos sociais*. Recife: Bagaço. 2011, 272 p.

JALFIM, F. T.; ARAÚJO, E. R.; SANTIAGO, F.S. dos; VIDAL, M. S. Promovendo feiras agroecológicas no Semiárido brasileiro: a experiência do Projeto Dom Hélder Câmara. *Agriculturas; Experiências em Agroecologia*, Rio de Janeiro: AS-PTA – Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa, v. 5, n. 2, p. 23-25, jun. 2008.

LIMA, S. R. S. *Integração GPS/INS utilizando sensores inerciais baseados em Sistemas Microeletromecânicos (MEMS)*. Tese (Pós-Graduação em Ciências Geodésicas) – Departamento de Geomática do Setor de Ciência Exatas, Universidade Federal do Paraná, 2005.

LIMA, P.J. Algodão agroecológico no comércio justo: fazendo a diferença. *Agriculturas: Experiências em Agroecologia*, Rio de Janeiro: AS-PTA, v. 5, n. 2, p. 37-41, jun. 2008.

LIRA, R. B. *Qualidade do solo e a avaliação econômica do manejo sustentável da caatinga no projeto de assentamento Moacir Lucena, Apodi, RN*. Mossoró: Universidade Federal Rural do Semiárido, 2010. 64p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca*. Brasília: PAN-Brasil, 2005.

PROJETO DOM HELDER CAMARA (PDHC). *Apresentação de PowerPoint sobre ações referenciais do Projeto Dom Helder Camara*. Recife, PDHC / SDT /MDA, 2011.

PROJETO DOM HELDER CAMARA (PDHC). *Orientações estratégicas sobre os processos metodológicos na atuação junto aos assentamentos e comunidades*. [S.l.]: PDHC, 2004.



PROJETO DOM HELDER CAMARA (PDHC). *Relatório físico-financeiro ações desenvolvidas 2001-2006*. Versão preliminar. Recife: FIDA; SDT-MDA, 2006.

PROJETO DOM HELDER CAMARA (PDHC); PROJETO SERTÃO; FUNDO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA (FIDA). *Relatório anual de implementação do Projeto 2012 (APIR) do Acordo de Doação FIDA/GEF*. Recife, PE: PDHC; Projeto Sertão; FIDA, 2012. 54p.

SANTIAGO, F. S.; JALFIM, F. T.; NANES, M. B.; BLACKBURN, R. M.; GOMES-SILVA, N. C.; ALBUQUERQUE, F. A.; CARDOZO, G. D. Redução de erosão do solo com algodão em consórcios agroecológicos no Sertão do Apodi – RN. In: CONGRESSO NACIONAL DE GEOLOGIA, 46., Santos, SP. Anais...

SANTIAGO, F. S.; BLACKBURN, R. M.; JALFIM, F. T.; GOMES-SILVA, N. C.; RIBEIRO, G. A.; NANES, M. B.; MONTENEGRO, A. A.; LIMA, P. J. F. Evolução de atributos do solo: a experiência de consórcio agroecológico no Sertão Central do Ceará. In: CONGRESSO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE DE POÇOS DE CALDAS, 9., 2012, Poços de Caldas, MG. *Anais...* Poços de Caldas, MG, 2012b.

SANTIAGO, F. S.; FREITAS, R. R. L. de; JALFIM, F. T.; BLACKBURN, R. M.; SILVA, N. C. G. da; NANES, M. B.; RIBEIRO, G. A.; AZEVEDO, M. A. de; MONTENEGRO, A. A. A. Biodiversidade de macrofauna edáfica em manejo agroecológico de hortaliças no semiárido paraibano. In: CONGRESSO NACIONAL DE ENTOMOLOGIA, 24., 2012, Curitiba, PR. *Anais...* PR, 2012c.

SANTIAGO, F. S.; JALFIM, F. T.; NANES, M. B.; SILVA, N. C. G. da; BLACKBURN, R. M.; FREITAS, R. R. L. de; RIBEIRO, G. A.; AZEVEDO, M. A. de. Redução da compactação do solo em cultivo agroecológico irrigado de hortaliças e frutas no Sertão do Apodi-RN. In: CONGRESSO NACIONAL DE GEOLOGIA, 46., 2012, Santos, SP. *Anais...* Santos, SP, 2012e.

SANTIAGO, F. S.; BLACKBURN, R. M.; JALFIM, F. T.; ARAÚJO, E. R; de; SILVA, N. C. G. da; ALBUQUERQUE, F. A. Algodão em consórcios alimentares agroecológicos: uma experiência de desenvolvimento sustentável no semiárido nordestino. In: EMBRAPA. *Transferência de Tecnologia e Construção do Conhecimento – Trabalhos apresentados no I Encontro Nacional de Metodologias para Transferência de Tecnologia e para o Desenvolvimento Sustentável*. No prelo 2013.





SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 410p.

SEVILLA GUZMÁN, E. De la sociología rural a la agroecología. Andalucía: Junta de Andalucía/Consejería de Agricultura y Pesca; Icaria, 2006. 255p.

SIDERSKY, P.; BAYLE, E. *Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido*. FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura – Planejamento ambiental e produtivo no âmbito do Projeto Sertão. 2011. 75p.

SIDERSKY, P.; JALFIM, F.; ARAÚJO, E. R. *A estratégia de assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara*. 2. ed. Recife: Projeto Dom Helder Camara, 2010. 166 p.





José de Holanda na sua parcela de algodão em consórcio agroecológico

Foto: Emmanuel Bayle



# Resumo executivo

## Introdução

No escopo das atividades do Programa de Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Brasil, uma iniciativa conjunta do Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e a Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), foi realizado um trabalho de sistematização inspirado na principal preocupação de aprender com alguns aspectos particularmente relevantes da experiência acumulada pelo FIDA e seus parceiros ao longo de 15 anos de atuação.

A sistematização aqui apresentada trata mais especificadamente do Projeto Sertão, fruto de uma parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o FIDA e o Global Environment Fund (GEF). O Projeto Sertão atua com ênfase na sustentabilidade ambiental de forma mais holística, considerando as questões produtivas e as famílias envolvidas, no âmbito de um projeto maior, o Projeto Dom Helder Camara (PDHC)<sup>1</sup>.

## O contexto local e seus desafios para a agricultura familiar

Os sistemas de produção agrícola da região semiárida, da forma que eles estão conduzidos, encontram-se em crise e alimentam processos de degradação ambiental, diretamente relacionados com o empobrecimento das famílias agricultoras, configurando um círculo vicioso de pobreza e degradação dos recursos naturais. O conjunto desses processos se traduz em perdas de terras agricultáveis, aumento da insegurança alimentar, diminuição das atividades econômicas locais e da renda das famílias. Em busca de condições mais favoráveis de sobrevivência, fluxos migratórios deslocam as populações rurais.

Ciente do contexto e de seus desafios, o Projeto Sertão procurou valorizar o rico potencial dos recursos naturais e das famílias que vivem nessa região. Nessa perspectiva, ele desenvolveu práticas

---

<sup>1</sup> O Projeto Dom Helder Camara (2000-2010) foi uma parceria entre o FIDA e o Governo Federal brasileiro. O Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), foi a instituição responsável pela execução.



de convivências com o Semiárido, na ótica de contribuir na definição de novos sistemas produtivos, que oferecem simultaneamente melhores condições de vida às famílias e um uso dos recursos naturais mais durável.

### Alguns conceitos orientadores das ações do Projeto

Para combater a pobreza no meio rural, só uma abordagem sistêmica e multidimensional pode superar suas deficiências crônicas e estimular as potencialidades e habilidades (ARAÚJO et al., 2010).

#### *O protagonismo*

As famílias agricultoras de comunidades rurais e de assentamentos de reforma agrária devem ser consideradas como os principais protagonistas do processo e das ações a serem desenvolvidas.

#### *A intensificação sustentável*

A perspectiva de maior demanda por alimentos, num contexto de crescente escassez e degradação dos recursos naturais, aponta para um novo enfoque, mais sistêmico, que permite a conservação e a restauração da base de recursos naturais e aumenta a capacidade de resistência dos sistemas agrícolas diante das mudanças climáticas. A intensificação sustentável destaca-se como uma resposta pertinente, que se articula em torno de: i) um enfoque sistêmico do manejo dos recursos, ii) construção de novas práticas em função das especificidades de cada contexto, iii) valorização dos conhecimentos tradicionais dos/as agricultores/as, vinculando-os aos conhecimentos científicos.

#### *A agroecologia*

No contexto do Projeto Sertão e numa perspectiva de intensificação sustentável, a agroecologia é assumida como uma resposta à atual crise ecológica e social na produção, na circulação e no consumo de alimentos (SEVILLA GUZMÁN, 2006). A abordagem agroecológica não se limita apenas ao estabelecimento de agroecossistemas sustentáveis e mais resilientes ao fenômeno da seca, ela deve também favorecer uma ação social coletiva muito além da unidade produtiva familiar (ARAÚJO et al., 2010).



### *A inovação*

A equipe do Projeto atentou-se em criar condições favoráveis para identificar e desenvolver, com os/as agricultores/as, novas práticas e novos hábitos, indispensáveis à definição de alternativas e sistemas de produção adaptados às condições atuais.

### **O Projeto Sertão**

O Projeto de Manejo Sustentável de Terras no Sertão Semiárido (Projeto Sertão) foi financiado por doação de US\$5.943.000 do GEF (GEF-FSP-002-BR), de 2007 a 2013, com o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), na qualidade de órgão de execução do GEF, e o Ministério de Desenvolvimento Agrário como órgão líder, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

A área do Projeto abrange oito territórios, localizados na parte semiárida de seis estados do Nordeste. O público beneficiário é de 15.600 famílias de agricultores familiares em situação de pobreza, instalados em assentamentos da reforma agrária e comunidades rurais e quilombolas. O objetivo geral é minimizar as causas e os impactos negativos da degradação das terras e do bioma caatinga, por meio da implementação de sistemas sustentáveis de uso da terra. O propósito do projeto é contribuir, como uma ação complementar ao PDHC, para a melhoria do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida das comunidades afetadas pela degradação de terra.

A estratégia do Projeto baseou-se na promoção de processos educativos, no fortalecimento do capital social, na melhoria das capacidades de produção e de comercialização e na equidade de gênero.

A atuação do Projeto Sertão ocorreu por meio de algumas ferramentas estratégicas implementadas por equipes de assessoria técnica permanente: i) um intenso e contínuo processo de capacitação; ii) unidades demonstrativas, ocasionando a observação e experimentação segundo o princípio do aprendendo-fazendo; iii) fundos para o financiamento de investimentos sociais, produtivos e ambientais; iv) um processo de planejamento ascendente.

### **Lições e desafios**

Duas atividades avaliadas como as mais representativas para realizar o presente trabalho são apresentadas no documento. Trata-se do algodão em consórcio agroecológico e das hortas e pomares, o que



permite abordar o tema da convivência com o Semiárido por meio das duas vertentes principais: com cultivo de sequeiro e tendo acesso à água para irrigação.

#### *Sobre a intensificação sustentável*

Fica evidenciada a importância de desenvolver os nichos de alta produtividade, como espaços de aprendizagem e introdução de novas práticas e pela importância que eles têm na diversificação e na melhoria da alimentação e da renda familiar. A intensificação desses espaços de alta produtividade tem aumentado o uso dos fatores de produção: mão de obra, investimentos físicos, acesso à água, aumento da diversidade cultivada, aumento da adubação.

A intensificação com práticas agroecológicas necessita levar em consideração a reciclagem dos nutrientes entre as diferentes atividades do sistema produtivo, fortalecendo um olhar sistêmico e as práticas em consequência.

Observaram-se alguns limites ao processo de intensificação, principalmente no que diz respeito à questão da mão de obra.

#### *Melhoria da segurança alimentar*

A introdução de novas práticas agrícolas adaptadas às condições locais contribuíram para a reversão dos processos de degradação que afetam a sustentabilidade dos cultivos tradicionais. As associações entre diversas produções (vegetais e animais) oferecem maior flexibilidade, maior estabilidade, e fortalecem as capacidades de enfrentar os riscos, aspecto fundamental da convivência com o Semiárido.

#### *Impacto sobre a renda*

A estratégia do Projeto Sertão teve impactos diretos sobre o aumento e a regularidade da renda das famílias por vários motivos: i) acréscimo da produtividade, que permitiu aumentar a parte destinada à venda; ii) comercialização em melhores condições; iii) capacidade de constituir estoques; iv) aumento da resiliência dos sistemas produtivos, com atenuação das brutais descapitalizações impostas pelas irregularidades climáticas; v) práticas agroecológicas privilegiando o uso de recursos disponíveis na unidade de produção, diminuindo assim a compra de insumos comerciais.



Esse aumento da renda propiciou uma melhora na qualidade de vida da família, relacionada à casa, à educação, à saúde, ao transporte, às roupas, e fortaleceu também a capacidade de realizar investimentos produtivos, alimentando, assim, um círculo positivo de crescimento.

#### *Sobre o acesso aos mercados*

Os dois casos apresentados mostram a relevância de apoiar a diversificação dos canais de comercialização, tais como: i) a venda direta ao consumidor nas feiras locais; ii) a venda local para lojas e comerciantes diversos; iii) a venda nos programas de compras governamentais de produtos orgânicos; iv) os mercados especiais, como o mercado internacional dos orgânicos. A questão de certificação orgânica exigida para fins comerciais tornou-se uma alavanca virtuosa para ampliar práticas sustentáveis e formas de organizações inovadoras.

#### *Sistemas produtivos com capacidade para constituir estoques: sustentabilidade e resiliência*

A seca intensa que atingiu a região em 2011/2012 e afetou profundamente a população rural e a atividade agrícola do Nordeste inteiro é, segundo cientistas, a mais pronunciada dos últimos 40 anos. A situação provocada revelou-se um indicador para estimar a resiliência dos sistemas produtivos que iniciaram a transição e implementaram as inovações construídas, como o Projeto Sertão.

O nível de acumulação e os estoques constituídos nos anos anteriores permitiram enfrentar essa situação de forma mais preparada. O nível de descapitalização, segundo as famílias envolvidas no Projeto, foi bem menos drástico que o das famílias que não tiveram a capacidade de constituir esses estoques e tiveram de se desfazer da quase totalidade dos rebanhos.

#### *O protagonismo das famílias como pedra angular do processo*

O Projeto realizou um investimento importante no capital social, por meio da assessoria técnica permanente e de um intenso processo de formação. Isso mobilizou recursos financeiros superiores àqueles colocados nas realizações físicas e para a aquisição de materiais e equipamentos.

Os investimentos realizados em pessoas representam o principal legado do Projeto Sertão e são condições para manter a sustentabilidade social da dinâmica iniciada.



Esse conjunto de evoluções estimulou a definição de novas formas de organização das famílias, organizações que serviram de trampolim para que os agricultores e as novas lideranças subissem nos palcos em defesa das perspectivas de convivência com o Semiárido, e de uma democracia local reconhecendo o papel fundamental da agricultura familiar.

#### *O dispositivo de assessoria técnica permanente (ATP)*

A qualidade, a intensidade e a regularidade do dispositivo de assessoria técnica permanente foram elementos de destaque no alcance dos resultados. O dispositivo de ATP (que constituiu a maior parte do orçamento) foi um dos principais valores agregados do Projeto, unanimemente apontado como o grande diferencial em relação aos outros projetos. A construção do conhecimento ocorreu por meio de uma abordagem sistêmica, com olhar para as relações sociais, econômicas e ecológicas que envolvem o agroecossistema.

#### *As inovações campesinas: uma forma relevante de introduzir melhorias nas condições de vida da população rural*

A inovação foi um fator importante na estratégia de implementação, tanto no campo da produção agrícola, como nas questões das formas de organização e para a comercialização. As inovações técnicas de produção de sequeiro ou com uso da irrigação que foram elaboradas revelaram-se bastante pertinentes e, por sua vez, alavancaram também inovações nas formas de organização dos/as produtores/as e na forma de acessar os mercados locais e internacionais.

#### *A construção de parcerias*

A construção de inovações evidenciou a necessidade de estabelecer alianças para reunir as competências, os conhecimentos e os recursos disponíveis em outros programas, centros de pesquisa, universidades, parceiros financeiros e outros. Os maiores avanços foram frutos de parcerias fortes, e, nesse sentido, o Projeto foi um agregador e articulador eficaz.

#### *A estrutura de gestão*

A estrutura de gestão do Projeto foi um dispositivo relevante que orquestrou a construção de uma proposta inovadora de assessoria técnica descentralizada, baseada em um tecido de alianças com entidades localmente enraizadas, o que propiciou a construção de sinergias.





### As primícias de um círculo virtuoso

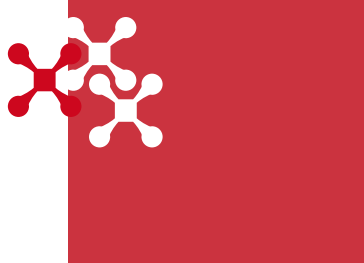
O Projeto Sertão implementou uma estratégia fecunda que permitiu alcançar resultados expressivos e encorajadores, enviando sinais positivos da possível evolução de unidades familiares num contexto semiárido.

Em relação à pressão sobre os recursos naturais, o aumento da renda gerada em espaços de produção intensiva, como as hortas irrigadas ou o algodão em consórcio agroecológico, propicia a diminuição da pressão sobre os demais recursos do agroecossistema, quebrando assim um círculo vicioso envolvendo pobreza e práticas de degradação dos recursos naturais. A comercialização, antes vista como uma das maiores dificuldades para os agricultores familiares, tornou-se uma alavanca positiva, construída em torno de inovações e alianças. O Projeto Sertão mostra como é possível fortalecer o elo entre a sustentabilidade ambiental e econômica. Ele contribuiu para iniciar um novo círculo virtuoso, baseado na agricultura familiar menos agressiva e com impactos significativos de diminuição da pobreza.









# Capítulo 3

## O Projeto Gente de Valor: análise de uma experiência de focalização no combate à pobreza

Arilson Favareto

Sociólogo, doutor em Ciência Ambiental e professor da UFABC

### Introdução<sup>1</sup>

O Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), em parceria com o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), está levando adiante o Projeto Semear, cujo principal intuito é apostar na gestão do conhecimento como meio para fortalecer as capacidades dos pobres rurais e das instituições do Nordeste. O caso apresentado nas próximas páginas, o *Projeto Gente de Valor – Projeto de Desenvolvimento de Comunidades nas Áreas mais Carentes do Estado da Bahia (PGV)*, insere-se nos marcos desta iniciativa. Ele foi selecionado junto com outros projetos financiados pelo FIDA, e cuja implementação revelou dimensões e facetas relevantes, que merecem

<sup>1</sup> Embora sendo o único responsável pelo conteúdo veiculado nestas páginas, o autor deste texto registra aqui os sinceros agradecimentos a toda a equipe do Projeto Gente de Valor e aos membros das comunidades visitadas durante a fase de campo, pela paciência e atenção com que foi recebido para a realização de reuniões e entrevistas. Em especial, cumpre agradecer a Heide Oliveira, pela disponibilidade e pelo pronto envio de dados solicitados; a Sergio Amin, por todo o impecável e gentil trabalho de organização e acompanhamento nas visitas de campo; a Cesar Maynard, pelo valioso tempo que concedeu no apoio a esta iniciativa, e a Lea Vaz Cardoso, da equipe do FIDA/IICA, pela atenciosa interlocução em todas as fases do estudo.



ser mais bem conhecidas e divulgadas, visando o aprimoramento de futuras intervenções voltadas ao combate à pobreza e ao desenvolvimento rural em realidades similares. Esta experiência foi selecionada por considerar-se que foram alcançados bons resultados no que diz respeito, particularmente, às formas pelas quais se deu a *focalização da ação* nos grupos sociais mais pobres e, também, aos investimentos e esforços no *fortalecimento das organizações* da população pobre. Estes serão os aspectos aqui enfatizados.

Para tanto, este texto está organizado em cinco partes principais. Na primeira são apresentados os antecedentes da experiência, o marco conceitual que guia a análise e as hipóteses que materializam as ideias centrais que se pretende afirmar. Na segunda é traçado o contexto que envolve a elaboração e execução do projeto. A terceira parte traz um relato sucinto dos principais traços que conformam o desenho da iniciativa, seus componentes, objetivos, metas, estrutura organizacional e principais ações. A quarta parte, por sua vez, destaca as lições aprendidas com a experiência. E, finalmente, a quinta e última parte busca sugerir alguns potenciais que podem servir de base para futuras iniciativas.

## **1. Antecedentes, marco conceitual e hipóteses de trabalho**

### **1.1 O que se sabe sobre focalização e fortalecimento de organizações?**

A apresentação e o relato crítico de uma experiência tem que começar por interrogar em que consiste o conhecimento acumulado que se tem produzido sobre as dimensões-chave que serão analisadas. Nesse caso, deve-se começar por explicitar o que se sabe sobre processos de focalização em iniciativas de combate à pobreza; e o que se sabe sobre processos de fortalecimento das organizações da população pobre.

Começando pela primeira dessas perguntas, uma revisão da literatura sobre o tema mostra que os argumentos em prol de uma maior focalização em políticas e programas de combate à pobreza sempre foram muito influenciados pela necessidade de diminuir os custos relativos às políticas de cobertura universal e à necessidade de reduzir o déficit governamental nos países pobres. Esse é



um debate, sobretudo, dos anos noventa, auge da crise de financiamento do Estado, momento em que os requisitos fiscais se impunham com maior força sobre os investimentos de viés produtivo ou social.

Porém, essa mesma literatura aponta que as experiências de focalização nem sempre alcançaram os mais pobres. E isto se deve a três dificuldades principais que sempre se interpõem em iniciativas assim, e que, por isso, merecem ser destacadas.

Um desses problemas são os custos relativos para produzir informação necessária à focalização e custos não monetários envolvidos. Isto é, chegar à população mais pobre não é nada trivial, na medida em que, em geral, esses segmentos carecem inclusive de formas organizativas e associativas, como sindicatos, associações ou cooperativas. Identificá-los e acessá-los é, pois, um obstáculo de difícil superação. Da mesma forma, pouco se sabe sobre suas estratégias de sobrevivência e, assim, sobre como intervir nos determinantes das privações que pesam em seu cotidiano. Para isso é necessário gerar informação e investir em mobilização. Esses são os custos relacionados à informação precária ou indisponível. Sobre os custos não monetários, a literatura aponta que há um custo político em deixar de fora parte da população que, a seus próprios olhos, julga ser igualmente merecedora de receber os investimentos destinados àqueles que são cobertos pela focalização. Esses dois tipos de custos envolvidos muitas vezes acabam por minar a eficiência da focalização inicialmente almejada.

Além disso, é preciso instituições fortes, o que não é a regra nos países mais pobres. Para gerar as informações necessárias ou para exercitar a complementaridade, que precisaria ocorrer entre os programas focalizados e outras iniciativas de combate à pobreza, seria necessário mobilizar um conjunto de esforços e *expertises* típicas de situações em que as instituições são robustas e estáveis. Como se sabe, nos países mais pobres os imperativos de curto prazo tendem a se impor e, com eles, há um comprometimento da complementaridade e da continuidade de ações. Em seu lugar imperam a fragmentação e o imprevisto imediatista, também com severos impactos sobre sua eficiência.

E, em certa medida, como decorrência dos dois anteriores, há um problema de sustentabilidade política e econômica na focalização. Sob o ângulo político, há um custo em deixar de fora os que estão às



margens do foco das iniciativas. Sob o ângulo econômico, em geral os custos financeiros relativos da focalização são altos, e seus resultados altamente dependentes de variáveis, como a continuidade no tempo e a complementaridade com outras iniciativas. Esses dois aspectos, somados ao fato de que, em geral, as iniciativas de combate à pobreza se fazem por meio de programas e iniciativas pontuais em vez de políticas duradouras, acabam por gerar discontinuidades e restrições de desempenho.

Nesse quadro, um aspecto crucial consiste em definir os parâmetros a partir dos quais se possa avaliar o sucesso da focalização. De maneira esquemática, os resultados precisam ser assim avaliados: a) em que medida a iniciativa conseguiu evitar o que a literatura chama de *erro da inclusão*, isto é, o erro de beneficiar quem não precisa; b) em que medida a iniciativa conseguiu evitar o problema oposto, o *erro da exclusão*, deixando de fora quem precisa dos investimentos e esforços no combate à pobreza; c) como foram equacionados os custos orçamentários, de maneira a não tornar a focalização uma deseconomia de recursos; d) quais são os efeitos sobre o comportamento, na medida em que os auxílios podem estimular um maior protagonismo ou, inversamente, favorecer formas de clientelismo envolvendo as populações e o poder público ou os executores de programas e projetos; e) os efeitos mensuráveis ou observáveis em efetiva redução da pobreza.

Quanto à segunda das questões enunciadas no início desta seção, o que se pode dizer sobre em que consiste o conhecimento acumulado sobre o fortalecimento das organizações da população pobre?

Os argumentos para o fortalecimento das organizações guardam estreita relação com as formas de se definir o que é a pobreza e quais os caminhos para enfrentá-la. Há sobre isso uma vasta literatura que não pode ser reproduzida aqui. Mas as concepções mais avançadas, e pode-se dizer hoje mais aceitas, partilham de um pequeno conjunto de ideias-chave resumidas a seguir.

Pelo menos desde que se tornou conhecida a obra de Amartya Sen, sabe-se que pobreza não se mede pela quantidade de dinheiro que uma pessoa ou família tem no bolso. Pobreza é, sobretudo, privação de capacidades necessárias para fazer e levar adiante escolhas. Dito de outra forma, a pobreza monetária é só uma dentre as várias privações que podem caracterizar a condição de pobreza. Em certos contextos, a privação monetária pode até não ser a mais decisiva na restrição das liberdades das pessoas em realizar seus ideais de futuro; por exemplo, entre outros pesam também o capital



cultural (informações e capacidades de interpretar a realidade e as possibilidades e condicionantes nela contidas), a posse de credenciais sociais que lhes permitam acessar crédito ou mercados. E, sendo assim, o tipo de apoio mobilizado por meio de programas e projetos não pode ser estandardizado. É preciso criar mecanismos para que em cada contexto se identifiquem as capacitações a serem reforçadas de maneira a aumentar a liberdade das pessoas na realização das escolhas que elas valorizam.

Além disso, a pobreza não é um problema individual, tal como é tratada frequentemente. Em geral há bloqueios à superação da condição de pobreza – como a estrutura fundiária, o acesso precário a mercados, a baixa dinâmica econômica do entorno das áreas rurais mais carentes – que não podem ser superados com o empreendedorismo individual ou com um aporte em escolarização ou em renda.

E é preciso levar em consideração que projetos e programas de combate à pobreza são limitados em recursos e no tempo. Por essa característica intrínseca eles não podem atuar sobre o conjunto de bloqueios, nem fortalecer toda a gama de capacitações importantes para a superação da pobreza. É necessário priorizar e otimizar os recursos e investimentos. Como corolário, vem justamente a ideia de que é necessário fortalecer as organizações como capacidades coletivas absolutamente cruciais para conferir maior sustentabilidade às ações de enfrentamento da pobreza e para fazer com que, no plano local, a ação coletiva possa direcionar os recursos e investimentos disponíveis para o enfrentamento daqueles bloqueios que adquirem contornos e configurações próprias em cada situação.

Porém, se o fortalecimento das organizações é cada vez mais visto como uma condição para a superação da pobreza, há um conjunto de temas sensíveis em sua promoção. Esses temas envolvem a tensão entre o caráter duradouro e multidimensional da pobreza e o estoque limitado de recursos para enfrentá-la. Envolvem os problemas derivados da focalização dentro da focalização (projetos não trabalham com todos os temas). Deve-se mencionar também o difícil equilíbrio entre as perspectivas de tipo *top-down* (onde estão as melhores oportunidades e as arenas para acessá-las) e *bottom-up* (o que as pessoas entendem ser o melhor para si e o foco no local). E, finalmente, há ainda, a tensão entre empoderamento e captura dos incentivos pelos mais organizados ou poderosos.





Também aqui a literatura aponta algo próximo do que se poderia chamar de fatores de sucesso. Ou, menos do que isso, como níveis de análise ou domínios críticos que precisam ser afetados no trabalho de fortalecimento das organizações.

Sobre os bloqueios à superação da condição de pobreza, deve-se considerar que eles envolvem o domínio das relações entre aquilo que se situa numa dimensão interna ao grupo familiar, o que diz respeito aos modos de vida, as questões ligadas à economia regional, e os condicionantes da macroeconomia. Apenas para ficar em um exemplo, em muitos casos ser mulher é uma condição que determina, de partida, o bloqueio a determinadas oportunidades. A mudança nas possibilidades de inserção das mulheres é algo que envolve relações intradomésticas, mas também as características do mercado de trabalho local. Logo, não se trata de atuar somente em uma ou outra dessas esferas, mas de buscar formas de complementaridade nas ações que possam operar sobre suas intersecções e interdependências. Daí a importância das organizações e das instituições que operam nas articulações entre essas distintas escalas.

Sobre o fortalecimento de capacidades, trata-se de fortalecer os capitais e as habilidades sociais necessárias a aumentar o grau de autonomia (em oposição à heteronomia, às determinações vindas de fora) dos mais pobres e suas organizações nesses domínios. De acordo com a teoria social, trata-se de alcançar diferentes combinações de ao menos cinco formas de capitais: o capital humano (mais do que escolarização, ele se materializa no conjunto de habilidades cognitivas que o indivíduo possui), o social (entendido como o conjunto de relações que o indivíduo pode mobilizar para levar adiante seus interesses), o político (as relações de poder que igualmente podem ser mobilizadas), o simbólico (o lugar social, os códigos e as representações que podem ser convertidas nas estratégias de reprodução social) e o econômico (os bens e recursos que podem ser manipulados nas estratégias de reprodução social). Mas não se trata meramente de formar uma espécie de coquetel de capitais. Tão importante quanto a posse desses trunfos ou capitais é a sua combinação e articulação profícua, por meio de projetos e iniciativas com horizonte de médio prazo efetivo.

A partir dessas considerações, como se pode avaliar o sucesso no fortalecimento das organizações? A literatura disponível aponta um conjunto de parâmetros que pode ser assim sintetizado: a) em



que medida as iniciativas em questão conseguem contornar o *erro do isolamento* (medido pela capacidade de exercitar complementaridade com outras iniciativas); b) em outra direção, como a iniciativa em questão consegue evitar o *erro da heteronomia* (indicado pela capacidade de exercitar a autonomia na definição de prioridades e projetos); c) quais são os efeitos dos investimentos e dos esforços realizados nos estoques de capitais-conhecimento, redes de relações sociais, autorreconhecimento, recursos materiais, recursos organizativos; e d) quais são os efeitos das estratégias no comportamento dos agentes envolvidos.

## 1.2 Hipóteses de trabalho – As afirmações centrais sobre o Projeto Gente de Valor (PGV)

Tendo por base os parâmetros apresentados acima sobre focalização e fortalecimento das organizações, as páginas a seguir pretendem apresentar a experiência do PGV como um caso relativamente bem-sucedido. Para facilitar a leitura e o entendimento do que virá, pode-se adiantar desde já as quatro afirmações centrais que serviram de hipótese e que se pretende demonstrar com o relato crítico da experiência.

**Primeira afirmação – Um exemplo de focalização bem-sucedido:** No que diz respeito à focalização, o PGV foi muito bem-sucedido e a metodologia utilizada é coerente e consistente com os avanços no entendimento do que é a pobreza e dos bloqueios para superá-la. Um aspecto fundamental que explica esse sucesso é a maneira como foi feito, logo no início do projeto, um diagnóstico multidimensional e relativamente isento de pressões de grupos políticos locais por captura dos incentivos.

**Segunda afirmação – Um projeto com resultados ambíguos derivados de seu contexto de implantação:** As características de contexto no momento de implantação do PGV foram singulares e influenciaram, de forma ambígua, os resultados em ao menos três sentidos: a) a implantação do projeto deu-se em um momento de forte expansão das políticas sociais no Brasil, com grande abrangência, o que diminuiu os custos de não inclusão dos não pobres (ou menos pobres), e criou oportunidades de complementaridade nas políticas pró-agricultura familiar; b) havia espaço, no âmbito do governo da Bahia, para um programa com maior autonomia e proteção perante influências externas, por tratar-se de um período de início de gestão e no qual havia o sentimento de que era preciso contornar a dependência de caminho que marcava as iniciativas anteriores, fortemente



influenciadas pelas estruturas consolidadas de pressões e captura de incentivos; mas c) essa proteção acabou se tornando um fator de isolamento do projeto com repercussões negativas para a continuidade das ações, o que é parcialmente compensado, até aqui, com as oportunidades abertas com as políticas pró-agricultura familiar, daí a ambiguidade.

**Terceira afirmação – Os resultados desiguais do fortalecimento organizacional:** No que diz respeito ao fortalecimento das organizações, o desenho do projeto e a metodologia utilizada apresentaram resultados muito desiguais: a) houve um nítido fortalecimento do capital simbólico dos grupos (algo verificável por demonstrações inequívocas de crescimento da autoestima e reconhecimento social); b) ambíguos resultados em termos de capital social (evidente fortalecimento do capital social junto a parceiros, mas frágil fortalecimento do capital social necessário a acessar outras redes de atores, políticas e mercados fora do universo mais próximo de relações dessas comunidades); c) insuficientes mas expressivos resultados em termos de capital econômico (verificados por meio da aquisição de equipamentos, melhoria da renda); d) frágil acumulação de capital político (possibilidade pouco exercitada por conta da proteção e do isolamento do projeto perante influências externas); e) importantes resultados em capital humano (maior estoque de conhecimento e habilidades para participar da vida econômica e social; conhecimentos e habilidades sociais coerentes com os requisitos econômicos, sociais e ambientais da vida no Semiárido, embora insuficientes para uma mudança duradoura, justamente por conta das fragilidades elencadas nas linhas anteriores sobre as outras formas de capitais necessárias à superação da pobreza).

**Quarta afirmação – Os fatores de sucesso:** Os fatores de sucesso da iniciativa podem ser creditados a um conjunto de elementos, tais como: a) o compromisso e a qualidade profissional dos gestores à frente do PGV; b) os aportes e a abertura do FIDA à promoção de inovações quando comparado com o viés de iniciativas anteriores; c) a existência de experiências anteriores e o reconhecimento de elementos de aprendizado dessas iniciativas, como, destacadamente, é o caso do Projeto Gavião; d) condições de contexto como a autonomia do projeto e a coexistência com um feixe de vigorosas políticas sociais e pró-agricultura familiar. As dificuldades, por sua vez, podem ser creditadas a: a) uma hipervalorização do empoderamento e da dimensão local; b) condições de contexto (como a pouca disponibilidade de recursos técnicos e problemas estruturais do bloqueio à superação da pobreza no Semiárido); c) dificuldades inerentes aos limites de tempo e de recursos (afinal, trata-se de um projeto de poucos anos de duração).



As próximas páginas apresentam, detalhadamente, dados e informações que permitem melhor compreender as afirmações feitas e que sintetizam o resultado deste relato.

## 2. Contexto

O contexto de elaboração, proposição e implementação do PGV delimitou um conjunto de implicações que acabaram por refletir no desenho da iniciativa. Esses elementos de contexto comportam o plano local, que envolve desde aspectos relativos à condição estrutural da pobreza no Semiárido até aspectos relacionados ao momento então vivido no Governo do Estado da Bahia. E comportam o que ocorreu no Brasil da primeira década dos anos 2000, um período especialmente importante da história do país, com profundas implicações para o entendimento do que aconteceu com a pobreza e a desigualdade e, portanto, também com as iniciativas de enfrentamento dessas condições.

No plano local, há um conjunto de fatores que marca a dimensão estrutural da pobreza no Semiárido e que é já suficientemente conhecido daqueles que lidam com este tema, mas que merece ser retomado sobretudo visando informar um leitor menos habituado e que pode se deparar com este relato.

A pedra de toque para compreender esse contexto situa-se nas articulações entre a estrutura agrária marcada pela convivência de minifúndios com as grandes propriedades de terra e as restrições ambientais típicas da região, e as consequências desses dois fatores para a fragilidade das economias locais e do ambiente institucional.

Historicamente, os pequenos agricultores sempre tiveram suas condições de reprodução social bloqueadas por esses dois fatores – o peso do latifúndio e a baixa dinâmica da economia local. Com pequenas parcelas de terra, com condições de produtividade limitadas por fatores ambientais (solos rasos, apesar de muitas vezes férteis, em boa parte do Semiárido e escassez de recursos hídricos) e sem outras oportunidades de geração de renda (durante séculos as alternativas de renda se restringiam ao trabalho temporário ou precário nas culturas do gado e em alguns lugares do algodão), as famílias de agricultores sempre foram forçadas a viver de uma economia de subsistência e a vender sua força de trabalho a baixíssimo preço para os grandes fazendeiros. Essa estrutura econômica dava, por sua vez, sustentáculo para um esquema político de dominação, no qual os bloqueios econômicos se transformavam em bloqueios a todas as formas de inserção mais autô-



noma destes pequenos agricultores na vida social local. Para acessar oportunidades de trabalho, bem como qualquer tipo de serviço social – como atendimento médico, acesso a documentação e outros –, era necessária a intermediação das elites locais, num processo que Vitor Nunes Leal muito bem descreveu em seu livro clássico *Coronelismo, enxada e voto*. Essa situação vem perdurando por séculos, porque essas características locais se inserem num contexto mais amplo, no qual foi reservado ao Semiárido nordestino o papel de suprir com gêneros primários as economias litorâneas, num primeiro momento, e também o sul do país, num segundo momento. A baixa produtividade dessa economia local sempre foi compensada com transferências de renda às elites, por exemplo, por meio de crédito subsidiado e perdão de dívidas. E, como contrapartida, essas elites tradicionais sempre compuseram o bloco de poder à frente do Estado brasileiro.

Mudanças parciais nesse quadro começaram a acontecer nas últimas duas décadas. Um primeiro passo foi dado com a descentralização de serviços sociais básicos, como a educação e principalmente a saúde. Com a Constituição de 1988 os recursos para a saúde, por exemplo, passaram a ser administrados localmente. Isso teve dois impactos nos pequenos municípios do Nordeste brasileiro: por um lado, aumentou a base de circulação monetária, via outros setores que não a agropecuária dominada pelos grandes fazendeiros; e, por outro, esses serviços tornaram-se mais próximos da população, diminuindo a importância da intermediação dos políticos locais e, por aí, minando algumas das bases da dominação – o favorecimento pessoal. No caso da educação, houve um importante aumento da escolaridade, com implicações para maior acesso a informação e mesmo para a mobilidade. Esta maior escolarização, associada à mudança no padrão demográfico, introduziu mudanças, heterogeneizando o perfil populacional local, com o fim do êxodo generalizado e o retorno para as cidades de origem, nos anos noventa, de parte da população que havia migrado para o litoral e para o Sul, por conta da crise do emprego nos grandes centros.

Nos últimos dez anos essas mudanças se acentuaram fortemente. Um grande impulso para isso foi dado com o fortalecimento das políticas sociais, que já havia começado na década passada com o acesso dos agricultores ao sistema previdenciário. Mas, agora, políticas como o Bolsa Família e, mais recentemente, o Brasil Sem Miséria aumentaram consideravelmente a massa de recursos transferidos diretamente para as famílias mais pobres. Isso impulsionou uma mudança relativa nas economias locais, dinamizando, destacadamente, o setor de comércio e serviços. E abalou ainda



mais fortemente as bases da dominação local ao oferecer às populações pobres uma alternativa de renda que não a venda da força de trabalho a valores irrisórios. Com isso, houve uma pequena, mas importante, expansão local dos empregos e, sobretudo, uma significativa continuidade da redução da pobreza, que já vinha se dando desde os anos noventa, bem como uma inédita redução da desigualdade.

Todo esse movimento das últimas duas décadas se fez acompanhar de um conjunto de políticas voltadas para a agricultura familiar. É bem verdade que a política fundiária avançou pouco nesse mesmo período e que, por isso, a estrutura de distribuição da terra permanece praticamente inalterada no plano agregado. Mas esse conjunto de políticas melhorou as condições de acesso por parte dos agricultores mais pobres a mercados, pois envolve maior disponibilidade de crédito, recursos para assistência técnica e programas de compras públicas de alimentos para uso na alimentação escolar, na formação de estoques públicos ou para distribuição via programas de segurança alimentar.

Há, contudo, limites nessas mudanças. O principal é que elas ainda são muito parciais nas economias locais. Os setores econômicos impulsionados por essas transferências de renda são, principalmente: alimentos (com grande importância de alimentos industrializados), vestuário, material de construção, eletrodomésticos, fármacos. Isto é, boa parte desses produtos vem de fora das regiões e, portanto, a dinamização fica restrita ao comércio local; e, como esse impulso vem de transferências, há uma incógnita sobre a durabilidade da mudança. Ela fica dependente das transferências, sem ainda lograr uma transformação produtiva mais robusta em direção a maior autonomia dessas economias locais. No plano da agricultura familiar houve uma melhoria com essas transferências e com os programas de crédito e de compras públicas. Mas esses mercados são limitados e dependentes do Estado. Seria importante tomá-los como impulso, mas ao mesmo tempo diversificar as opções de acesso da agricultura familiar. Além disso, há uma enorme carência de recursos humanos para melhorar a qualidade e a quantidade da oferta de assistência técnica. Os profissionais são poucos, e boa parte deles apresenta um perfil que guarda mais correspondência com os desafios da agricultura de trinta anos atrás, pouco relacionada com as especificidades da agricultura familiar contemporânea ou com os requisitos da sustentabilidade.

Em resumo, o contexto dos últimos vinte anos trouxe mudanças inéditas para as economias interiores e, destacadamente, para a agricultura familiar. Mas são ainda mudanças muito parciais,



que não alteraram de maneira duradoura as estruturas que por séculos bloqueiam as oportunidades das populações pobres do Semiárido nordestino. Pode-se dizer que se abriu um contexto de novas opções no plano econômico e da sociedade local, e que foram disponibilizados importantes instrumentos de políticas públicas. Para o próximo período, contudo, não bastará fazer mais do mesmo. Os efeitos da descentralização e das políticas sociais e pró-agricultura familiar podem ser limitados se não forem acompanhados de uma expansão dessas oportunidades, mediante novos mercados para a agricultura familiar, mudanças na estrutura das economias locais, com maior diversificação, e inovações nos sistemas produtivos dos agricultores, de forma a gerar maior sustentabilidade.

No âmbito do Governo do Estado da Bahia, o contexto no qual se deu a elaboração e o início da implantação do Projeto Gente de Valor também teve importância. Aqui, o destaque diz respeito à abertura entre os gestores estaduais para um projeto inovador e com autonomia. Tratava-se de uma experiência inédita, na gestão de um agrupamento político que governava pela primeira vez o Estado. Havia naquele momento um aprendizado acumulado, derivado de uma constelação de projetos de combate à pobreza implementados na Bahia e em outros estados, que poderia dar a base para um salto de qualidade no desenho da iniciativa que se pensava então propor. E se sabia, ainda, que boa parte dos problemas verificados em iniciativas anteriores tinha a ver com a captura dos incentivos por pressões políticas, as quais, se são muito naturais, são também bastante nocivas para que se mantenham prioridades estratégicas.

Por tudo isso houve maior liberdade e autonomia do projeto em relação às pressões políticas. Ele pôde ser desenhado obedecendo mais ao aprendizado com iniciativas anteriores, com destaque para o Projeto Gavião, também apoiado pelo FIDA, e com objetivos muito similares ao Projeto Gente de Valor. E na sua execução mesmo houve a preocupação em blindá-lo das influências externas, tanto sobre a definição do público-alvo como nas ações a serem desenvolvidas.

Quais foram as implicações dessas condições de contexto para o desenho do projeto? Primeiro, a “proteção” do projeto em relação a pressões por demandas clientelistas e a possibilidade de uma focalização mais adequada nas áreas e comunidades mais pobres. Este seria um parâmetro importante a ser contemplado no desenho da nova iniciativa que estava então em gestação. Segundo, o



mercado cativo, garantido pelos programas públicos de compra de produtos da agricultura familiar (mas dependente desses programas), formava um contexto que permitia minimizar a necessidade de acesso a novos mercados e de assumir riscos. Ainda que não de maneira explícita, esta condição de contexto também deixou sua marca no desenho do programa. Terceiro, havia uma forte complementaridade com a ampliação significativa dos investimentos sociais, sobretudo os que implicam transferências de renda, potencializando ganhos na melhoria da qualidade de vida das famílias. Quarto, havia uma forte rigidez do entorno do projeto (restrições econômicas, institucionais e ambientais) como fator de difícil transposição. Essas heranças do contexto se materializaram nos dispositivos e nos contornos do programa, apresentado na seção a seguir.

### **3. A experiência do projeto**

Esta seção pretende apresentar a experiência do projeto, desde seu desenho formal até os passos que materializaram a implementação das iniciativas. Para isso serão apresentados seus objetivos, os componentes, as metas e o público e regiões priorizados, passando pelo desenho organizativo que deu suporte à implementação, até finalmente pontuar alguns dos resultados obtidos.

#### 3.1 O desenho do projeto

##### *3.1.1 Os objetivos*

O Projeto Gente de Valor estabeleceu como seu objetivo geral melhorar as condições sociais e econômicas das comunidades rurais pobres, pelo estímulo a um processo de desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental, com a preocupação explícita de promover maior equidade de gênero e maior participação dos jovens.

Os objetivos específicos ficaram assim definidos: a) criar capacidades, nas pessoas e nas suas organizações, de participar em processos de desenvolvimento – aquilo que a literatura vem chamando de “empoderamento”; e b) melhorar a capacidade de geração de renda dessas pessoas, transformando atividades de subsistência em negócios lucrativos, com atenção apropriada ao meio ambiente.





### 3.1.2 As metas, o público e as regiões

Para atingir esses objetivos, foram selecionados 34 municípios nas áreas mais pobres do Estado da Bahia. Vinte e seis no nordeste do Estado da Bahia e seis no sudoeste do Estado. Nessas duas regiões definiram-se as unidades territoriais de base: elas reuniam 2.622 comunidades potenciais, das quais, segundo os critérios de focalização adotados, 282 foram selecionadas e agrupadas em 104 subterritórios. Nesses subterritórios o PGV pretendia envolver nas suas ações um contingente de 35.000 homens e mulheres, adultos e jovens, dentre as famílias agrícolas desses municípios.

### 3.1.3 Os componentes

As ações do projeto organizaram-se em torno de dois componentes principais: *Desenvolvimento do Capital Humano e Social* e *Desenvolvimento Produtivo e de Mercado*. A eles se articulavam temas transversais, como gênero, geração e meio ambiente.

No âmbito do componente Desenvolvimento do Capital Humano e Social, as ações foram executadas em quatro blocos de iniciativas: 1) iniciativas de fortalecimento das organizações locais, 2) desenvolvimento do capital humano, 3) investimentos sociais e 4) investimentos culturais.

O fortalecimento das organizações locais envolveu um feixe de ações que começavam com o planejamento participativo, no qual eram identificados os desejos, a visão de futuro destas comunidades, a identificação dos obstáculos à realização desse futuro, até a priorização de atividades a serem realizadas. A isso se seguiam as ações de capacitação nos temas afins. E o ponto de chegada foi a criação de associações locais, conselhos e comitês, cuja função principal era, no plano imediato, gerir as iniciativas que começavam a acontecer e, no plano estrutural, deveriam servir como formas organizativas que permitissem às comunidades envolvidas continuar a se organizar e a conduzir essas iniciativas mesmo após o fim do PGV.

O desenvolvimento do capital humano compreendeu ações de capacitação da assessoria técnica e ações de capacitação de agricultores e agricultoras. Aqui o intuito principal era aportar condições de elevar o conhecimento e as habilidades dos agricultores e da assessoria técnica, como



um importante ativo a ser empenhado nas iniciativas de superação da pobreza nas comunidades envolvidas.

Os investimentos sociais e culturais, finalmente, concentraram-se em dois campos. Os investimentos culturais viabilizaram alternativas de acesso à informação e lazer nas próprias comunidades, por exemplo, com a utilização dos equipamentos de mídia adquiridos com o PGV para reuniões sendo utilizados também como projetores de filmes. E os investimentos sociais priorizaram destacadamente as obras hídricas, o que se justifica pela forte restrição que esse problema representa na vida das comunidades do Semiárido nordestino.

No âmbito do componente Desenvolvimento Produtivo e de Mercado, foram executados três blocos de ações: 1) transformação dos sistemas produtivos, 2) beneficiamento e acesso a mercados e 3) assessoria técnica.

As ações de transformação dos sistemas produtivos foram parte expressiva do projeto. Elas envolveram os ensaios agroecológicos, atividades de experimentação de práticas de produção e conservação ambiental coerentes com o ecossistema local; os quintais produtivos, que consistiam em apoio material e assistência técnica para a criação de pequenas hortas para a produção de ervas, verduras e outros alimentos, voltados tanto para melhorar a cesta de alimentação das famílias como para a possibilidade de comercialização dos excedentes; os investimentos na organização de “cadeias produtivas”, que priorizaram a melhoria da produção de certos produtos selecionados como potenciais; as infraestruturas hídricas para a produção, que foram de fundamental importância e consistiam na construção de cisternas para armazenamento de água das chuvas, de forma a permitir o abastecimento durante o longo período de estiagem.

As ações de beneficiamento e acesso aos mercados, como o próprio nome indica, concentraram os esforços em beneficiar os produtos priorizados na organização das cadeias produtivas e em acessar oportunidades de comercialização para eles. Aqui os principais mercados acessados foram aqueles viabilizados pelas compras públicas e, com menor peso, a venda direta à população do entorno dessas comunidades de agricultores.



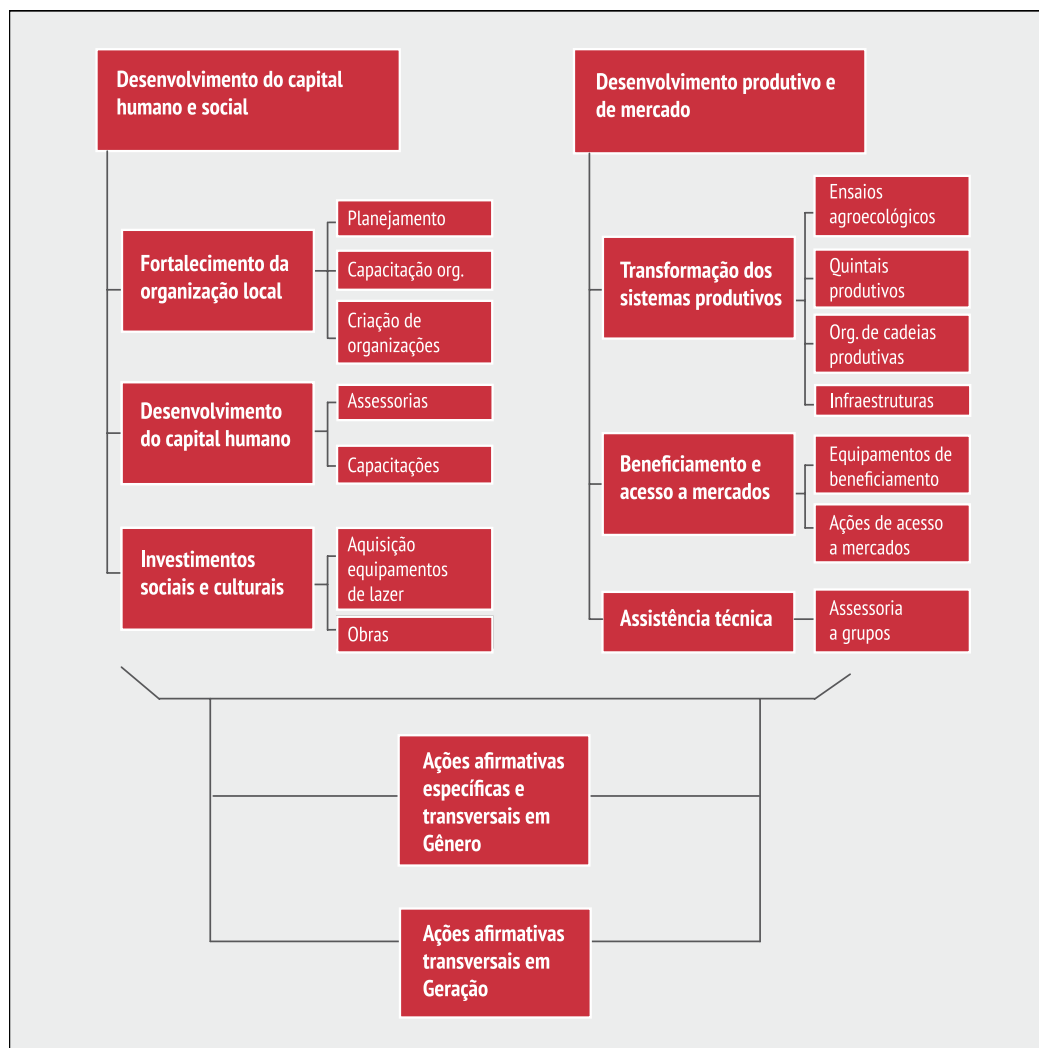
As ações de assessoria técnica, finalmente, foram viabilizadas mediante a contratação de técnicos de organizações locais que atuavam junto a grupos de agricultores no suporte às várias ações desenvolvidas.

No rol dos temas transversais, deve-se dar um destaque às ações de gênero, que passavam por ações afirmativas de estímulo à maior participação das mulheres, até ações no campo produtivo e compatíveis com o universo mais tradicionalmente ocupado pelas mulheres, mas alargando as possibilidades aí contidas, caso emblemático dos quintais produtivos. No caso das ações voltadas ao tema geração, estas se deram de forma excessivamente diluída. E, no caso das ações ambientais, houve uma efetiva transversalidade, com as ideias de eficiência ambiental e convivência com o Semiárido perpassando o conjunto de componentes do PGV.



Foto: Arilson Favareto/Programa Semear

Figura 1 – Representação esquemática dos componentes e ações principais do PGV



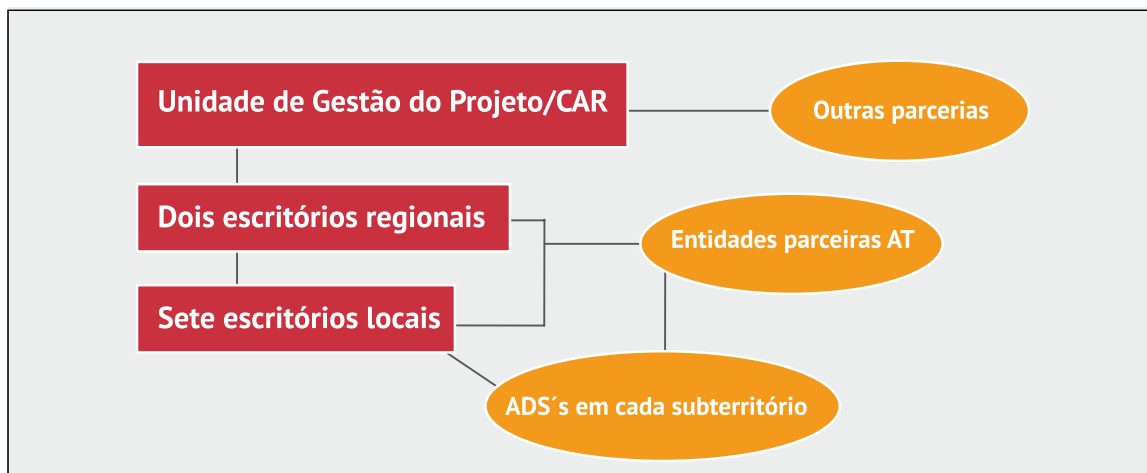
Fonte: elaborado pelo autor



### 3.1.4 O formato organizativo

Para levar adiante essas ações, o PGV organizou uma estrutura de gestão da execução do projeto baseada em quatro níveis complementares. Uma unidade de gestão do projeto ficou sediada na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), reunindo quadros técnicos com importante experiência nos temas apresentados acima e responsáveis pela condução geral das iniciativas, por seu monitoramento e pela administração das ações. Essa unidade era também responsável por articular as parcerias do projeto em âmbito estadual. Foram montados dois escritórios regionais, um no nordeste e outro no sudoeste da Bahia, e sete escritórios locais. Essas duas estruturas regionais eram responsáveis pela condução das ações nas unidades territoriais de base e pela relação com as entidades parceiras encarregadas da assistência técnica. No âmbito das comunidades, essa estrutura se completava com a figura dos agentes de desenvolvimento (ADS), escolhidos nas próprias comunidades, e que formavam o elo entre o público-alvo das ações e as estruturas locais de gestão. Esses agentes constituíam peça-chave na estrutura, pois viabilizavam tanto a animação das comunidades como o fluxo de informações necessário ao desenvolvimento das ações.

Figura 2 – Representação esquemática da estrutura de gestão do PGV

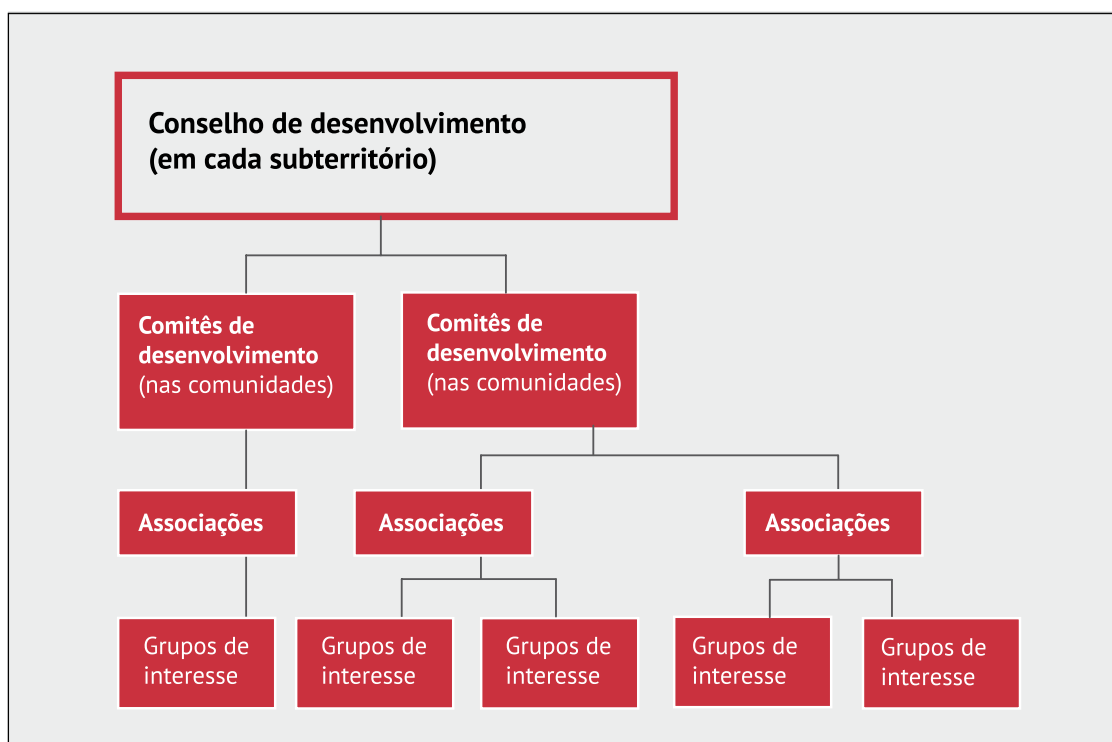


Fonte: elaborado pelo autor



Esta estrutura de gestão se completa com uma estrutura organizativa criada para dar suporte às ações desenvolvidas. No âmbito dos Subterritórios foram criados 104 Conselhos de Desenvolvimento, responsáveis por articular as ações entre as diferentes comunidades. No âmbito das comunidades foram criados 280 Comitês de desenvolvimento, responsáveis por conduzir as ações naqueles locais. Dentro de cada comunidade organizaram-se Grupos de interesse em torno de cada tema considerado relevante pelos grupos de agricultores. E para administrar os recursos repassados pelo projeto e gerir as iniciativas foram criadas ou regularizadas 111 Associações.

**Figura 3 – Representação esquemática da estrutura organizacional criada com o PGV**



**Fonte:** elaborado pelo autor



### 3.1.5 A estratégia e os passos

A estratégia de desenvolvimento do projeto baseou-se em alguns passos fundamentais, esquematicamente reproduzidos a seguir.

**Passo 1 – A escolha das comunidades:** O primeiro e mais importante passo do projeto consistiu numa visita exaustiva ao conjunto de comunidades potenciais para serem envolvidas no PGV. Nesse momento já havia sido feita a priorização das duas regiões que concentram percentuais expressivos de população pobre. Nos municípios selecionados em cada uma dessas regiões, os técnicos do PGV foram até as comunidades e preencheram um cadastro de dados socioeconômicos, com informações sobre várias dimensões da situação das famílias. Esse cadastro gerou um *ranking* de classificação das famílias mais pobres dentre as mais pobres. Todo esse trabalho tomou vários meses da equipe do projeto, mas ao final obteve-se uma sólida identificação de onde estava a população mais carente, que deveria participar das ações previstas.

**Passo 2 – Diagnósticos, planos e montagem dos subterritórios:** O segundo passo envolveu a realização de diagnósticos locais, nos quais eram identificados não só os problemas, mas também as potencialidades locais. Valendo-se de metodologias participativas, os técnicos do projeto mobilizaram as comunidades, tendo como eixo a valorização das expectativas e dos desejos de futuro dessa população. Pretendia-se, assim, pôr em marcha uma estratégia ascendente de planejamento, em vez da definição *a priori* de temas e atividades. Esses diagnósticos posteriormente se desdobraram em planos de ação, congregando as ações a serem desenvolvidas. E a identificação de afinidades nos planos levou à formação dos subterritórios, isto é, agrupamentos de comunidades com base em dois critérios: 1) convergências nos planos de ação e 2) proximidade, de forma a viabilizar ações conjuntas.

**Passo 3 – Os grupos de interesse, os projetos e os convênios:** Em torno das ações prioritárias formaram-se grupos de interesse, segundo as afinidades dos agricultores com temas e ações nos quais pretendiam se envolver diretamente. Os grupos de interesse, então, formatavam projetos de intervenção naqueles temas (quintais produtivos, frutas, etc.). Esses projetos eram



apoiados pelo PGV ou, mais raramente, encaminhados a outros possíveis parceiros, dando origem aos convênios que viabilizavam este apoio.

**Passo 4 – As associações, os comitês, os conselhos:** Este quarto passo na verdade se dava de maneira simultânea ao anterior. Para viabilizar e gerir os convênios firmados, foram criadas associações nas comunidades envolvidas. Essas associações foram objeto de forte investimento, de maneira a criar as condições legais e organizativas para a gestão dos convênios. Os Comitês de Desenvolvimento, no âmbito local, também foram criados nesse momento para garantir a existência de instâncias de gestão das várias iniciativas. E os Conselhos de Desenvolvimento completavam esse quadro, criando as condições para a gestão no âmbito do subterritório, portanto, articulando e integrando ações de diferentes comunidades.

**Outras atividades:** Também de forma simultânea aos passos anteriores, o PGV investiu fortemente em duas atividades específicas. A primeira delas foi a realização de um conjunto de obras hídricas, uma vez que esta era a principal privação das comunidades envolvidas no projeto. Isso foi importante não só pelo caráter emergencial e estrutural desta iniciativa, mas também porque serviu como um importante catalizador da confiança e do envolvimento efetivo das populações locais no projeto. Outra atividade foi o apoio às cooperativas da região do Rio Gavião. Como naquela região já havia sido implementado outro projeto, o Projeto Gavião, houve esforços no sentido de dar continuidade a ações que já se desenrolavam desde então.

**Passo cinco – A escolha das áreas-foco:** Como as ações sistematicamente descritas acima foram implementadas em um contexto bastante restritivo, e em curto espaço de tempo, naturalmente nem todos os locais obtiveram o mesmo grau de sucesso. Isto é, passado um período significativo de implantação do PGV, algumas comunidades haviam conseguido estruturar a produção local de forma a tentar alcançar novos patamares de comercialização e de geração de renda. Em outras, por uma série de fatores relativos tanto a dificuldades na operacionalização das ações, como a dificuldades organizacionais, isso não ocorreu. Um último passo importante na estratégia de execução do projeto foi então a escolha de áreas-foco, nas quais o projeto iria concentrar esforços na sua fase final e mesmo numa eventual continuidade.





Em outros termos, fez-se aqui uma focalização dentro da focalização. Para isso os escritórios regionais procederam a um meticuloso diagnóstico, inicialmente identificando comunidades e ações potenciais para uma continuidade das intervenções e, posteriormente, contratando profissionais especializados para aferir a efetiva viabilidade de investimentos nesses produtos e no acesso aos mercados. Disso resultou um novo *ranking* de comunidades e iniciativas, das quais derivou a escolha dessas áreas-foco.

### 3.2 Resultados, dificuldades e dilemas

Embora este texto não tenha qualquer pretensão de avaliar resultados, as visitas realizadas e a consulta aos dados disponibilizados pelo sistema de monitoramento do PGV permitem que sejam pontuados alguns êxitos importantes e também algumas dificuldades experimentadas ao longo desses anos de implementação do projeto.

#### 3.2.1 Resultados

Dentre os resultados podem-se destacar:

**O tratamento da pobreza como um fenômeno multidimensional** – Houve um acerto ao tratar a pobreza como um fenômeno multidimensional, de privação de capacidades. Isso foi importante por ao menos duas razões. Ao fazê-lo, o projeto incorporou as indicações de toda a literatura dos últimos vinte anos sobre o tema, segundo a qual a superação da pobreza depende da formação de um conjunto de capacitações, das quais a renda é somente uma delas; e muitas vezes pode mesmo não ser a mais importante. Além disso, ao tratar, por exemplo, o tema do acesso à água como uma prioridade, o projeto também conseguiu demonstrar seu compromisso com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e, por aí, conquistar a confiança e o empenho dos agricultores nas iniciativas propostas.

**O acerto na definição do público-alvo** – Os patamares de renda e a visita às comunidades não deixam dúvida de que se trata realmente de uma população em situação de alta vulnerabilidade e privação. Por se tratar de uma população que tem, inclusive, um déficit organizacional, não é nada simples identificá-los e alcançá-los com ações desse tipo.



**Ênfase nos resultados organizativos (mobilização, criação de organizações)** – Outro resultado expressivo diz respeito à mobilização e à criação de organizações. Isso pode representar um patamar de articulação dos agricultores e de seus interesses para além das ações do projeto e para além do horizonte de tempo de sua execução.

**Melhoria da situação alimentar** – A melhoria da renda, assim como a introdução dos quintais produtivos, trouxe uma perceptível melhoria da situação alimentar das famílias envolvidas, tanto no que diz respeito à maior regularidade da disponibilidade de alimentos como pela introdução de itens que até então não faziam parte da cesta de consumo dessas famílias, como alguns tipos de verduras ou o aproveitamento de partes de alimentos antes descartadas.

**Melhoria das capacidades** – Além das rendas, foi possível observar que os agricultores adquiriram outras capacidades importantes, como o acesso a informações sobre o funcionamento de programas públicos, conhecimentos técnicos sobre o uso dos escassos recursos naturais, ou capacidades organizacionais vitais para a durabilidade das ações de enfrentamento da pobreza.

**Melhoria da renda** – Ainda que frágil e muito aquém do necessário para a superação da pobreza, as ações do projeto viabilizaram uma importante melhoria na renda das famílias desses agricultores, viabilizada sobretudo com a venda de excedentes da produção doméstica.



Esses resultados podem ser expressos em termos quantitativos no quadro a seguir.

#### Quadro 1 – Síntese de resultados quantitativos alcançados com o PGV

- 51 Ensaios Agroecológicos implantados
- 4.893 Quintais Produtivos implantados
- 5.570 Cisternas de Produção de 5 mil litros construídas
- 8 Cisternas de Produção de 50 mil litros construídas
- 9 Viveiros Telados para produção de mudas instalados
- 91 Equipamentos Motoforrageiros adquiridos
- 45 Kits de Apicultura instalados
- 1 Unidade de Beneficiamento de Mandioca construída e equipada
- 2 Unidades de Beneficiamento de Mandioca em execução
- 7 Unidades de Beneficiamento de Mel em execução
- 3 Unidades de Beneficiamento de Umbu em execução
- 4 Equipamentos de Beneficiamento de Ouricuri em implantação
- 5 Cooperativas apoiadas e fortalecidas
- 7.162 Cisternas para abastecimento humano construídas
- 8 sistemas de abastecimento de água implantados e/ou ampliados
- 84 Kits de equipamentos audiovisuais adquiridos e distribuídos
- 89 Kits de equipamentos de informática adquiridos e distribuídos
- 94 Kits Baús de leitura adquiridos e distribuídos
- 19.585 pessoas capacitadas
- 104 Conselhos de Desenvolvimento criados
- 282 Comitês de Desenvolvimento Comunitário criados
- 100 Encontros de Mulheres – 4.120 mulheres participantes
- 158 Encontros, oficinas e intercâmbios realizados
- 9 Encontros Municipais de Cultura – 255 pessoas
- 9 Encontros para autodeterminação de Comunidades Negras – 270 pessoas
- Oficinas de políticas públicas – 960 pessoas participantes
- 5 intercâmbios entre comunidades quilombolas
- 111 Associações Comunitárias criadas ou regularizadas

Fonte: PGV (2013)



### 3.2.2 Dificuldades e dilemas

Junto com os resultados, ou limitando esses resultados, a experiência do PGV também revela um conjunto de dificuldades enfrentadas que merecem ser evidenciadas pensando nas lições que se pode sacar para experiências futuras.

Uma delas diz respeito à especialização dos técnicos em função de demandas diversificadas para a superação da pobreza. Como se alertou nas seções anteriores deste texto, a pobreza é uma situação de privação de capacidades que não pode ser padronizada. Em cada contexto pesam certos tipos de privações; em outros locais serão outras as ênfases, e, portanto, também as competências requeridas no trabalho dos projetos e iniciativas de combate à pobreza serão diferentes. No entanto, os técnicos que trabalharam nessas iniciativas têm um perfil muito similar, que é aquele formado nas escolas agrícolas ou nos quadros das organizações não governamentais que atuam nos temas ligados à agroecologia ou à mobilização social para o enfrentamento da pobreza. Isto é, há aqui, na verdade, duas questões: a disponibilidade de quadros técnicos que cubram a diversidade de demandas necessárias ao tipo de problema de que trata o PGV, e o desenho de projeto que talvez não seja o melhor para mobilizar essas capacidades (acessando-as em outro contexto ou contribuindo para formá-las se há ausência delas no plano local).

Em decorrência da dificuldade acima, mas também por conta de todo um ideário sobre como fazer ações de enfrentamento da pobreza partilhado por organizações governamentais e não governamentais, o projeto colocou toda a ênfase nas potencialidades locais e no empoderamento. Estas, no entanto, são condições necessárias, mas insuficientes para a superação da pobreza, em função de todas as restrições locais mencionadas e ao fato de que a superação da pobreza não é um problema individual, como se procurou destacar nas duas seções anteriores. Ao contrário, num contexto de privações como aquele que caracteriza o Semiárido nordestino, é preciso ir além do empoderamento, ampliando a rede de relações (o capital social) para além dos parceiros locais ou tradicionais, e é preciso ir além das potencialidades locais, exercitando pontes com potencialidades que estão no contexto extralocal.

Outra dificuldade diz respeito ao isolamento do projeto (e dos grupos) em relação a outras iniciativas de políticas e programas (exceto compras públicas). Se, por um lado, houve uma blindagem



do projeto a influências externas que poderiam levar a distorções de objetivos, público atingido e viés das ações, o efeito negativo não antecipado desse mesmo movimento de proteção foi um isolamento que acabou por bloquear a possibilidade de uma maior e desejável complementaridade com outras políticas de Estado necessárias à superação da pobreza. Pouca ou nenhuma relação há com outras iniciativas nos campos da educação, da descentralização da capacidade produtiva, da tecnologia, apenas para citar alguns campos. Isso reforçou demasiadamente a lógica de projeto em detrimento de uma visão de política permanente e integrada.

Essas dificuldades se revelam em dois desencaixes no desenho e na execução do PGV. Primeiro, houve um relativo desencaixe entre o discurso de valorização das especificidades e das vontades das famílias e uma certa padronização das ações empreendidas. Isto é, por conta dos recursos humanos limitados foi preciso priorizar atividades que, por assim dizer, coubessem nas competências que o PGV podia mobilizar em seu suporte. E isto, é claro, restringiu a diversidade de aportes que seriam desejados pelas famílias ou necessários à superação da sua condição de pobreza. Segundo, o projeto valorizou mais a dimensão da produção, comparativamente à dimensão do acesso a mercados. Essa oposição não deve ser entendida como um dilema, mas como dois lados de uma mesma moeda que, entendidos dessa maneira, precisam ser trabalhados conjuntamente. Não resta dúvida de que a melhoria da produção teve um impacto crucial na alimentação das famílias e na geração de algum excedente comercializável nos circuitos imediatos (comércio de vizinhança e, mais raramente, feiras locais), aliviando as restrições de renda. Mas também não resta dúvida de que o horizonte de superação da pobreza exigiria perspectivas mais duradouras e de envergadura um pouco maior.

Os comentários acima levam a uma última consideração, de que a agenda de alívio da pobreza pode não ser a mesma agenda de superação da pobreza. Isto é, não há dúvida de que o PGV foi muito bem-sucedido em aliviar a pobreza extrema que caracterizava a situação das famílias que participaram do projeto. Por tudo o que foi relatado nas páginas anteriores, é muito evidente a quem visita as comunidades e a quem olha o quadro de indicadores de resultados constatar resultados positivos. Mas os poréns destacados nas ambiguidades e nos fatores não superados pelo projeto (alguns por problemas inerentes a sua lógica interna, outros derivados de pesadas



restrições históricas e de contexto) levantam uma forte incógnita a respeito da durabilidade e da extensão desses efeitos no tempo e na sua capacidade de atingir as estruturas do problema. Isso seria possível se houvesse maior complementaridade com outras ações e uma continuidade planejada das ações para um horizonte de médio prazo, o que parece não ser o caso. Aí se teria a passagem de uma agenda de alívio da pobreza para uma perspectiva duradoura de superação. Mas, sobre isso, deve-se pontuar também que se trata de um problema que não atinge somente o PGV. Essa mesma afirmação tem sido feita para vários outros projetos, e mesmo para os até aqui bem-sucedidos programas do Governo Federal. Isto é, pouco a pouco vai se gerando o aprendizado e a sensibilidade em torno da constatação de que o Brasil (e as iniciativas feitas no contexto brasileiro) precisa dar um salto de qualidade em relação ao que vem sendo feito nas últimas duas décadas, em direção a uma perspectiva mais integrada e mais duradoura de enfrentamento dos bloqueios estruturais à saída da condição de pobreza que marcam não só as situações das famílias, mas sim de amplas áreas das regiões interioranas do país.

#### 4. Três lições principais

Como dito na introdução deste texto, a experiência do *Projeto Gente de Valor* é sempre lembrada como bem-sucedida pelo trabalho de focalização e de fortalecimento das organizações nele empreendido. Nas páginas anteriores, procurou-se destacar os elementos de contexto que cercaram o desenho e a implementação desta iniciativa e também os resultados, as dificuldades e os dilemas experimentados. Porém, o objetivo destas notas não se esgota com o relato da experiência. Pretende-se tirar disto algumas lições. Esse é o intuito desta seção e para isso são apresentadas três afirmações que derivam do que foi exposto até aqui. Em seguida à apresentação de cada uma delas é destacada a implicação desse aprendizado para futuras iniciativas de caráter similar.

##### Primeiro aprendizado – Sobre o trabalho de focalização

A experiência do PGV mostra que um bom trabalho de focalização é possível. E que com ele é, sim, possível evitar a captura dos incentivos e a ocorrência de distorções por influências de grupos poderosos. Os custos principais envolvidos foram de tempo, já que o trabalho de levantamento de informações, a sistematização e a posterior fase de diagnóstico tomaram parte expressiva do



período do projeto. Isso pode ser minimizado em outras iniciativas, de forma a não comprometer parte do tempo que teria de ser dedicado à execução de atividades-fim. Os custos monetários, tão enfatizados na literatura, não foram proibitivos, mas isso é algo que depende da escala da iniciativa. E, finalmente, os custos políticos foram contornados com a decisão do governo do Estado em dar maior autonomia à equipe do projeto nas suas definições de desenho, mas também beneficiados pelas condições de contexto, tal como se destacou anteriormente. Em outras palavras, o PGV mostra que há tecnologias de realização de um trabalho de focalização que podem ser postas em prática por qualquer projeto, sempre a depender, é claro, das disposições técnicas e políticas envolvidas.

Para futuras iniciativas do FIDA ou outras iniciativas similares de combate à pobreza, deve-se observar a importância de melhorar as bases de informações dos governos, o que pode diminuir em muito o custo de transação (obtenção de informação, negociações locais) da focalização.

### **Segundo aprendizado – Sobre integração e complementaridade**

Proteger o projeto de influências que podem levar à captura dos incentivos e a distorções não pode significar isolamento. Complementaridade (com outras iniciativas) e contratualidade (compromissos efetivos com outras instâncias além de um órgão gestor) são palavras-chave e deveriam ser parte fundamental do desenho mesmo do PGV ou de qualquer outro projeto de combate à pobreza. Isto é, a complementaridade não pode ser algo externo à iniciativa, algo que se espere que aconteça; ela deveria ser uma parte fundamental e contratual da iniciativa. A grande dificuldade aqui é como romper com as limitações do ambiente institucional para gerar complementaridade e contratualidade, e, por aí, ir além dos limites do empoderamento e do âmbito comunitário das iniciativas, superando o isolamento e o risco de descontinuidade.

Para futuras iniciativas, deve-se pensar em como incorporar, nos requisitos para proposição e contratação de projetos, mecanismos de *enforcement* da complementaridade e da contratualidade. Uma alternativa é ter parte dos recursos condicionados a contrapartidas efetivamente empenhadas por outras políticas ou programas de governo. O importante é criar incentivos reais (para além de meras recomendações) que favoreçam essa integração.



### Terceiro aprendizado – Sobre o conhecimento necessário à superação da pobreza

Uma dificuldade que extrapola os limites do projeto diz respeito à natureza do conhecimento disponível para promover superação da pobreza e desenvolvimento no Semiárido. Há poucos técnicos com qualificação para o trabalho de assistência a iniciativas de combate à pobreza e desenvolvimento no Semiárido. Há uma dicotomia nas escolas de formação de técnicos, entre tecnologias «para mercados» e tecnologias «populares», para autoabastecimento. Há pontos nodais ainda desconectados, que não conformam hoje uma rede de conhecimento e precisariam ser interligados para gerar uma nova base necessária a um novo ciclo de desenvolvimento apoiado na sustentabilidade (não só no sentido ambiental, mas no sentido amplo do termo) e que envolve a interiorização das universidades, das escolas fundamentais, das escolas técnicas, das redes de pesquisa, dos vários projetos de combate à pobreza. Os últimos anos trouxeram uma nova realidade que ainda não foi suficientemente aproveitada: é preciso aproximar o conhecimento produzido nas novas universidades e institutos tecnológicos recentemente criados no interior e o mundo da produção, entre esses centros e a rede de ensino de primeiro e segundo grau, entre o mundo das experiências de projetos e de organizações não governamentais e o mundo da ciência e do ensino formal. Somente com a soma dos conhecimentos produzidos nesses diferentes âmbitos se pode erigir um novo paradigma, necessário ao futuro do Semiárido e à superação da pobreza.

Para futuras iniciativas FIDA ou para projetos similares, uma questão-chave é, portanto, como desenhar dispositivos e estratégias capazes de mobilizar essas distintas mas complementares bases de conhecimento e habilidades sociais, ampliando o horizonte de possibilidades não somente dos beneficiários, mas também dos parceiros

## 5. Potencial para replicação

A questão incontornável que se impõe para pensar o potencial de replicação de uma iniciativa como o Projeto Gente de Valor consiste em saber qual o horizonte de projetos de combate à pobreza. Isto é, o que se pretende com projetos e iniciativas desse tipo? Há várias respostas possíveis, mas três são as principais. Para alguns, a principal função de projetos desse tipo é funcionar como uma espécie de laboratório e, por aí, gerar um aprendizado para as políticas públicas. Só assim





se poderiam incentivar inovações (numa escala mais restrita e controlada, aquela do projeto), e depois disseminá-las com uma escala necessária a gerar efetivos impactos sobre os indicadores de pobreza (numa escala que só poderia ser coberta pelo Estado e pelas políticas públicas. Para outros, o papel desses projetos consiste em completar o que o Estado não consegue fazer. Nessa perspectiva, os projetos deveriam atuar naqueles temas ou naquelas especialidades que, por razões diversas, o Estado e as políticas públicas não conseguem atingir. E, finalmente, há os que pensam que esses projetos devem fazer o que o Estado deveria fazer – isto é, atuar e resolver o problema da pobreza, ainda que numa escala limitada.

Pensando em iniciativas futuras, no atual estágio do desenvolvimento brasileiro, talvez se trate de promover e apoiar projetos e iniciativas que partam de uma combinação das duas primeiras alternativas apresentadas acima: experimentar inovações e, complementarmente, atuar em interstícios institucionais nos quais a ação do Estado ainda é débil, favorecendo pontes. O grande problema é que há uma espécie de inércia que empurra os projetos a tentar alcançar o terceiro horizonte. Dito de outra forma, todos os gestores e propositores de projetos vão dizer que concordam com a ideia de complementaridade ou que os projetos devem gerar conhecimento para as políticas públicas. Mas não é raro encontrar justificativas de que, dada a dificuldade do ambiente institucional em aprender com essas iniciativas ou em se abrir para a perspectiva de integração, os projetos têm de fazer o que podem com seus próprios recursos e meios. Com isso, as duas primeiras perspectivas, que deveriam ser as prioritárias, ficam secundarizadas.

Ora, isso tem sérias implicações para os custos relativos dos projetos – é mais caro fazer todo o ciclo de enfrentamento da pobreza no âmbito de uma iniciativa do que exercitar complementaridades –, e há consequências para o potencial de replicação – nos últimos vinte ou trinta anos gerou-se uma quantidade enorme de conhecimentos e de aprendizados que só indiretamente chegaram ao aperfeiçoamento das políticas públicas.

No caso brasileiro, em particular, considerando o grau de destaque que o combate à pobreza alcançou no período recente, e considerando também a capacidade de investimento e de intervenção do Estado, não é mais desejável, nem eficiente do ponto de vista do aprendizado e do aperfeiçoamento institucional, que os projetos e as iniciativas de combate à pobreza sigam fazendo aquilo que o



Estado pode e vem tentando fazer. Se isso é verdade, a preocupação precisa se deslocar (não no sentido de eliminar o primeiro polo desse movimento, mas no sentido de valorizar mais o segundo polo) do alívio à condição de pobreza, que marca a situação de milhões de famílias, para o favorecimento a uma mudança no ambiente local. Isso implica modificações e aperfeiçoamentos de público envolvido nos projetos, nas organizações parceiras escolhidas, no tipo de atividades desenvolvidas, na maneira como se pensa previamente o tema da integração entre instituições e políticas.

Uma experiência de combate à pobreza deve ser considerada positiva não somente quando ela atinge suas metas, mas principalmente quando ela permite revelar os campos sobre os quais se podem promover efetivos avanços. Sob um ou outro desses critérios, deve ter ficado claro, ao longo destas páginas, que o PGV é uma experiência muito bem-sucedida. O tema da focalização, que foi objeto de destaque, representa, sem dúvida, um aprendizado importante e algo que pode ser absorvido em outros projetos. Também há as dificuldades, como se tentou demonstrar. Mas elas precisam ser vistas em perspectiva e, principalmente, de modo a se pensar nos aprendizados e aperfeiçoamentos de iniciativas futuras. Dessa forma se conclui estas notas.

A mensagem principal aqui tem a ver com o alerta de um dos principais estudiosos das políticas sociais no Brasil, Ricardo Paes de Barros. Segundo ele, no caso das políticas sociais acontece o mesmo que com as inovações tecnológicas. É preciso, sempre, pensar no seu aperfeiçoamento, sob pena de ver seus efeitos positivos imediatos se perderem no tempo. Espera-se que estas notas permitam um exercício de reflexão capaz de aprimorar futuras iniciativas e projetos voltados a este tema da maior importância para o desenvolvimento e a sustentabilidade – a superação da pobreza e da desigualdade.



## Referências

- BEBBINGTON, A. Capitals and capabilities: a framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, v. 27, n. 12, 1999.
- DUTREY, A. P. *Successful targeting?* Reporting efficiency and costs in targeted poverty alleviation programmes. Report. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (Unrisd), 2007.
- DENGBOL-MARTINUSSEN, J. Development goals, governance and capacity building: aid as a catalyst. *Development and Change*, v. 22, issue 2, April 2002.
- HALL, A. From Fome Zero to Bolsa Família: social policies and poverty alleviation under Lula. *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, v. 38, issue 4, 2006.
- KABEER, Naila. Targeting women or transforming institutions? Policy lessons from NGO anti-poverty efforts. *Development in Practice*, v. 5, issue 2, 1995.
- LAVALLEE, E. et al. *Poverty alleviation policy targeting: a review of experiences in developing countries*. Document de Travail. Paris: Université Paris-Dauphine/IRD, 2010.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. 13. ed. São Paulo: Cia. das Letras, 2012.
- NERI, M. *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Brasília; Rio de Janeiro: FGV; MDA, 2012.
- NUSSBAUM, M. *Capabilités: comment créer les conditions d'un monde plus juste?* Paris: Ed. Flammarion, 2012.
- SABOURIN, E. *Camponeses do Brasil: entre a troca mercantil e a reciprocidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. 3. ed. São Paulo: Record, 2010.





## Resumo Executivo

Este relatório é parte do Projeto Semear – Gestão do Conhecimento no Semiárido do Nordeste, desenvolvido por parceria firmada entre o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA). O caso apresentado nas páginas anteriores, o Projeto Gente de Valor – Projeto de Desenvolvimento de Comunidades nas Áreas mais Carentes do Estado da Bahia (PGV), insere-se nos marcos desta iniciativa. Ele foi selecionado junto com outros projetos financiados pelo FIDA, e cuja implementação revelou dimensões e facetas relevantes, que merecem ser mais bem conhecidas e divulgadas, visando o aprimoramento de futuras intervenções voltadas ao combate à pobreza e ao desenvolvimento rural em realidades similares. Ele foi selecionado por considerar-se que, nesta experiência, foram alcançados bons resultados no que diz respeito, particularmente, às formas pelas quais se deu a *focalização da ação* nos grupos sociais mais pobres e, também, aos investimentos e esforços no *fortalecimento das organizações* da população pobre. Estes são os aspectos aqui enfatizados.

O Projeto Gente de Valor estabeleceu como seu objetivo geral melhorar as condições sociais e econômicas das comunidades rurais pobres, pelo estímulo a um processo de desenvolvimento sustentável do ponto de vista econômico, social e ambiental, com a preocupação explícita de promover maior equidade de gênero e maior participação dos jovens. Os objetivos específicos ficaram assim definidos: a) criar capacidades, nas pessoas e nas suas organizações, de participar em processos de desenvolvimento (o “empoderamento”); e b) melhorar a capacidade de geração de renda dessas pessoas, transformando atividades de subsistência em negócios lucrativos com atenção apropriada ao meio ambiente.

Para atingir esses objetivos foram selecionados trinta e quatro municípios nas áreas mais pobres do estado da Bahia. Vinte e seis no Nordeste do estado da Bahia e seis no Sudoeste do estado. Nessas duas regiões definiram-se as unidades territoriais de base: elas reuniam 2.622 comunidades potenciais, das quais, segundo os critérios de focalização adotados, 282 foram selecionadas e agrupadas em 104 subterritórios. Nesses subterritórios, o PGV pretendia envolver nas suas ações



um contingente de 35.000 homens e mulheres, adultos e jovens, dentre as famílias agrícolas desses municípios.

As ações do projeto organizaram-se em torno de dois componentes principais: *Desenvolvimento do Capital Humano e Social* e *Desenvolvimento Produtivo e de Mercado*. A eles se articulavam temas transversais, como gênero, geração e meio ambiente. No âmbito do componente Desenvolvimento do Capital Humano e Social, as ações foram executadas em quatro blocos de iniciativas: 1) iniciativas de fortalecimento das organizações locais, 2) desenvolvimento do capital humano, 3) investimentos sociais e 4) investimentos culturais. No âmbito do componente Desenvolvimento Produtivo e de Mercado, foram executados três blocos de ações: 1) transformação dos sistemas produtivos, 2) beneficiamento e acesso a mercados e 3) assessoria técnica.

Para levar adiante essas ações, o PGV organizou uma estrutura de gestão da execução do projeto baseada em quatro níveis complementares. Uma unidade de gestão do projeto ficou sediada na Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR), reunindo quadros técnicos com importante experiência nos temas apresentados acima e responsáveis pela condução geral das iniciativas, pelo seu monitoramento e pela administração das ações. Essa unidade era também responsável por articular as parcerias do projeto em âmbito estadual. Foram montados dois escritórios regionais – um no Nordeste e outro no Sudoeste da Bahia – e sete escritórios locais. Essas duas estruturas regionais eram responsáveis pela condução das ações às unidades territoriais de base e pela relação com as entidades parceiras encarregadas da assistência técnica. No âmbito das comunidades, essa estrutura se completava com a figura dos agentes de desenvolvimento (ADs), escolhidos nas próprias comunidades, que formavam o elo entre o público-alvo das ações e as estruturas locais de gestão. Esses agentes constituíam peça-chave na estrutura, pois viabilizavam tanto a animação das comunidades como o fluxo de informações necessário ao desenvolvimento das ações.

Essa estrutura de gestão se completa com uma estrutura organizativa criada para dar suporte às ações desenvolvidas. No âmbito dos subterritórios, foram criados 104 Conselhos de Desenvolvimento, responsáveis por articular as ações entre as diferentes comunidades. No âmbito das comunidades foram criados 280 Comitês de Desenvolvimento, responsáveis por conduzir as ações naqueles locais. Dentro de cada comunidade organizaram-se grupos de interesse em torno de cada tema considerado relevante pelos grupos de agricultores.



A estratégia do projeto baseou-se nos seguintes passos:

**Passo 1 – A escolha das comunidades:** O primeiro e mais importante passo do projeto consistiu numa visita exaustiva ao conjunto de comunidades potenciais a serem envolvidas no PGV. Nesse momento, já havia sido feita a priorização das duas regiões, que concentram percentuais expressivos de população pobre. Nos municípios selecionados em cada uma dessas regiões, os técnicos do PGV foram até as comunidades e preencheram um cadastro com dados socioeconômicos, com informações sobre várias dimensões da situação das famílias. Esse cadastro gerou um *ranking* de classificação das famílias mais pobres dentre as mais pobres. Todo esse trabalho tomou vários meses da equipe do projeto. Mas, ao final, obteve-se uma sólida identificação de onde estava a população mais carente que deveria participar das ações previstas.

**Passo 2 – Diagnósticos, planos e montagem dos subterritórios:** O segundo passo envolveu a realização de diagnósticos locais, nos quais eram identificados não só os problemas, mas também as potencialidades locais. Valendo-se de metodologias participativas, os técnicos do projeto mobilizaram as comunidades, tendo como eixo a valorização das expectativas e dos desejos de futuro dessa população. Pretendia-se, assim, pôr em marcha uma estratégia ascendente de planejamento, em vez da definição, *a priori*, de temas e de atividades. Esses diagnósticos posteriormente se desdobraram em planos de ação, congregando as ações a serem desenvolvidas. E a identificação de afinidades nos planos levou à formação dos subterritórios, isto é, agrupamentos de comunidades com base em dois critérios: convergências nos planos de ação e proximidade de forma a viabilizar ações conjuntas.

**Passo 3 – Os grupos de interesse, os projetos e os convênios:** Em torno das ações prioritárias formaram-se grupos de interesse, segundo as afinidades dos agricultores com temas e ações nos quais pretendiam se envolver diretamente. Os grupos de interesse, então, formatavam projetos de intervenção naqueles temas (quintais produtivos, frutas, etc.). Esses projetos eram apoiados pelo PGV ou, mais raramente, encaminhados para outros possíveis parceiros, dando origem aos convênios que viabilizavam esse apoio.

**Passo 4 – As associações, os comitês, os conselhos:** Este quarto passo na verdade se dava de maneira simultânea ao anterior. Para viabilizar e gerir os convênios firmados, foram criadas



associações nas comunidades envolvidas. Essas associações foram objeto de forte investimento, de maneira a criar as condições legais e organizativas para a gestão dos convênios. Os Comitês de Desenvolvimento no âmbito local também foram criados nesse momento, para garantir a existência de instâncias de gestão das várias iniciativas. E os Conselhos de Desenvolvimento completavam esse quadro, criando as condições para a gestão no âmbito do subterritório, portanto, articulando e integrando ações de diferentes comunidades.

**Outras atividades:** Também de forma simultânea aos passos anteriores, o PGV investiu fortemente em duas atividades específicas. A primeira delas foi a realização de um conjunto de obras hídricas, uma vez que esta era a principal privação das comunidades envolvidas no projeto. Isso foi importante não só pelo caráter emergencial e estrutural dessa iniciativa, mas também porque serviu como um importante catalizador da confiança e do envolvimento efetivo das populações locais no projeto. Outra atividade foi o apoio às cooperativas da região do Rio Gavião. Como naquela região já havia sido implementado outro projeto, o Projeto Gavião, houve esforços no sentido de dar continuidade a ações que já se desenrolavam desde então.

**Passo cinco – A escolha das áreas-foco:** Como as ações sistematicamente descritas acima foram implementadas num contexto bastante restritivo, e num curto espaço de tempo, naturalmente nem todos os locais obtiveram o mesmo grau de sucesso. Isto é, passado um período significativo de implantação do PGV, algumas comunidades haviam conseguido estruturar a produção local de forma a tentar alcançar novos patamares de comercialização e de geração de renda. Em outras, por uma série de fatores relativos tanto a dificuldades na operacionalização das ações, como a dificuldades organizacionais, isto não ocorreu. Um último passo importante na estratégia de execução do projeto foi então a escolha de áreas-foco, nas quais o projeto iria concentrar esforços na sua fase final e mesmo numa eventual continuidade. Em outros termos, fez-se aqui uma focalização dentro da focalização. Para isso os escritórios regionais procederam a um meticuloso diagnóstico, inicialmente identificando comunidades e ações potenciais para uma continuidade das intervenções e, posteriormente, contratando profissionais especializados nesses produtos para aferir a efetiva viabilidade de investimentos nesses produtos e no acesso aos mercados. Disso resultou um novo *ranking* de comunidades e iniciativas das quais derivou a escolha dessas áreas-foco.





Dentre os resultados obtidos com essa estratégia podem-se destacar:

**O tratamento da pobreza como um fenômeno multidimensional** – Houve um acerto ao tratar a pobreza como um fenômeno multidimensional, de privação de capacidades. Isso foi importante por ao menos duas razões. Ao fazê-lo, o projeto incorporou as indicações de toda a literatura dos últimos vinte anos sobre o tema, segundo a qual a superação da pobreza depende da formação de um conjunto de capacitações, das quais a renda é somente uma delas; e muitas vezes pode mesmo não ser a mais importante. Além disso, ao tratar, por exemplo, o tema do acesso à água como uma prioridade, o projeto também conseguiu demonstrar seu compromisso com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e, por aí, conquistar a confiança e o empenho dos agricultores nas iniciativas propostas.

**O acerto na definição do público-alvo** – Os patamares de renda e a visita às comunidades não deixam dúvida de que se trata realmente de uma população em situação de alta vulnerabilidade e privação. Por tratar-se de uma população que tem, inclusive, um déficit organizacional, não é nada simples identificá-los e alcançá-los com ações desse tipo.

**Ênfase nos resultados organizativos (mobilização, criação de organizações)** – Outro resultado expressivo diz respeito à mobilização e à criação de organizações. Isso pode representar um patamar de articulação dos agricultores e de seus interesses para além das ações do projeto e para além do horizonte de tempo de sua execução.

**Melhoria da situação alimentar** – Não só a melhoria da renda, mas também a introdução dos quintais produtivos trouxeram uma perceptível melhora da situação alimentar das famílias envolvidas, tanto no que diz respeito à maior regularidade da disponibilidade de alimentos, como pela introdução de itens que até então não faziam parte da cesta de consumo dessas famílias, como alguns tipos de verduras, ou como o aproveitamento de partes de alimentos antes descartadas.

**Melhoria das capacidades** – Além das rendas, foi possível observar que os agricultores adquiriram outras capacidades importantes, como o acesso a informações sobre o funcionamento de programas públicos, conhecimentos técnicos sobre o uso dos escassos recursos naturais, ou capacidades organizacionais vitais para a durabilidade das ações de enfrentamento da pobreza.



**Melhoria da renda** – Ainda que frágil e muito aquém do necessário para a superação da pobreza, as ações do projeto viabilizaram uma importante melhoria na renda das famílias desses agricultores, viabilizada sobretudo com a venda de excedentes da produção doméstica.

No que diz respeito à focalização, o PGV foi muito bem-sucedido e a metodologia utilizada é coerente e consistente com os avanços no entendimento do que é a pobreza e dos bloqueios para superá-la. Um aspecto fundamental que explica esse sucesso é a maneira como foi feito, logo no início do projeto, um diagnóstico multidimensional e relativamente isento de pressões de grupos políticos locais por captura dos incentivos.

As características de contexto no momento de implantação do PGV foram singulares e influenciaram, de forma ambígua, os resultados, em ao menos três sentidos: a) a implantação do projeto deu-se num momento de forte expansão das políticas sociais no Brasil, com grande abrangência, o que diminuiu os custos de não inclusão dos não pobres (ou menos pobres), e criou oportunidades de complementaridade nas políticas pró-agricultura familiar; b) havia espaço, no âmbito do governo da Bahia, para um programa com maior autonomia e proteção perante influências externas, por tratar-se de um período de início de gestão e no qual havia o sentimento de que era preciso contornar a dependência de caminho que marcava as iniciativas anteriores, fortemente influenciadas pelas estruturas consolidadas de pressões e captura de incentivos; mas c) esta proteção acabou se tornando um fator de isolamento do projeto, com repercussões negativas para a continuidade das ações, o que é parcialmente compensado, até aqui, com as oportunidades abertas com as políticas pró-agricultura familiar, daí a ambiguidade.

No que diz respeito ao fortalecimento das organizações, o desenho do projeto e a metodologia utilizada apresentaram resultados muito desiguais: a) houve um nítido fortalecimento do capital simbólico dos grupos (algo verificável por demonstrações inequívocas de crescimento da autoestima e reconhecimento social); b) ambíguos resultados em termos de capital social (evidente fortalecimento do capital social junto a parceiros, mas frágil fortalecimento do capital social necessário a acessar outras redes de atores, políticas e mercados fora do universo mais próximo de relações dessas comunidades); c) insuficientes mas expressivos resultados em termos de capital econômico (verificados por meio da aquisição de equipamentos, melhoria da renda);



d) frágil acumulação de capital político (possibilidade pouco exercitada por conta da proteção e do isolamento do projeto perante influências externas); e) importantes resultados em capital humano (maior estoque de conhecimento e habilidades para participar da vida econômica e social; conhecimentos e habilidades sociais coerentes com os requisitos econômicos, sociais e ambientais da vida no Semiárido, embora insuficientes para uma mudança duradoura, justamente por conta das fragilidades elencadas nas linhas anteriores sobre as outras formas de capitais necessárias à superação da pobreza).

Os fatores de sucesso da iniciativa podem ser creditados a um conjunto de elementos, tais como: a) o compromisso e a qualidade profissional dos gestores à frente do PGV; b) os aportes e a abertura do FIDA à promoção de inovações quando comparado com o viés de iniciativas anteriores; c) a existência de experiências anteriores e o reconhecimento de elementos de aprendizado dessas iniciativas, como, destacadamente, é o caso do Projeto Gavião; d) condições de contexto, como a autonomia do projeto e a coexistência com um feixe de vigorosas políticas sociais e pró-agricultura familiar.

As dificuldades, por sua vez, podem ser creditadas a: a) uma hipervalorização do empoderamento e da dimensão local; b) condições de contexto (como a pouca disponibilidade de recursos técnicos e problemas estruturais do bloqueio à superação da pobreza no Semiárido); c) dificuldades inerentes aos limites de tempo e de recursos (afinal, trata-se de um projeto de poucos anos de duração).



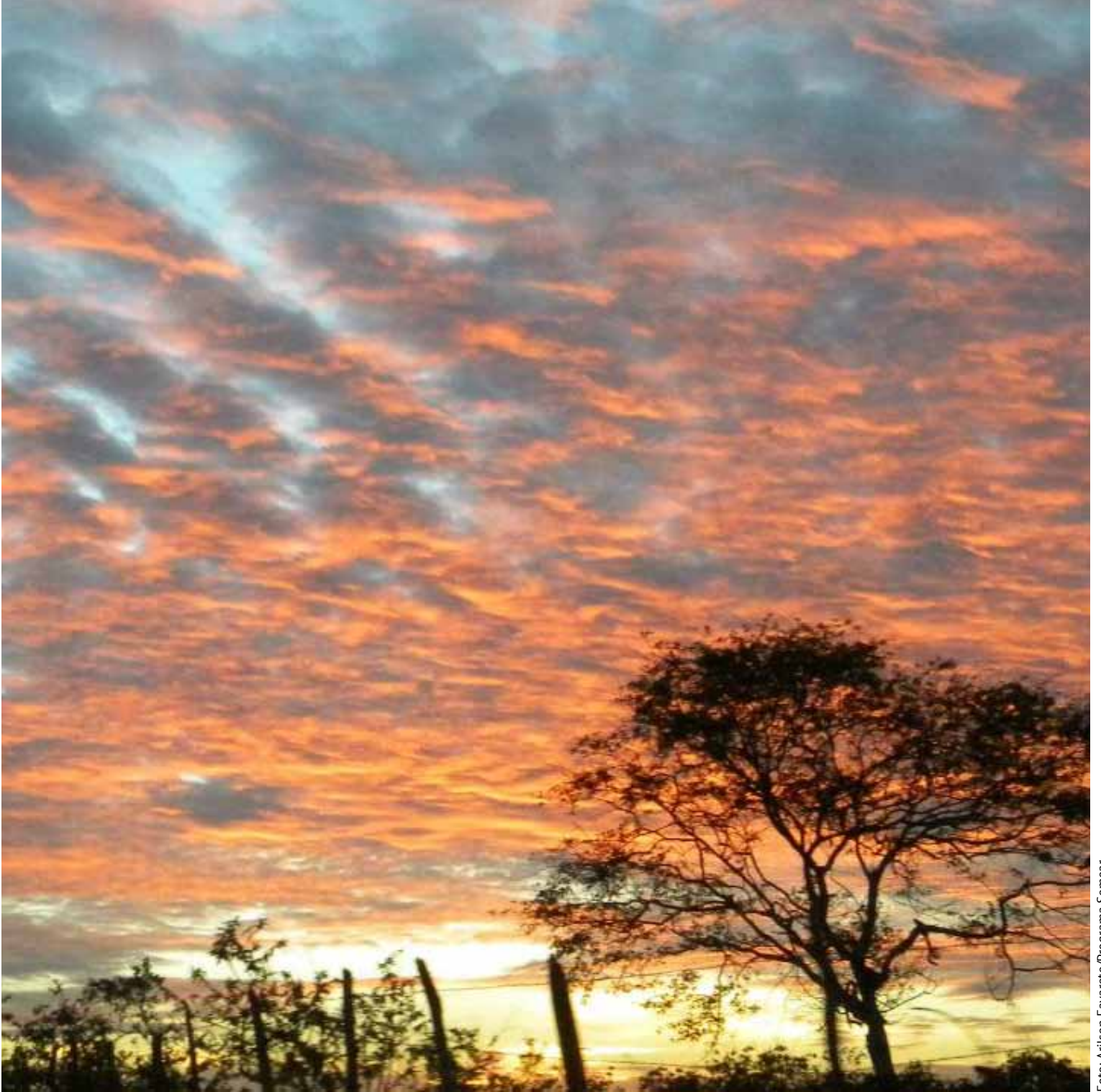


Foto: Arilson Favareto/Programa Semear

