

Políticas públicas para o desenvolvimento rural: a avaliação *ex ante* do Projeto Dom Helder Câmara – PDHC II

*Public policies for rural development: the ex ante evaluation of the Dom Helder
Câmara Project – PDHC II*

Luane Sousa Aguiar

<http://lattes.cnpq.br/5262445542179860>

<https://orcid.org/0000-0002-5727-6388>

Mauro Eduardo Del Grossi

<http://lattes.cnpq.br/7311193008631856>

<https://orcid.org/0000-0002-5727-6388>

Armando Fornazier

<http://lattes.cnpq.br/5876324024756973>

<https://orcid.org/0000-0002-6707-9601>

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e54384

RESUMO

O presente estudo analisa a articulação e a coordenação das políticas públicas, com foco no Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), considerando a região semiárida brasileira, na qual as políticas públicas de desenvolvimento rural ocorrem em contexto marcado por crises hídricas e forte desigualdade social, desencadeando limitações e restrições para a ação pública. Diante disso, e em concordância com a necessidade de avaliação de políticas públicas que abranjam o estudo da articulação e coordenação, o presente trabalho tem por objetivo realizar uma avaliação *ex ante* da articulação entre as políticas públicas no âmbito da fase II do PDHC. Para tanto, realizou-se uma investigação com questionários estruturados e semiestruturados, de caráter descritivo e qualitativo, no ano de 2018. Os resultados apontam que havia características de articulação de políticas dentro do PDHC, entretanto, a gestão apresentava dificuldades de coordenação das ações das várias instâncias do projeto, pondo em risco o atingimento das metas almejadas.

Palavras-chave: Desenvolvimento rural sustentável; Pobreza rural; Implementação de políticas públicas; Avaliação de políticas públicas; Semiárido brasileiro.

ABSTRACT

The present study analyzes the articulation and coordination of public policies, focusing on the Dom Helder Câmara Project (PDHC), considering the Brazilian semi-arid region, in which public policies for rural development occur in a context marked by water crises and strong social inequality, triggering limitations and restrictions for public action. Given this, and in accordance with the need to evaluate public policies that cover the study of articulation and coordination, the present work aims to carry out an *ex ante* evaluation of the articulation between public policies within the scope of phase II of the

PDHC. To this end, an investigation was carried out with structured and semi-structured questionnaires, of a descriptive and qualitative nature, in 2018. The results indicate that there were characteristics of articulation of policies within the PDHC, however, management presented difficulties in coordinating the actions of several instances of the project, putting the achievement of the desired goals at risk.

Keywords: Sustainable rural development; Rural poverty; Implementation of public policies; Evaluation of public policies; Brazilian semi-arid.

1. INTRODUÇÃO

O campo dos estudos referentes à avaliação das políticas públicas ainda é recente devido à fragmentação organizacional e temática do tema, principalmente em áreas específicas, como implementação, articulação e coordenação de políticas.

No âmbito das políticas públicas, tem-se o cruzamento de programas sociais e setoriais, como o Bolsa Família, o Luz para Todos, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) de crédito rural, o Programa de Reforma Agrária, e a Previdência Social Rural. Esse “*mix*” de políticas passou a ser direcionado aos agricultores familiares e inserido como ações estratégicas para o desenvolvimento (Delgado *et al.*, 2007).

Um exemplo de política pública que procurava coordenar ações por parte do Governo Federal foi o Plano Brasil sem Miséria (PBSM), lançado em 2011, que previa uma rota de inclusão produtiva para as áreas rurais, com ênfase especial para o semiárido. O plano inicial do PBSM visava direcionar políticas públicas de forma focalizada e sequencial, a fim de estimular as famílias rurais em situação de extrema pobreza a incrementar suas atividades produtivas de subsistência.

Conforme Sousa (2016) e Santos *et al.* (2014), apesar dos esforços inerentes à política pública de enfoque social voltada para o desenvolvimento rural, os autores apontam que o Semiárido carece cada vez mais de políticas públicas que levem em conta suas particularidades, ou seja, ações que sejam capazes de promover o desenvolvimento sustentável considerando, exclusivamente, as necessidades do Semiárido.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) apontou, em seu relatório de auditoria, em 2014, a questão da contribuição do Fundo de Garantia Safra, alertando para a falta de medidas estruturantes e de estímulo à disseminação de tecnologias que proporcionem melhores condições de convivência com o Semiárido (Brasil, 2014). O

Tribunal advertiu, ainda, que as políticas do antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)¹ não estavam articuladas entre si.

Diante desse cenário, considerando os gargalos referentes às políticas públicas para o Semiárido brasileiro, o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA) das Nações Unidas (ONU) – que tem por objetivo investir na população rural pobre, visando reduzir a pobreza, aumentar a segurança alimentar e fortalecer a resiliência – firmou acordo de empréstimo com o governo brasileiro, permitindo a realização do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC) – ação operacional descentralizada do antigo MDA no Nordeste, iniciado em 2001 (início da fase I) –, que contou também com doação do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF).

Assim, na sua instalação, o Projeto Dom Helder Câmara é um programa de ações referenciais de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no Semiárido do Nordeste, embasado no conceito de convivência com o Semiárido, articulando as dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas, por meio de processos participativos de planejamento, gestão e controle social (Brasil, 2019). Ou seja, além do objetivo de combate à pobreza, o PDHC propõe-se articular com as demais dimensões visando a garantir o desenvolvimento rural.

Em 2017 o projeto foi ampliado, adentrando na sua fase II (Brasil, 2019). Mesmo estando previsto em seus objetivos, é imprescindível compreender como as ações do Projeto se vinculam para promover a articulação e coordenação do PDHC. Tendo em vista essa necessidade, este texto analisa a articulação das políticas públicas e a sua coordenação no Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), considerando-se a sua fase atual, de implementação do Projeto.

A metodologia adotada consiste em pesquisa bibliográfica e documental e pesquisa de campo, por meio de entrevista semiestruturada. A análise é descritiva e de caráter exploratório, na forma de estudo de caso sobre a fase II do Projeto Dom Helder Câmara (PDHC), visando analisar a fase inicial de implementação do Projeto, ou seja, uma avaliação *ex ante*. Para tanto, foram realizados: (a) a entrevista semiestruturada, aplicada às equipes da Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), da Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário de Pernambuco (DFDA – PE), e coordenadores nacional e estadual do Projeto Monitora UnB/Sead (cooperação técnico-científica e institucional

¹ O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) foi criado em 25 de novembro de 1999 e atuou até 4 de agosto de 2010.

entre a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário e a Fundação Universidade de Brasília); e (b) análise documental do Manual de Implementação do Projeto.

2. Políticas atuantes no Semiárido

Uma das políticas importantes voltadas para o Semiárido foi o Territórios Rurais. O território é tido como o lugar por excelência da articulação das políticas públicas (ARAÚJO, 2007). Desse modo, trata-se de um ponto de partida relevante para ser explorado, pois recoloca a questão das várias territorializações e a maneira de abordá-las. Como o significado do território é dado, em última instância, pelas populações nele residentes, trata-se de buscar formas institucionais pelas quais essas populações possam ordenar e manifestar suas demandas por políticas públicas (Delgado *et al.*, 2007).

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

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

O pacote de políticas públicas na área rural, com ênfase na inclusão produtiva, previa especialmente os seguintes aspectos, de acordo com Melo (1998):

- a) Busca ativa: incluir no Cadastro Único dos Programas Sociais (CadÚnico) as famílias que porventura ainda não recebiam benefício do Programa Bolsa Família.
- b) Recebimento de benefício especial para superação da extrema pobreza, por meio do Programa Bolsa Família.

- c) Contratação, por meio de chamadas especiais, de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para atender as famílias rurais em condição de extrema pobreza, de forma individualizada e contínua, iniciando com diagnóstico e elaboração de projetos produtivos de baixo investimento. Parte das chamadas² eram voltadas exclusivamente para mulheres e para povos e comunidades tradicionais.
- d) Água para Todos: levar, para as famílias que já tinham cisternas de reserva de água para consumo humano, também tecnologias de água para produção de alimentos e criação de animais.
- e) Fomento para as atividades produtivas rurais: no valor de R\$ 2.400,00 (a fundo perdido), transferidos em 3 parcelas, a fim de viabilizar a implantação dos projetos produtivos desenhados pela assistência técnica, como a compra de insumos e equipamentos. Em 2013, o valor foi elevado para R\$ 3.000,00 para os agricultores com acesso a água para produção no Semiárido.
- f) Recebimento de sementes adaptadas ao Semiárido produzidas pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
- g) Em caso de excedente da produção, para além das necessidades de subsistência das famílias, os técnicos procuravam direcionar a produção para os mercados institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Outra importante ação foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, integrado àquelas do Programa Fome Zero. Considerando-se que parcela significativa dessa população vive em pequenos municípios, o programa visa formar estoques de alimentos produzidos pela agricultura familiar ou mesmo realizar a compra direta, a preços mais compatíveis com a realidade local. Em 2009 foi alterado também o PNAE para que no mínimo 30% dos recursos das prefeituras para alimentação escolar sejam utilizados na aquisição de produtos da agricultura familiar, priorizando os assentamentos de reforma agrária e comunidades tradicionais (MDA/FAO/UFMS, 2004). Assim, ações como os mercados institucionais descritas anteriormente podem permitir

² Refere-se a publicação de um edital cuja finalidade é a ampla divulgação, para assegurar a publicidade dos atos da administração pública.

que agricultores familiares excluídos dos mercados tradicionais possam ter uma opção de mercado via políticas públicas.

3. Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC)

No final dos anos 1990, alguns estudos realizados sobre o Pronaf indicavam que muitos agricultores familiares não tinham acesso a essa política. Em outros casos, o acesso acontecia, mas os resultados eram deficientes (MDA/FAO/UFSM, 2004). Diante desse contexto, nasceu o Projeto Dom Hélder Câmara (PDHC) como uma das respostas governamentais à ampla e histórica mobilização dos movimentos sindicais, sociais, organizações não governamentais (ONGs), Igrejas, especialmente da região semiárida nordestina, por ações permanentes para o desenvolvimento da agricultura familiar dessa região.

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

O PDHC caracteriza-se como um programa de ações referenciais de combate à pobreza e de apoio ao desenvolvimento rural sustentável no Semiárido, embasado nos conceitos de convivência e articulação com as dimensões sociopolíticas, ambientais, culturais, econômicas e tecnológicas, por processos participativos de planejamento, gestão e controle social (BRASIL, 2019). Tem como objetivo contribuir para a redução da pobreza rural e das desigualdades no Semiárido, mitigando os efeitos causados pelas condições climáticas adversas, por meio da integração de políticas públicas federais e estaduais.

Na primeira fase (2001–2015), o PDHC atuou em oito Territórios da Cidadania de seis estados do Nordeste, foram eles: Ceará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe (Brasil, 2019). Ao longo da sua primeira fase, o Projeto se consolidou, fundamentalmente, por desenvolver uma proposta de Assessoria Técnica Permanente, multidimensional, diferenciada, concebida como uma ação contínua e sistêmica, focada nas demandas, nos objetivos e nas áreas de resultado de interesse das famílias

beneficiárias, em posicionamento técnico e avaliações participativas para garantir a viabilidade.

Após o considerado sucesso da fase I, o Projeto obteve novo financiamento para execução da sua segunda fase (Projeto Dom Helder Câmara II), passando por reformulações em âmbitos políticos, de gestão pública e, principalmente, quanto aos seus objetivos e área de atuação. Apesar da continuidade, ele passou por diversas modificações em seu escopo.

Entre as principais modificações na fase II do PDHC, pode-se considerar a mudança do enfoque territorial para o enfoque municipal, acompanhado por uma expansão da área de atuação do Projeto, que passou a atender, além dos nove estados já incluídos na fase I, os estados da Bahia, do Espírito Santo e o norte de Minas Gerais, totalizando assim 11 estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe) e 913 municípios (Brasil, 2019). Considerando a abrangência do Projeto, é importante ressaltar que o PDHC tem como público-alvo os agricultores familiares, os povos e as comunidades tradicionais, com foco especial no atendimento das mulheres e jovens rurais.

Na fase II, as mudanças foram expressivas quanto ao monitoramento e à avaliação do Projeto. Anteriormente, as fases de monitoramento eram executadas por agentes internos ao Projeto, ou por meio da contratação de agentes externos, com o objetivo de obter uma visão exterior e com outra metodologia a respeito do PDHC. Na fase II, o monitoramento e a avaliação ficaram a cargo do Centro de Gestão e Inovação na Agricultura Familiar (Cegafi), por meio de um acordo firmado entre o FIDA, a Sead e a Universidade de Brasília, por meio da Faculdade UnB Planaltina (FUP), com o objetivo de coordenar, avaliar e monitorar políticas públicas integradas de assistência técnica e extensão rural, comercialização, fomento produtivo individual e fomento produtivo coletivo no âmbito das ações da fase II do Projeto Dom Helder Câmara (Brasil, 2019).

4. Avaliação da articulação e coordenação no PDHC

O conjunto de instrumentos compostos pelo cenário de análises documentais, referencial teórico e a pesquisa *in loco* evidenciou desencontros entre as falas dos entrevistados das equipes. As divergências podem ser analisadas no campo da ciência política e da administração pública, e nesse estudo as análises são pela ótica da administração pública.

A priori, nota-se a presença de desencontros e inconstâncias durante as análises das entrevistas. Aponta-se, de forma direta, para a ausência de definição sobre os papéis de cada gestor/diretor, fator de importância para as políticas públicas. Além disso, quando existia definição desses papéis, havia divergências entre as partes, que também levava à falta de clareza quanto às atribuições de cada integrante da equipe. As funções das instâncias no Projeto, que tinham a incumbência da direção e sua coordenação, são:

- a) Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (Sead), que atuava por intermédio da sua Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR);
- b) Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário de Pernambuco (DFDA – PE), onde estavam lotadas a Unidade Gestora do Projeto (UGP), e o diretor do Projeto Dom Helder Câmara;
- c) Conselho Nacional das Delegacias Federais (Condef), subordinado diretamente à SDR;
- d) Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater), com a incumbência de contratar os serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) do Projeto;
- e) Universidade de Brasília, com a missão de monitorar e avaliar a evolução do Projeto.

A análise das entrevistas mostrou que os entrevistados tinham clareza sobre o organograma formal, mas agiam como se não tivessem conhecimento dele. O diálogo com a coordenação ocorria pela comunicação informal que, visivelmente, apresentava falhas, colocando em risco de forma direta a coordenação do Projeto.

5. Descrição e análise dos questionários semiestruturados

Como parte dos métodos e técnicas utilizados na construção da pesquisa, realizou-se a aplicação de questionários semiestruturados, com duas equipes inseridas no Projeto Dom Hélder Câmara. *A priori*, a equipe da Subsecretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), vinculada à Sead, localizada em Brasília, é uma das equipes responsáveis pelo PDHC, e revela um dos importantes focos do Projeto, ou seja, a articulação realizada entre ministérios.

A segunda equipe, localizada na Delegacia Federal de Desenvolvimento Agrário em Pernambuco (DFDA – PE), também subordinada à Sead e representada pelo delegado

federal, com atuação no PDHC, revela sua atuação em âmbitos da administração pública e na articulação e coordenação no âmbito do PDHC. Entretanto, para fins desta pesquisa, as equipes serão mencionadas como “Equipe A” e “Equipe B”. Além disso, levando em consideração que os questionários foram aplicados em localidades diferentes, a Equipe A será associada à “Cidade A” e a Equipe B, será associada à “Cidade B”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A partir do início da fase II, a concepção do Projeto Dom Hélder Câmara encontra-se sob o enfoque municipal, considerando a sua região. Ou seja, os municípios que

estejam inseridos no Semiárido brasileiro, sob a região de abrangência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e não mais na perspectiva territorial. Essa mudança de perspectiva territorial para municipal ampliou fortemente o papel do município nas ações do PDHC. Tendo em vista que, anteriormente, o diálogo e a tomada de decisões aconteciam em dimensões territoriais, com a mudança o diálogo passa a ocorrer em níveis municipais, ampliando a atuação das Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário, bem como a participação das secretarias municipais nas ações do PDHC.

Na etapa inicial da fase II do PDHC, pôde-se constatar que esta dificuldade de coordenação advinha de três fatores: 1) muito atores e agências envolvidos no processo de implementação; 2) diferentes motivações para a implementação; e 3) autonomia das agências de implementação, a qual limita o controle administrativo. Esses fatores somados dificultavam o diálogo entre as várias unidades do PDHC, levando a uma ausência de coordenação efetiva do programa no ano de 2018.

Entretanto, como definido por Eisenhardt (1989), os problemas de agência podem ter origem não apenas nas diferenças de motivação e objetivos entre principal e agente, como também na assimetria de informação, preferência de risco das partes e horizonte de planejamento. Assim, as entrevistas apontavam para dificuldades no processo de articulação. Além disso, os interesses coletivos e os objetivos propostos eram divergentes dos previstos no escopo do Projeto. O resultado se refletia na dificuldade dos dirigentes fazerem o diálogo com a sociedade, bem como com toda a equipe envolvida no PDHC.

Para apoiar a análise do projeto, foram utilizados os três modelos considerados mais clássicos na administração pública: o patrimonialista, o burocrático e o modelo gerencial. Como o Projeto previa a coordenação e a articulação para sua administração como um todo, desde a fase de implementação até o monitoramento e a avaliação, o modelo proposto estava próximo do apontado por Bresser-Pereira (1996), que indicava a importância de definir instituições e práticas administrativas suficientemente abertas e transparentes de forma a garantir o interesse coletivo, ou seja, do público-alvo da política. Desse modo tem-se a necessidade de articulação visando ao alcance dos objetivos propostos.

Esse modelo parte do reconhecimento de que os estados democráticos contemporâneos não são simples instrumentos para garantir a propriedade e os contratos, mas formulam e implementam políticas públicas estratégicas para suas respectivas sociedades, considerando as áreas sociais, científicas e tecnológicas. Desse modo, é

necessário que o “Estado utilize práticas gerenciais modernas, sem perder de vista sua função eminentemente pública” (BRESSER-PEREIRA & SPINK, 1998, p. 07).

Associando a diretriz acima aos objetivos propostos pelas equipes diretoras do Projeto, afere-se que o modelo da administração pública mais próximo do declarado pela equipe gestora tende a ser o modelo gerencial, devido ao fato de prever articulação das equipes, visando a garantir o interesse coletivo do público-alvo para o qual a política foi construída.

Entretanto, apesar dos esforços no âmbito da coordenação, constatou-se que os coordenadores apresentam dificuldades em executar as ações de forma coordenada, ou seja, tem-se o empenho dos recursos, mas não trabalham de forma coordenada com vista a garantir os objetivos previstos pelo PDHC. Assim, considera-se uma falha no processo de implementação inicial da fase II do Projeto.

Diante do cenário de conflitos internos e, principalmente, das divergências em determinados aspectos, é relevante destacar o dia a dia da Administração Pública, que se baseia “na interferência política, nos conflitos de interesse, na disputa de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas, etc.” (Garnier, 2005, p. 1). Assim, a coordenação não se configura apenas como um problema de capacidade técnica, mas um problema político.

Uma das explicações para esse comportamento poderia ser encontrada em Simoni *et al.* (2013), que enfatiza o imediatismo eleitoreiro, de visão calcada no curto prazo, o qual repercute em uma fragmentação das políticas públicas, ocasionando a de ações. Leal (2012) aponta, ainda, que tais problemáticas estão relacionadas ao clientelismo.

Os conflitos de interesses, disputas e controle de recursos influenciam diretamente no dia a dia da administração pública. Esses conflitos são evidenciados, principalmente, pelos interesses divergentes da equipe gestora, remetendo aos fatores discutidos por Lotta (2010). Corroborando esses conflitos, Arretche (2004) aposta que a existência de muitos atores responsáveis por uma única ação, somada à falta de coordenação, sem a devida delegação de competências, acarreta graves consequências, como a não execução das ações ou a sobreposição de ações, e/ou diferença de atuação, levando a divergências quanto a implantação do Projeto.

Esses conflitos entre os atores, e até mesmo entre atores e agência, ficaram notórios pelo desencontro das respostas e pela diversidade de interesses entre as equipes. Esses interesses individuais de cada ator no Projeto, inerente às funções/cargos que eles ocupavam no Projeto, influenciavam a sua percepção sobre o PDHC e,

consequentemente, geravam diferentes motivações para a execução das ações e, principalmente, na implementação do Projeto.

Na implementação da fase II do PDHC, alguns gestores se manifestaram acerca de ações organizacionais e de cunho administrativo praticadas na fase I do Projeto (encerrada em 2015), quando ele era executado integralmente e de forma centralizada na UGP da DFDA de Recife-PE (Brasil, 2019). Com as novas exigências de ampliação do Projeto na fase II (iniciado efetivamente em 2018), muitas das competências foram assumidas pela SDR. Contudo, as modificações organizacionais, administrativas e políticas impactaram de forma direta, causando dificuldades e atrasos na execução de inúmeras ações do PDHC. Desse modo, fazia-se necessária a construção de alternativas que permitissem corrigir as falhas gerenciais iniciais da fase II do Projeto. Diante desse cenário, eliminar indecisões e ajustar as equipes responsáveis pelo PDHC são os dois pontos que devem ser alinhados ainda na sua implementação, a fim de que as futuras ações administrativas e, conseqüentemente, as ações em campo não obtenham impacto negativo, influenciando, assim, nos resultados do Projeto.

Com a mudança na gestão do Governo Federal, em 2019, a estrutura organizacional do projeto foi totalmente reorganizada, o que talvez tenha permitido maior coordenação e efetividade nas ações do projeto, mas isto será objeto para outros estudos.

6. CONCLUSÃO

Considerando o objetivo proposto no presente estudo, a articulação e coordenação mostram-se preponderantes para a implantação de políticas públicas, especialmente na região semiárida brasileira, que devido às suas especificidades e ao contexto histórico carece de políticas públicas específicas para aquelas realidades.

Os conceitos oriundos da administração pública mostram que a articulação e a coordenação das ações públicas são cruciais para o sucesso das políticas públicas. A ausência de coordenação e articulação na execução de uma política pública pode levar a resultados tímidos ou mesmo ao insucesso nos projetos.

Com foco no ano inicial da fase II do PDHC (2018), constatou-se a dificuldade de coordenação de suas ações, o que poderia levar ao não atingimento de suas metas, não alcançando assim os melhores resultados esperados, tanto no processo de implementação como nas ações destinadas aos produtores familiares. Entretanto, somente uma análise oriunda de dados posteriores ao projeto podem ou não apontar para o não atingimento das metas.

Como sugestão futura ao Projeto Dom Helder Câmara, visando a solucionar os gargalos, seria imprescindível alinhar todos os atores do Projeto com o intuito de conhecerem suas funções e responsabilidades. Ressalta-se que, com a mudança na gestão do Governo Federal em 2019, nova conformação gerencial foi adotada no PDHC II, e serão objeto de estudos futuros.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, T. B. Políticas públicas e promoção do desenvolvimento em bases territoriais. In: FÓRUM INTERNACIONAL “DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL: ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES SOCIAIS”, 2., 2007, Salvador. Anais [...]. Salvador: UFBA, 2007.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. Em *Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BRASIL. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário. Projeto Dom Helder Câmara Renova a Esperança no Semiárido. 2019. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/projeto-d-helder-c%3%A2mara-renovaesperan%C3%A7a-no-semi%C3%A1rido>. Acesso em: 19 fev. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria Operacional no Programa de Contribuição do Fundo de Garantia Safra. 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-programa-de-contribuicao-do-fundo-de-garantia-safra.htm>. Acesso em: 19 fev. 2021.

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

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

DELGADO, N. G.; BONNAL, P.; LEITE, S. P. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA, 2007.

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

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

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

LEAL, V. N. Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. 7 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

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

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

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

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

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

SOUSA, I. M. Uma visão crítica acerca das políticas públicas para o Semiárido. Revista Realize, João Pessoa, n.p., 2016.