



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO ACADÊMICO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GEICE CARINE DA SILVA COSTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CEARÁ: UMA
AVALIAÇÃO DO PROJETO SÃO JOSÉ NA REGIÃO DO SERTÃO DOS
INHAMUNS, ESTADO DO CEARÁ

FORTALEZA

2026

GEICE CARINE DA SILVA COSTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CEARÁ: UMA
AVALIAÇÃO DO PROJETO SÃO JOSÉ NA REGIÃO DO SERTÃO DOS INHAMUNS,
ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Territórios.

Orientadora: Profa. Dra. Suely Salgueiro Chacon.

FORTALEZA

2026

GEICE CARINE DA SILVA COSTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO CEARÁ: UMA
AVALIAÇÃO DO PROJETO SÃO JOSÉ NA REGIÃO DO SERTÃO DOS INHAMUNS,
ESTADO DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Políticas Públicas e Territórios.

Aprovada em: 11/06/2026.

BANCA EXAMINADORA

Profª. Dra. Suely Salgueiro Chacon
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Aiala Vieira Amorim
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dra. Francilda Alcantara Mendes
Universidade Regional do Cariri (URCA)

Dedico este trabalho, antes de tudo, à memória do meu “avôhai” (*in memoriam*), que, em vida, foi mais do que avô, foi pai, abrigo e raiz. Em cada passo desta jornada, levo comigo os valores que dele floresceram em mim. Esta conquista, que inaugura um novo capítulo na história da nossa família, não me pertence sozinha: é também dele, porque fui, em grande medida, aquilo que ele me ensinou a ser.

AGRADECIMENTOS

A Deus, princípio e sustentação de tudo, pela dádiva da vida, pela força silenciosa que me ergueu nos momentos de exaustão e pelo amparo invisível que, mesmo quando imperceptível, jamais deixou de conduzir meus caminhos.

Às Políticas Públicas, especialmente às educacionais, que, mais do que instrumentos institucionais, foram pontes concretas entre o improvável e o possível. Este trabalho não é apenas um esforço individual, mas expressão viva da potência transformadora que emerge quando o Estado cumpre seu papel de ampliar horizontes e democratizar oportunidades.

À minha orientadora, cuja presença foi farol em meio às incertezas. Sua serenidade, confiança e sensibilidade intelectual não apenas orientaram esta pesquisa, mas também me ensinaram a habitar o conhecimento com responsabilidade e liberdade. Levo comigo não só os ensinamentos acadêmicos, mas a marca humana de sua generosidade.

À minha mãe, mulher de fibra inabalável, que fez do chão árido do sertão um campo fértil de possibilidades. Foi com sua força, sua fé e sua coragem que aprendi que nenhum horizonte é inalcançável quando se carrega dignidade e persistência no peito. Se hoje me apresento como pesquisadora, é porque antes fui filha de sua luta.

À minha família, minha grande graça, que transforma cada conquista individual em celebração coletiva, lembrando-me, a cada passo, que nunca caminho sozinha.

Aos amigos e colegas de jornada, companheiros de travessia, que tornaram mais leve o peso dos dias difíceis, dividiram angústias, multiplicaram alegrias e mantiveram viva a chama que me trouxe até aqui.

A todos, deixo não apenas meu agradecimento, mas o reconhecimento profundo de que este trabalho é tecido de muitas mãos, muitas histórias e muitos afetos!

O desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades (Relatório Brundtland, 1987).

RESUMO

Esta dissertação avalia as políticas públicas de desenvolvimento regional no semiárido cearense, com foco na avaliação do Projeto São José na região do Sertão dos Inhamuns, à luz da Avaliação de Políticas Públicas com Base na Sustentabilidade (ABS). Parte-se da compreensão de que a vulnerabilidade climática no semiárido é uma condição estrutural e historicamente produzida, resultante da interação entre fatores ambientais, sociais, econômicos e institucionais. O referencial teórico articula contribuições do desenvolvimento territorial, do Direito Ambiental e da sustentabilidade, incorporando o paradigma da convivência com o Semiárido como alternativa às políticas tradicionais de combate à seca. Sob a perspectiva do Estado Socioambiental de Direito, a sustentabilidade é compreendida como princípio jurídico estruturante e dever intergeracional, orientando a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. A abordagem teórica reconhece a multidimensionalidade do meio ambiente, considerando suas dimensões natural, artificial, cultural e do trabalho, bem como problematiza os limites dos discursos normativos da sustentabilidade diante dos padrões contemporâneos de produção e consumo. Metodologicamente, a pesquisa adota abordagem qualitativa, com uso do método bibliográfico e documental, e de dados secundários, permitindo avaliar a coerência interna da política, seus impactos territoriais e sua contribuição para a redução da vulnerabilidade climática e o fortalecimento da resiliência comunitária. Para estabelecer a sistematização e interpretação dos dados coletados, a pesquisa utiliza a técnica de análise de conteúdo proposta por Laurence Bardin, especialmente a partir das etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Os resultados da análise evidenciam que o Projeto São José contribui para o fortalecimento da inclusão social e produtiva das populações rurais do Sertão dos Inhamuns, ampliando o acesso à água, ao saneamento, à assistência técnica e às oportunidades de geração de renda. Verificou-se, ainda, o fortalecimento das capacidades locais e da participação comunitária, por meio do apoio às associações e organizações rurais, favorecendo processos de governança territorial e controle social. Na dimensão ambiental, o projeto demonstra potencial para reduzir vulnerabilidades associadas à escassez hídrica e às mudanças climáticas, ao incentivar práticas produtivas compatíveis com as condições do semiárido e estratégias de convivência com a seca. Sob a perspectiva político-institucional, observou-se a consolidação de mecanismos de gestão participativa e articulação entre diferentes atores públicos e comunitários, contribuindo para maior efetividade das ações de desenvolvimento regional. Apesar dos avanços identificados, persistem desafios relacionados

à continuidade das políticas públicas, ao monitoramento de resultados de longo prazo e ao enfrentamento das desigualdades socioambientais historicamente presentes na região. Conclui-se que políticas territorializadas e pela sustentabilidade apresentam maior potencial de promover desenvolvimento regional duradouro, socialmente justo e ambientalmente equilibrado no semiárido cearense.

Palavras-Chave: Avaliação de políticas públicas; desenvolvimento regional; sustentabilidade; semiárido; Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS).

ABSTRACT

This dissertation evaluates public policies for regional development in the semi-arid region of Ceará, focusing on the evaluation of the São José Project in the Sertão dos Inhamuns region, in light of Sustainability-Based Policy Evaluation (SBE). It starts from the understanding that climate vulnerability in the semi-arid region is a structural and historically produced condition, resulting from the interaction between environmental, social, economic, and institutional factors. The theoretical framework articulates contributions from territorial development, environmental law, and sustainability, incorporating the paradigm of coexistence with the semi-arid region as an alternative to traditional drought control policies. From the perspective of the Socio-Environmental State of Law, sustainability is understood as a structuring legal principle and an intergenerational duty, guiding the formulation, implementation, and evaluation of public policies. The theoretical approach recognizes the multidimensionality of the environment, considering its natural, artificial, cultural, and labor dimensions, and problematizes the limits of normative discourses on sustainability in the face of contemporary production and consumption patterns. Methodologically, the research adopts a qualitative approach, using bibliographic and documentary methods, and secondary data, allowing for the evaluation of the policy's internal coherence, its territorial impacts, and its contribution to reducing climate vulnerability and strengthening community resilience. To systematize and interpret the collected data, the research uses the content analysis technique proposed by Laurence Bardin, especially from the stages of pre-analysis, material exploration, and results treatment. The results of the analysis show that the São José Project contributes to strengthening the social and productive inclusion of rural populations in the Sertão dos Inhamuns region, expanding access to water, sanitation, technical assistance, and income-generating opportunities. Furthermore, the strengthening of local capacities and community participation was verified through support for rural associations and organizations, favoring territorial governance processes and social control. In the environmental dimension, the project demonstrates potential to reduce vulnerabilities associated with water scarcity and climate change by encouraging productive practices compatible with semi-arid conditions and strategies for coping with drought. From a political-institutional perspective, the consolidation of participatory management mechanisms and articulation between different public and community actors was observed, contributing to greater effectiveness of regional development actions. Despite the identified advances, challenges persist related to the continuity of public policies, the monitoring of long-term results, and addressing the socio-environmental

inequalities historically present in the region. It is concluded that territorialized policies oriented towards sustainability have greater potential to promote lasting, socially just, and environmentally balanced regional development in the semi-arid region of Ceará.

Keywords: Public policy evaluation; regional development; sustainability; semi-arid region; Sustainability-Based Evaluation (SBE).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa de localização e abrangência territorial do Sertão dos Inhamuns no estado do Ceará	27
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Objetivos, métodos e dimensões da sustentabilidade.....	22
Quadro 2 - Matriz Analítica da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) aplicada ao Projeto São José III (2012–2019)	88
Quadro 3 - Escala Qualitativa de Desempenho da Sustentabilidade (ABS) – Projeto São José III	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABS	Avaliação com Base na Sustentabilidade
ASA	Articulação Semiárido Brasileiro
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
CF/88	Constituição Federal de 1988
FUNCEME	Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDACE	Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará
IMA	Índice Municipal de Alerta
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
PAE-CE	Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural
PSJ	Projeto São José
PSJ III	Projeto São José III
SBE	Sustainability-Based Evaluation
SDA	Secretaria do Desenvolvimento Agrário
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SEPLAG	Secretaria do Planejamento e Gestão
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	PARA COMPREENDER A CONSTRUÇÃO DA INVESTIGAÇÃO: OS ELEMENTOS DA METODOLOGIA CIENTÍFICA	20
2.1	Natureza da Pesquisa e Abordagem Metodológica	20
2.2	Percurso Metodológico da Pesquisa.....	23
2.3	Recorte temporal, territorial e objeto de estudo.....	25
2.4	Técnicas de análise	28
3	BASES EPISTEMOLÓGICAS DA INVESTIGAÇÃO.....	31
3.1	Desenvolvimento Regional, Território e Vulnerabilidade Climática	31
3.2	O Estado Socioambiental e a juridicidade do desenvolvimento.....	34
3.3	Sustentabilidade como Marco Teórico e Epistemológico	36
3.4	Convivência com o Semiárido: Bases Teóricas e Políticas.....	38
3.5	Avaliação de Políticas Públicas e o Referencial ABS	41
4	O LEGADO HISTÓRICO NA ESTRUTURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTERVENÇÃO DO ESTADO	44
4.1	Raízes históricas do desenvolvimento regional brasileiro	44
4.2	O subdesenvolvimento e a dependência estrutural: O legado latino-americano de dependência e exclusão.....	47
4.3	O papel ambíguo do Estado no desenvolvimento regional	51
5	CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL DO PROJETO SÃO JOSÉ	54
5.1	Origem e fundamentos históricos do Projeto São José	54
5.2	A estrutura institucional e os atores envolvidos	56
5.3	As quatro fases do Projeto São José	58
5.4	Contextualização do período 2012–2019 do PSJ e sua evolução institucional.....	60
6	O SERTÃO DOS INHAMUNS E A VULNERABILIDADE CLIMÁTICA	63
6.1	Caracterização territorial e socioeconômica do Sertão dos Inhamuns	63
6.2	Vulnerabilidade climática e socioambiental: entre a seca e a desigualdade	65
6.3	A desertificação e os riscos ambientais.....	67
6.4	O desafio da convivência com o semiárido e as políticas de adaptação.....	69
7	AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE E O PROJETO SÃO JOSÉ	72
7.1	Dimensão Ambiental: sustentabilidade e enfrentamento da vulnerabilidade climática no Projeto São José	72

7.2 Dimensão Político-Institucional: governança, participação e capilaridade territorial no Projeto São José.....	76
7.3 Dimensão Social: Inclusão Social, Fortalecimento Comunitário e Ampliação de Capacidades no Projeto São José III	79
7.4 Dimensão Econômica: Dinamização Produtiva, Geração de Renda e Sustentabilidade Econômica no Projeto São José III.....	82
7.5 Síntese Integrada dos Resultados: Avaliação da Sustentabilidade do Projeto São José III (2012–2019) no Território dos Inhamuns.....	85
7.6 Considerações acerca da aplicação da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) ao Projeto São José III.....	90
8 FRAGILIDADES, POTENCIALIDADES E DESAFIOS ESTRUTURAIS DO PROJETO SÃO JOSÉ À LUZ DA AVALIAÇÃO COM BASE NA SUSTENTABILIDADE (ABS).....	95
8.1 Considerações analíticas iniciais e fundamentos da abordagem.....	95
8.2 Potencialidades estruturais do Projeto São José III.....	96
8.3 Fragilidades estruturais e limites da política pública	98
8.4 Desafios estruturais e perspectivas de aprimoramento	99
8.5 Limitações da pesquisa.....	100
9 CONCLUSÕES.....	101
REFERÊNCIAS	105

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas configuram-se como um dos principais desafios contemporâneos, produzindo impactos profundos e desiguais sobre os territórios e as formas de organização social. No Brasil, tais efeitos manifestam-se de maneira particularmente intensa no semiárido nordestino, onde a irregularidade das precipitações, a fragilidade dos ecossistemas e as desigualdades socioeconômicas historicamente construídas ampliam os riscos e condicionam as estratégias de reprodução social das populações rurais (Ab'sáber, 2003; Silva, 2010; IPCC, 2023). Nesse cenário, o Estado do Ceará apresenta-se como espaço privilegiado para a análise das relações entre clima, território, políticas públicas e desenvolvimento regional.

Ao longo do século XX, as políticas públicas voltadas ao semiárido foram majoritariamente orientadas pela lógica do combate à seca, priorizando ações emergenciais, obras hidráulicas de grande porte e intervenções tecnocráticas, frequentemente dissociadas das realidades territoriais. Esse modelo contribuiu para a reprodução de dependências políticas e institucionais e mostrou-se limitado na promoção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. A partir das últimas décadas do século passado, contudo, observa-se uma inflexão gradual no debate e na prática das políticas públicas, com a emergência do paradigma da convivência com o semiárido, que reconhece as especificidades ecológicas da região, valoriza os saberes locais e enfatiza estratégias de adaptação e resiliência territorial.

É nesse contexto de transição paradigmática que se insere o Projeto São José (PSJ), política pública de desenvolvimento rural implementada pelo Governo do Estado do Ceará, em parceria com o Banco Mundial. Originado a partir do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), o PSJ consolidou-se como uma das mais duradouras iniciativas estaduais voltadas à inclusão produtiva, à segurança hídrica e ao fortalecimento da agricultura familiar. Ao longo de suas diferentes fases, o projeto passou a incorporar dimensões econômicas, sociais, ambientais e político-institucionais, alinhando-se progressivamente às diretrizes do desenvolvimento territorial sustentável.

Do ponto de vista científico, embora exista produção acadêmica relevante sobre o Projeto São José, incluindo dissertações e teses, observa-se que ainda são limitados os estudos que se debruçam sobre a política a partir de metodologias avaliativas capazes de integrar, de forma sistemática, as dimensões ambiental, social, econômica e institucional do desenvolvimento sustentável. Em especial, identifica-se uma lacuna quanto à aplicação da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) como instrumento analítico do PSJ em

territórios de alta vulnerabilidade climática. Tal lacuna justifica a pertinência científica desta pesquisa, uma vez que a utilização dessa abordagem metodológica possibilita revelar efeitos, impactos e repercussões do projeto que ainda não foram suficientemente explorados pela literatura.

Sob a perspectiva jurídico-constitucional, a análise das políticas públicas de desenvolvimento regional no semiárido encontra fundamento direto na Constituição da República de 1988, que institui um modelo de Estado comprometido com a justiça social, a redução das desigualdades regionais e a proteção ambiental. Os objetivos fundamentais da República, previstos no art. 3º, especialmente a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais, bem como o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consagrado no art. 225, conferem densidade normativa às políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, tais políticas não se configuram como meras opções administrativas, mas como deveres jurídico-constitucionais de atuação estatal.

Apesar de sua relevância e longevidade, o Projeto São José enfrenta desafios persistentes, especialmente em territórios marcados por elevada vulnerabilidade climática, como a Região dos Sertões dos Inhamuns. Inserida em área reconhecida como suscetível à desertificação, a região apresenta processos recorrentes de degradação ambiental, elevada variabilidade climática, limitações de acesso aos recursos hídricos e fragilidades socioeconômicas historicamente acumuladas, fatores que reforçam a necessidade de políticas públicas integradas, participativas e territorialmente sensíveis (MMA, 2007; CEARÁ, 2016; FUNCEME, 2022; Silva, 2010). Avaliar os efeitos e os limites do PSJ nesse contexto torna-se, portanto, fundamental para compreender em que medida a política contribui para o fortalecimento das capacidades territoriais e para a promoção de um desenvolvimento regional sustentável.

A presente dissertação parte do entendimento de que o desenvolvimento regional extrapola indicadores estritamente econômicos, envolvendo dimensões como justiça social, prudência ecológica, fortalecimento institucional e ampliação das capacidades locais. Nesse sentido, adota-se como referencial metodológico a Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), proposta por Chacon (2007) e ampliada em Chacon e Nascimento (2020), que permite analisar políticas públicas de forma sistêmica e multidimensional. A escolha dessa metodologia constitui um diferencial analítico do estudo e representa uma contribuição original à literatura, adicionando mais um elemento à construção do conhecimento científico acerca do Projeto São José.

Diante desse contexto, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que forma o Projeto São José contribui para o desenvolvimento regional sustentável e para a redução da vulnerabilidade climática na Região dos Sertões dos Inhamuns, no Estado do Ceará?

O objetivo geral deste estudo consiste em avaliar as políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas pelo Projeto São José no Sertão dos Inhamuns, estado do Ceará, no período de 2012 a 2019, à luz da Avaliação de Políticas Públicas com Base na Sustentabilidade (ABS). Trata-se de uma análise que busca compreender, de forma integrada, os resultados, limites e potencialidades de uma política pública estruturante em um território marcado por elevada vulnerabilidade climática e socioeconômica.

Para o alcance desse objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

(i) Discutir os marcos teóricos e historiográficos do paradigma da sustentabilidade à luz do Direito Ambiental brasileiro, bem como dos documentos institucionais e normativos que estruturam o Projeto São José, situando-o no contexto das transformações contemporâneas do Estado e das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional;

(ii) Identificar em que medida o Projeto São José atende às dimensões da sustentabilidade propostas por Chacon e Nascimento, a partir da metodologia da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), incorporando, para tanto, a análise das dimensões ambiental, político-institucional, social e econômica, com base em dados documentais, relatórios institucionais e evidências empíricas produzidas no território do Sertão dos Inhamuns;

(iii) Compreender as principais fragilidades e potencialidades do Projeto São José no atendimento ao paradigma da sustentabilidade, à luz da metodologia ABS, considerando tanto os resultados objetivos da política quanto as dinâmicas territoriais e institucionais que condicionam sua efetividade.

Ademais, a presente pesquisa parte da hipótese de que políticas públicas territorializadas e orientadas pelo paradigma da sustentabilidade, como o Projeto São José, apresentam maior capacidade de promover o desenvolvimento regional sustentável e reduzir a vulnerabilidade climática em territórios semiáridos, quando estruturadas de forma integrada nas dimensões ambiental, social, econômica e político-institucional.

A escolha do tema desta dissertação não é fortuita, mas decorre de uma trajetória acadêmica e profissional diretamente vinculada às questões ambientais, territoriais e de políticas públicas. A formação técnica em Meio Ambiente, aliada à graduação em Direito e à pós-graduação em Gestão Pública e Direito Administrativo da autora, confere um olhar interdisciplinar acerca dos desafios enfrentados por territórios marcados por vulnerabilidade

socioambiental. Esse percurso formativo constitui o lugar de fala a partir do qual se desenvolve a presente pesquisa, orientada pelo compromisso de contribuir criticamente para o aprimoramento das políticas públicas ambientais e de desenvolvimento territorial.

Foi a partir dessa trajetória que se consolidou o interesse analítico pelo semiárido cearense, território no qual se materializam, de forma intensa, os desafios associados à vulnerabilidade socioambiental e ao desenvolvimento regional, caracterizando-se por baixa disponibilidade hídrica, longos períodos de estiagem, solos rasos e elevada dependência da agricultura familiar. Estudos da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (FUNCEME) e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) evidenciam que tais condições ambientais, quando associadas a déficits históricos de infraestrutura, renda e acesso a políticas públicas, conformam um quadro estrutural de vulnerabilidade climática. Essa vulnerabilidade, entretanto, não pode ser compreendida apenas como resultado de fatores naturais, mas como produto de processos históricos, sociais, econômicos e institucionais que moldaram de forma desigual o desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro.

Embora haja produção acadêmica relevante sobre o Projeto São José, observa-se que a maioria dos estudos se concentra em análises setoriais, especialmente sob perspectivas produtivas ou institucionais isoladas. São escassas as abordagens que aplicam metodologias avaliativas integradas capazes de articular simultaneamente as dimensões ambiental, social, econômica e político-institucional, especialmente em territórios de alta vulnerabilidade climática. Nesse sentido, a aplicação da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) ao Sertão dos Inhamuns representa uma contribuição analítica ainda pouco explorada na literatura.

Ao problematizar o papel do Estado e os limites das políticas compensatórias, a pesquisa adota uma perspectiva crítica e emancipatória do desenvolvimento regional. Assim, o Projeto São José é compreendido não apenas como programa governamental, mas como experiência histórica e política que reflete os desafios estruturais do Ceará no enfrentamento da vulnerabilidade climática.

A avaliação do PSJ à luz da ABS constitui, portanto, um exercício analítico voltado à identificação de avanços, limites e perspectivas de aprimoramento de uma política pública que, há quase quatro décadas, busca promover a inclusão produtiva e sustentabilidade.

Importa, por fim, delimitar o papel do Direito no âmbito desta pesquisa. A investigação não se orienta por uma abordagem dogmática jurídica, nem tem por objetivo a interpretação isolada de normas ou institutos legais. O Direito é mobilizado como eixo

transversal de análise, articulado às políticas públicas e ao desenvolvimento regional, especialmente enquanto referencial normativo que estrutura, orienta e condiciona a atuação estatal em contextos de vulnerabilidade socioambiental.

Nessa perspectiva, as políticas públicas são compreendidas como instrumentos institucionais de implementação de diretrizes constitucionais e legais voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável, à redução das desigualdades regionais e à proteção ambiental. Assim, a análise jurídico-constitucional desenvolvida neste estudo contribui para a compreensão das políticas públicas não apenas em termos de desenho institucional e resultados, mas também quanto à sua coerência normativa, legitimidade democrática e aderência aos objetivos públicos de desenvolvimento regional sustentável.

Em síntese, esta dissertação pretende contribuir para o fortalecimento de políticas públicas mais justas, participativas e sustentáveis, analisadas à luz de uma perspectiva interdisciplinar que integra sustentabilidade, desenvolvimento regional e Direito, compreendido como eixo normativo e constitucional de orientação da ação estatal. Busca-se, assim, evidenciar o papel das políticas públicas como instrumentos institucionais de concretização de direitos fundamentais sociais e ambientais, capazes de promover a redução das desigualdades regionais e de transformar o semiárido cearense em um território de oportunidades, inclusão e dignidade.

A dissertação está estruturada em seções articuladas entre si. Após esta introdução, a segunda seção apresenta os fundamentos metodológicos da pesquisa, abordando a natureza da investigação, o percurso metodológico, o recorte temporal e territorial, bem como as técnicas de análise utilizadas. A terceira seção discute as bases epistemológicas da investigação, contemplando os debates acerca do desenvolvimento regional, vulnerabilidade climática, sustentabilidade, convivência com o semiárido e avaliação de políticas públicas. A quarta seção analisa o legado histórico da formação do desenvolvimento regional brasileiro e o papel do Estado nas dinâmicas de intervenção territorial. A quinta seção contextualiza histórica e institucionalmente o Projeto São José, apresentando sua origem, estrutura e evolução. A sexta seção caracteriza o território do Sertão dos Inhamuns, enfatizando seus aspectos socioeconômicos, ambientais e climáticos. A sétima seção desenvolve a análise da política pública a partir das dimensões da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), compreendendo os aspectos ambiental, político-institucional, social e econômico. A oitava seção analisa as fragilidades, potencialidades e desafios estruturais da política pública à luz da sustentabilidade. Por fim, são apresentadas as conclusões da pesquisa, reunindo as principais reflexões, resultados e contribuições do estudo.

2 PARA COMPREENDER A CONSTRUÇÃO DA INVESTIGAÇÃO: OS ELEMENTOS DA METODOLOGIA CIENTÍFICA

A presente seção tem como objetivo explicar os elementos que dão suporte ao processo de investigação científica dessa dissertação. Demonstra qual a natureza da pesquisa e sua abordagem metodológica, bem como as etapas do seu percurso, e as técnicas usadas para análise e interpretação dos resultados. Traz ainda o recorte temporal, territorial e objeto de estudo.

2.1 Natureza da Pesquisa e Abordagem Metodológica

A presente pesquisa caracteriza-se como qualitativa, documental, bibliográfica e avaliativa, assumindo natureza descritivo-analítica. Tal delineamento metodológico mostra-se adequado à complexidade do objeto investigado, o Projeto São José (PSJ), bem como ao propósito de compreender, de forma aprofundada, os processos sociais, institucionais, ambientais e territoriais que condicionam sua implementação no Sertão dos Inhamuns. A escolha por esse arranjo metodológico decorre da necessidade de apreender a política pública não apenas em seus resultados formais, mas em sua dimensão processual e relacional.

A abordagem qualitativa foi adotada por possibilitar a interpretação de sentidos, práticas institucionais e dinâmicas territoriais que não podem ser plenamente captadas por métodos quantitativos. Conforme sustentam Minayo (2001; 2012) e Flick (2009), essa perspectiva permite analisar fenômenos sociais em sua complexidade, considerando os contextos históricos, as relações de poder e as interações entre os diferentes atores envolvidos. No âmbito desta dissertação, tal abordagem viabiliza compreender o PSJ como uma experiência sociopolítica inserida em um território marcado por vulnerabilidade climática estrutural.

Essa opção metodológica também se fundamenta na compreensão de que políticas públicas de desenvolvimento regional operam em contextos multifatoriais e interdependentes, nos quais decisões institucionais, condicionantes ambientais e dinâmicas sociais se articulam de forma não linear. Assim, a abordagem qualitativa permite captar não apenas os produtos da política, mas os processos subjacentes à sua implementação, incluindo adaptações institucionais, conflitos distributivos e respostas territoriais às diretrizes do programa.

O caráter bibliográfico e documental da pesquisa decorre da natureza institucional do objeto analisado e da ampla disponibilidade de fontes oficiais produzidas por órgãos governamentais e instituições parceiras. Documentos como relatórios técnicos, avaliações

institucionais, planos estratégicos, diagnósticos territoriais, legislações e bases de dados secundárias constituem o corpus empírico central da investigação, permitindo reconstruir a trajetória do PSJ e compreender suas transformações ao longo do período analisado.

A centralidade da pesquisa documental justifica-se, ainda, pelo fato de o Projeto São José configurar-se como política pública de longa duração, marcada por diferentes fases, reorientações metodológicas e ajustes institucionais. Nesse contexto, os registros documentais assumem papel de fontes primárias indispensáveis, na medida em que permitem identificar continuidades, rupturas e reconfigurações na lógica de atuação estatal no território.

Complementarmente, a pesquisa bibliográfica fundamenta o diálogo com a produção acadêmica sobre desenvolvimento regional, sustentabilidade, semiárido, desertificação e governança territorial. Esse aporte teórico permite situar o Projeto São José no campo das transformações contemporâneas das políticas públicas, especialmente no que se refere à transição do paradigma do combate à seca para o paradigma da convivência com o Semiárido.

A pesquisa assume, ainda, caráter avaliativo, na medida em que se orienta metodologicamente pela Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS). Essa abordagem permite analisar a política pública de forma integrada, considerando suas dimensões ambiental, social, econômica e político-institucional, superando modelos tradicionais centrados exclusivamente em indicadores de eficiência e eficácia.

A adoção da ABS reforça a compreensão de que o desenvolvimento sustentável não pode ser analisado de forma fragmentada, exigindo abordagens que articulem múltiplas dimensões da realidade. Nesse sentido, a metodologia adotada possibilita examinar como o PSJ atua simultaneamente sobre os recursos naturais, as capacidades produtivas, as relações sociais e as estruturas institucionais no território.

O corpus documental da pesquisa foi constituído por relatórios técnicos do Projeto São José (Fase III), documentos institucionais da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), relatórios do Banco Mundial, diagnósticos territoriais do IPECE e da FUNCEME, bem como legislações e instrumentos normativos relacionados ao desenvolvimento rural e à convivência com o semiárido. Foram selecionados documentos produzidos entre 2012 e 2019, com base em critérios de relevância analítica, aderência às dimensões da sustentabilidade e capacidade de evidenciar processos, resultados e impactos da política pública no território analisado.

Quadro 1 - Objetivos, métodos e dimensões da sustentabilidade

OBJETIVO GERAL: avaliar as políticas públicas de desenvolvimento regional sustentável implementadas pelo Projeto São José no Sertão dos Inhamuns, estado do Ceará, no período de 2012 a 2019.			
OBJETIVO ESPECÍFICO	TIPO DE PESQUISA	TÉCNICA DE ANÁLISE	DIMENSÃO DA SUSTENTABILIDADE
Discutir os marcos teóricos e historiográficos do paradigma da sustentabilidade à luz do Direito Ambiental nacional e dos documentos e normativos relativos ao Projeto São José.	Pesquisa documental e bibliográfica	Análise de Conteúdo (Bardin) e interpretação jurídico-constitucional	Político-institucional
Identificar como o Projeto São José atende, ou não, às dimensões da sustentabilidade apontadas por Chacon e Nascimento na metodologia da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS).	Pesquisa documental e bibliográfica	Análise de Conteúdo (Bardin) e triangulação de fontes	Ambiental; Político-institucional; Social; Econômica.
Compreender as fragilidades e potencialidades do Projeto São José no atendimento ao paradigma da sustentabilidade, conforme a metodologia ABS.	Pesquisa documental e bibliográfica	Análise de Conteúdo (Bardin) e triangulação de fontes	Ambiental; Político-institucional; Social; Econômica

Fonte: Elaboração própria, com base nas dimensões da ABS, de Chacon e Nascimento (2020), 2025.

Considerando a complexidade das políticas públicas de desenvolvimento regional em contextos de alta vulnerabilidade climática, optou-se por um percurso metodológico capaz de captar significados, processos, relações institucionais e transformações socioambientais produzidas pela implementação do Projeto São José (PSJ) no Sertão dos Inhamuns, no estado do Ceará. Assim, a metodologia proposta articula diferentes fontes, técnicas e estratégias de análise, permitindo uma compreensão sistêmica das dimensões ambiental, social, econômica e político-institucional do programa, compreendido aqui como uma política pública de longa duração.

Do ponto de vista jurídico-metodológico, a Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) dialoga diretamente com a teoria dos direitos fundamentais e com o modelo de controle jurídico das políticas públicas. A política pública passa a ser compreendida como objeto legítimo de análise jurídica estrutural, conforme a doutrina de políticas públicas constitucionalizadas (Bucci, 2006). Assim, a ABS não apenas avalia impactos

socioambientais, mas também permite examinar o grau de conformidade constitucional e principiológica da política pública analisada.

Esse enquadramento metodológico permite interpretar o Projeto São José como instrumento jurídico de concretização dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento, à redução das desigualdades regionais e à dignidade humana (art. 1º, III; art. 3º, III; art. 225 da CF/88). A política pública, portanto, assume natureza de política de direitos fundamentais, sujeita a parâmetros de juridicidade material.

2.2 Percurso Metodológico da Pesquisa

O percurso metodológico foi estruturado de forma sequencial, integrada e orientada por uma abordagem qualitativa de natureza analítico-interpretativa, adequada à complexidade do objeto investigado. Tal estratégia metodológica dialoga diretamente com os objetivos específicos da pesquisa, especialmente no que se refere à análise dos marcos teóricos da sustentabilidade, à avaliação multidimensional da política pública e à identificação de suas fragilidades e potencialidades no território.

A primeira etapa consistiu no levantamento, seleção e sistematização de fontes documentais primárias e secundárias, abrangendo relatórios técnicos, avaliações institucionais, diagnósticos territoriais, instrumentos normativos e documentos estratégicos do Projeto São José. Esse procedimento permitiu reconstruir o desenho institucional da política pública, identificar seus objetivos formais e mapear os instrumentos que orientaram sua implementação no período de 2012 a 2019.

A segunda etapa correspondeu à revisão bibliográfica, com ênfase na construção dos marcos teóricos e historiográficos do paradigma da sustentabilidade à luz do Direito Ambiental brasileiro. Foram mobilizados referenciais teóricos interdisciplinares que abordam desenvolvimento regional, vulnerabilidade climática, governança territorial e capacidades sociais, possibilitando situar o PSJ no contexto das transformações contemporâneas do Estado.

A terceira etapa envolveu a definição do protocolo analítico com base na metodologia da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS). Nessa fase, foram estabelecidas categorias analíticas correspondentes às dimensões ambiental, político-institucional, social e econômica, bem como subcategorias operacionais que permitiram captar empiricamente os elementos estruturantes de cada dimensão.

A quarta etapa consistiu na aplicação da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Laurence Bardin (2011), estruturada em três fases: pré-análise, exploração do

material e tratamento dos resultados. Essa técnica possibilitou a organização sistemática dos dados qualitativos, permitindo identificar padrões, recorrências e dissonâncias relevantes para a compreensão da política pública.

Na quinta etapa, procedeu-se à organização e classificação dos dados, distribuindo o material documental de acordo com as categorias previamente definidas. Esse processo resultou na construção de um banco analítico estruturado, capaz de permitir comparações entre diferentes dimensões da sustentabilidade e entre diferentes momentos da política pública.

A sexta etapa consistiu na definição de parâmetros qualitativos de análise, voltados à avaliação do grau de aderência do PSJ às dimensões da sustentabilidade. Foram utilizados critérios como presença, intensidade, consistência e articulação das ações, permitindo uma análise mais refinada do desempenho da política pública em cada dimensão.

A sétima etapa envolveu a análise interpretativa dos dados, articulando os achados empíricos aos referenciais teóricos adotados. Nessa fase, buscou-se compreender como os diferentes componentes do Projeto São José, incluindo investimentos, estratégias institucionais e mecanismos de participação social, se materializam no território e interagem com as condições estruturais de vulnerabilidade climática.

A oitava etapa voltou-se à identificação das fragilidades e potencialidades da política pública, à luz da metodologia da ABS. Essa análise crítica permitiu evidenciar limites institucionais, assimetrias territoriais, desafios de governança e lacunas na integração entre dimensões, bem como destacar experiências exitosas e boas práticas.

A nona etapa consistiu na triangulação das informações, combinando dados documentais, referencial teórico e evidências empíricas. Esse procedimento metodológico confere maior robustez e validade interna à pesquisa, reduzindo vieses interpretativos e ampliando a consistência das conclusões.

A décima etapa envolveu a elaboração de sínteses analíticas orientadas pelos objetivos específicos da pesquisa, permitindo responder ao problema investigado de forma estruturada. Essas sínteses foram organizadas a partir das dimensões da sustentabilidade, evidenciando o grau de aderência do PSJ ao modelo teórico adotado.

Por fim, a décima primeira etapa consistiu na sistematização das conclusões e na formulação de reflexões críticas acerca dos desafios e perspectivas do Projeto São José como instrumento de promoção do desenvolvimento regional sustentável. Essa etapa buscou não apenas consolidar os resultados, mas também oferecer subsídios para o aprimoramento de políticas públicas voltadas a territórios de alta vulnerabilidade climática.

2.3 Recorte temporal, territorial e objeto de estudo

O recorte temporal da pesquisa compreende o período de 2012 a 2019, correspondente à Fase III do Projeto São José, configurando-se como um intervalo estratégico para a análise da política pública em sua fase de maior maturidade institucional e operacional. Trata-se de um período caracterizado pela ampliação dos investimentos em inclusão produtiva, pelo fortalecimento dos arranjos institucionais e pela incorporação mais consistente de diretrizes voltadas à sustentabilidade ambiental. Paralelamente, esse intervalo temporal coincide com o agravamento de eventos extremos de seca no estado do Ceará, o que intensifica a relevância analítica das ações implementadas no âmbito do projeto.

Essa delimitação temporal revela-se particularmente pertinente na medida em que permite examinar a política pública em um contexto de elevada complexidade socioambiental e institucional. Durante a Fase III, o Projeto São José passa a incorporar, de forma mais explícita, elementos associados ao paradigma da convivência com o semiárido, à adaptação às mudanças climáticas e à sustentabilidade dos empreendimentos produtivos. Tal inflexão qualitativa no desenho da política possibilita analisar não apenas sua evolução programática, mas também sua capacidade de resposta às demandas estruturais do território.

O recorte territorial abrange o Sertão dos Inhamuns, região de planejamento do Estado do Ceará composta pelos municípios de Tauá, Aiuaba, Arneiroz, Parambu e Quiterianópolis. Essa delimitação fundamenta-se na regionalização administrativa adotada pelo Governo do Estado, conforme estabelecido por estudos técnicos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG). Tal organização territorial orienta a formulação e a implementação de políticas públicas a partir das especificidades socioeconômicas, ambientais e institucionais de cada região.

Os perfis regionais e diagnósticos produzidos pelo IPECE e pela SEPLAG evidenciam que o Sertão dos Inhamuns apresenta características estruturais que o inserem em um contexto de elevada vulnerabilidade socioambiental. Destacam-se a baixa densidade demográfica relativa, a predominância da agricultura familiar como base produtiva, a persistência de fragilidades socioeconômicas e a elevada exposição a riscos climáticos. Esses elementos configuram um território marcado por limitações estruturais, mas também por potencialidades associadas à adaptação e à resiliência local.

Indicadores oficiais, como o Índice Municipal de Alerta (IMA), classificam os municípios da região predominantemente em níveis médio-alto a alto de vulnerabilidade,

especialmente no que se refere à escassez hídrica, às perdas agrícolas recorrentes e aos processos de degradação ambiental e desertificação. Esse cenário reforça a centralidade, para fins analíticos, da avaliação das intervenções do Projeto São José voltadas à segurança hídrica, à sustentabilidade dos sistemas produtivos e ao fortalecimento da resiliência ambiental das comunidades rurais.

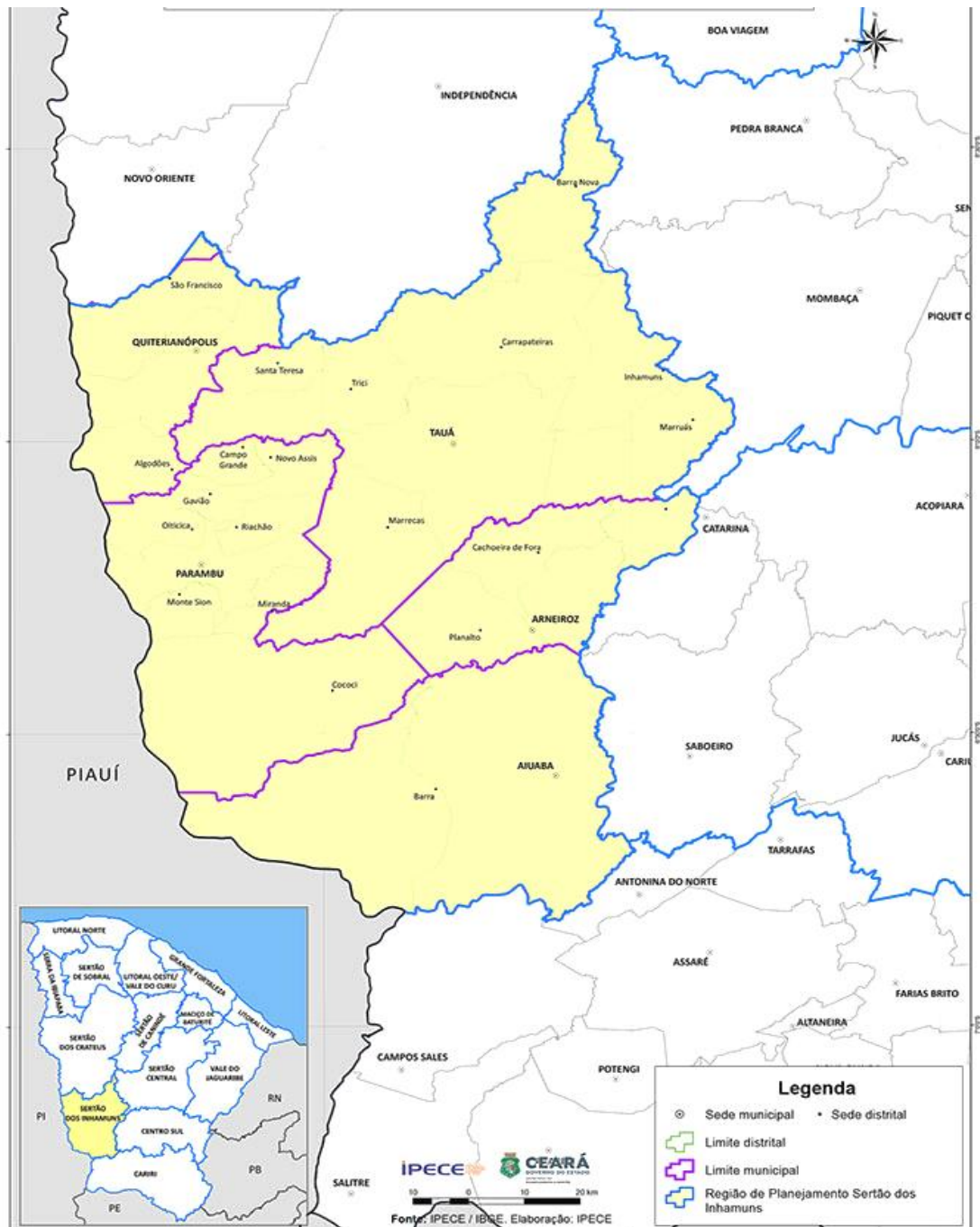
Adicionalmente, estudos e documentos institucionais vinculados ao Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação (PAE-CE), bem como às diretrizes da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA) e da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), indicam que a região demanda intervenções públicas integradas e articuladas entre diferentes níveis de governo. Essa característica institucional evidencia a necessidade de abordagens analíticas capazes de captar a complexidade das relações intergovernamentais e das dinâmicas territoriais, justificando a adoção de uma metodologia qualitativa e avaliativa.

A existência de produção científica consolidada sobre o Sertão dos Inhamuns reforça sua relevância como campo empírico para a análise de políticas públicas voltadas à convivência com o semiárido. Trabalhos como os de Chacon (2007), Mendes (2019) e Caetano et al. (2021) evidenciam que a região constitui um espaço privilegiado para a observação das dinâmicas de implementação, dos limites institucionais e das potencialidades das políticas de desenvolvimento regional sustentável, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade climática.

O objeto da pesquisa consiste na análise das ações, estratégias e resultados do Projeto São José, em sua Fase III, no território do Sertão dos Inhamuns, à luz das dimensões da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS). Os objetivos específicos foram estruturados de modo a corresponder diretamente às dimensões ambiental, político-institucional, social e econômica da ABS, assegurando coerência metodológica entre o referencial teórico adotado, o desenho da pesquisa e a organização do corpus empírico. Essa articulação permite uma análise integrada da política pública, orientada por um referencial capaz de captar sua complexidade e seus múltiplos efeitos no território.

Situado a aproximadamente 330 km de Fortaleza, o território insere-se em área historicamente marcada pela irregularidade pluviométrica, pelos processos de desertificação e pelas limitações estruturais de acesso à água, renda e infraestrutura (IPECE, 2022; FUNCEME, 2021; Caetano et al., 2021).

Figura 1 - Mapa de localização e abrangência territorial do Sertão dos Inhamuns no estado do Ceará



Fonte: Ceará em Mapas - IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará.

Além de sua relevância geográfica e socioeconômica, o Sertão dos Inhamuns constitui espaço estratégico para a análise de políticas públicas voltadas à convivência com o semiárido, especialmente em razão da recorrência de eventos extremos de seca e da necessidade de fortalecimento de capacidades territoriais adaptativas (Silva, 2010; Chacon, 2007).

2.4 Técnicas de análise

A técnica central de análise adotada nesta pesquisa foi a Análise de Conteúdo, conforme proposta por Laurence Bardin (2011), em razão de sua reconhecida capacidade de sistematizar informações complexas, identificar regularidades discursivas e extrair núcleos de sentido a partir de materiais textuais heterogêneos. Trata-se de uma técnica amplamente consolidada no campo das ciências sociais aplicadas, especialmente adequada à análise de documentos institucionais, nos quais se expressam diretrizes, intencionalidades e arranjos normativos das políticas públicas.

A escolha dessa técnica justifica-se pelo volume, pela diversidade e pela natureza dos documentos analisados, que incluem relatórios técnicos, avaliações institucionais, diagnósticos territoriais e documentos estratégicos produzidos ao longo das diferentes fases do Projeto São José. Tais fontes apresentam conteúdos densos, multifacetados e frequentemente não estruturados, exigindo um procedimento analítico capaz de organizar, classificar e interpretar informações de forma sistemática e rigorosa.

A Análise de Conteúdo foi desenvolvida a partir das três fases clássicas delineadas por Bardin (2011): pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados. Na etapa de pré-análise, procedeu-se à leitura flutuante dos documentos, à seleção criteriosa das fontes e à organização inicial do corpus documental, buscando compreender sua estrutura interna, seus objetivos institucionais e seu potencial analítico. Essa fase mostrou-se fundamental para a definição dos eixos de análise e para a construção de um quadro interpretativo inicial.

Na fase de exploração do material, foram realizados procedimentos de recorte, codificação e categorização dos dados, orientados por critérios previamente definidos à luz da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS). Esse processo permitiu distribuir os conteúdos de forma estruturada entre as dimensões ambiental, econômica, social e político-institucional, assegurando coerência entre a técnica analítica empregada e o referencial metodológico adotado na pesquisa.

O tratamento dos resultados consistiu na elaboração, interpretação e articulação das categorias analíticas, relacionando os achados empíricos aos objetivos específicos da pesquisa e ao marco teórico construído. Essa etapa possibilitou a identificação de padrões recorrentes, lacunas institucionais, inconsistências operacionais e tensões entre diretrizes normativas e práticas efetivas na implementação do Projeto São José no território analisado.

Como estratégia complementar, utilizou-se a triangulação entre fontes documentais e bibliográficas, confrontando dados institucionais com interpretações teóricas e evidências

empíricas produzidas em estudos anteriores. A triangulação constituiu um procedimento essencial para ampliar a confiabilidade da análise, mitigar vieses interpretativos e conferir maior robustez às inferências realizadas ao longo da pesquisa.

A aplicação integrada da Análise de Conteúdo e da Avaliação com Base na Sustentabilidade permitiu avançar para uma compreensão aprofundada das relações entre política pública, território e vulnerabilidade climática. Essa articulação metodológica assegura não apenas consistência analítica, mas também aderência epistemológica entre o método empregado e o objeto investigado, fortalecendo a validade interna dos resultados obtidos.

Além disso, a utilização da Análise de Conteúdo, em sua modalidade categorial temática, permitiu a construção de um sistema analítico estruturado, no qual os dados foram organizados a partir de categorias previamente definidas e continuamente refinadas ao longo do processo de análise. Essa flexibilidade metodológica possibilitou a incorporação de novos elementos emergentes do material empírico, garantindo maior aderência entre os dados analisados e a realidade investigada.

A técnica também se mostrou particularmente adequada para a análise de políticas públicas complexas, uma vez que permite captar não apenas conteúdos explícitos, mas também dimensões latentes, como contradições institucionais, silêncios discursivos e assimetrias na formulação e implementação das ações governamentais. Nesse sentido, a Análise de Conteúdo contribuiu para revelar aspectos não imediatamente evidentes nos documentos oficiais, ampliando a profundidade interpretativa da pesquisa.

Outro aspecto relevante refere-se à articulação entre a técnica de análise e o referencial teórico adotado. Ao estruturar a codificação dos dados com base nas dimensões da Avaliação com Base na Sustentabilidade, foi possível estabelecer uma correspondência direta entre teoria e empiria, permitindo que os conceitos operacionais da sustentabilidade fossem efetivamente mobilizados na análise dos dados. Essa integração fortalece a coerência interna da pesquisa e evita dissociações entre o plano teórico e o plano empírico.

Ademais, a análise documental foi conduzida sob uma perspectiva crítico-interpretativa, reconhecendo que os documentos institucionais não são neutros, mas refletem interesses, estratégias e racionalidades próprias do Estado e das organizações envolvidas. Assim, buscou-se não apenas descrever o conteúdo dos documentos, mas interpretar suas implicações, limites e contradições, especialmente no que se refere à efetividade das políticas públicas em contextos de vulnerabilidade socioambiental.

No âmbito da dimensão ambiental, analisam-se os impactos das ações implementadas nos processos de degradação ambiental, desertificação e vulnerabilidade climática, elementos

centrais para a compreensão do semiárido cearense. Já na dimensão político-institucional, o estudo examina os arranjos de governança, a estrutura normativa e os instrumentos de planejamento que orientam a execução da política pública. No que se refere à dimensão social, busca-se verificar em que medida as ações contribuíram para a inclusão social, o fortalecimento das organizações comunitárias e a ampliação das capacidades locais. Por fim, na dimensão econômica, são analisados os efeitos relacionados à geração de renda, à dinamização produtiva e à sustentabilidade das iniciativas apoiadas.

Do ponto de vista acadêmico, este estudo contribui para o avanço da literatura sobre avaliação de políticas públicas em contextos semiáridos, especialmente ao articular o campo do Direito Ambiental com abordagens interdisciplinares de desenvolvimento sustentável. Ademais, ao adotar a metodologia da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), o trabalho oferece uma perspectiva analítica capaz de integrar múltiplas dimensões da realidade social. Sob o ponto de vista social, a pesquisa valoriza as percepções, experiências e saberes das comunidades rurais, reconhecendo seu papel central na construção de estratégias de convivência com o semiárido e na efetividade das políticas públicas.

Por fim, a adoção dessa estratégia metodológica possibilitou construir uma leitura integrada e multidimensional da política pública analisada, permitindo compreender o Projeto São José não apenas como um conjunto de ações programáticas, mas como um arranjo institucional complexo, inserido em um território marcado por desafios estruturais. Dessa forma, a técnica de análise empregada contribui decisivamente para a produção de conhecimento crítico e aplicado, orientado à avaliação e ao aprimoramento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional sustentável.

3 BASES EPISTEMOLÓGICAS DA INVESTIGAÇÃO

As escolhas epistemológicas desta dissertação partem da premissa de que compreender as políticas públicas de desenvolvimento regional no semiárido cearense requer uma abordagem multidimensional, que integre debates sobre direito, desenvolvimento sustentável, vulnerabilidade climática, justiça socioambiental e avaliação de políticas públicas. Para tanto, dialoga com autores clássicos e contemporâneos que problematizam o desenvolvimento regional, bem como com referenciais que fundamentam a Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), adotada como lente metodológica desta pesquisa.

3.1 Desenvolvimento Regional, Território e Vulnerabilidade Climática

A compreensão do desenvolvimento regional sustentável, especialmente em territórios de elevada vulnerabilidade climática como o semiárido cearense, exige reconhecer a sustentabilidade não apenas como diretriz política, mas como dever jurídico estruturante do Estado contemporâneo. Nesse sentido, a contribuição de Juarez Freitas é central ao afirmar que a sustentabilidade constitui um direito fundamental ao futuro, dotado de normatividade própria e orientado por uma ética intergeracional vinculante (Freitas, 2012). Tal formulação desloca a análise das políticas públicas de um plano meramente instrumental para um campo normativo-axiológico, no qual o Estado passa a ser responsabilizado não apenas por suas ações presentes, mas também pelos efeitos projetados sobre as gerações futuras.

Para o autor, políticas públicas não podem ser avaliadas exclusivamente por critérios de eficiência econômica imediata, mas devem ser examinadas à luz de sua capacidade de produzir benefícios duradouros, prevenir danos ambientais e sociais irreversíveis e assegurar justiça entre gerações. Tal perspectiva reforça a necessidade de modelos avaliativos que considerem impactos de longo prazo, coerência sistêmica e responsabilidade estatal ampliada, fundamentos que dialogam diretamente com o referencial da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) adotado nesta pesquisa.

O debate sobre desenvolvimento regional no Nordeste brasileiro é histórico e atravessa disputas teóricas e políticas que revelam modelos antagônicos de intervenção estatal. Conforme destaca Silva (2010), a construção da ideia de “Semiárido-problema” conduziu, durante décadas, à adoção de políticas centradas na lógica do combate à seca, com foco em ações emergenciais, grandes obras hidráulicas e soluções tecnocráticas que pouco dialogavam

com as populações sertanejas. Esse imaginário reforçou a dependência política, a concentração de poder e a reprodução das vulnerabilidades socioambientais.

Com o avanço das ciências ambientais e da reestruturação do debate sobre desenvolvimento, sobretudo a partir dos anos 1980, ocorre uma mudança paradigmática para a noção de convivência com o Semiárido, que considera a região como um ecossistema singular, com potencialidades próprias. Autores clássicos, como Guimarães Duque, Josué de Castro e Djacir Menezes, já apontavam para a necessidade de compreender o Semiárido como uma realidade diversa, complexa e adaptável, jamais como uma “terra inviável”. Silva (2010) sintetiza esse movimento como transição entre paradigmas: do “combate” para a convivência, do “atraso” para o reconhecimento das capacidades locais, do tecnicismo para o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, o Sertão dos Inhamuns se insere como território emblemático: área suscetível à desertificação, baixa disponibilidade hídrica, fragilidade dos solos e alta dependência da agricultura familiar. Estudos como os de Caetano et al. (2021) confirmam que, nessas regiões, a vulnerabilidade climática não é apenas fenômeno natural, mas resultado de longos ciclos de políticas inadequadas, ocupação desordenada, perda de vegetação e desigualdade socioeconômica. A vulnerabilidade no Semiárido nordestino, e em especial no Sertão dos Inhamuns, deve ser compreendida como uma condição estrutural e historicamente produzida, resultante da interação entre fatores ambientais, sociais, econômicos e institucionais.

Conforme destacam Silva (2010) e Caetano et al. (2021), a recorrência de secas e a irregularidade climática não explicam, por si sós, os elevados níveis de fragilidade socioambiental observados nesses territórios. A vulnerabilidade decorre, sobretudo, da baixa capacidade adaptativa das populações locais, associada à precariedade das políticas públicas, à insuficiência de infraestrutura hídrica, à degradação ambiental e às desigualdades no acesso à terra, à renda e aos serviços essenciais. Nesse sentido, eventos climáticos extremos atuam como catalisadores de problemas estruturais preexistentes, ampliando riscos sociais e produtivos e perpetuando ciclos de pobreza rural (Adger, 2006; Silva, 2010).

No âmbito da agricultura familiar, eixo central da dinâmica socioeconômica do Sertão dos Inhamuns, a vulnerabilidade se expressa de forma ainda mais intensa. Sistemas produtivos dependentes das chuvas, solos frágeis e baixa diversificação econômica tornam as famílias rurais altamente expostas às variações climáticas, ao mesmo tempo em que o acesso limitado a crédito, assistência técnica e tecnologias apropriadas restringe sua resiliência (Caetano et al., 2021).

Abordagens contemporâneas sobre desenvolvimento territorial e adaptação climática enfatizam que a superação dessa condição requer políticas públicas integradas, capazes de fortalecer as capacidades locais, promover o manejo sustentável dos recursos naturais e incentivar estratégias produtivas compatíveis com a convivência com o Semiárido (Sen 2010; Silva, 2010). Assim, a vulnerabilidade deixa de ser apenas um elemento descritivo da realidade regional e passa a constituir categoria analítica central para a formulação de políticas estruturantes e de longo prazo, como o Projeto São José, orientadas à redução de riscos e à promoção do desenvolvimento sustentável.

Assim, o desenvolvimento regional passa a ser compreendido como processo territorial, multiescalar e multidimensional, no qual políticas públicas devem ser capazes de integrar fatores sociais, ambientais e produtivos com estratégias de adaptação climática. É também essa concepção que fundamenta a construção de políticas mais duradouras, como o Projeto São José (PSJ).

A inflexão paradigmática para a convivência com o Semiárido representa, nesse contexto, não apenas uma mudança de abordagem, mas uma ruptura epistemológica na forma de compreender o território. Tal paradigma reconhece o semiárido como espaço de possibilidades, no qual a adaptação às condições ecológicas constitui elemento central das estratégias de desenvolvimento. Essa mudança implica a valorização dos saberes locais, a descentralização das políticas públicas e a adoção de soluções territorialmente adequadas, rompendo com a lógica homogeneizante que historicamente orientou a atuação estatal na região.

A literatura internacional sobre vulnerabilidade climática reforça essa leitura ao evidenciar que os impactos ambientais são socialmente mediados e institucionalmente produzidos. Para Adger (2006), a vulnerabilidade deve ser compreendida como função da exposição, da sensibilidade e, sobretudo, da capacidade adaptativa dos sistemas sociais. No caso do semiárido nordestino, essa capacidade adaptativa encontra-se historicamente limitada por fatores como concentração fundiária, insuficiência de políticas estruturantes e fragilidade institucional, o que transforma eventos climáticos recorrentes em crises socioeconômicas persistentes.

Nesse sentido, a abordagem das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen (2010), oferece importante aporte teórico ao deslocar o foco da análise do crescimento econômico para a ampliação das liberdades substantivas. Aplicada ao contexto do semiárido, essa perspectiva permite compreender o desenvolvimento regional como processo de fortalecimento das capacidades locais de adaptação, inovação e organização social, no qual o

acesso à água, à terra, ao crédito e à assistência técnica constitui elemento central da justiça territorial.

Adicionalmente, a noção de território como construção social e política, amplamente trabalhada por autores como Milton Santos e Rogério Haesbaert, contribui para aprofundar a análise ao evidenciar que o desenvolvimento regional não pode ser reduzido a indicadores econômicos agregados. O território, nesse sentido, deve ser compreendido como espaço de relações, conflitos e produção de sentidos, no qual políticas públicas atuam como instrumentos de reorganização das dinâmicas sociais, produtivas e ambientais.

Por fim, a articulação entre vulnerabilidade climática e desenvolvimento regional evidencia que políticas públicas eficazes devem necessariamente operar de forma integrada e multiescalar, combinando intervenções locais com estratégias institucionais mais amplas. Tal compreensão reforça a pertinência de programas como o Projeto São José, que, ao incorporar dimensões produtivas, sociais e ambientais, busca superar a fragmentação histórica das políticas públicas no semiárido e promover um modelo de desenvolvimento territorial mais resiliente e sustentável.

3.2 O Estado Socioambiental e a juridicidade do desenvolvimento

O Direito Ambiental brasileiro estrutura-se a partir de princípios que orientam diretamente a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável. A articulação entre direito, sustentabilidade e políticas públicas encontra fundamento teórico no conceito de Estado Socioambiental de Direito, desenvolvido por autores como Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer e Gabriel Wedy. Segundo essa perspectiva, o Estado contemporâneo não se limita à proteção formal de direitos, mas assume deveres estruturantes de promoção da justiça social, da proteção ambiental e da equidade intergeracional (Sarlet; Fensterseifer, 2018; Wedy; Fensterseifer, 2022).

No plano normativo, essa concepção se materializa na constitucionalização do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, especialmente no art. 225 da Constituição Federal, interpretado de forma sistêmica com os arts. 170, VI (ordem econômica fundada na defesa do meio ambiente), 182 e 186 (função socioambiental da propriedade) e 3º, III (redução das desigualdades regionais). O desenvolvimento sustentável, portanto, deixa de ser um conceito meramente político ou econômico e passa a constituir categoria jurídica estruturante, dotada de normatividade e exigibilidade.

Bosselmann (2020) sustenta que o princípio da sustentabilidade opera como princípio constitucional estruturante, capaz de reorganizar o próprio sistema jurídico, redefinindo as relações entre Estado, economia, sociedade e natureza. Nesse sentido, políticas públicas territoriais devem ser juridicamente avaliadas não apenas quanto à legalidade formal, mas quanto à sua compatibilidade material com os princípios da sustentabilidade, da precaução, da prevenção e da justiça intergeracional.

No campo das políticas públicas, essa juridicidade se expressa por meio da noção de políticas públicas como instrumentos normativos de concretização constitucional. Conforme ensina Maria Paula Dallari Bucci (2006), políticas públicas constituem formas de atuação estatal juridicamente estruturadas, submetidas aos princípios da legalidade, da eficiência, da finalidade pública, da proporcionalidade e da vedação ao retrocesso social e ambiental.

A noção de Estado Socioambiental de Direito encontra ainda suporte na doutrina ambiental brasileira clássica, especialmente em Celso Antonio Pacheco Fiorillo, cuja obra contribui para uma compreensão ampliada do meio ambiente como bem jurídico complexo e multidimensional. Segundo Fiorillo (2023), o meio ambiente não se limita à dimensão natural, abrangendo também os aspectos artificial, cultural e do trabalho, todos constitucionalmente protegidos e interdependentes.

Essa abordagem dialoga diretamente com a perspectiva territorial adotada nesta dissertação, na medida em que políticas públicas de desenvolvimento regional, como o Projeto São José, produzem impactos simultâneos sobre o espaço físico, as formas de uso do território, os modos de vida, as relações produtivas e as dinâmicas socioculturais locais. Avaliar tais políticas apenas sob o prisma econômico ou produtivo implicaria desconsiderar dimensões essenciais da proteção constitucional do meio ambiente e da própria dignidade humana.

Assim, a multidimensionalidade ambiental proposta por Fiorillo reforça a exigência de avaliações integradas, capazes de captar efeitos sobre o território, o trabalho rural, a organização comunitária e o patrimônio sociocultural, elementos indispensáveis à concretização do desenvolvimento sustentável no semiárido.

No plano jurisprudencial, o STF tem consolidado a compreensão de que direitos ambientais e sociais integram o núcleo essencial dos direitos fundamentais, não podendo ser reduzidos por políticas regressivas (RE 627.189/SP; ADI 3540/DF). Essa construção reforça que políticas de desenvolvimento regional sustentável, como o Projeto São José, possuem densidade jurídica constitucional, integrando o campo dos direitos fundamentais de terceira dimensão.

A consolidação do Estado Socioambiental de Direito representa uma das mais relevantes transformações do constitucionalismo contemporâneo, na medida em que redefine o papel do Estado frente às crises ambientais e sociais do século XXI. Conforme destacam Sarlet e Fensterseifer (2018), a proteção ambiental deixa de ser uma função periférica e passa a integrar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, impondo ao Estado deveres positivos de proteção, prevenção e promoção de condições materiais para uma vida digna em equilíbrio com o meio ambiente.

Nesse contexto, a juridicidade do desenvolvimento sustentável implica reconhecer que políticas públicas não são meros instrumentos administrativos, mas expressões normativas da Constituição. Isso significa que sua formulação, implementação e avaliação devem observar não apenas critérios de eficiência, mas também parâmetros de legitimidade constitucional, especialmente no que se refere à proteção ambiental, à redução das desigualdades e à promoção da justiça social.

Além disso, a vedação ao retrocesso socioambiental emerge como princípio fundamental para a análise das políticas públicas, impedindo a supressão injustificada de níveis já alcançados de proteção ambiental e direitos sociais. Tal princípio, amplamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência constitucional, reforça a necessidade de continuidade, aprimoramento e estabilidade das políticas públicas estruturantes, especialmente em contextos de vulnerabilidade como o semiárido nordestino.

3.3 Sustentabilidade como Marco Teórico e Epistemológico

A emergência da sustentabilidade enquanto paradigma civilizatório marca a virada conceitual de que trata Ignacy Sachs (2002). Para o autor, o desenvolvimento sustentável é necessariamente ecosocioeconômico, baseado na articulação entre equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica. Sachs argumenta que nenhuma estratégia de desenvolvimento pode ser considerada sustentável se não integrar as múltiplas dimensões da vida social, produtiva e ambiental.

Essa concepção é fortalecida pela perspectiva de Amartya Sen (2000), que define desenvolvimento como expansão de capacidades e liberdades, deslocando o foco do crescimento econômico para a ampliação das oportunidades humanas. No contexto do semiárido, isso significa entender que infraestrutura hídrica, acesso a políticas produtivas, instituições fortes e participação social são elementos constitutivos do desenvolvimento, não seus efeitos colaterais.

Embora a sustentabilidade seja frequentemente incorporada ao discurso normativo e institucional, Georgescu-Roegen (1971) oferece uma reflexão crítica indispensável ao problematizar seus limites quando dissociada de mudanças estruturais nos padrões de produção e consumo. A partir da economia ecológica e da lei da entropia, o autor demonstra que não é possível sustentar indefinidamente modelos de crescimento baseados na exploração intensiva de recursos naturais finitos (Georgescu-Roegen, 1971).

Essa crítica é particularmente relevante para contextos como o semiárido nordestino, onde políticas públicas podem, paradoxalmente, reforçar práticas produtivas insustentáveis sob o rótulo do desenvolvimento. A contribuição de Georgescu-Roegen tensiona o debate ao evidenciar que a sustentabilidade não pode ser reduzida a um arranjo técnico ou jurídico, exigindo transformações reais nas bases materiais da economia e no uso do território.

Nesse sentido, sua obra complementa e aprofunda as perspectivas de Sachs e Sen, ao alertar que estratégias de desenvolvimento territorial somente serão efetivamente sustentáveis se promoverem prudência ecológica, limites ao uso dos recursos naturais e racionalidade produtiva compatível com as capacidades do ecossistema da caatinga. Essa leitura crítica reforça a pertinência de avaliações que não se limitem a resultados imediatos, mas considerem a coerência ecológica e a viabilidade de longo prazo das políticas analisadas.

Beck (1997), ao tratar da "sociedade de risco", reforça que regiões como o Nordeste brasileiro estão na linha de frente das injustiças climáticas. A vulnerabilidade ambiental não é distribuída de forma igual: ela recai com ainda mais força sobre territórios historicamente marginalizados. Assim, políticas públicas no Semiárido devem ser concebidas como respostas estruturais aos riscos socioambientais, e não apenas como ações de mitigação assistencialista.

Nessa direção, autores brasileiros como Tânia Bacelar, Celso Furtado e Manuel Correia de Andrade contribuem para articular a sustentabilidade com desenvolvimento territorial. Bacelar enfatiza que o Nordeste precisa ser compreendido a partir de sua diversidade interna, com políticas que respeitem a escala local e o protagonismo comunitário. Furtado defende que o subdesenvolvimento é um fenômeno estrutural, reproduzido institucionalmente, e somente políticas com base territorial podem romper esse ciclo.

Essas formulações dialogam diretamente com o que Silva (2010) chama de "paradigma da convivência": um modelo de desenvolvimento que reconhece as potencialidades da caatinga, os saberes locais e a gestão comunitária dos recursos naturais como fundamentos de sustentabilidade.

Ademais, do ponto de vista jurídico, a sustentabilidade também se projeta como princípio estruturante do Estado Constitucional contemporâneo, sendo reconhecida como

vetor interpretativo das normas ambientais, urbanísticas, agrárias e de desenvolvimento regional. A doutrina de Bosselmann (2020) sustenta que o princípio da sustentabilidade transforma o Direito e a governança, deslocando a racionalidade jurídica de uma lógica estritamente antropocêntrica para uma perspectiva ecossistêmica e intergeracional. No Brasil, essa orientação encontra respaldo na interpretação sistemática do art. 225 da Constituição Federal e nos objetivos fundamentais da República, notadamente a promoção do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais e sociais.

A incorporação da sustentabilidade como marco teórico e epistemológico exige superar visões reducionistas que a limitam a um conceito normativo ou retórico. A sustentabilidade implica uma nova racionalidade ambiental, capaz de reorientar as relações entre sociedade e natureza a partir de princípios de complexidade, interdependência e limite ecológico. Tal perspectiva amplia o debate ao inserir a sustentabilidade no campo das disputas epistemológicas, questionando os fundamentos do modelo de desenvolvimento dominante.

Nesse sentido, a contribuição de Beck (1997) é particularmente relevante ao evidenciar que a modernidade produziu riscos globais que escapam às capacidades tradicionais de controle estatal. A crise ambiental, nesse contexto, não é apenas um problema técnico, mas uma crise civilizatória que exige novas formas de governança, baseadas na precaução, na participação social e na reflexividade institucional.

Ademais, a sustentabilidade, enquanto princípio estruturante, opera como critério de racionalidade das políticas públicas, exigindo coerência entre objetivos, instrumentos e impactos. Isso significa que políticas territorializadas, como o Projeto São José, devem ser avaliadas não apenas pelos resultados imediatos, mas por sua capacidade de promover transformações estruturais nos padrões produtivos, nas relações sociais e no uso dos recursos naturais.

3.4 Convivência com o Semiárido: Bases Teóricas e Políticas

A convivência com o Semiárido, consolidada por organizações como a ASA, por cientistas como Guimarães Duque e por pesquisadores contemporâneos como Marinho, representa a síntese de um novo modelo de política pública. Ela se apoia em três fundamentos:

O primeiro, o reconhecimento das características ambientais da região, onde o Semiárido possui ritmos ecológicos específicos: solos rasos, forte evapotranspiração, irregularidade de chuvas e biodiversidade adaptada. Como afirma Ab'Sáber (2003), qualquer

política pública precisa respeitar a “morfologia ecológica” da caatinga para não produzir efeitos de degradação.

O segundo, a centralidade da agricultura familiar, onde a agropecuária de base familiar é eixo estruturante do equilíbrio territorial, devendo receber suporte técnico, produtivo e institucional.

E terceiro, a participação social e fortalecimento institucional, que defende que a convivência não é apenas técnica, mas política. Silva (2010) demonstra que rupturas paradigmáticas só ocorrem quando as comunidades se tornam protagonistas das políticas, superando práticas clientelistas.

Essa concepção altera profundamente a forma de planejar o desenvolvimento regional: de políticas de emergência para políticas de sustentabilidade; de obras desarticuladas para arranjos socioprodutivos; de imposição técnica para descentralização e co-gestão.

Percebe-se, portanto, que a perspectiva da convivência com o Semiárido também se ancora em uma compreensão ampliada de sustentabilidade, que articula justiça social, equilíbrio ambiental e viabilidade econômica no território. Diferentemente do paradigma do combate à seca, que operava por meio de intervenções pontuais e descontextualizadas, a convivência pressupõe a construção de estratégias permanentes de adaptação às condições climáticas, valorizando tecnologias sociais de baixo custo e alto impacto, como a captação e o armazenamento descentralizado de água, o manejo sustentável da caatinga e a diversificação dos sistemas produtivos (ASA, 2017; Silva, 2010).

Essas iniciativas reforçam a autonomia das famílias rurais e reduzem a dependência de ações emergenciais do Estado, contribuindo para o fortalecimento da resiliência territorial.

No campo das políticas públicas, a convivência com o Semiárido implica uma inflexão no papel do Estado, que deixa de atuar exclusivamente como provedor de soluções técnicas e passa a exercer função articuladora e indutora do desenvolvimento territorial. Essa mudança exige arranjos institucionais capazes de integrar diferentes escalas de governo, organizações da sociedade civil e comunidades locais, promovendo ações intersetoriais e territorializadas (Silva, 2010; Ab'sáber, 2003).

A literatura aponta que políticas construídas a partir dessa lógica tendem a apresentar maior efetividade e legitimidade social, uma vez que incorporam saberes tradicionais e experiências acumuladas pelas populações sertanejas no manejo dos recursos naturais. Além disso, a convivência com o Semiárido redefine o próprio conceito de desenvolvimento regional, deslocando-o de uma noção estritamente economicista para uma abordagem centrada nas capacidades locais e no fortalecimento do capital social.

Inspirada em autores como Silva (2010), essa concepção reconhece que o desenvolvimento não se resume ao aumento da renda, mas à ampliação das liberdades substantivas das populações, incluindo o acesso à água, à terra, ao conhecimento e à participação política. Nesse sentido, políticas orientadas pela convivência contribuem não apenas para mitigar os efeitos das mudanças climáticas, mas para transformar estruturalmente as relações entre Estado, território e sociedade, criando bases mais sólidas para um desenvolvimento regional sustentável e socialmente justo.

É imperioso destacar também que a política de convivência com o semiárido também encontra fundamento em marcos legais infraconstitucionais, como a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), que consagra a água como bem de domínio público, recurso natural limitado e dotado de valor econômico, bem como a gestão descentralizada e participativa dos recursos hídricos. Tais diretrizes dialogam diretamente com estratégias de segurança hídrica, captação de água de chuva e gestão comunitária, frequentemente apoiadas por políticas públicas no semiárido.

De igual modo, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) estabelece como objetivos a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático e a redução das vulnerabilidades socioambientais. A implementação de programas territoriais como o Projeto São José pode ser compreendida como instrumento de concretização desses objetivos legais, especialmente no que se refere à adaptação às mudanças climáticas e à redução de riscos em regiões semiáridas.

A convivência com o Semiárido, mais do que um modelo técnico, constitui um projeto político de reconfiguração das relações entre Estado, sociedade e natureza. Nesse sentido, ela se articula com perspectivas críticas do desenvolvimento que defendem a valorização dos saberes tradicionais e a construção de soluções territorialmente contextualizadas. Essa abordagem rompe com a lógica verticalizada das políticas públicas e promove a construção de arranjos institucionais mais democráticos e participativos.

Além disso, a literatura aponta que a convivência com o Semiárido contribui para o fortalecimento do capital social e institucional, elementos essenciais para a sustentabilidade das políticas públicas. A participação ativa das comunidades na definição, implementação e monitoramento das ações amplia a legitimidade das políticas e favorece sua continuidade no tempo.

Por fim, a integração entre políticas de convivência e marcos legais ambientais evidencia que o desenvolvimento regional sustentável depende de uma atuação estatal

coordenada, capaz de articular instrumentos jurídicos, políticas públicas e estratégias territoriais em uma lógica de governança integrada.

3.5 Avaliação de Políticas Públicas e o Referencial ABS

A avaliação de políticas públicas constitui um campo consolidado e essencial dentro da gestão pública contemporânea. Enquanto atividade sistemática, a avaliação busca verificar em que medida uma política, programa ou projeto atinge seus objetivos, gera impactos, transforma realidades e utiliza adequadamente os recursos públicos. Como afirma Arretche (1998), avaliar não é apenas mensurar resultados, mas compreender processos, identificar gargalos institucionais e fornecer subsídios para decisões futuras.

Tradicionalmente, as avaliações foram estruturadas em modelos racional-instrumentais, centrados em eficiência, eficácia e efetividade. Essa abordagem, influenciada pela administração pública clássica e pela lógica econômica, prioriza indicadores quantitativos e análises de custo-benefício, assumindo que o bom desempenho de uma política decorre diretamente do cumprimento de metas previamente estabelecidas. Embora importantes, esses modelos apresentam limitações significativas quando aplicados a políticas complexas, territoriais e socioambientais, como aquelas desenvolvidas em regiões de vulnerabilidade climática.

Nos anos 1990 e 2000, com a ascensão de paradigmas participativos e territoriais, a avaliação passou a incorporar dimensões qualitativas, como participação social, aprendizagem institucional, fortalecimento comunitário e impactos intangíveis. Autores como Silva e Melo (2000) e Faria (2005) destacam que políticas públicas são processos dinâmicos, influenciados por múltiplos atores, contextos e relações de poder. Assim, métodos exclusivamente técnicos não captam a totalidade dos fenômenos sociais envolvidos.

Além disso, a literatura aponta para a necessidade de avaliar não apenas os resultados, mas também a coerência interna das políticas, seu alinhamento com os problemas públicos e a capacidade de gerar mudanças estruturais. Na perspectiva de Cohen e Franco (2004), políticas territoriais somente podem ser avaliadas de forma adequada quando se compreende a interdependência entre fatores sociais, ambientais, culturais e produtivos.

Esse avanço teórico evidencia que políticas complexas, como o Projeto São José, que integra dimensões de inclusão produtiva, acesso à água, fortalecimento comunitário e governança, exigem instrumentos de avaliação igualmente complexos. Modelos lineares, centrados apenas em indicadores numéricos, não conseguem analisar os impactos profundos

da política sobre a vulnerabilidade climática, a resiliência comunitária, a sustentabilidade ambiental ou o desenvolvimento territorial.

É nesse cenário que surge a necessidade de abordagens avaliativas inovadoras, integradas e multidimensionais, capazes de compreender a política pública como sistema dinâmico, territorializado e interdependente. É exatamente essa lacuna que o Referencial ABS procura preencher.

O conceito de Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), sistematizado por Chacon (2007) e ampliado em Chacon e Nascimento (2020), representa uma resposta epistemológica às limitações dos modelos avaliativos tradicionais. A ABS não é apenas um método, mas um paradigma que articula dimensões sociais, econômicas, ambientais e político-institucionais de maneira integrada.

A ABS ultrapassa metodologias convencionais ao reconhecer que é multidimensional, pois compreende que a sustentabilidade depende da integração entre fatores sociais, econômicos, ambientais e institucionais; é processual, incorporando temporalidade, avanços graduais e mudanças no território; é participativa, valorizando saberes locais, percepções dos sujeitos e controle social; é sistêmica, entendendo políticas como redes de relações e não como ações isoladas.

Trata-se, portanto, de uma abordagem que interpreta políticas públicas não como somatório de ações, mas como processos territorializados que produzem impactos complexos e interdependentes. A ABS também amplia a ideia de “resultado”, considerando efeitos diretos, indiretos, intangíveis e estruturantes, o que a torna particularmente adequada a contextos rurais e de vulnerabilidade climática.

A evolução do campo da avaliação de políticas públicas reflete a crescente complexidade das intervenções estatais contemporâneas. Nesse sentido, a incorporação de abordagens multidimensionais representa um avanço significativo em relação aos modelos tradicionais, permitindo a análise de impactos qualitativos, processos institucionais e dinâmicas territoriais.

A Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), ao integrar dimensões sociais, econômicas, ambientais e institucionais, apresenta-se como instrumento analítico particularmente adequado para políticas territoriais complexas. Sua aplicação permite identificar não apenas resultados imediatos, mas também efeitos estruturais, intangíveis e de longo prazo, contribuindo para uma compreensão mais abrangente da efetividade das políticas públicas.

Adicionalmente, a ABS dialoga com perspectivas críticas da avaliação ao reconhecer o papel dos atores locais, das relações de poder e das especificidades territoriais na conformação dos resultados das políticas públicas. Essa abordagem reforça a necessidade de avaliações contextualizadas, capazes de captar a complexidade dos processos sociais e ambientais envolvidos.

4 O LEGADO HISTÓRICO NA ESTRUTURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A INTERVENÇÃO DO ESTADO

A presente seção dedica-se à análise do legado histórico que estruturou as dinâmicas de desenvolvimento regional no Brasil, com ênfase na formação das desigualdades territoriais e no papel desempenhado pelo Estado na condução das políticas de intervenção regional. Parte-se da compreensão de que o subdesenvolvimento nordestino não constitui fenômeno natural ou circunstancial, mas resultado de processos históricos, econômicos e políticos marcados pela concentração fundiária, pela dependência econômica e pela atuação seletiva das instituições estatais.

Nessa perspectiva, a seção discute as raízes históricas do desenvolvimento regional brasileiro, os fundamentos da teoria da dependência latino-americana e as contradições inerentes à atuação estatal, ora reproduzindo assimetrias estruturais, ora promovendo políticas de integração e desenvolvimento territorial. Busca-se, assim, construir uma leitura crítica acerca da formação histórica das vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais que ainda condicionam o semiárido cearense, fornecendo bases analíticas para a compreensão do contexto em que se insere o Projeto São José e das limitações estruturais enfrentadas pelas políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional sustentável.

4.1 Raízes históricas do desenvolvimento regional brasileiro

Compreender as políticas públicas ambientais e de desenvolvimento regional no Ceará requer um olhar retrospectivo sobre o processo histórico que moldou as relações sociais, econômicas e culturais no Brasil. O semiárido nordestino, com sua aridez e resiliência, é mais do que um espaço geográfico: é um território simbólico e social atravessado por heranças coloniais, estruturas agrárias concentradas e desigualdades persistentes. Essas marcas históricas configuram o cenário sobre o qual se constroem e, muitas vezes, se reproduzem as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável.

É nesse contexto marcado por avanços institucionais e persistentes desigualdades territoriais que se insere o Projeto São José (PSJ), política pública emblemática do Governo do Estado do Ceará, executada pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA). Desde sua implementação, o programa tem buscado promover o desenvolvimento rural sustentável e a competitividade da agricultura familiar, articulando ações voltadas à inclusão produtiva, ao fortalecimento da participação social e à valorização dos territórios rurais. Ancorado na abordagem territorial do desenvolvimento, o PSJ parte do reconhecimento de que políticas

públicas eficazes no Semiárido exigem descentralização, diálogo com os atores locais e construção coletiva das estratégias de intervenção, constituindo-se como instrumento relevante para a promoção de um desenvolvimento rural sustentável e solidário no Ceará (SDA, 2023).

A atuação da SDA reflete uma inflexão significativa na forma como o Estado cearense passou a compreender o desenvolvimento regional. Inspirada em princípios de justiça social e equidade territorial, a secretaria adota o território como unidade de planejamento e de governança, o que permite integrar políticas de infraestrutura hídrica, fortalecimento produtivo, capacitação e inclusão social. Esse modelo rompe, ainda que parcialmente, com práticas setoriais fragmentadas e assistencialistas que marcaram a história das políticas públicas no semiárido.

Dentro dessa estratégia, o Projeto São José, implementado em parceria com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), simboliza o compromisso do Estado com a melhoria da qualidade de vida da população rural. O PSJ tem como objetivos fortalecer a agricultura familiar, apoiar atividades produtivas sustentáveis, ampliar o acesso à água e ao saneamento básico e fortalecer institucionalmente os parceiros estratégicos que compõem sua rede de execução (SDA, 2023). Trata-se de uma política de caráter sistêmico, que procura articular crescimento econômico com equidade social e prudência ecológica.

No entanto, os desafios enfrentados pelo Projeto São José não podem ser compreendidos sem referência às raízes históricas da desigualdade no Brasil. Como ressalta Freyre (2003) em *Casa-Grande & Senzala*, a formação da sociedade brasileira ocorreu sob a égide do latifúndio, da monocultura e da escravidão, estruturas que consolidaram um padrão de concentração de terras e de poder que ainda define as relações rurais no Nordeste. No Ceará, essa herança se traduz na persistência da concentração fundiária, na dificuldade de acesso aos recursos naturais e na marginalização de pequenos produtores e comunidades tradicionais.

O Projeto São José, ao prover cisternas, sistemas de irrigação e apoio produtivo, representa uma tentativa de correção dessa herança estrutural. Contudo, sua efetividade ainda é tensionada pela permanência das mesmas desigualdades históricas que moldaram o acesso à terra e à água desde o período colonial. A infraestrutura hídrica, embora essencial, é apenas um dos elementos necessários para a construção de uma base produtiva autônoma e sustentável. Sem mudanças institucionais e políticas mais profundas, o risco é que o projeto apenas alivie sintomas de uma desigualdade secular, sem transformar suas causas estruturais.

A análise de Holanda (1995), em *Raízes do Brasil*, acrescenta outra camada a essa reflexão. O autor identifica no “homem cordial” brasileiro a prevalência das relações pessoais sobre as institucionais, o que gera práticas políticas clientelistas e dificulta a consolidação de uma administração pública impessoal e contínua. No contexto cearense, essa característica manifesta-se na descontinuidade administrativa, na alta rotatividade de gestores e na reorientação frequente de prioridades a cada mudança de governo. Tais elementos comprometem a estabilidade de programas de longo prazo, como o Projeto São José, que requer planejamento contínuo e coerência interinstitucional para atingir seus objetivos estruturantes.

Sodré (1999), em *Síntese da História da Cultura Brasileira*, aprofunda essa análise ao apontar que o desenvolvimento brasileiro tem sido resultado de uma constante tensão entre os interesses das elites e as demandas populares. Essa tensão se reflete no Ceará, onde as políticas públicas oscilam entre atender às necessidades das comunidades vulneráveis e submeter-se às pressões de grupos políticos e econômicos locais. O Projeto São José, embora voltado à inclusão social, também se vê atravessado por essa dualidade: é tanto instrumento de emancipação quanto, em certos contextos, um mecanismo de reprodução de dependências institucionais.

Assim, compreender o papel do Projeto São José no desenvolvimento regional do Ceará requer reconhecer essa dualidade histórica. A política nasce de uma tentativa de superação de desigualdades profundas, mas carrega em sua estrutura e implementação os vestígios de um Estado que ainda busca equilibrar eficiência técnica, participação social e legitimidade política. O esforço do governo estadual em dialogar com comunidades, conselhos territoriais e organizações locais indica avanços significativos rumo à democratização da gestão pública, mas a sustentabilidade dessas ações depende de garantir autonomia, estabilidade institucional e continuidade dos investimentos.

Portanto, as raízes históricas do desenvolvimento regional brasileiro, fundadas na herança colonial, na personalização das relações políticas e na tensão entre centralização e participação, são essenciais para compreender os limites e potencialidades do Projeto São José. Ao mesmo tempo em que representa uma política inovadora e estruturante para o semiárido, o projeto também reflete os desafios persistentes da governança pública em territórios vulneráveis. A próxima seção aprofundará essas questões ao analisar o papel do Estado e as forças econômicas e políticas que moldam a formulação e a implementação de políticas públicas ambientais e de desenvolvimento regional no Ceará.

4.2 O subdesenvolvimento e a dependência estrutural: O legado latino-americano de dependência e exclusão

A análise do desenvolvimento regional no Ceará, especialmente em seu semiárido, não pode ser dissociada da compreensão das raízes históricas do subdesenvolvimento brasileiro. Diferentemente de uma simples etapa transitória rumo ao progresso, o subdesenvolvimento, conforme conceituado por Furtado (2009), constitui um processo histórico estruturante, resultante de formas de dominação econômica, concentração de riqueza e dependência tecnológica que moldaram as bases da economia nacional.

Para Furtado, a economia brasileira foi estruturada para atender às demandas externas, baseando-se em um modelo de acumulação voltado à exportação de produtos primários e à subordinação das classes trabalhadoras. Essa lógica criou uma dependência estrutural que impede a consolidação de um desenvolvimento autônomo e socialmente justo. No semiárido nordestino, essa condição manifesta-se na fragilidade das cadeias produtivas locais, na escassez de infraestrutura e na histórica marginalização da agricultura familiar.

O subdesenvolvimento, portanto, não é apenas um fenômeno econômico, mas também político e social. Ele se reproduz nas formas de gestão do território e nas relações entre Estado e sociedade. Como afirma Sachs (2002), o desenvolvimento sustentável só pode ocorrer quando há transformação profunda das estruturas produtivas e redistribuição das oportunidades sociais. No Ceará, políticas públicas como o Projeto São José (PSJ) assumem papel estratégico ao buscar romper com essa lógica de dependência, promovendo inclusão produtiva e acesso a recursos básicos, como água e assistência técnica.

O Projeto São José, em suas diferentes fases, pode ser interpretado como uma tentativa de superação gradual do subdesenvolvimento regional. Sua concepção de promover o fortalecimento da agricultura familiar, a segurança hídrica e o acesso a meios de produção responde a demandas históricas do semiárido. No entanto, como alerta Sachs (2002), nenhuma política pública é sustentável se não for acompanhada de uma reestruturação institucional e cultural capaz de valorizar o conhecimento local, estimular a autonomia comunitária e integrar dimensões econômicas, sociais e ambientais.

A teoria da dependência, amplamente discutida por Santos (1978) e Marini (1992), reforça que a condição periférica da América Latina no sistema capitalista mundial reproduz padrões de desigualdade interna. O Nordeste brasileiro, dentro desse contexto, representa uma periferia dentro da própria periferia global, onde os efeitos da dependência são ainda mais acentuados. O Ceará, apesar de avanços recentes em indicadores econômicos, continua

enfrentando fortes desigualdades territoriais que evidenciam a persistência de um modelo de desenvolvimento concentrador e excludente.

Essa realidade impõe limites à eficácia de programas de combate à pobreza e à vulnerabilidade climática. O Projeto São José, embora represente uma política pública de longo prazo e de grande capilaridade territorial, ainda depende de financiamentos externos, como os do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Essa dependência financeira, mesmo quando voltada a objetivos nobres, expressa a inserção subordinada do Estado brasileiro nas dinâmicas globais de crédito e investimento, o que pode restringir sua autonomia decisória e condicionar o ritmo e o alcance das ações implementadas.

Ao discutir as condições de dependência e vulnerabilidade, Sen (2010) oferece uma perspectiva complementar ao afirmar que o desenvolvimento deve ser compreendido como expansão das liberdades substantivas. Para o autor, a pobreza e a exclusão não se reduzem à falta de renda, mas à privação de oportunidades e de poder de escolha. No caso do semiárido cearense, a vulnerabilidade climática e social reflete, antes de tudo, uma limitação das capacidades das populações rurais de controlar seus próprios meios de vida.

Assim, políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional, como o objeto do presente estudo, precisam ser avaliadas não apenas pela quantidade de recursos aplicados ou de infraestruturas construídas, mas pela sua capacidade de ampliar as liberdades e a autonomia das comunidades beneficiadas. A ampliação do acesso à água, à assistência técnica e à renda deve ser acompanhada pela promoção de participação cidadã e de fortalecimento institucional, condições indispensáveis para a emancipação social e política das populações rurais.

No semiárido, a combinação de mudanças climáticas, degradação ambiental e dependência econômica cria uma forma de risco estrutural, que só pode ser enfrentada por meio de políticas públicas sustentáveis, inclusivas e participativas. A resiliência territorial, nesse sentido, depende tanto de infraestrutura quanto de governança democrática e equidade social. De forma apartada, o subdesenvolvimento e a dependência estrutural são processos históricos que continuam moldando as condições de vida no semiárido cearense.

Políticas Públicas como o Projeto São José representam avanços significativos na busca por inclusão e sustentabilidade, mas seu êxito depende da capacidade do Estado de romper com as lógicas de dependência, centralização e desigualdade. O desafio consiste em transformar programas setoriais em políticas estruturantes, capazes de fortalecer as bases produtivas locais e ampliar as capacidades humanas, que é condição essencial para a construção de um desenvolvimento regional verdadeiramente sustentável.

A compreensão do desenvolvimento regional no Ceará e das políticas públicas implementadas no semiárido requer uma análise que transcenda as fronteiras nacionais. O subdesenvolvimento brasileiro integra um processo mais amplo de dependência latino-americana, moldado historicamente por relações coloniais, exploração econômica e subordinação política. Conforme aponta Chasteen (2001), a América Latina foi, desde o início da colonização, uma região inserida de forma assimétrica na economia mundial, exportando matérias-primas e importando produtos industrializados, um padrão que consolidou estruturas de desigualdade e exclusão.

Esse modelo de inserção dependente, baseado na exploração de recursos naturais e na concentração fundiária, produziu um tipo particular de modernização, excludente, seletiva e centrada nos interesses das elites. Galeano (2010), sintetiza essa dinâmica ao afirmar que “a história da América Latina é a história do saqueio contínuo de suas riquezas e da sua submissão a interesses externos”. O Ceará, como parte desse processo, carrega as marcas dessa espoliação histórica, expressas na vulnerabilidade ambiental, na pobreza rural e na fragilidade de suas economias locais.

No Nordeste, essas heranças se materializam em desigualdades estruturais que desafiam a ação estatal. A concentração de terras, a dependência da agropecuária de subsistência e a ausência de autonomia tecnológica criam um ciclo vicioso em que o desenvolvimento se torna refém de políticas compensatórias e de transferências externas. Dessa forma, o Projeto São José, ao investir em infraestrutura hídrica e inclusão produtiva, busca mitigar parte dessas desigualdades. Entretanto, sua implementação revela também os limites das políticas públicas que operam em contextos marcados por dependência financeira e institucional.

A teoria da dependência, formulada por autores como Marini (1992) e Santos (1978), fornece ferramentas analíticas para compreender essas contradições. Segundo Marini, a dependência não é mera consequência da colonização, mas um mecanismo estrutural de reprodução das desigualdades no capitalismo global. Ela se manifesta na subordinação tecnológica, na transferência de valor e na imposição de modelos de desenvolvimento incompatíveis com as realidades locais. O semiárido cearense é exemplo concreto desse processo: inserido em uma economia globalizada, mas ainda alicerçado em bases produtivas frágeis e vulneráveis.

No plano político, Quijano (2005) amplia esse debate ao introduzir o conceito de “colonialidade do poder”, destacando que a dominação europeia não se encerrou com a independência formal dos países latino-americanos. As hierarquias raciais, de gênero e de

conhecimento persistem nas estruturas sociais e institucionais, reproduzindo a lógica da dependência. No contexto do Ceará, essa colonialidade se manifesta na marginalização das comunidades tradicionais; indígenas, quilombolas e sertanejas e na dificuldade de incorporar seus saberes e práticas nas políticas de desenvolvimento regional.

O Projeto São José, em suas sucessivas fases, representa uma tentativa de construir um modelo alternativo, baseado na sustentabilidade e na inclusão social. Contudo, sua execução ocorre em um ambiente ainda permeado por assimetrias de poder e por condicionantes impostos por organismos internacionais de financiamento, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). A parceria entre Estado e instituições multilaterais traz inovações técnicas e gerenciais, mas também reproduz mecanismos de dependência financeira e de padronização de políticas, muitas vezes distantes das especificidades culturais e territoriais do semiárido.

Essa tensão entre autonomia e dependência institucional é um traço característico do desenvolvimento latino-americano contemporâneo. Como observa Cardoso (1971) em sua obra sobre o desenvolvimento dependente-associado, a modernização econômica nos países periféricos frequentemente ocorre em aliança com o capital internacional, preservando a estrutura de subordinação. No Ceará, as políticas de desenvolvimento rural convivem com essa ambiguidade: buscam promover a sustentabilidade, ao passo que ainda dependem de fluxos externos de financiamento e de modelos tecnocráticos de gestão.

Apesar dessas limitações, há no contexto cearense importantes movimentos de resistência e inovação. Experiências locais de convivência com o semiárido, impulsionadas por organizações da sociedade civil e redes comunitárias, demonstram que é possível construir alternativas de desenvolvimento baseadas em saberes locais e autonomia social. A Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), ao adotar a abordagem territorial e fortalecer o diálogo com associações e cooperativas rurais, incorpora elementos dessa perspectiva, buscando romper com o paradigma do assistencialismo e consolidar políticas emancipatórias.

Nesse sentido, o Projeto São José (PSJ) simboliza um esforço de superação do modelo histórico de dependência e exclusão latino-americana, ao integrar sustentabilidade produtiva, inclusão social e participação comunitária. No entanto, como adverte Sachs (2002), o verdadeiro desenvolvimento sustentável só se concretiza quando há equilíbrio entre equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica, dimensões que exigem continuidade, descentralização e autonomia institucional. O desafio, portanto, consiste em consolidar políticas que transcendam a lógica da dependência, fortalecendo capacidades locais e valorizando o protagonismo comunitário.

Em síntese, o legado latino-americano de dependência e exclusão permanece como pano de fundo da realidade do semiárido cearense. Políticas como o Projeto São José enfrentam o desafio de operar nesse terreno histórico, tentando converter a vulnerabilidade em oportunidade e a escassez em inovação social. Ao reconhecer que o desenvolvimento regional sustentável requer autonomia, diversidade e justiça territorial, o Ceará dá passos importantes rumo a uma nova racionalidade política, uma que reconcilie o progresso econômico com a dignidade humana e a preservação ambiental.

4.3 O papel ambíguo do Estado no desenvolvimento regional

A trajetória do desenvolvimento regional brasileiro está intimamente ligada à atuação do Estado como agente de modernização, planejador e mediador das desigualdades sociais. No entanto, essa atuação sempre foi marcada por ambiguidades. O Estado brasileiro nasceu sob o signo da centralização e da tutela, características herdadas do período colonial e reforçadas ao longo da formação republicana. Conforme observa Faoro (2001), a estrutura patrimonialista da administração pública criou uma simbiose entre o poder estatal e os interesses privados, dificultando a construção de uma esfera pública verdadeiramente autônoma e democrática.

Essa herança patrimonialista repercute até os dias atuais, especialmente nas políticas voltadas ao meio rural. O semiárido, historicamente, tem sido alvo de políticas de emergência, centralizadas e clientelistas, que reforçam relações de dependência em vez de promover autonomia social. O Projeto São José, embora represente um avanço institucional na gestão das políticas rurais, também opera dentro desse contexto ambíguo: ao mesmo tempo em que democratiza o acesso à água e aos meios produtivos, precisa enfrentar práticas políticas enraizadas na pessoalização do poder e na fragmentação das decisões.

A análise de Polanyi (1944) contribui para compreender essa ambiguidade. Para o autor, a economia de mercado, ao se autonomizar das relações sociais, produziu desequilíbrios que exigiram a intervenção do Estado para garantir a coesão social. No entanto, essa mesma intervenção pode se tornar instrumento de controle e perpetuação das desigualdades quando guiada por interesses restritos. No caso do semiárido cearense, o Estado atua simultaneamente como promotor de inclusão produtiva e como mediador de interesses econômicos e políticos que nem sempre convergem com as demandas comunitárias.

Harvey (2004) acrescenta outra dimensão a essa discussão ao desenvolver o conceito de “acumulação por espoliação”. Segundo ele, o capitalismo contemporâneo se sustenta na

apropriação contínua de recursos públicos e naturais por agentes privados, com o Estado desempenhando papel ativo nesse processo. Projetos de desenvolvimento regional, quando não ancorados em mecanismos de controle social e transparência, podem se tornar instrumentos dessa lógica. No Ceará, isso se manifesta na concentração de investimentos em áreas economicamente mais viáveis, deixando territórios de alta vulnerabilidade climática à margem dos maiores benefícios.

Em contraposição à perspectiva crítica de Harvey, Hayek (1944) defende a mínima intervenção estatal, argumentando que a liberdade individual e a eficiência econômica são comprometidas quando o Estado regula excessivamente a economia. No entanto, como demonstram as realidades do semiárido nordestino, a ausência do Estado não gera autonomia, mas aprofundamento das desigualdades. A fragilidade das estruturas produtivas e institucionais locais torna indispensável uma atuação estatal orientada pelo princípio da equidade, especialmente em contextos de vulnerabilidade climática e social.

Por outro lado, Chesnais (1996) alerta que o Estado, ao adotar políticas neoliberais, frequentemente se torna cúmplice de um modelo de desenvolvimento rentista e extrativista, subordinando as populações locais a interesses externos. Essa crítica é particularmente pertinente ao analisar programas como o Projeto São José, que, embora voltado à inclusão rural, depende de financiamento internacional e de modelos técnicos importados. Tal dependência cria tensões entre a autonomia do Estado e as exigências impostas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial, que condicionam investimentos a critérios de desempenho e racionalidade econômica.

Fundação Rosa Luxemburgo, na obra “Descolonizar o Imaginário – Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento” (2016), propõe um contraponto a essa lógica ao defender a transição para o “pós-extrativismo”, modelo baseado na valorização dos saberes locais, na autonomia das comunidades e na preservação ambiental. Nessa perspectiva, o Estado deve abandonar a função de mero executor de políticas compensatórias e assumir um papel transformador, capaz de fomentar economias solidárias e sustentáveis. O Ceará tem avançado nesse sentido ao integrar a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) a uma agenda de desenvolvimento territorial participativo, incorporando dimensões sociais, ecológicas e culturais às suas ações.

No campo ético-político, Sen (2010) reforça que o desenvolvimento não pode ser reduzido ao crescimento econômico, devendo ser compreendido como expansão das liberdades substantivas das pessoas. Essa visão redefine o papel do Estado: mais do que provedor de bens e serviços, ele deve ser promotor de capacidades humanas e sociais. O

Projeto São José, quando orientado por essa lógica, torna-se uma ferramenta emancipatória, pois amplia o acesso à água, à produção e ao conhecimento, fortalecendo a autonomia das comunidades rurais e sua capacidade de enfrentar os desafios climáticos.

Para Sachs (2002), o Estado é o principal articulador das cinco dimensões da sustentabilidade, quais sejam: econômica, social, ecológica, territorial e política. O desafio consiste em manter o equilíbrio entre essas dimensões, evitando que a política pública se reduza a metas técnicas desconectadas da realidade. No semiárido cearense, isso significa que programas como o Projeto São José devem ser avaliados não apenas pela quantidade de cisternas construídas ou sistemas implantados, mas pela transformação efetiva das condições de vida e pela consolidação de um novo paradigma de convivência com o semiárido.

As reflexões desenvolvidas nesta seção evidenciam que as desigualdades regionais e as vulnerabilidades socioambientais presentes no semiárido nordestino são resultado de processos históricos complexos, profundamente relacionados às formas de ocupação territorial, aos modelos de desenvolvimento adotados pelo Estado brasileiro e às estratégias institucionais de intervenção regional implementadas ao longo do século XX. Nesse contexto, compreender a trajetória das políticas públicas voltadas ao Nordeste torna-se fundamental para analisar as transformações mais recentes nas concepções de desenvolvimento rural e convivência com o semiárido.

É justamente nesse cenário de reconfiguração das estratégias estatais de atuação territorial que emerge o Projeto São José, política pública estruturante implementada pelo Governo do Estado do Ceará em parceria com organismos internacionais, voltada à inclusão produtiva, à segurança hídrica e ao fortalecimento das capacidades locais. Assim, a seção seguinte dedica-se à contextualização histórica e institucional do Projeto São José, examinando sua origem, evolução, estrutura organizacional e principais diretrizes de atuação no território cearense.

5 CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL DO PROJETO SÃO JOSÉ

A presente seção tem por objetivo apresentar o contexto histórico e institucional do Projeto São José, situando-o no âmbito das políticas públicas de desenvolvimento rural implementadas no estado do Ceará ao longo das últimas décadas. Inicialmente, discute-se a origem do projeto e sua vinculação às transformações das estratégias estatais voltadas ao enfrentamento da pobreza rural e das desigualdades regionais no semiárido cearense, especialmente a partir da superação gradual da lógica exclusivamente emergencial de combate à seca.

Em seguida, a seção aborda a estrutura institucional do programa, os principais atores envolvidos em sua execução e as parcerias estabelecidas entre o Governo do Estado, organismos internacionais e comunidades locais. Também são analisadas as diferentes fases do Projeto São José, destacando-se as mudanças programáticas, os aperfeiçoamentos institucionais e a incorporação progressiva de diretrizes relacionadas à sustentabilidade, à inclusão produtiva e à convivência com o semiárido. Por fim, examina-se especificamente o período correspondente à Fase III (2012–2019), delimitado como recorte temporal desta pesquisa, considerando sua relevância para a consolidação de estratégias territorializadas de desenvolvimento regional sustentável.

5.1 Origem e fundamentos históricos do Projeto São José

A formulação e a implementação do Projeto São José (PSJ) inserem-se em um processo mais amplo de reorientação das políticas públicas de desenvolvimento rural no Nordeste brasileiro, marcado pelo esgotamento progressivo das respostas assistencialistas e emergenciais historicamente adotadas no Semiárido. Institucionalizado como política pública a partir da década de 1980, o PSJ resulta de uma trajetória anterior de intervenções estatais voltadas ao meio rural, cujos fundamentos podem ser identificados no Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP), implantado nos anos 1970.

Esse período foi fortemente influenciado pelo ideário da modernização conservadora da agricultura e pelas diretrizes dos organismos multilaterais de financiamento, o que condicionou tanto os objetivos quanto os instrumentos iniciais dessas políticas. A partir dessa herança, o PSJ passa a ser estruturado como tentativa de articular, de maneira mais integrada, o enfrentamento da pobreza rural, a melhoria das condições de vida das populações sertanejas e a incorporação progressiva da dimensão ambiental ao debate sobre desenvolvimento rural.

A década de 1980 constitui um marco decisivo para a emergência do Projeto São José (PSJ), tanto no plano estadual quanto no nacional. No Ceará, a recorrência de estiagens severas agravou a crise da agricultura tradicional, aprofundando desigualdades socioeconômicas no meio rural e evidenciando os limites das respostas governamentais baseadas em frentes de emergência e ações compensatórias. Como destaca Silva (2010), tais mecanismos, embora importantes para mitigar efeitos imediatos da seca, “não alteravam as bases estruturais da vulnerabilidade social no Semiárido” (Silva 2010, p. 67), contribuindo para a reprodução de relações clientelistas e de dependência política.

No plano nacional, o processo de redemocratização ampliou o debate público em torno da participação social, da descentralização administrativa e da redefinição do papel do Estado na formulação e implementação das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 consolidou esse movimento ao fortalecer o pacto federativo e ampliar as competências dos estados e municípios, criando condições institucionais para a construção de políticas mais territorializadas e sensíveis às realidades locais (Arretche, 1999; Avritzer, 2002). No campo rural, esse contexto favoreceu o questionamento dos modelos centralizados e tecnocráticos de intervenção estatal.

É nesse cenário que ganha força uma agenda orientada pela valorização da agricultura familiar, pelo fortalecimento das capacidades locais e pela institucionalização de políticas públicas de caráter mais duradouro. A agricultura familiar passa a ser reconhecida não apenas como segmento social vulnerável, mas como agente estratégico do desenvolvimento territorial. Essa inflexão teórica e política dialoga com a noção de desenvolvimento como ampliação de capacidades, proposta por Sen (2010), segundo a qual políticas públicas eficazes devem ampliar as liberdades substantivas das populações, e não apenas seus indicadores de renda.

O Projeto São José insere-se nesse movimento ao propor intervenções estruturantes no meio rural, buscando superar a lógica de respostas episódicas às secas e promover ações contínuas voltadas à convivência com o Semiárido. A ênfase desloca-se, assim, da mitigação pontual dos efeitos climáticos para a construção de bases produtivas, sociais e institucionais capazes de reduzir vulnerabilidades historicamente produzidas. Essa abordagem converge com a crítica formulada por Ab’Sáber (2003), ao afirmar que políticas públicas no Semiárido devem respeitar os limites ecológicos da Caatinga e suas dinâmicas próprias, sob pena de aprofundar processos de degradação ambiental.

A parceria estabelecida entre o Governo do Estado do Ceará e o Banco Mundial (BIRD) desempenhou papel central na concepção e na consolidação do PSJ. Inserido no conjunto das políticas de desenvolvimento rural financiadas por organismos multilaterais, o

projeto incorporou diretrizes associadas à gestão por resultados, ao fortalecimento institucional e à focalização em públicos específicos, especialmente pequenos produtores e comunidades rurais em situação de vulnerabilidade (Pereira, 2010). Embora essa cooperação tenha ampliado a capacidade de financiamento e planejamento do Estado, também introduziu tensões relacionadas à transferência de modelos globais para contextos socioambientais marcados por elevada heterogeneidade territorial (Fox; Brown, 1998).

Desde sua implementação inicial, o PSJ representou uma inflexão relevante na forma de conceber o desenvolvimento rural no Ceará. O projeto passou a articular ações voltadas à inclusão produtiva, à ampliação do acesso à água, à melhoria da infraestrutura comunitária e ao apoio a iniciativas econômicas de base local, sinalizando uma transição gradual para políticas de convivência com o Semiárido. Essa perspectiva dialoga com as experiências sistematizadas pela Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), que compreende a convivência não apenas como estratégia técnica, mas como projeto político de fortalecimento da autonomia das populações rurais (ASA, 2017).

Ao longo de sua trajetória, o PSJ passou por sucessivas reformulações, incorporando de maneira mais explícita dimensões sociais, ambientais e institucionais, o que contribuiu para sua consolidação como política pública estruturante no Estado do Ceará. A ampliação da participação social, por meio de associações comunitárias e instâncias locais de decisão, reforçou o caráter territorial do programa e favoreceu maior apropriação das ações pelas comunidades beneficiárias (Favareto, 2010).

Ainda assim, como evidenciam estudos empíricos recentes, a efetividade dessas estratégias permanece condicionada às capacidades institucionais locais e às desigualdades socioeconômicas persistentes nos territórios atendidos, especialmente em áreas suscetíveis à desertificação, como os Sertões dos Inhamuns (Caetano et al., 2021).

5.2 A estrutura institucional e os atores envolvidos

A consolidação do Projeto São José (PSJ) como política pública estruturante do Estado do Ceará resulta de um processo contínuo de institucionalização, marcado pela articulação entre diferentes níveis de governo, organizações da sociedade civil e organismos internacionais de financiamento. Essa configuração reflete uma tendência mais ampla das políticas de desenvolvimento rural no Brasil, nas quais a complexidade dos problemas socioeconômicos e ambientais exige arranjos institucionais multilaterais e intersetoriais (Favareto, 2010; Brandão, 2007). No caso cearense, o PSJ ultrapassa o caráter de programa

governamental pontual e passa a integrar a arquitetura permanente das políticas públicas voltadas ao meio rural.

A criação da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), em 2007, representou um marco decisivo nesse processo, ao conferir maior centralidade institucional às políticas de agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável. A SDA assumiu a coordenação e a execução do PSJ, reafirmando o compromisso do Estado com uma agenda orientada pela sustentabilidade produtiva, pela inclusão social e pela redução das desigualdades territoriais. Conforme argumenta Delgado (2012), a existência de estruturas administrativas específicas para o meio rural tende a fortalecer a coerência das políticas públicas e a capacidade estatal de induzir processos de desenvolvimento territorial.

Nesse arranjo, a SDA passou a atuar como instância articuladora entre o governo estadual, as prefeituras municipais, as associações comunitárias, os órgãos de assistência técnica e as entidades internacionais de fomento. Essa função de mediação institucional é central para a operacionalização do PSJ, uma vez que permite alinhar diretrizes estratégicas estaduais às demandas locais, ao mesmo tempo em que viabiliza o acesso a recursos financeiros e técnicos externos. Tal dinâmica está em consonância com o que Arretche (1999) define como descentralização coordenada, na qual a autonomia local é combinada com diretrizes gerais definidas em níveis superiores de governo.

A missão institucional da SDA: “promover o desenvolvimento e competitividade rural sustentável do Estado do Ceará, com ênfase na agricultura familiar, com participação, inclusão e justiça social” (Ceará, 2023), expressa os fundamentos conceituais que orientam o Projeto São José. Essa diretriz dialoga diretamente com a abordagem territorial do desenvolvimento rural, que compreende o território como espaço socialmente construído, no qual fatores econômicos, ambientais, culturais e institucionais se articulam de forma indissociável (Schneider, 2003; Favareto, 2010). Nesse sentido, o planejamento das ações do PSJ parte do reconhecimento das potencialidades locais e das demandas formuladas pelas próprias comunidades beneficiárias.

O PSJ opera, portanto, como política pública transversal, envolvendo uma multiplicidade de atores estatais e não estatais, tais como secretarias estaduais, instituições de pesquisa, empresas de assistência técnica, instituições financeiras, governos municipais e organizações da sociedade civil. Essa complexa rede de governança amplia as possibilidades de descentralização da execução e de participação social, mas também impõe desafios significativos à coordenação, ao monitoramento e à avaliação das ações. Como observa

Brandão (2007), políticas territoriais exigem elevada capacidade institucional para evitar fragmentação, sobreposição de iniciativas e descontinuidade administrativa.

A parceria com o Banco Mundial (BIRD) tem desempenhado papel estratégico nesse processo, ao viabilizar recursos financeiros, metodologias de gestão por resultados e instrumentos de avaliação e monitoramento. Inserido no conjunto das políticas de desenvolvimento rural apoiadas por organismos multilaterais, o PSJ incorporou práticas associadas ao fortalecimento institucional e à focalização em públicos específicos, especialmente agricultores familiares e comunidades rurais vulneráveis (Pereira, 2010). Ao mesmo tempo, essa cooperação introduz condicionantes relacionadas à padronização de procedimentos e ao cumprimento de metas, o que pode tensionar a adequação das ações às especificidades socioambientais do Semiárido (Fox; Brown, 1998).

Dessa forma, a consolidação do Projeto São José como política pública estruturante evidencia tanto avanços quanto limites inerentes aos arranjos institucionais que sustentam o desenvolvimento rural no Ceará. Se, por um lado, o PSJ fortalece a capacidade estatal de promover políticas territorializadas, participativas e orientadas à convivência com o Semiárido, por outro, permanece condicionado por desafios relacionados à dependência de financiamento externo, às desigualdades institucionais entre os territórios e à necessidade de constante articulação entre múltiplos atores. Sua análise, portanto, revela a complexidade da governança das políticas públicas rurais e oferece subsídios relevantes para a avaliação de sua efetividade em contextos de elevada vulnerabilidade socioambiental.

5.3 As quatro fases do Projeto São José

A trajetória do Projeto São José (PSJ) pode ser compreendida em quatro fases, que refletem transformações conceituais e institucionais ao longo de sua história, bem como ajustes metodológicos conforme demandas sociais e ambientais específicas do Semiárido cearense. Essa periodização não apenas comunica mudanças práticas, como também sinaliza evolução da própria compreensão do desenvolvimento rural sustentável por parte do Estado. Conforme os documentos institucionais do Governo do Ceará, o projeto é gerido pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) e financiado por um acordo com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), atuando em prol de “transparência, inclusão social e fortalecimento da agricultura familiar” nos territórios rurais do estado (SDA, 2023).

A Primeira Fase do PSJ (1995 – 2002) consolidou o projeto como instrumento estatal de combate à pobreza rural e vulnerabilidade hídrica, com foco em obras de infraestrutura básica, tais como cisternas e sistemas simplificados de água. Embora a documentação oficial datada dessa etapa seja limitada em fontes abertas, relatórios acadêmicos históricos apontam que, nessa fase, a orientação do projeto permaneceu fortemente centrada no abastecimento de água e mitigação dos impactos das secas, aspectos que ainda predominavam nas políticas públicas rurais daquele período (Silva, 2010).

Na Segunda Fase (2003 – 2011), houve um aprofundamento das ações ao incorporar suporte à agricultura familiar, apoio a capacidades técnicas locais e pequenas infraestruturas produtivas. Documentos institucionais indicam que o PSJ passou a promover a “identificação e implementação de Planos de Negócios e Planos de Desenvolvimento Comunitário” como instrumentos para melhorar a gestão e os resultados econômicos de organizações produtivas (SDA, 2023). Tal mudança expressiva reflete a compreensão de que políticas rurais eficazes devem ultrapassar o enfoque assistencial e transitar para estratégias de desenvolvimento local integrado.

A Terceira Fase (2012 – 2019), sustentada por aporte financeiro do Banco Mundial e por revisão técnico-institucional, consolidou a perspectiva de convivência com o Semiárido e de desenvolvimento sustentável. Conforme um relatório do Banco Mundial de 2012, o PSJ foi formalmente concebido para “contribuir com o desenvolvimento rural sustentável do Estado do Ceará”, promovendo práticas que apoiam a agricultura familiar, o acesso à água e a inserção em cadeias produtivas (BANCO MUNDIAL, 2012). Essa etapa incorporou mecanismos mais sistemáticos de inserção de recursos financeiros, apoio a subprojetos produtivos e integração com programas federais voltados à inclusão socioeconômica.

Durante essa fase, missões de supervisão do Banco Mundial ao projeto destacaram avanços e desafios, reforçando a importância de alinhamento das ações com metas pactuadas e indicadores de desempenho (SDA, 2024). Em outubro de 2024, por exemplo, uma missão oficial avaliou positivamente os avanços do PSJ IV, ressaltando a importância do projeto para a sustentabilidade rural e o desenvolvimento territorial no Semiárido cearense, evidência da maturidade institucional alcançada no período anterior e continuidade de avaliação técnica colaborativa entre governo e organismo multilateral.

A Quarta Fase (2019 – atual), frequentemente denominada *PSJ IV*, foi oficialmente estruturada a partir de acordos firmados com o Banco Mundial e com foco explícito em três eixos: fortalecimento da agricultura familiar, ampliação do acesso à água e saneamento e fortalecimento institucional para gestão integrada do projeto. Notícias oficiais do Governo do

Ceará apontam que esta fase consolida uma agenda que vai além da provisão de infraestrutura, enfatizando o uso de indicadores, monitoramento e práticas de governança territorial para garantir resultados sustentáveis (SDA, 2023).

Nesse sentido, relatórios oficiais publicados pelo Governo do Estado reafirmam que “o Projeto São José atua na inclusão social e produtiva e no fortalecimento das organizações da agricultura familiar no semiárido cearense”, além de destacar ações voltadas à capacitação, juventude, mulheres e participação comunitária, expressando uma evolução institucional que busca integrar os pilares social, produtivo e ambiental da política pública (Ceará, 2023).

Por fim, a adoção de mecanismos de monitoramento participativo, indicadores socioambientais e a ampliação de parcerias com universidades, movimentos sociais e instituições de fomento representam um avanço substancial em relação às fases anteriores, como demonstrado pela intensificação de práticas de escuta ativa e articulação interinstitucional promovidas pelo PSJ nos últimos anos. Esses elementos não só reforçam a natureza transversal da política pública como também sinalizam uma trajetória de consolidação institucional voltada para a sustentabilidade e resiliência territorial no Semiárido cearense.

5.4 Contextualização do período 2012–2019 do PSJ e sua evolução institucional

O período compreendido entre 2012 e 2019 representa uma fase de aprofundamento e complexificação institucional do Projeto São José (PSJ), marcada por reformulações operacionais, ampliação de escopo e consolidação de sua abordagem territorial. Nesse intervalo, o programa passa a incorporar de maneira mais sistemática as dimensões ambiental, social e institucional do desenvolvimento rural, alinhando-se às agendas nacionais e internacionais voltadas à redução da pobreza, à sustentabilidade e à adaptação às mudanças climáticas. Tal movimento reflete, conforme observa Favareto (2010), a tendência de amadurecimento das políticas territoriais, que deixam de operar apenas como instrumentos setoriais e passam a articular múltiplas escalas e atores.

A partir de 2009, o PSJ é reestruturado em consonância com a ampliação do protagonismo da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA) e com a consolidação da agricultura familiar como eixo estratégico das políticas rurais no Ceará. Esse período coincide com a intensificação de políticas federais voltadas ao fortalecimento da produção familiar e à inclusão produtiva, criando um ambiente institucional favorável à integração entre programas estaduais e nacionais. Como destacam Schneider e Grisa (2013), essa convergência de

agendas contribuiu para reforçar o papel dos estados na coordenação de políticas territoriais, ainda que persistissem assimetrias institucionais entre os territórios.

No plano operacional, o PSJ passa a priorizar investimentos em infraestrutura produtiva e social, acesso à água, fortalecimento de organizações comunitárias e apoio a arranjos produtivos locais. Essas ações evidenciam uma inflexão em relação às fases anteriores do programa, ao enfatizar intervenções de caráter estruturante e de médio e longo prazo. Tal orientação dialoga com a crítica formulada por Silva (2010), segundo a qual políticas eficazes no Semiárido devem superar a lógica emergencial e promover condições permanentes de convivência com o território, respeitando seus limites ecológicos e sociais.

A parceria com o Banco Mundial (BIRD) permanece como elemento central na evolução institucional do PSJ ao longo do período 2012–2019. Nessa fase, intensifica-se a adoção de instrumentos de gestão por resultados, sistemas de monitoramento e avaliação e critérios de focalização em populações vulneráveis. Segundo Pereira (2010), essas diretrizes refletem a influência dos organismos multilaterais na indução de modelos de governança e planejamento, que, embora ampliem a capacidade técnica do Estado, também introduzem padrões normativos que nem sempre dialogam plenamente com as especificidades territoriais.

Paralelamente, observa-se um fortalecimento dos mecanismos de participação social e de descentralização da execução, com maior protagonismo das associações comunitárias e dos governos municipais. Essa ampliação da governança local contribuiu para maior apropriação social do programa, mas também revelou limites associados às capacidades institucionais desiguais entre os territórios. Conforme argumenta Arretche (1999), processos de descentralização tendem a produzir resultados heterogêneos quando não acompanhados de políticas consistentes de fortalecimento institucional local.

No contexto das mudanças climáticas e da intensificação dos processos de degradação ambiental no Semiárido, o PSJ passa a incorporar de forma mais explícita a dimensão ambiental em suas estratégias. Estudos como os de Caetano et al. (2021) indicam que, nesse período, regiões como os Sertões dos Inhamuns enfrentaram agravamento da vulnerabilidade socioambiental, o que reforçou a necessidade de políticas integradas que associassem desenvolvimento produtivo, gestão sustentável dos recursos naturais e adaptação climática. O PSJ, embora não isento de limitações, passou a dialogar mais diretamente com essa agenda.

Assim, o período de 2012 a 2019 pode ser compreendido como uma etapa de consolidação institucional e de redefinição estratégica do Projeto São José, marcada por avanços na territorialização das políticas públicas e pela incorporação de novos instrumentos de gestão e participação. Ao mesmo tempo, persistem desafios relacionados à dependência de

financiamento externo, às desigualdades territoriais e à sustentabilidade de longo prazo das ações implementadas. A análise desse ciclo é fundamental para compreender os limites e as potencialidades do PSJ enquanto política pública estruturante no enfrentamento da pobreza rural e da vulnerabilidade socioambiental no Ceará.

A análise do contexto histórico e institucional do Projeto São José evidencia que a política pública foi progressivamente estruturada para atuar em territórios marcados por profundas desigualdades socioeconômicas e elevada vulnerabilidade ambiental, especialmente nas regiões semiáridas do estado do Ceará. Entretanto, compreender os limites, potencialidades e impactos dessa atuação exige considerar as especificidades territoriais e climáticas dos espaços nos quais a política se materializa.

Nesse sentido, o Sertão dos Inhamuns assume centralidade analítica nesta dissertação por constituir uma das regiões mais suscetíveis aos efeitos da seca, da desertificação e das fragilidades estruturais historicamente reproduzidas no semiárido nordestino. Assim, a seção seguinte dedica-se à caracterização do território dos Inhamuns, abordando seus aspectos socioeconômicos, ambientais e climáticos, bem como os processos de vulnerabilidade que condicionam as dinâmicas de desenvolvimento regional e a efetividade das políticas públicas implementadas na região.

6 O SERTÃO DOS INHAMUNS E A VULNERABILIDADE CLIMÁTICA

A presente seção dedica-se à análise do Sertão dos Inhamuns enquanto território marcado por profundas vulnerabilidades climáticas, socioeconômicas e ambientais, elementos centrais para a compreensão das dinâmicas de desenvolvimento regional no semiárido cearense. Parte-se da compreensão de que a vulnerabilidade climática não decorre exclusivamente de fatores naturais, como a irregularidade das chuvas e os longos períodos de estiagem, mas constitui fenômeno historicamente produzido e intensificado por desigualdades estruturais, limitações institucionais e fragilidades no acesso a políticas públicas. Nesse contexto, a seção apresenta a caracterização territorial e socioeconômica da região, abordando aspectos relacionados à desertificação, à escassez hídrica, às condições produtivas e aos riscos socioambientais que afetam as populações locais. Além disso, discute-se o paradigma da convivência com o semiárido e os desafios da adaptação climática, evidenciando a necessidade de políticas públicas territorializadas, integradas e sustentáveis capazes de fortalecer a resiliência das comunidades rurais diante das transformações ambientais contemporâneas.

6.1 Caracterização territorial e socioeconômica do Sertão dos Inhamuns

O Sertão dos Inhamuns constitui uma das regiões mais emblemáticas e desafiadoras do semiárido nordestino, localizado no sudoeste do estado do Ceará. Compreende os municípios de Aiuaba, Arneiroz, Parambu, Quiterianópolis e Tauá, configurando-se como um território de contrastes intensos entre a escassez de recursos naturais e a riqueza sociocultural de seu povo. Inserida integralmente no Polígono das Secas e classificada pela FUNCEME (2022) e pelo IPECE (2023) como área de alta vulnerabilidade climática, essa microrregião apresenta baixos índices de precipitação, solos rasos e pedregosos e uma vegetação predominantemente de caatinga arbustiva, fatores que condicionam fortemente suas dinâmicas econômicas e sociais.

A configuração geográfica dos Inhamuns é marcada por altitudes que variam entre 400 e 600 metros, relevos dissecados e presença de bacias hidrográficas intermitentes, como a do rio Puiú e a do riacho Carrapateiras, afluentes do Jaguaribe. Esses cursos d'água dependem quase exclusivamente do regime das chuvas, o que torna o abastecimento hídrico sazonal e instável. A temperatura média anual oscila entre 26°C e 28°C, com elevada taxa de evapotranspiração e regime pluviométrico irregular, raramente superior a 600 mm anuais.

Esse quadro climático limita as possibilidades agrícolas, intensificando os desafios para a produção de alimentos e a fixação das populações rurais.

No campo econômico, a região sustenta-se majoritariamente por atividades agropecuárias de subsistência, com predomínio da criação extensiva de caprinos e ovinos, cultivo de milho e feijão de sequeiro e, mais recentemente, inserção de pequenas cadeias produtivas apoiadas por políticas públicas, como a apicultura e a caprinocultura. Segundo o IBGE (2022), a renda per capita dos municípios dos Inhamuns permanece entre as mais baixas do estado, e os índices de saneamento básico e escolarização apresentam defasagens significativas em relação à média cearense. A dependência das transferências governamentais, como o Bolsa Família e os benefícios previdenciários, é uma das principais fontes de renda das famílias rurais.

Do ponto de vista demográfico, observa-se um movimento contínuo de êxodo rural e envelhecimento populacional. Jovens em idade produtiva tendem a migrar em busca de oportunidades urbanas, especialmente para Fortaleza e Juazeiro do Norte, deixando comunidades com predominância de idosos e mulheres. Esse fenômeno impacta diretamente a força de trabalho agrícola e reduz a capacidade de reprodução socioeconômica do território, agravando o ciclo de pobreza e vulnerabilidade ambiental. Essa configuração é agravada pela baixa diversificação produtiva e pela escassez de infraestrutura física e social.

De acordo com o IPECE (2023), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) médio dos Inhamuns é inferior a 0,6, o que demonstra o baixo acesso à educação, à saúde e à renda. Em termos de vulnerabilidade, o Índice Municipal de Alerta (IMA), elaborado pelo IDACE, classifica esses municípios como de “alta vulnerabilidade climática”, revelando o quanto fatores ambientais e sociais estão interligados na determinação da qualidade de vida da população. O próprio Governo do Estado, por meio da SDA, reconhece essa região como prioritária para investimentos em infraestrutura hídrica e produtiva, justamente pela sua condição crítica no contexto semiárido.

O cenário de precariedade econômica e ambiental reflete uma herança histórica de marginalização territorial, conforme apontam Sachs (2007) e Beck (2011). Ambos destacam que o subdesenvolvimento das regiões áridas e semiáridas resulta de processos históricos de concentração de renda, apropriação desigual dos recursos naturais e ausência de políticas estruturantes de longo prazo. No caso dos Inhamuns, a falta de planejamento territorial e a fragmentação das políticas setoriais agravam a fragilidade institucional e dificultam a implementação de estratégias integradas de desenvolvimento sustentável.

Ainda assim, a região dos Inhamuns apresenta um rico patrimônio cultural e simbólico, expresso nas tradições sertanejas, na culinária, no artesanato e nas práticas comunitárias de solidariedade. Essas manifestações culturais constituem formas de resistência e coesão social que contribuem para a permanência das comunidades mesmo em meio à adversidade climática. Essa dimensão cultural é um ativo intangível de grande valor para políticas de desenvolvimento regional baseadas na identidade e na sustentabilidade.

Nos últimos anos, políticas públicas estaduais, como o Projeto São José (PSJ), têm buscado romper com a lógica assistencialista, adotando uma abordagem de desenvolvimento territorial sustentável. O PSJ atua nos Inhamuns com foco na inclusão produtiva, no fortalecimento da agricultura familiar e no acesso à água, articulando suas ações com o Sistema Integrado de Saneamento Rural (SISAR) e outras iniciativas de governança ambiental. Essa atuação, conforme a Carta de Serviços da SDA (2023), é orientada pelo Índice Municipal de Alerta e pela identificação de áreas suscetíveis à desertificação, o que posiciona o projeto como um instrumento estratégico para o enfrentamento da vulnerabilidade climática regional.

Portanto, a caracterização territorial e socioeconômica do Sertão dos Inhamuns revela um território de desafios múltiplos, mas também de potencialidades sociais e ambientais. A compreensão de sua estrutura produtiva, das limitações ecológicas e das dinâmicas sociais é condição fundamental para avaliar a efetividade das políticas de desenvolvimento implementadas, como o Projeto São José. No próximo tópico, aprofunda-se a discussão sobre a vulnerabilidade climática e socioambiental, que constitui o cerne dos desafios enfrentados por essa região.

6.2 Vulnerabilidade climática e socioambiental: entre a seca e a desigualdade

O conceito de vulnerabilidade climática envolve não apenas a exposição aos impactos ambientais, mas também a capacidade das comunidades de resistir e se adaptar às mudanças do clima. Conforme Torres (2020), essa vulnerabilidade é resultado da interação entre fatores físicos, sociais e econômicos, que definem o grau de risco a que uma população está submetida. No Sertão dos Inhamuns, essa vulnerabilidade assume uma dimensão complexa, pois os efeitos das secas prolongadas interagem com a pobreza estrutural, a carência de infraestrutura e a fragilidade institucional.

Menezes (2018) observa que a vulnerabilidade no semiárido brasileiro deve ser analisada sob uma perspectiva multidimensional, envolvendo dimensões ecológicas,

econômicas e políticas. A limitação do acesso à água potável, à irrigação e aos serviços básicos, somada à dependência das chuvas e ao baixo nível tecnológico da produção, coloca a população dos Inhamuns em situação de risco constante. A irregularidade pluviométrica afeta a produção agrícola e pecuária, reduzindo a segurança alimentar e intensificando os fluxos migratórios sazonais.

Ulrich Beck (2011), ao discutir a “sociedade do risco”, propõe que as crises ambientais contemporâneas não são mais apenas naturais, mas também produtos da modernidade desigual. No caso dos Inhamuns, o risco climático se converte em risco social, pois as populações mais pobres, sem acesso a recursos técnicos e institucionais, são as que mais sofrem com as consequências da escassez hídrica. A vulnerabilidade climática, portanto, é um reflexo da vulnerabilidade social e da ausência de políticas preventivas de longo prazo.

Segundo dados da FUNCEME (2022), houve uma redução significativa na média histórica das chuvas nos Inhamuns, acompanhada de um aumento na variabilidade interanual e de longos períodos de estiagem. Esses eventos têm repercussões diretas sobre a produção agrícola de sequeiro, levando à diminuição da renda das famílias e à perda da biodiversidade da caatinga. Além disso, o aumento da temperatura média e a redução da umidade do solo favorecem processos de desertificação, especialmente nas áreas de Arneiroz e Tauá.

As desigualdades de gênero e geração também são dimensões importantes da vulnerabilidade regional. Mulheres e jovens rurais, muitas vezes responsáveis pelo manejo doméstico e pela segurança alimentar das famílias, enfrentam maiores dificuldades de acesso a crédito, capacitação e participação política. O Projeto São José, ao incluir políticas de juventude rural e incentivo ao protagonismo feminino, representa um avanço no enfrentamento dessas desigualdades estruturais, ainda que os resultados careçam de continuidade e ampliação.

A vulnerabilidade institucional, por sua vez, expressa-se na limitada capacidade das prefeituras de planejar e executar políticas públicas integradas. A falta de instrumentos de gestão territorial e de planos municipais de adaptação às mudanças climáticas fragiliza a resposta do poder público diante de eventos extremos. Conforme o estudo de Khan et al. (2024), experiências bem-sucedidas do PSJ, como o Subprojeto Apicultura, demonstram que a articulação entre técnica, gestão e comunidade é fundamental para gerar resiliência e sustentabilidade em territórios vulneráveis.

Outro aspecto relevante é a relação entre degradação ambiental e pobreza. Caetano et al. (2021) ressaltam que a desertificação e a precariedade socioeconômica mantêm uma relação de retroalimentação: quanto mais pobre a comunidade, maior a pressão sobre os

recursos naturais, o que, por sua vez, agrava a pobreza. Essa dinâmica evidencia a necessidade de políticas de desenvolvimento territorial que integrem mitigação climática e inclusão social.

Em síntese, a vulnerabilidade climática e socioambiental do Sertão dos Inhamuns não pode ser entendida isoladamente dos processos históricos e econômicos que moldaram sua realidade. O enfrentamento das desigualdades e da escassez hídrica exige uma abordagem sistêmica, baseada em planejamento participativo, fortalecimento institucional e valorização dos saberes locais. A seguir, aprofunda-se o debate sobre a desertificação e os riscos ambientais que ameaçam a sustentabilidade dessa região.

6.3 A desertificação e os riscos ambientais

A desertificação é um dos fenômenos mais alarmantes que atingem o Sertão dos Inhamuns, representando uma ameaça direta à sustentabilidade ecológica e à viabilidade produtiva da região. De acordo com o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação – PAN – Brasil (2017), o município de Aiuaba e seus arredores formam um dos núcleos de desertificação mais críticos do país, com índices elevados de degradação do solo, perda de cobertura vegetal e esgotamento dos recursos hídricos superficiais. A intensificação das secas e a pressão antrópica sobre o meio ambiente têm acelerado um processo de degradação que compromete a base produtiva e os modos de vida tradicionais.

A pesquisa de Caetano et al. (2021), publicada no *Observatório da Desertificação*, confirma que os principais fatores que impulsionam a desertificação nos Inhamuns são o desmatamento para lenha e carvão vegetal, a agricultura de subsistência em áreas de declive e a criação extensiva de animais em regime de sobrepastejo. Esses usos inadequados do solo, combinados com a irregularidade das chuvas e a escassez de políticas preventivas, provocam erosão, compactação e perda de matéria orgânica, reduzindo drasticamente a capacidade de regeneração da caatinga. A degradação, portanto, é resultado de uma combinação entre causas naturais e sociais.

A metodologia PER (Pressão–Estado–Resposta), adotada por Caetano et al. (2021), oferece um diagnóstico abrangente sobre os processos de desertificação. Na dimensão da pressão, destacam-se fatores como o analfabetismo rural, a baixa renda e o uso intensivo de lenha; na dimensão do estado, observam-se a erosão dos solos e o assoreamento de riachos; e na dimensão da resposta, constata-se a ausência de instrumentos municipais de gestão

ambiental. Esse desequilíbrio evidencia a fragilidade das políticas locais diante de um problema de escala regional.

Segundo a FUNCEME (2022), os solos da região dos Inhamuns apresentam textura arenosa e baixo teor de matéria orgânica, o que os torna extremamente vulneráveis à erosão hídrica e eólica. A perda de vegetação agrava a instabilidade ecológica, uma vez que reduz a infiltração da água e aumenta o escoamento superficial, comprometendo os pequenos reservatórios e açudes. Assim, o ciclo hidrológico local é afetado, diminuindo a disponibilidade de água para consumo humano e animal e comprometendo a sustentabilidade das atividades produtivas.

Autores como Ignacy Sachs (2007) e Rigotto (2018) argumentam que a desertificação não deve ser tratada apenas como um processo físico, mas como uma expressão das desigualdades estruturais e do modelo de desenvolvimento excludente. Nas regiões semiáridas, a degradação ambiental está intimamente ligada à pobreza e à ausência de políticas públicas efetivas. A busca por lenha como fonte de energia doméstica, por exemplo, é um reflexo direto da falta de alternativas energéticas acessíveis, o que transforma a sobrevivência cotidiana em vetor de destruição ambiental.

A região de Aiuaba, classificada como Reserva Ecológica, apresenta paradoxalmente alguns dos maiores índices de desertificação. Isso demonstra que a simples delimitação de áreas protegidas é insuficiente sem ações integradas de manejo sustentável, recuperação de nascentes e educação ambiental. As políticas públicas, portanto, precisam articular conservação e inclusão, reconhecendo que a sustentabilidade só é possível quando há justiça social e equidade territorial.

De acordo com o IPECE (2023), os municípios dos Inhamuns têm alta suscetibilidade à perda de cobertura vegetal e erosão do solo, com destaque para Parambu e Tauá. Essa condição exige um modelo de governança ambiental participativo, que envolva comunidades, governos locais e instituições técnicas. Projetos como o São José têm contribuído com ações pontuais de recuperação ambiental, mas a escala e a continuidade ainda são insuficientes diante da magnitude do problema.

A desertificação também tem efeitos diretos sobre a segurança hídrica. A redução da infiltração e o assoreamento de reservatórios diminuem a capacidade de armazenamento de água, tornando as comunidades dependentes de caminhões-pipa e sistemas precários. Segundo Rigotto (2018), essa condição gera uma “ecologia da desigualdade”, na qual o acesso à água se torna um marcador social e político de exclusão. O combate à desertificação, portanto, é também uma forma de promoção de direitos humanos fundamentais.

O enfrentamento desse fenômeno requer uma estratégia que vá além da mitigação pontual. É necessário um plano de desenvolvimento territorial sustentável que incorpore tecnologias sociais de convivência com o semiárido, reflorestamento com espécies nativas e incentivo à produção de base ecológica. A integração entre ciência, política e saber local, como propõe Sachs (2007), é o caminho para transformar a vulnerabilidade em oportunidade de inovação socioambiental.

Por fim, a desertificação no Sertão dos Inhamuns é um processo que sintetiza a complexa relação entre natureza e sociedade. Suas causas e consequências ultrapassam o campo ambiental e adentram o campo político e ético, demandando uma nova racionalidade no planejamento das políticas públicas. É nesse contexto que o paradigma da convivência com o semiárido emerge como alternativa à lógica tradicional de combate à seca, tema do próximo tópico.

6.4 O desafio da convivência com o semiárido e as políticas de adaptação

A convivência com o semiárido constitui uma mudança paradigmática nas políticas públicas voltadas para o Nordeste. Diferentemente da abordagem histórica de “combate à seca”, centrada em ações emergenciais e paliativas, o conceito de convivência propõe a valorização das potencialidades locais e o fortalecimento da autonomia das comunidades. Segundo a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA Brasil, 2010), esse paradigma parte do reconhecimento de que o semiárido não é inviável, mas exige modelos adaptativos de gestão dos recursos naturais e de organização produtiva.

Nos Inhamuns, essa perspectiva tem sido incorporada por iniciativas como o Projeto São José (PSJ), que adota uma abordagem territorial e participativa. Conforme a Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA, 2023), o PSJ estrutura suas ações em três componentes principais: segurança hídrica, inclusão produtiva e fortalecimento institucional. Essa integração busca promover o desenvolvimento sustentável em áreas de alta vulnerabilidade climática, combinando infraestrutura com capacitação técnica e social.

A convivência com o semiárido pressupõe o uso racional da água e a diversificação produtiva. As tecnologias sociais, como cisternas de placas, barragens subterrâneas e sistemas simplificados de abastecimento, representam instrumentos fundamentais de adaptação. Além disso, experiências exitosas de apicultura e caprinocultura sustentável, apoiadas pelo PSJ e analisadas por Khan et al. (2024), mostram que é possível aliar geração de renda e conservação ambiental, reduzindo a pressão sobre os ecossistemas frágeis dos Inhamuns.

Autores como Suely Chacon e Verônica Nascimento (2020) enfatizam que as políticas de sustentabilidade devem ser avaliadas não apenas pelos resultados materiais, mas também pela capacidade de criar processos duradouros de transformação social. No contexto dos Inhamuns, isso significa promover o protagonismo comunitário, o empoderamento de mulheres e jovens e a democratização do acesso à informação e ao crédito. A convivência, assim, é também um projeto político de emancipação e cidadania.

A educação ambiental desempenha papel central nesse processo. Segundo Sônia Maria Dias Mendes (2019), a construção da sustentabilidade no semiárido deve partir da valorização dos saberes locais e do diálogo entre ciência e tradição. Nos Inhamuns, práticas como o manejo agroecológico, o uso de sementes crioulas e a gestão comunitária da água constituem exemplos de conhecimento aplicado que fortalecem a resiliência das comunidades rurais frente às mudanças climáticas.

A convivência com o semiárido, entretanto, enfrenta obstáculos significativos. A descontinuidade das políticas públicas, a burocracia institucional e a fragmentação das ações governamentais comprometem a consolidação das estratégias de adaptação. Além disso, a dependência de recursos externos e a baixa capacidade técnica dos municípios dificultam a implementação de políticas de longo prazo. Conforme Beck (2011), os riscos climáticos exigem uma “modernização reflexiva”, em que o Estado e a sociedade reorganizam suas práticas diante da incerteza ambiental.

Nesse cenário, o Projeto São José emerge como uma das principais experiências de política pública adaptativa do Ceará. Sua atuação no Sertão dos Inhamuns tem promovido a reestruturação produtiva local por meio da apicultura, do artesanato e da caprinocultura, além de ampliar o acesso à água potável por meio de sistemas simplificados e poços profundos. De acordo com a SDA (2023), essas ações alcançaram milhares de famílias rurais, contribuindo para a redução da vulnerabilidade climática e o fortalecimento da economia solidária.

A convivência com o semiárido, portanto, deve ser compreendida como um processo de construção coletiva, que depende da participação ativa das comunidades e da integração entre diferentes escalas de governança. A experiência dos Inhamuns mostra que a sustentabilidade só é alcançável quando há coerência entre políticas públicas, práticas sociais e valores culturais. Nesse sentido, o desafio é transformar o semiárido de um espaço de carência em um território de possibilidades.

Por fim, compreender a vulnerabilidade climática do Sertão dos Inhamuns e suas respostas adaptativas é essencial para avaliar a efetividade do Projeto São José enquanto

política de desenvolvimento regional. A articulação entre mitigação, adaptação e inclusão social permite vislumbrar um novo modelo de governança ambiental no semiárido cearense.

Assim, a partir da caracterização territorial e socioambiental apresentada, o próximo capítulo se dedica à avaliação dos resultados e indicadores do Projeto São José, examinando em que medida suas ações têm contribuído para mitigar os impactos da vulnerabilidade climática no Sertão dos Inhamuns e promover transformações duradouras na realidade local.

A análise das condições socioambientais do Sertão dos Inhamuns evidencia que os desafios relacionados à vulnerabilidade climática, à desertificação e às desigualdades territoriais não podem ser enfrentados apenas por medidas emergenciais ou soluções isoladas de caráter econômico. Ao contrário, tais problemáticas demandam abordagens integradas, capazes de articular desenvolvimento regional, proteção ambiental, justiça social e fortalecimento institucional. Nesse contexto, o paradigma da sustentabilidade assume centralidade teórica e normativa, consolidando-se como fundamento orientador das políticas públicas contemporâneas voltadas ao semiárido. Assim, a seção seguinte dedica-se à discussão dos marcos teóricos da sustentabilidade, de sua evolução historiográfica e de sua fundamentação no Direito Ambiental, buscando compreender como esse paradigma passou a influenciar a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável e à convivência com o semiárido.

7 AS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE E O PROJETO SÃO JOSÉ

A atual seção dedica-se à análise das dimensões da sustentabilidade no âmbito do Projeto São José III, tomando como referência metodológica a Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), proposta por Chacon (2007) e aprofundada por Chacon e Nascimento (2020). Parte-se da compreensão de que políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional sustentável devem ser avaliadas de forma integrada e multidimensional, considerando não apenas seus resultados econômicos, mas também seus impactos ambientais, sociais e político-institucionais. Nesse sentido, a seção examina em que medida as ações implementadas pelo Projeto São José no Sertão dos Inhamuns contribuíram para o enfrentamento da vulnerabilidade climática, para o fortalecimento das capacidades locais e para a promoção de estratégias territorializadas de desenvolvimento sustentável.

Para tanto, a análise é estruturada a partir das dimensões ambiental, político-institucional, social e econômica, buscando identificar avanços, limites, contradições e potencialidades da política pública no território analisado. Ao adotar a ABS como lente analítica, pretende-se compreender o Projeto São José não apenas como programa governamental de desenvolvimento rural, mas como instrumento de articulação entre sustentabilidade, governança territorial e redução das desigualdades socioambientais no semiárido cearense.

7.1 Dimensão Ambiental: sustentabilidade e enfrentamento da vulnerabilidade climática no Projeto São José

A avaliação da dimensão ambiental do Projeto São José III (PSJ III) evidencia que a política pública foi estruturada com foco na mitigação de vulnerabilidades socioambientais historicamente consolidadas no semiárido cearense, especialmente aquelas relacionadas à escassez hídrica, à variabilidade pluviométrica e à baixa resiliência dos sistemas produtivos da agricultura familiar. Implementado entre 2012 e 2019, por meio de cooperação entre o Governo do Estado do Ceará e o Banco Mundial, o projeto insere-se no conjunto de políticas orientadas ao desenvolvimento rural sustentável, com ênfase na adaptação às condições ecológicas do semiárido (WORLD BANK, 2019; SDA, 2018).

O território dos Sertões dos Inhamuns caracteriza-se por elevada sensibilidade climática, marcada pela irregularidade na distribuição das chuvas, longos períodos de estiagem e limitações estruturais no acesso à água. Dados da Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos indicam que a região apresenta recorrência de secas

severas e alta variabilidade interanual das precipitações, fatores que comprometem a estabilidade dos sistemas produtivos (FUNCEME, 2017). Paralelamente, estudos do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará apontam que tais condicionantes ambientais, quando associados a déficits históricos de infraestrutura e renda, configuram um quadro estrutural de vulnerabilidade socioambiental (IPECE, 2016).

Nesse contexto, a literatura especializada destaca que políticas públicas voltadas ao semiárido devem priorizar estratégias de convivência com as condições ambientais locais, em detrimento de abordagens centradas na superação artificial das limitações naturais (Sachs, 2008; Silva, 2010). Essa perspectiva orienta o desenho do PSJ III, que foi concebido com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar por meio da ampliação do acesso à água, da inclusão produtiva e do fortalecimento institucional das organizações comunitárias.

Com financiamento aproximado de US\$ 150 milhões, o projeto viabilizou investimentos estruturantes, especialmente na implantação de sistemas de abastecimento hídrico e no apoio a cadeias produtivas adaptadas às condições edafoclimáticas do semiárido (WORLD BANK, 2019). Relatórios de implementação indicam a previsão de aproximadamente 140 sistemas de abastecimento de água, evidenciando a centralidade da segurança hídrica como eixo estruturante da política pública (SDA, 2018).

Além das metas inicialmente estabelecidas, os relatórios de execução do Projeto São José III demonstram a efetiva implementação de ações voltadas à ampliação da segurança hídrica e ao fortalecimento da sustentabilidade ambiental no meio rural cearense. Conforme registrado pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário, os investimentos realizados permitiram a implantação de sistemas de abastecimento de água, beneficiando comunidades rurais localizadas em áreas de elevada vulnerabilidade climática, bem como o apoio a projetos produtivos compatíveis com as condições ecológicas do semiárido.

Os relatórios técnicos também evidenciam a execução de iniciativas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à difusão de tecnologias adaptadas à convivência com o semiárido, contribuindo para a redução da vulnerabilidade socioambiental das populações beneficiárias (SDA, 2018; SDA, 2019).

Sob a perspectiva da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), tais resultados indicam avanços concretos na construção da resiliência territorial, uma vez que a ampliação do acesso à água e o fortalecimento de atividades produtivas adaptadas às condições ambientais locais representam fatores essenciais para a capacidade de adaptação das comunidades rurais frente aos eventos climáticos extremos e às secas recorrentes características da região dos Sertões dos Inhamuns.

O acesso à água, nesse contexto, configura-se como variável crítica para a sustentabilidade ambiental e para a resiliência socioecológica das comunidades rurais. Conforme dados do Banco Mundial, a ampliação da infraestrutura hídrica contribuiu para reduzir a dependência de fontes intermitentes e vulneráveis, promovendo maior estabilidade produtiva e mitigando pressões sobre os ecossistemas locais (WORLD BANK, 2019). Tal

constatação converge com estudos da Agência Nacional de Águas, que destacam a segurança hídrica como elemento central para o desenvolvimento sustentável em regiões semiáridas (ANA, 2017).

No âmbito produtivo, o PSJ III priorizou o fortalecimento de cadeias compatíveis com as características ambientais da caatinga, como apicultura, ovinocaprinocultura e mandiocultura. Essas atividades apresentam maior adaptabilidade às condições de baixa disponibilidade hídrica e elevada variabilidade climática, além de demandarem menor pressão sobre os recursos naturais (EMBRAPA, 2018). A diversificação produtiva, nesse sentido, constitui estratégia fundamental para reduzir a exposição das famílias rurais aos riscos associados à agricultura de sequeiro, historicamente impactada pela irregularidade das chuvas.

A incorporação de práticas produtivas sustentáveis e tecnologias sociais adaptadas ao semiárido evidencia a adoção de um paradigma de desenvolvimento territorial orientado pela convivência com as limitações ecológicas do bioma caatinga. Iniciativas como quintais produtivos, sistemas agroecológicos e manejo sustentável da vegetação nativa contribuem para a diversificação das fontes de subsistência, fortalecendo a segurança alimentar e reduzindo a vulnerabilidade socioambiental das famílias beneficiárias (ASA, 2017; SDA, 2018).

Sob essa perspectiva, o projeto demonstra alinhamento com o paradigma da convivência com o semiárido, amplamente difundido por organizações da sociedade civil e incorporado progressivamente às políticas públicas. Tal abordagem prioriza a adaptação às condições ambientais locais, a valorização dos saberes tradicionais e o uso racional dos recursos naturais, em contraste com modelos históricos baseados no combate à seca (Silva, 2010).

Do ponto de vista institucional, a exigência de mecanismos de monitoramento e avaliação por parte do Banco Mundial contribuiu para o aprimoramento da governança do projeto, promovendo maior transparência e controle na aplicação dos recursos públicos. Relatórios de supervisão indicam a realização periódica de auditorias e avaliações de desempenho, reforçando a preocupação institucional com a efetividade das ações implementadas (WORLD BANK, 2019).

A análise evidencia, portanto, que o PSJ III promoveu a integração entre sustentabilidade ambiental e inclusão produtiva, reconhecendo que a resiliência climática depende da articulação entre acesso à água, diversificação econômica e fortalecimento institucional. Essa integração reflete uma abordagem sistêmica das políticas públicas,

alinhada à literatura contemporânea sobre desenvolvimento sustentável (Sen, 2010; Sachs, 2008).

Apesar dos avanços observados, persistem desafios estruturais relacionados à degradação ambiental, à desigualdade no acesso aos recursos naturais e à intensificação dos efeitos das mudanças climáticas. Estudos sobre desertificação no Ceará indicam que o Sertão dos Inhamuns permanece como área de alta suscetibilidade, com processos de degradação associados ao uso inadequado do solo e à pressão sobre os recursos naturais (Caetano et al., 2021).

Nesse sentido, a prorrogação do projeto entre 2016 e 2019 evidencia a necessidade de continuidade das políticas públicas voltadas à sustentabilidade ambiental, reforçando o caráter de longo prazo das intervenções necessárias para a transformação estrutural do território. Ademais, a sustentabilidade das ações implementadas depende da manutenção de investimentos em assistência técnica, gestão hídrica e fortalecimento das organizações comunitárias.

No território dos Inhamuns, a experiência do PSJ III evidencia que a convivência com o semiárido exige políticas públicas territorializadas, capazes de articular saberes locais e conhecimento técnico. A territorialização das ações amplia a aderência das estratégias às especificidades locais, favorecendo a efetividade das políticas de adaptação climática.

Os resultados indicam que a ampliação do acesso à água e o incentivo à diversificação produtiva contribuíram significativamente para o fortalecimento da resiliência socioambiental das comunidades beneficiárias. Essas estratégias reduzem a vulnerabilidade econômica e ambiental das famílias rurais, ampliando sua capacidade de enfrentar eventos climáticos adversos.

Conclui-se que a dimensão ambiental do Projeto São José III apresenta elevada aderência aos pressupostos do desenvolvimento sustentável, especialmente no que se refere à promoção da resiliência climática em territórios vulneráveis. A política pública analisada demonstra potencial para contribuir com a redução da vulnerabilidade socioambiental no semiárido cearense, ainda que seus resultados dependam da continuidade de investimentos estruturantes, da consolidação de capacidades institucionais locais e do aprofundamento de estratégias de gestão sustentável dos recursos naturais.

7.2 Dimensão Político-Institucional: governança, participação e capilaridade territorial no Projeto São José

A avaliação da dimensão político-institucional do Projeto São José III (PSJ III) evidencia a centralidade da capacidade estatal e dos arranjos de governança para a efetividade das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável no semiárido cearense. A implementação do projeto estruturou-se a partir de um modelo de gestão compartilhada, articulando Estado, organizações comunitárias e organismos internacionais, o que contribuiu para a consolidação de uma arquitetura institucional mais robusta e funcional (WORLD BANK, 2019; SDA, 2018).

Esse arranjo institucional dialoga com a noção de “modernização reflexiva” proposta por Beck (2010), na medida em que incorpora múltiplos atores, escalas e racionalidades na gestão de riscos sociais e ambientais. Nesse contexto, a governança deixa de ser exclusivamente estatal e assume caráter relacional e policêntrico, compatível com a complexidade dos problemas contemporâneos, especialmente em territórios marcados por vulnerabilidade climática.

No período de 2012 a 2019, o projeto foi executado pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA), com financiamento do Banco Mundial, consolidando um arranjo institucional que articula cooperação internacional e políticas públicas territorializadas. Esse modelo evidencia a incorporação de padrões de gestão orientados por resultados, característicos da governança global, ao mesmo tempo em que permite sua adaptação às especificidades locais. Tal dinâmica aproxima-se da perspectiva de desenvolvimento defendida por Sachs (2008), ao articular eficiência econômica, equidade social e prudência ecológica. A integração entre escalas global e local revela, assim, um processo de territorialização de diretrizes internacionais no âmbito das políticas públicas estaduais.

A governança do PSJ III incorporou mecanismos estruturados de participação social, operacionalizados por meio de associações comunitárias, conselhos municipais e instâncias colegiadas. Esses instrumentos contribuíram para o fortalecimento do controle social e para a ampliação da transparência na aplicação dos recursos públicos, conforme evidenciado em relatórios de supervisão do Banco Mundial (WORLD BANK, 2019). A participação ativa dos beneficiários aproxima-se das concepções contemporâneas de democracia participativa e deliberativa, nas quais a inclusão dos sujeitos nos processos decisórios constitui elemento estruturante da legitimidade das políticas públicas.

Nesse sentido, a participação não se limita a um requisito formal, mas configura-se como dimensão constitutiva da política, ampliando o engajamento social e fortalecendo a legitimidade das decisões. Esse aspecto é particularmente relevante em contextos de vulnerabilidade, nos quais a aderência das ações às demandas locais condiciona diretamente sua efetividade.

A descentralização das decisões relacionadas à seleção e execução dos subprojetos representa um dos principais avanços na lógica de implementação do PSJ III. Esse mecanismo possibilitou maior aderência das ações às demandas territoriais, reduzindo assimetrias informacionais entre gestores e beneficiários. Ao conferir maior autonomia às instâncias locais, o projeto reforça a lógica da governança territorial, na qual o território assume papel ativo na formulação e execução das políticas públicas (Favareto, 2010).

No Sertão dos Inhamuns, a presença de estruturas organizativas comunitárias previamente constituídas favoreceu a operacionalização das ações do projeto. Esse elemento evidencia a importância do capital social como variável determinante na implementação de políticas públicas territorializadas. Conforme Putnam (1996), redes associativas consolidadas facilitam a cooperação, reduzem custos de transação e aumentam a eficiência das ações coletivas. No caso do PSJ III, a existência dessas redes contribuiu para a mobilização dos beneficiários e para a execução dos subprojetos, fortalecendo a articulação entre sociedade civil e poder público.

O fortalecimento institucional das associações comunitárias constitui um dos principais legados político-institucionais do projeto. Esse processo ampliou a capacidade organizativa, administrativa e financeira dessas entidades, permitindo maior autonomia na gestão dos recursos e maior sustentabilidade das ações após o encerramento do financiamento externo. Essa dinâmica dialoga diretamente com a abordagem das capacidades de Sen (2010), ao evidenciar que o desenvolvimento envolve o fortalecimento de sujeitos coletivos e não apenas a execução de políticas pontuais.

Adicionalmente, a adoção de instrumentos de planejamento participativo contribuiu para alinhar as ações do projeto às demandas territoriais, reduzindo distorções entre formulação e execução. Esses mecanismos permitiram a incorporação de prioridades locais na definição dos investimentos, aumentando a eficiência e a legitimidade da política pública. Estudos sobre governança territorial indicam que o planejamento participativo tende a reduzir conflitos e ampliar a eficácia das intervenções (Abramovay, 2006).

No plano administrativo, a institucionalização de procedimentos técnicos e normativos padronizados conferiu maior segurança jurídica à execução do projeto, aspecto

particularmente relevante em políticas financiadas por organismos internacionais. A padronização contribuiu para reduzir riscos operacionais, fortalecer a prestação de contas e garantir maior controle sobre a aplicação dos recursos públicos, conforme exigências do Banco Mundial (WORLD BANK, 2019).

Outro avanço relevante refere-se ao fortalecimento da capacidade estatal de monitoramento e avaliação. A incorporação de indicadores de desempenho e sistemas de acompanhamento possibilitou maior controle sobre a execução dos subprojetos, permitindo a identificação de falhas e a realização de ajustes ao longo do ciclo da política. Essa abordagem aproxima-se dos modelos de gestão orientados por resultados (*performance-based management*), amplamente difundidos na administração pública contemporânea (OECD, 2015).

A existência de mecanismos de monitoramento contínuo favoreceu o aprimoramento da política pública, contribuindo para reduzir ineficiências e aumentar a efetividade das ações. Além disso, fortaleceu a accountability e a transparência institucional, elementos essenciais para a legitimidade das políticas públicas. Nesse contexto, a gestão baseada em evidências assume papel estratégico na sustentabilidade institucional do projeto.

A articulação interinstitucional entre órgãos estaduais, municípios e organizações da sociedade civil evidencia a importância da cooperação federativa na implementação de políticas públicas. Essa integração permite otimizar a alocação de recursos, ampliar a capilaridade das ações e reduzir sobreposições institucionais. A literatura aponta que políticas públicas complexas exigem arranjos cooperativos e multiescalares para sua efetividade (Peters, 2018).

A governança do PSJ III operou, portanto, de forma multinível, articulando diretrizes internacionais com demandas locais. Esse modelo evidencia a complexidade dos arranjos institucionais contemporâneos e a necessidade de coordenação entre diferentes níveis decisórios. A capacidade de articulação entre essas escalas constitui um diferencial da política pública, ao permitir a adaptação contextual de diretrizes globais.

No território dos Inhamuns, a institucionalização de canais de participação ampliou o protagonismo das comunidades rurais na definição de prioridades e na gestão dos recursos. Esse processo contribuiu para maior apropriação social da política pública, fortalecendo sua legitimidade e eficácia. A participação ativa dos beneficiários revela-se, assim, elemento central para a sustentabilidade das ações ao longo do tempo.

Entretanto, a análise também evidencia heterogeneidades intra-territoriais relevantes. A capacidade institucional das associações beneficiárias mostrou-se variável, influenciando

diretamente o desempenho na execução dos subprojetos. Organizações mais estruturadas apresentaram melhores resultados, enquanto aquelas com menor capacidade enfrentaram dificuldades operacionais, o que reforça a necessidade de políticas complementares de fortalecimento institucional.

Sob a perspectiva normativa, o PSJ III apresenta alinhamento com os princípios constitucionais da administração pública previstos no art. 37 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ademais, a política contribui para a efetivação de direitos fundamentais sociais, conforme a perspectiva teórica de Sarlet (2018), ao promover condições materiais para o desenvolvimento e a inclusão produtiva no meio rural.

Apesar dos avanços observados, a sustentabilidade político-institucional do projeto depende da estabilidade administrativa e da continuidade das capacidades estatais. A rotatividade de gestores, as mudanças de prioridades governamentais e as restrições fiscais configuram desafios relevantes à consolidação de políticas públicas de longo prazo. Esses fatores evidenciam a necessidade de maior institucionalização das políticas, de modo a reduzir sua vulnerabilidade a descontinuidades.

Conclui-se que a dimensão político-institucional do Projeto São José III apresenta elevado grau de aderência aos modelos contemporâneos de governança pública. A articulação entre participação social, capacidade estatal e cooperação interinstitucional constitui o núcleo estruturante da política. Contudo, a sustentabilidade desses resultados depende da continuidade das capacidades institucionais e do fortalecimento dos arranjos de governança territorial, configurando condição indispensável para a consolidação do desenvolvimento regional sustentável no Sertão dos Inhamuns.

7.3 Dimensão Social: Inclusão Social, Fortalecimento Comunitário e Ampliação de Capacidades no Projeto São José III

A dimensão social do Projeto São José III (PSJ III) evidencia a centralidade da política pública como instrumento de enfrentamento das desigualdades estruturais no semiárido cearense, com destaque para o território dos Inhamuns. Inserido em um contexto de vulnerabilidade historicamente consolidada, o projeto estruturou intervenções voltadas à ampliação das capacidades individuais e coletivas das populações rurais, articulando acesso à infraestrutura básica, inclusão produtiva e fortalecimento das organizações comunitárias (WORLD BANK, 2019; CEARÁ, SDA, 2018).

Essa configuração demonstra que políticas públicas territorializadas possuem maior capacidade de responder a desigualdades complexas, ao combinar dimensões materiais e institucionais em uma abordagem integrada de desenvolvimento. Nesse sentido, o PSJ III aproxima-se de perspectivas contemporâneas que concebem o desenvolvimento para além do crescimento econômico, incorporando aspectos sociais, institucionais e territoriais (Sachs, 2008).

No período de 2012 a 2019, o projeto implementou ações voltadas à melhoria das condições de vida da população rural, com ênfase na ampliação do acesso à água potável, saneamento e capacitação técnica. Tais intervenções devem ser compreendidas não apenas como provisão de bens materiais, mas como instrumentos de expansão das liberdades substantivas, conforme proposto por Sen (2010). Nessa perspectiva, o desenvolvimento é entendido como ampliação de capacidades, sendo o acesso a recursos básicos condição essencial para a autonomia e a dignidade dos indivíduos.

Dados do projeto indicam que mais de 32 mil famílias foram beneficiadas, evidenciando a capilaridade das ações e sua relevância social (WORLD BANK, 2019). No contexto dos Inhamuns, a ampliação do acesso à água potável destaca-se como um dos principais resultados, impactando diretamente indicadores de saúde pública, segurança alimentar e qualidade de vida. A literatura sobre desenvolvimento rural aponta que o acesso à água constitui um determinante estruturante da pobreza multidimensional, especialmente em regiões semiáridas (UNDP, 2016), o que confere ao projeto impacto de natureza estrutural.

A implementação de sistemas de abastecimento de água e soluções de saneamento contribuiu para a redução de vulnerabilidades sanitárias, ampliando o acesso a condições mínimas de dignidade. Esses resultados podem ser analisados à luz da teoria dos direitos fundamentais sociais desenvolvida por Sarlet (2018), segundo a qual o Estado possui o dever de assegurar condições materiais básicas para o exercício da cidadania. Nesse sentido, o PSJ III transcende a execução administrativa e assume função de efetivação de direitos sociais.

Do ponto de vista da inclusão social, o projeto priorizou agricultores familiares organizados em associações e cooperativas, reforçando o papel do capital social na efetividade das políticas públicas. Conforme Putnam (1996), redes de cooperação e confiança constituem elementos centrais para o sucesso de ações coletivas. No PSJ III, o fortalecimento dessas redes ampliou a capacidade de mobilização comunitária e a sustentabilidade das intervenções.

O fortalecimento institucional das associações comunitárias configura um dos principais resultados sociais do projeto, ao ampliar sua capacidade organizativa,

administrativa e financeira. Esse processo contribui para a autonomia das comunidades e para a continuidade das ações após o encerramento do financiamento externo, evidenciando a expansão de capacidades coletivas, em consonância com a abordagem de Sen (2010).

A participação social no planejamento e execução das ações evidencia a adoção de um modelo de governança participativa, no qual o protagonismo das comunidades constitui elemento estruturante da política pública. Esse modelo amplia a legitimidade das decisões, favorece a aderência territorial das ações e fortalece práticas democráticas no âmbito local. Ademais, a atuação de conselhos municipais e instâncias colegiadas contribuiu para o fortalecimento do controle social e da transparência na gestão dos recursos.

Outro aspecto relevante refere-se à valorização dos saberes locais e das práticas produtivas tradicionais, integradas às ações de capacitação e assistência técnica. Essa articulação entre conhecimento técnico e saberes empíricos favorece a construção de soluções adaptadas ao contexto territorial, alinhando-se à perspectiva de desenvolvimento sustentável defendida por Sachs (2008), que enfatiza a necessidade de compatibilizar inclusão social, eficiência econômica e respeito às especificidades locais.

As capacitações ofertadas aos beneficiários, abrangendo gestão de empreendimentos, associativismo e agregação de valor, contribuíram para a ampliação das capacidades individuais e coletivas, fortalecendo a autonomia e promovendo processos de empoderamento comunitário. A inclusão produtiva, nesse contexto, assume dimensão ampliada, ao impactar não apenas a renda, mas também o reconhecimento social e o sentimento de pertencimento.

Adicionalmente, o projeto contribuiu para a permanência das populações no meio rural, ao reduzir fatores estruturais de expulsão, como insegurança hídrica e ausência de oportunidades econômicas. Esse aspecto é particularmente relevante no semiárido, onde a migração historicamente se associa à escassez de recursos. Ao criar condições mínimas de reprodução social no território, o PSJ III atua na mitigação de fluxos migratórios forçados, reforçando a sustentabilidade social.

A atuação junto a grupos específicos, como mulheres e jovens, evidencia preocupação com a equidade social. Contudo, a análise indica variações territoriais na participação desses segmentos, revelando limitações na universalização dos benefícios e apontando para a necessidade de estratégias mais direcionadas, capazes de enfrentar desigualdades intra-territoriais.

No território dos Inhamuns, a ampliação do acesso à infraestrutura básica contribuiu para a redução de desigualdades territoriais e para a integração social de comunidades historicamente marginalizadas. A abordagem territorial adotada pelo projeto permite maior

adequação das ações às especificidades locais, reforçando a importância de políticas sensíveis ao contexto sociocultural.

Apesar dos avanços, a sustentabilidade social das iniciativas depende da continuidade de políticas públicas estruturantes. A interrupção dessas ações pode comprometer os resultados alcançados, evidenciando a relevância de estratégias de longo prazo e maior institucionalização. Persistem, ainda, desafios relacionados à heterogeneidade das capacidades organizativas e ao acesso desigual aos benefícios, o que indica a necessidade de políticas complementares de caráter redistributivo.

Dessa forma, a avaliação evidencia que a dimensão social do PSJ III transcende a provisão de infraestrutura, ao promover a construção de capacidades sociais e institucionais, ampliando a autonomia das comunidades e fortalecendo redes de cooperação. Os resultados indicam que políticas públicas integradas que articulam acesso a recursos, capacitação e participação apresentam maior potencial de impacto em contextos de vulnerabilidade.

Conclui-se que a dimensão social do Projeto São José III apresenta elevada aderência às abordagens contemporâneas de desenvolvimento humano, tendo como eixos estruturantes a ampliação de capacidades, o fortalecimento do capital social e a efetivação de direitos básicos. Contudo, a consolidação desses resultados depende da continuidade das ações e do fortalecimento institucional, configurando condição necessária para a redução sustentável das desigualdades no semiárido cearense.

7.4 Dimensão Econômica: Dinamização Produtiva, Geração de Renda e Sustentabilidade Econômica no Projeto São José III

A dimensão econômica do Projeto São José III (PSJ III) evidencia a centralidade da inclusão produtiva como estratégia estruturante para a promoção do desenvolvimento rural sustentável no semiárido cearense, especialmente no território dos Inhamuns. Em contextos marcados por elevada vulnerabilidade climática e restrições estruturais à produção, a dinamização econômica da agricultura familiar constitui elemento fundamental para a redução da pobreza rural e para a consolidação de trajetórias de desenvolvimento territorial (WORLD BANK, 2019; CEARÁ, SDA, 2018).

Implementado entre 2012 e 2019, com financiamento do Governo do Estado do Ceará e do Banco Mundial, o PSJ III mobilizou aproximadamente US\$ 150 milhões, viabilizando a execução de centenas de subprojetos voltados ao fortalecimento das cadeias produtivas rurais. A predominância de investimentos no componente produtivo responsável por parcela

significativa dos subprojetos apoiados evidencia a prioridade atribuída à geração de renda como instrumento de enfrentamento das desigualdades socioeconômicas no meio rural (WORLD BANK, 2019).

No território dos Inhamuns, caracterizado pela predominância de pequenas unidades produtivas e pela forte dependência das condições climáticas, a inclusão produtiva assume papel estratégico na mitigação da vulnerabilidade econômica. A instabilidade da produção agrícola, associada à irregularidade pluviométrica, impõe a diversificação das atividades econômicas como mecanismo de redução de riscos. Nesse sentido, o PSJ III fomentou cadeias produtivas adaptadas às condições edafoclimáticas do semiárido, como apicultura, ovinocaprino cultura, cajucultura, piscicultura e sistemas de irrigação de baixo consumo hídrico.

A diversificação produtiva promovida pelo projeto constitui elemento central para a sustentabilidade econômica das famílias agricultoras, ao reduzir a dependência de culturas vulneráveis à seca e ampliar as fontes de geração de renda. Essa estratégia encontra respaldo na literatura do desenvolvimento, especialmente na abordagem de Sachs (2008), que defende modelos de desenvolvimento adaptados às especificidades ecológicas e sociais dos territórios como condição para a resiliência econômica.

Além da diversificação, o PSJ III incentivou a agregação de valor à produção da agricultura familiar, por meio do apoio a processos de beneficiamento, armazenamento, comercialização e inserção em mercados institucionais e privados. A ampliação dessas capacidades produtivas e comerciais contribui para reduzir a dependência de intermediários, aumentar a renda dos produtores e fortalecer a autonomia econômica das comunidades rurais. Tal dinâmica evidencia a importância da integração entre produção e mercado para a sustentabilidade de políticas de desenvolvimento rural (Abramovay, 2006).

A oferta de assistência técnica e a difusão de tecnologias produtivas desempenharam papel relevante na melhoria da produtividade e na qualificação dos empreendimentos apoiados. A incorporação de conhecimentos técnicos contribui para otimizar o uso dos recursos naturais, reduzir perdas e ampliar a eficiência econômica das atividades desenvolvidas. Essa articulação entre investimento produtivo e capacitação técnica revela-se essencial para a consolidação de resultados de longo prazo (FAO, 2017).

O fortalecimento das organizações produtivas locais, como associações e cooperativas, também se destaca como elemento estruturante da dimensão econômica do projeto. A organização coletiva possibilita ganhos de escala, maior capacidade de negociação e acesso ampliado a mercados, aspectos particularmente relevantes em contextos de produção de

pequena escala. Conforme Putnam (1996), a ação coletiva baseada em redes de cooperação constitui fator determinante para o desempenho econômico em contextos territoriais.

O modelo de financiamento adotado pelo PSJ III, baseado em chamadas públicas e seleção de subprojetos comunitários, contribuiu para alinhar os investimentos às demandas reais das comunidades rurais, ampliando a eficiência alocativa dos recursos. Esse mecanismo reforça a importância da participação social na definição de prioridades econômicas e reduz o risco de implementação de iniciativas desconectadas das dinâmicas territoriais.

A análise evidencia que os impactos econômicos do projeto não se restringem ao aumento da renda individual das famílias beneficiárias, mas se estendem à dinamização das economias locais. A circulação de recursos gerados pelos empreendimentos apoiados contribui para o fortalecimento dos mercados locais, estimulando atividades complementares e ampliando os efeitos multiplicadores da política pública no território (UNDP, 2016).

Adicionalmente, a ampliação da renda rural apresenta efeitos indiretos relevantes, como a melhoria das condições de segurança alimentar, o aumento do acesso a bens e serviços e a redução da vulnerabilidade social. Esses efeitos reforçam o caráter multidimensional das políticas de inclusão produtiva, evidenciando a interdependência entre as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável.

Apesar dos avanços observados, a sustentabilidade econômica dos empreendimentos apoiados enfrenta desafios estruturais. A dependência de condições climáticas adversas, as limitações de infraestrutura logística e as dificuldades de acesso a mercados mais dinâmicos podem comprometer a continuidade das atividades produtivas. A ausência de políticas complementares, especialmente nas áreas de crédito rural, comercialização e assistência técnica continuada, tende a reduzir a capacidade de consolidação dos resultados alcançados.

Outro aspecto crítico refere-se à heterogeneidade das capacidades produtivas e organizativas entre as comunidades beneficiárias. Empreendimentos que têm maior nível de organização e acesso a conhecimento técnico apresentam melhor desempenho econômico, enquanto grupos mais vulneráveis enfrentam dificuldades de inserção em mercados e de manutenção das atividades produtivas. Essa assimetria evidencia a necessidade de estratégias diferenciadas de apoio, capazes de reduzir desigualdades intra-territoriais.

Do ponto de vista analítico, a inclusão produtiva promovida pelo PSJ III apresenta características de política estruturante, ao articular investimento, capacitação e organização social. No entanto, sua efetividade de longo prazo depende da integração com outras políticas públicas, especialmente aquelas voltadas ao acesso ao crédito, à assistência técnica e à

inserção em mercados institucionais. A fragmentação das ações limita o potencial transformador das iniciativas implementadas.

A experiência do PSJ III no território dos Inhamuns evidencia que a sustentabilidade econômica no semiárido exige abordagens integradas, capazes de articular adaptação climática, diversificação produtiva e fortalecimento institucional. A resiliência econômica das famílias agricultoras depende não apenas da geração de renda imediata, mas da construção de sistemas produtivos adaptativos diante das incertezas climáticas e das dinâmicas de mercado.

Conclui-se que a dimensão econômica do Projeto São José III apresenta resultados consistentes na promoção da inclusão produtiva e na dinamização das economias rurais, contribuindo para a redução da vulnerabilidade econômica no semiárido cearense. Contudo, a consolidação desses resultados depende da continuidade de políticas públicas estruturantes e do fortalecimento das capacidades institucionais e produtivas das comunidades beneficiárias.

7.5 Síntese Integrada dos Resultados: Avaliação da Sustentabilidade do Projeto São José III (2012–2019) no Território dos Inhamuns

A análise integrada das dimensões ambiental, social, econômica e político-institucional do Projeto São José III evidencia a relevância da política pública como instrumento de promoção do desenvolvimento regional sustentável em territórios marcados por vulnerabilidades estruturais. A aplicação da Avaliação Baseada na Sustentabilidade (ABS) possibilitou examinar a política para além de resultados imediatos, considerando seus efeitos sistêmicos sobre a capacidade adaptativa das comunidades rurais, a redução de desigualdades territoriais e a consolidação de processos de desenvolvimento de longo prazo.

Do ponto de vista analítico, a abordagem multidimensional adotada permite compreender que os resultados do PSJ III não se restringem a *outputs* específicos, como a entrega de infraestrutura ou financiamento de subprojetos produtivos, mas se estendem aos efeitos estruturantes relacionados ao fortalecimento das capacidades locais, à ampliação do capital social e à construção de condições institucionais favoráveis à sustentabilidade das ações.

A literatura de avaliação de políticas públicas destaca que intervenções voltadas ao desenvolvimento regional sustentável devem ser analisadas com base em sua capacidade de promover transformações estruturais, especialmente em contextos caracterizados por pobreza multidimensional e vulnerabilidade climática. Nesse sentido, o PSJ III apresenta coerência

com abordagens que reconhecem a interdependência entre fatores ambientais, sociais, econômicos e institucionais.

Na dimensão ambiental, verificou-se que as ações implementadas contribuíram para ampliar a resiliência socioecológica das comunidades rurais, especialmente por meio de investimentos em segurança hídrica e tecnologias adaptadas às condições do semiárido. Tais iniciativas demonstram alinhamento com o paradigma da convivência com o semiárido, que orienta políticas públicas voltadas à mitigação dos efeitos da variabilidade climática.

A adoção de tecnologias sociais voltadas à gestão sustentável da água constitui elemento central da estratégia de enfrentamento da vulnerabilidade climática, especialmente em territórios como os Inhamuns, historicamente marcados pela irregularidade pluviométrica e pela limitação de recursos hídricos.

Sob a perspectiva da avaliação de políticas públicas, observa-se que a incorporação de critérios ambientais no desenho da política contribui para ampliar a sustentabilidade intergeracional dos resultados, aspecto fundamental para intervenções em territórios sujeitos a processos de desertificação e degradação ambiental.

No que se refere à dimensão social, os resultados evidenciam avanços na ampliação do acesso a direitos sociais básicos, como água, infraestrutura comunitária e capacitação técnica, contribuindo para a redução de vulnerabilidades historicamente associadas à pobreza rural. A ampliação das capacidades sociais representa elemento central para o fortalecimento da autonomia das comunidades beneficiárias.

A participação social no planejamento e execução dos subprojetos demonstra a incorporação de mecanismos de governança participativa, aspecto amplamente reconhecido na literatura como fator determinante para a legitimidade e efetividade das políticas públicas. Ademais, o fortalecimento das associações comunitárias evidencia que o PSJ III contribuiu para ampliar o capital social nos territórios atendidos, elemento que favorece a continuidade das ações mesmo após o encerramento do ciclo de financiamento internacional.

Dessa forma, a análise evidencia que políticas públicas orientadas pela participação social tendem a apresentar maior aderência às demandas locais, reduzindo riscos de inadequação das ações às especificidades territoriais. Tal característica contribui para a efetividade e para a sustentabilidade social da política pública.

Na dimensão econômica, verificou-se que o PSJ III contribuiu para fortalecer a inclusão produtiva de agricultores familiares, por meio do financiamento de subprojetos voltados à diversificação produtiva e à agregação de valor à produção rural. A ampliação da

renda constitui elemento relevante para a redução da vulnerabilidade socioeconômica no território dos Inhamuns.

Percebe-se que a diversificação das atividades produtivas representa estratégia relevante para reduzir a dependência de sistemas produtivos vulneráveis às variações climáticas, contribuindo para maior estabilidade econômica das famílias agricultoras. De forma, a geração de renda apresenta efeitos indiretos relevantes, como a ampliação da segurança alimentar, a melhoria das condições habitacionais e o fortalecimento das economias locais, evidenciando a natureza multidimensional dos resultados alcançados..

No que se refere à dimensão político-institucional, a análise evidencia que o PSJ III apresenta arranjos de governança compatíveis com modelos contemporâneos de gestão pública orientados por resultados e participação social. A cooperação entre Estado, comunidades rurais e organismos internacionais contribuiu para ampliar a capacidade institucional de implementação da política pública.

Ressalta-se ainda que a institucionalização de mecanismos de monitoramento e avaliação contribui para o aprimoramento contínuo da política pública, permitindo ajustes operacionais e maior eficiência na alocação dos recursos públicos, de forma que a articulação entre diferentes níveis de governo demonstra a importância da coordenação federativa para a implementação de políticas públicas em territórios caracterizados por desigualdades estruturais.

A literatura de avaliação de políticas públicas evidencia que a sustentabilidade institucional constitui elemento central para a continuidade de políticas territoriais, especialmente quando estas dependem de capacidades técnicas e administrativas especializadas. No território dos Inhamuns, observa-se que a presença de organizações comunitárias estruturadas favoreceu a implementação dos subprojetos, evidenciando a relevância do capital institucional local para a efetividade das ações governamentais.

A análise integrada das quatro dimensões evidencia que o PSJ III apresenta coerência interna entre seus objetivos estratégicos, instrumentos operacionais e resultados alcançados, característica relevante para a consistência das políticas públicas de desenvolvimento regional sustentável. Observa-se ainda que a abordagem territorial adotada pelo projeto contribui para superar modelos tradicionais de políticas públicas baseados em soluções padronizadas, permitindo maior adequação das ações às especificidades socioambientais do semiárido cearense.

Dessa forma, a integração entre infraestrutura hídrica, inclusão produtiva e fortalecimento institucional demonstra que o PSJ III incorpora elementos de políticas públicas

estruturantes, capazes de produzir efeitos duradouros sobre a redução das desigualdades territoriais. A sustentabilidade das ações implementadas depende da continuidade de investimentos públicos em assistência técnica, acesso a mercados e fortalecimento das organizações comunitárias, elementos fundamentais para a consolidação dos resultados obtidos.

A avaliação evidencia que políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável apresentam maior efetividade quando articulam estratégias de adaptação climática, inclusão produtiva e governança participativa, conforme observado no PSJ III. A ampliação das capacidades locais constitui elemento central para a sustentabilidade dos resultados, uma vez que favorece a autonomia das comunidades rurais na condução de processos de desenvolvimento territorial.

Quadro 2 - Matriz Analítica da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) aplicada ao Projeto São José III (2012–2019)

Dimensão	Subcategoria Analítica	Indicadores Derivados da Pesquisa	Critérios de Análise (ABS)	Evidências no Estudo
Ambiental	Segurança hídrica	Implantação de sistemas de abastecimento de água; ampliação do acesso hídrico	Presença; alcance territorial; impacto na redução da vulnerabilidade	Projetos de abastecimento; relatórios institucionais
	Adaptação ao semiárido	Uso de tecnologias adaptadas; convivência com o semiárido	Grau de adequação ecológica; coerência com paradigma da convivência	Projetos produtivos; documentos estratégicos
	Sustentabilidade produtiva	Cadeias produtivas adaptadas (caprinocultura, apicultura, etc.)	Diversificação; resiliência climática; baixo uso hídrico	Subprojetos produtivos
	Resiliência socioambiental	Redução da vulnerabilidade climática; estabilidade produtiva	Intensidade dos impactos; integração com outras dimensões	Resultados territoriais observados
	Gestão ambiental	Uso racional de recursos naturais; redução de pressão sobre ecossistemas	Consistência das práticas; continuidade das ações	Relatórios técnicos

continua

continuação

Dimensão	Subcategoria Analítica	Indicadores Derivados da Pesquisa	Critérios de Análise (ABS)	Evidências no Estudo
Político-institucional	Governança multinível	Articulação entre Estado, Banco Mundial e comunidades	Grau de coordenação; eficiência institucional	Estrutura do projeto
	Participação social	Atuação de associações, conselhos e instâncias participativas	Inclusão; diversidade de atores; efetividade deliberativa	Registros institucionais
	Capacidade estatal	Execução pela SDA; padronização de procedimentos	Capacidade técnica; segurança jurídica; eficiência	Normativos e relatórios
	Monitoramento e avaliação	Existência de indicadores, auditorias e controle	Regularidade; transparência; uso dos dados	Exigências do Banco Mundial
	Capilaridade territorial	Descentralização e aderência às demandas locais	Adequação territorial; alcance das ações	Distribuição dos subprojetos
Social	Inclusão social	Atendimento a famílias rurais; acesso à água e saneamento	Amplitude; equidade; impacto em qualidade de vida	Dados de beneficiários
	Capacidades (Sen)	Capacitações técnicas e organizacionais	Expansão de capacidades; autonomia	Programas de capacitação
	Capital social	Fortalecimento de associações e redes comunitárias	Nível de organização; cooperação	Dinâmica associativa
	Participação e protagonismo	Envolvimento comunitário nas decisões	Grau de engajamento; influência real	Processos participativos
	Redução de desigualdades	Impacto sobre pobreza rural e vulnerabilidade	Intensidade da redução; abrangência	Resultados sociais
Econômica	Geração de renda	Aumento da renda via subprojetos produtivos	Estabilidade; diversificação de fontes	Dados produtivos
	Diversificação produtiva	Múltiplas cadeias (mel, caprinos, mandioca etc.)	Redução de risco; resiliência econômica	Subprojetos

continua

conclusão

Dimensão	Subcategoria Analítica	Indicadores Derivados da Pesquisa	CrITÉrios de Análise (ABS)	Evidências no Estudo
Econômica	Inserção em mercados	Comercialização, agregação de valor	Integração com mercados; autonomia	Estratégias de comercialização
	Sustentabilidade econômica	Continuidade dos empreendimentos	Longevidade; independência de apoio estatal	Avaliações institucionais
	Dinamização territorial	Circulação de renda e efeitos locais	Efeito multiplicador; impacto regional	Economia local

Fonte: Elaboração própria, com base nas dimensões da ABS, de Chacon e Nascimento (2020), 2025

Com base nas categorias analíticas desenvolvidas ao longo das dimensões empíricas da pesquisa, foi elaborada uma matriz de avaliação estruturada segundo a metodologia da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), apresentada no Quadro 2.

Diferentemente de modelos abstratos, a matriz foi construída de forma indutiva, a partir dos achados empíricos e da análise documental do Projeto São José III, permitindo maior aderência entre o referencial teórico e a realidade investigada. Os indicadores qualitativos foram analisados com base em critérios de presença, intensidade, consistência e articulação entre dimensões, possibilitando avaliar o grau de conformidade da política pública com o paradigma da sustentabilidade. Essa estratégia metodológica confere maior rigor analítico à pesquisa, ao transformar evidências qualitativas em parâmetros estruturados de avaliação.

Dessa forma, os resultados indicam que o PSJ III contribuiu para fortalecer a resiliência socioeconômica das populações rurais dos Inhamuns, especialmente ao promover estratégias produtivas adaptadas às condições ambientais do semiárido. Ademais, a política pública avaliada apresenta contribuição para o fortalecimento das capacidades adaptativas das comunidades rurais, evidenciando a importância de políticas territoriais integradas no enfrentamento das desigualdades socioambientais no semiárido brasileiro

7.6 Considerações acerca da aplicação da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) ao Projeto São José III

Após a análise das dimensões ambiental, social, econômica e político-institucional do Projeto São José III, torna-se possível construir uma leitura integrada da política pública a

partir da perspectiva da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS). Nesse sentido, a aplicação da ABS permite evidenciar que, embora o projeto tenha produzido impactos relevantes nas diferentes dimensões da sustentabilidade, persistem condicionantes estruturais que tensionam sua efetividade e sustentabilidade no longo prazo

A avaliação de políticas públicas territorializadas, especialmente em contextos de elevada vulnerabilidade climática como o território dos Inhamuns, exige a consideração de variáveis contextuais que extrapolam a ação estatal direta, influenciando significativamente o desempenho das intervenções.

Nesse sentido, destaca-se, inicialmente, a centralidade das condições edafoclimáticas do semiárido cearense, caracterizadas por forte variabilidade pluviométrica, longos períodos de estiagem e irregularidade na distribuição espacial das chuvas. Tal configuração estrutural amplia os riscos associados à sustentabilidade das iniciativas produtivas apoiadas pelo PSJ III, sobretudo aquelas dependentes de disponibilidade hídrica.

A recorrência de secas severas ao longo do período de execução do projeto impactou diretamente a continuidade de determinadas atividades, evidenciando que políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural sustentável, nesse contexto, demandam forte incorporação de estratégias de adaptação climática e gestão de riscos.

Ainda que a adoção de tecnologias de convivência com o semiárido tenha contribuído para mitigar parte desses impactos, observa-se que tais medidas não foram suficientes para eliminar as limitações estruturais impostas pela escassez hídrica. Isso indica que a sustentabilidade ambiental depende de investimentos contínuos em infraestrutura hídrica, assistência técnica e diversificação produtiva adaptada às especificidades territoriais. A dimensão ambiental, portanto, não apenas condiciona os resultados do projeto, mas estrutura o próprio campo de possibilidades de sua atuação.

Paralelamente, evidencia-se a existência de entraves institucionais e burocráticos que influenciaram a implementação do PSJ III. A execução de políticas públicas financiadas por organismos internacionais exige elevado grau de conformidade com normas técnicas, procedimentos administrativos e exigências de prestação de contas, o que pode representar barreiras operacionais para associações comunitárias com menor capacidade administrativa. A complexidade desses processos contribui para a ampliação dos prazos de execução e pode comprometer a eficiência das ações, revelando a centralidade da capacidade institucional como variável determinante da efetividade da política.

No território dos Inhamuns, as assimetrias entre organizações comunitárias evidenciam desigualdades históricas de acesso a recursos e capacitação, impactando

diretamente a capacidade de elaboração, execução e gestão dos projetos produtivos. Tal heterogeneidade institucional reforça a necessidade de fortalecimento contínuo da assistência técnica e da formação em gestão social, como condição para a ampliação da autonomia e da sustentabilidade das iniciativas apoiadas.

Outro elemento relevante refere-se às limitações de infraestrutura rural, que se apresentam como condicionantes estruturais da sustentabilidade econômica das ações. Dificuldades relacionadas ao acesso a mercados, logística de transporte, conectividade territorial e disponibilidade de equipamentos produtivos restringem a competitividade das iniciativas econômicas, limitando sua capacidade de agregação de valor e geração de renda. Dessa forma, evidencia-se que o impacto do PSJ III não pode ser avaliado de forma isolada, mas sim em articulação com o conjunto mais amplo de políticas públicas de desenvolvimento rural.

Nesse contexto, a sustentabilidade econômica das iniciativas depende não apenas dos investimentos realizados pelo projeto, mas da existência de políticas complementares nas áreas de crédito, comercialização, assistência técnica e fortalecimento de cadeias produtivas. A ausência de integração entre essas políticas tende a reduzir o alcance estrutural das intervenções, reforçando o caráter interdependente das dimensões da sustentabilidade.

Adicionalmente, a avaliação aponta para a ocorrência de descontinuidades operacionais ao longo da Fase III do PSJ, decorrentes de fatores administrativos, financeiros e institucionais. A lógica de financiamento por ciclos, característica de projetos apoiados por organismos internacionais, pode gerar lacunas entre fases de investimento, comprometendo a continuidade das ações e a consolidação dos resultados. A ausência de mecanismos institucionais de transição entre esses ciclos evidencia uma fragilidade estrutural que impacta diretamente a sustentabilidade das iniciativas comunitárias.

No que se refere à participação social, embora esta constitua elemento estruturante do PSJ III, sua efetividade apresentou variações significativas entre territórios e organizações. Em determinados contextos, observou-se forte mobilização social, enquanto em outros foram identificadas dificuldades relacionadas à baixa participação de grupos específicos, como jovens e mulheres. Essa desigualdade participativa pode influenciar a distribuição dos benefícios da política pública, reproduzindo assimetrias preexistentes e indicando a necessidade de estratégias mais robustas de inclusão social.

Outro aspecto crítico refere-se às limitações nos sistemas de monitoramento e avaliação. Ainda que existam mecanismos de acompanhamento, fragilidades relacionadas à coleta de dados, padronização de indicadores e continuidade do monitoramento dificultam a

avaliação longitudinal dos impactos da política. A ausência de indicadores territoriais integrados limita a capacidade de mensuração da sustentabilidade de longo prazo e compromete a retroalimentação do ciclo de políticas públicas.

Apesar dessas limitações, a experiência do PSJ III evidencia importantes lições para a formulação de políticas públicas territoriais. Destaca-se, nesse sentido, a importância da integração intersetorial como estratégia para ampliação da efetividade das intervenções, bem como o fortalecimento da governança local como elemento central para a sustentabilidade das ações. A articulação entre Estado, sociedade civil e organismos internacionais amplia a capacidade de financiamento e inovação, mas também revela a necessidade de fortalecimento da autonomia institucional local.

A adoção de abordagens territorializadas, a valorização dos saberes locais e a incorporação de tecnologias adaptadas ao semiárido demonstram potencial para reduzir a vulnerabilidade socioambiental e ampliar a resiliência comunitária. Contudo, tais resultados dependem de continuidade institucional e de estratégias de longo prazo, capazes de superar a lógica de intervenções pontuais e fragmentadas.

Nesse contexto, a aplicação da matriz analítica da ABS permitiu a construção de uma leitura integrada do desempenho do PSJ III, sintetizada na seguinte escala qualitativa:

Quadro 3 - Escala Qualitativa de Desempenho da Sustentabilidade (ABS) – Projeto São José III

Nível	Definição Analítica	CrITÉrios Operacionais
Alto Desempenho	A política apresenta aderência consistente aos princípios da sustentabilidade, com ações estruturadas, integradas e territorialmente efetivas	Presença robusta de ações; alta intensidade dos resultados; continuidade institucional; forte articulação entre dimensões
MÉdio Desempenho	A política apresenta aderência parcial aos princípios da sustentabilidade, com avanços relevantes, porém com limitações estruturais	Presença significativa de ações; resultados moderados; fragilidades na continuidade ou integração
Baixo Desempenho	A política apresenta baixa aderência aos princípios da sustentabilidade, com ações pontuais ou pouco efetivas	Presença limitada ou fragmentada; baixa intensidade dos resultados; ausência de articulação entre dimensões

Fonte: Elaboração própria, com base nas dimensões da ABS, de Chacon e Nascimento (2020), 2025.

A partir dessa escala, a análise qualitativa, orientada por critérios de recorrência temática, densidade das evidências, coerência entre objetivos e ações e articulação entre dimensões, permite identificar padrões diferenciados de desempenho.

A dimensão ambiental apresenta desempenho elevado, evidenciando forte aderência aos princípios da sustentabilidade em contextos semiáridos. A centralidade da segurança hídrica, aliada à promoção de cadeias produtivas adaptadas e à incorporação do paradigma da convivência com o semiárido, revela uma abordagem sistêmica orientada à redução da vulnerabilidade socioambiental.

A dimensão político-institucional também apresenta desempenho elevado, destacando-se pela existência de arranjos de governança multinível, mecanismos de participação social e instrumentos de monitoramento e *accountability*. Contudo, persistem fragilidades associadas à desigualdade de capacidades institucionais e à dependência de estabilidade administrativa e fiscal.

No âmbito social, o desempenho igualmente elevado reflete impactos significativos na melhoria das condições de vida, na ampliação do acesso a serviços essenciais e no fortalecimento do capital social. A expansão das capacidades dos indivíduos e comunidades evidencia o caráter estruturante das ações implementadas.

Por sua vez, a dimensão econômica apresenta desempenho médio-alto, indicando avanços relevantes na inclusão produtiva e na geração de renda, mas também evidenciando limitações estruturais relacionadas à inserção em mercados, à dependência de assistência técnica e à sustentabilidade dos empreendimentos no pós-projeto.

Em síntese, a aplicação da ABS evidencia que o PSJ III apresenta elevada aderência ao paradigma da sustentabilidade nas dimensões ambiental, social e político-institucional, e desempenho intermediário na dimensão econômica. Esses resultados confirmam o caráter estruturante da política pública, ao mesmo tempo em que revelam condicionantes que limitam sua consolidação no longo prazo.

É justamente a partir dessas tensões, entre avanços significativos e limitações persistentes, que se aprofunda a análise das fragilidades, potencialidades e desafios estruturais do Projeto São José III à luz da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), temática desenvolvida na seção seguinte.

8 FRAGILIDADES, POTENCIALIDADES E DESAFIOS ESTRUTURAIS DO PROJETO SÃO JOSÉ À LUZ DA AVALIAÇÃO COM BASE NA SUSTENTABILIDADE (ABS)

A presente seção aprofunda a análise crítica do Projeto São José III a partir dos resultados obtidos mediante a aplicação da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), buscando compreender, de forma integrada, as principais fragilidades, potencialidades e desafios estruturais que condicionam a efetividade da política pública no território do Sertão dos Inhamuns. Parte-se da compreensão de que políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional sustentável operam em contextos marcados por múltiplas complexidades socioambientais, institucionais e econômicas, o que exige avaliações capazes de ultrapassar leituras exclusivamente quantitativas ou centradas em resultados imediatos.

Nesse sentido, a seção examina tanto os avanços produzidos pelo Projeto São José no fortalecimento da resiliência territorial, da inclusão produtiva e da governança local, quanto os limites estruturais relacionados à vulnerabilidade climática, às desigualdades institucionais, às limitações de infraestrutura e à sustentabilidade das iniciativas no longo prazo. Busca-se, assim, desenvolver uma leitura crítico-interpretativa acerca das tensões, contradições e possibilidades presentes na implementação da política pública, evidenciando os elementos que fortalecem ou restringem sua capacidade de promover desenvolvimento regional sustentável no semiárido cearense.

8.1 Considerações analíticas iniciais e fundamentos da abordagem

A avaliação realizada no capítulo anterior evidenciou que o Projeto São José III apresenta elevada aderência ao paradigma da sustentabilidade, especialmente nas dimensões ambiental, social e político-institucional, ainda que com limitações mais expressivas na dimensão econômica. Contudo, a aplicação da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS) não se esgota na identificação de níveis de desempenho, exigindo um aprofundamento analítico que considere os fatores estruturais que condicionam tais resultados. Nesse sentido, este capítulo propõe uma leitura crítica da política pública, orientada pela identificação de fragilidades, potencialidades e desafios estruturais, compreendidos como categorias interdependentes e dinâmicas, que refletem a complexidade das políticas territorializadas em contextos de vulnerabilidade climática.

A abordagem adotada parte do pressuposto de que o desempenho de uma política pública não pode ser analisado de forma isolada ou exclusivamente a partir de indicadores de

resultado, mas deve ser compreendido como produto de interações entre dimensões institucionais, sociais, ambientais e econômicas. Conforme Chacon e Nascimento (2020), a ABS propõe justamente essa leitura integrada, ao reconhecer que a sustentabilidade depende da articulação entre múltiplos fatores que operam simultaneamente como condicionantes e vetores de transformação. Assim, a identificação de fragilidades não implica a desqualificação da política pública, mas constitui etapa fundamental para o seu aprimoramento e para o fortalecimento de sua sustentabilidade de longo prazo.

Do ponto de vista teórico, essa perspectiva dialoga com a concepção de sustentabilidade como princípio estruturante do Estado contemporâneo, conforme proposto por Bosselmann (2020), para quem a sustentabilidade deve orientar não apenas políticas específicas, mas a própria organização da ordem jurídica e institucional. Nesse sentido, políticas públicas territorializadas, como o Projeto São José, devem ser avaliadas à luz de sua capacidade de promover simultaneamente integridade ecológica, justiça social e equidade intergeracional, especialmente em contextos marcados por vulnerabilidades históricas, como o semiárido nordestino.

8.2 Potencialidades estruturais do Projeto São José III

No que se refere às potencialidades, destaca-se, inicialmente, a centralidade da segurança hídrica como eixo estruturante da política pública. A implantação de sistemas de abastecimento de água não apenas responde a uma demanda imediata das populações rurais, mas atua diretamente na mitigação da vulnerabilidade climática, ampliando a capacidade adaptativa dos territórios. Em regiões semiáridas, o acesso à água configura-se como condição básica para a reprodução social e produtiva, sendo elemento estruturante do desenvolvimento regional. Tal abordagem converge com a perspectiva de Sachs (2008), segundo a qual estratégias de desenvolvimento sustentável devem necessariamente considerar as especificidades ecológicas dos territórios, especialmente em contextos de escassez de recursos naturais.

Essa centralidade da água, no âmbito do Projeto São José, articula-se de forma consistente com o paradigma da convivência com o semiárido, ao priorizar soluções adaptativas e territorialmente adequadas, em contraposição às abordagens tradicionais de combate à seca. Estudos do IPEA (2017) e da FUNCME (2020) indicam que políticas voltadas à segurança hídrica têm impacto direto na redução da vulnerabilidade social e produtiva, contribuindo para a construção de sistemas mais resilientes. Nesse sentido, o

projeto demonstra alinhamento relevante com modelos contemporâneos de desenvolvimento sustentável, ao incorporar a variável ambiental como elemento estruturante da política pública.

Outra potencialidade significativa refere-se à integração entre diferentes dimensões da política, especialmente no que tange à articulação entre acesso à água, inclusão produtiva e fortalecimento institucional. Essa abordagem sistêmica evidencia um avanço em relação a modelos fragmentados de políticas públicas, ao reconhecer que o desenvolvimento territorial depende da interação entre múltiplos fatores. Conforme Cohen e Franco (2004), políticas públicas eficazes em contextos complexos são aquelas capazes de articular dimensões sociais, econômicas e institucionais de forma integrada, ampliando sua capacidade de gerar impactos estruturais.

Sob a perspectiva da sociedade de risco (Beck, 2010), essa integração pode ser compreendida como estratégia de gestão antecipatória de vulnerabilidades, na medida em que a política atua não apenas na mitigação de problemas existentes, mas na prevenção de riscos futuros. Ao promover simultaneamente acesso a recursos naturais, fortalecimento produtivo e organização social, o Projeto São José contribui para a construção de resiliência territorial, reduzindo a exposição das populações às oscilações climáticas e econômicas.

Na dimensão social, observa-se impacto relevante na ampliação das capacidades das populações beneficiárias, especialmente no que se refere ao acesso a serviços básicos e à qualificação produtiva. Essa dinâmica dialoga diretamente com a abordagem de Sen (2010), que compreende o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas. Nesse contexto, o acesso à água, ao saneamento e à assistência técnica não deve ser entendido apenas como provisão de bens, mas como ampliação das possibilidades de escolha e ação dos indivíduos, contribuindo para a autonomia das populações rurais.

Adicionalmente, o fortalecimento das organizações comunitárias emerge como elemento central da dimensão social, evidenciando a construção de capital social e institucional no território. Conforme Putnam (2000), a presença de redes associativas e mecanismos de cooperação fortalece a governança local e amplia a capacidade de implementação das políticas públicas. No caso do PSJ III, a participação das associações comunitárias na execução das ações contribui para a legitimidade da política e para sua sustentabilidade no longo prazo.

Na dimensão político-institucional, destaca-se a presença de uma governança multinível, envolvendo diferentes atores, como o Estado, organismos internacionais e comunidades locais. Esse arranjo institucional permite a mobilização de recursos técnicos e financeiros, além de incorporar mecanismos de monitoramento e avaliação que contribuem

para a transparência e a accountability. Conforme Pires e Gomide (2016), a capacidade estatal está diretamente associada à qualidade das instituições e à articulação entre diferentes níveis de governo, sendo esse um fator determinante para a efetividade das políticas públicas.

8.3 Fragilidades estruturais e limites da política pública

Apesar das potencialidades identificadas, a análise revela a persistência de fragilidades estruturais que limitam a efetividade do Projeto São José III, especialmente no que se refere à equidade territorial e à sustentabilidade de longo prazo. Uma das principais limitações diz respeito à heterogeneidade das capacidades organizativas das comunidades beneficiárias, o que resulta em assimetrias no acesso aos recursos da política. Comunidades com maior capital institucional tendem a acessar mais facilmente os instrumentos disponíveis, enquanto grupos mais vulneráveis enfrentam barreiras estruturais significativas.

Essa desigualdade de acesso compromete a dimensão distributiva da política pública, evidenciando a necessidade de estratégias diferenciadas que considerem as especificidades territoriais. Conforme Sen (2010), desigualdades de capacidade constituem um dos principais obstáculos ao desenvolvimento, uma vez que limitam o acesso efetivo às oportunidades disponíveis. Nesse sentido, a universalização formal das políticas não garante, por si só, equidade material, exigindo intervenções mais focalizadas.

Outra fragilidade relevante refere-se à dependência de financiamento externo, especialmente de organismos internacionais, o que limita a autonomia estatal e aumenta o risco de descontinuidade das ações. Em contextos de restrição fiscal, a sustentabilidade financeira da política torna-se incerta, comprometendo a continuidade dos investimentos. Conforme Evans (1995), a autonomia estatal é condição fundamental para a consolidação de políticas públicas estruturantes, sendo a dependência externa um fator de vulnerabilidade institucional.

Adicionalmente, a rotatividade de gestores públicos e a instabilidade administrativa constituem entraves à continuidade das ações, dificultando a consolidação de capacidades institucionais. Pires e Gomide (2016) destacam que a fragilidade da capacidade estatal está diretamente associada à descontinuidade administrativa, especialmente em políticas de longo prazo. Esse cenário evidencia a necessidade de fortalecimento institucional e de mecanismos que garantam maior estabilidade na gestão pública.

Outro ponto crítico refere-se à tensão entre tecnicidade e participação social, uma vez que a complexidade dos procedimentos administrativos pode limitar o acesso de grupos mais

vulneráveis à política. Embora existam mecanismos formais de participação, sua efetividade é condicionada por fatores como nível de organização social e capacidade técnica das comunidades. Conforme Fung (2006), a participação institucionalizada pode reproduzir desigualdades quando não considera as assimetrias existentes entre os atores envolvidos.

Na dimensão econômica, observa-se que a sustentabilidade dos empreendimentos produtivos ainda constitui um dos principais desafios da política. Muitos projetos apresentam elevada dependência de assistência técnica contínua e enfrentam dificuldades de inserção em mercados estruturados, o que limita a geração de renda no longo prazo. Conforme Sachs (2008), a sustentabilidade econômica é condição essencial para a consolidação de estratégias de desenvolvimento, sendo insuficiente a promoção de iniciativas produtivas sem a devida articulação com mercados e cadeias de valor.

8.4 Desafios estruturais e perspectivas de aprimoramento

A análise integrada das dimensões da sustentabilidade evidencia que as fragilidades identificadas não operam de forma isolada, mas estão interligadas, produzindo efeitos cumulativos sobre a política pública. Problemas na dimensão econômica repercutem diretamente na dimensão social, enquanto fragilidades institucionais impactam a capacidade de implementação das ações ambientais. Conforme Chacon e Nascimento (2020), a sustentabilidade depende do equilíbrio entre dimensões interdependentes, exigindo abordagens sistêmicas na formulação e avaliação das políticas públicas.

Nesse contexto, a temporalidade das políticas públicas emerge como elemento central, uma vez que a consolidação dos resultados do Projeto São José depende da continuidade das ações ao longo do tempo. Políticas de curto prazo tendem a apresentar impactos limitados em contextos de vulnerabilidade estrutural, sendo necessária a adoção de estratégias de longo prazo. Conforme North (1990), instituições estáveis são fundamentais para a promoção do desenvolvimento sustentável, especialmente em territórios marcados por fragilidades históricas.

Entre os caminhos de aprimoramento, destaca-se a necessidade de fortalecimento da dimensão econômica, por meio da ampliação do acesso a mercados, crédito e instrumentos de agregação de valor. A consolidação de cadeias produtivas sustentáveis é condição essencial para reduzir a dependência estatal e promover maior autonomia das comunidades beneficiárias. Além disso, a ampliação da assistência técnica contínua mostra-se fundamental para garantir a adaptação produtiva às condições do semiárido.

A inclusão de grupos historicamente marginalizados, como jovens e mulheres, também constitui desafio relevante, exigindo estratégias específicas de inserção produtiva e participação institucional. Conforme Sen (2010), o desenvolvimento sustentável depende da ampliação equitativa das capacidades, sendo a inclusão social elemento central para a efetividade das políticas públicas.

Ademais, a integração entre políticas públicas setoriais, como saúde, educação e infraestrutura, mostra-se fundamental para ampliar os impactos do Projeto São José. Intervenções isoladas tendem a apresentar menor efetividade, enquanto abordagens integradas permitem enfrentar de forma mais consistente as múltiplas dimensões da vulnerabilidade territorial. Nesse sentido, a consolidação de uma governança intersetorial constitui condição essencial para o fortalecimento da política pública.

8.5 Limitações da pesquisa

Por fim, cabe destacar que a presente pesquisa apresenta limitações inerentes à sua abordagem metodológica, especialmente em razão da predominância de fontes documentais. A ausência de dados primários restringe a captação de percepções diretas dos beneficiários, o que poderia ampliar a compreensão dos impactos sociais da política. Ademais, o recorte territorial específico limita a generalização dos resultados, ainda que não comprometa a consistência analítica do estudo, indicando, sobretudo, a necessidade de investigações futuras que aprofundem a análise empírica em diferentes contextos do semiárido brasileiro.

Não obstante as limitações apontadas, os resultados obtidos permitem compreender, de forma consistente, as múltiplas dimensões que atravessam a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional sustentável em contextos de elevada vulnerabilidade climática. A análise do Projeto São José III, à luz da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), evidencia tanto os avanços promovidos pela política pública quanto os desafios estruturais que ainda condicionam sua efetividade territorial e sua sustentabilidade no longo prazo. A partir dessas reflexões, passam-se às conclusões da pesquisa, nas quais são sistematizados os principais achados do estudo e suas contribuições para o debate acerca das políticas públicas, da sustentabilidade e do desenvolvimento regional no semiárido cearense.

9 CONCLUSÕES

A presente dissertação propôs-se a avaliar o Projeto São José III como política pública de desenvolvimento regional sustentável no Sertão dos Inhamuns, a partir da lente da Avaliação com Base na Sustentabilidade (ABS), partindo da premissa de que a vulnerabilidade climática no semiárido cearense não constitui um dado natural, mas uma construção histórica, social e institucionalmente produzida. Ao longo da análise, evidenciou-se que o desenvolvimento regional, em contextos de elevada vulnerabilidade socioambiental, exige a superação de abordagens reducionistas, sendo necessário compreendê-lo como processo multidimensional, territorializado e condicionado por estruturas históricas de desigualdade e por dinâmicas institucionais complexas.

Diante disso, conclui-se que o Projeto São José contribui de forma relevante para o desenvolvimento regional sustentável no Sertão dos Inhamuns, porém de maneira parcial, condicionada por limitações estruturais que restringem sua capacidade de promover transformações territoriais duradouras.

A reconstrução do legado histórico das políticas públicas no semiárido permitiu identificar a persistência de um padrão interventivo baseado na lógica do combate à seca, marcado por centralização decisória, tecnocratização e baixa aderência territorial. A emergência do paradigma da convivência com o semiárido representa, nesse sentido, uma inflexão epistemológica e política relevante, ao deslocar o foco da escassez para a adaptação, da dependência para a autonomia e da imposição técnica para a valorização dos saberes locais. O Projeto São José insere-se nesse processo como expressão concreta, ainda que incompleta, de um novo modelo de desenvolvimento territorial, mais sensível às especificidades ecológicas e sociais da região.

Os resultados evidenciam que o Projeto São José representa um avanço significativo no deslocamento do paradigma tradicional do combate à seca para a perspectiva da convivência com o semiárido, incorporando estratégias voltadas à segurança hídrica, ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção de dinâmicas produtivas mais compatíveis com as condições ecológicas da região. Sob essa perspectiva, a política demonstra aderência relevante ao paradigma da sustentabilidade, especialmente ao reconhecer a multidimensionalidade do desenvolvimento e a centralidade do território como espaço de articulação entre Estado, sociedade e natureza.

Contudo, a análise também revela que tais avanços coexistem com limitações estruturais que tensionam a efetividade da política pública. A persistência de assimetrias

territoriais, a fragmentação das ações, as fragilidades institucionais e a insuficiente integração entre as dimensões da sustentabilidade indicam que o Projeto São José, embora inovador em sua concepção, ainda enfrenta obstáculos para promover transformações estruturais duradouras. Em especial, observa-se que os resultados positivos tendem a se concentrar em determinadas iniciativas ou localidades, sem necessariamente se traduzirem em mudanças sistêmicas capazes de reduzir, de forma consistente, a vulnerabilidade climática e socioeconômica da região.

No plano ambiental, verificou-se que as ações implementadas contribuem para a mitigação de processos de degradação e para a ampliação da resiliência produtiva, mas ainda se mostram insuficientes diante da complexidade dos processos de desertificação e das pressões sobre os recursos naturais. Na dimensão social, o projeto evidencia avanços na inclusão produtiva e no fortalecimento comunitário, embora persistam limitações relacionadas à desigualdade de acesso e à continuidade das ações. No âmbito econômico, identificam-se impactos positivos na geração de renda e na dinamização produtiva, mas com desafios quanto à sustentabilidade de longo prazo dos empreendimentos apoiados. Já na dimensão político-institucional, embora haja esforços de fortalecimento da governança e da participação social, ainda se observam limitações na capacidade de articulação interinstitucional e na consolidação de arranjos territoriais mais robustos.

À luz do referencial teórico adotado, especialmente das contribuições de Sachs, Sen e Beck, bem como da concepção de Estado Socioambiental de Direito desenvolvida por Sarlet e Fensterseifer, evidencia-se que o desenvolvimento sustentável no semiárido exige mais do que a implementação de projetos ou programas isolados. Trata-se de um processo estrutural que demanda integração entre políticas públicas, fortalecimento institucional, participação social efetiva e reconhecimento das especificidades territoriais. Nesse sentido, o Projeto São José pode ser compreendido como instrumento relevante de concretização de direitos fundamentais, especialmente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito ao desenvolvimento, mas cuja efetividade depende da superação de entraves estruturais que extrapolam o próprio desenho da política.

Do ponto de vista jurídico-constitucional, a pesquisa reafirma que políticas públicas de desenvolvimento regional sustentável não se configuram como escolhas discricionárias do Estado, mas como deveres vinculados à realização dos objetivos fundamentais da República, notadamente a redução das desigualdades regionais e a promoção da justiça socioambiental. Assim, a avaliação do Projeto São José evidencia a necessidade de que tais políticas sejam continuamente aprimoradas, não apenas em termos de eficiência administrativa, mas

sobretudo quanto à sua capacidade de produzir transformações estruturais compatíveis com os princípios da sustentabilidade, da precaução e da equidade intergeracional.

A avaliação desenvolvida permite ainda evidenciar que a efetividade de políticas públicas territorializadas, como o Projeto São José, encontra-se diretamente condicionada à capacidade do Estado de articular diferentes escalas de governança e integrar ações setoriais em estratégias coerentes de desenvolvimento. Nesse sentido, a fragmentação institucional e a descontinuidade de políticas constituem entraves relevantes à consolidação de resultados duradouros, sobretudo em territórios marcados por elevada vulnerabilidade climática. A ausência de coordenação interinstitucional mais robusta limita o potencial transformador da política, restringindo seus impactos a iniciativas pontuais, ainda que relevantes, e dificultando a construção de uma trajetória consistente de desenvolvimento regional sustentável.

Sob outra perspectiva, os achados da pesquisa reforçam a importância da participação social como elemento estruturante da efetividade das políticas públicas. Embora o Projeto São José incorpore mecanismos participativos em seu desenho institucional, verifica-se que a profundidade e a qualidade dessa participação ainda variam significativamente entre os territórios. A participação, quando limitada a instâncias formais ou consultivas, tende a produzir efeitos restritos, não sendo suficiente para promover o empoderamento das comunidades e a construção de soluções sustentáveis.

Por fim, destaca-se que a sustentabilidade, enquanto princípio estruturante e horizonte normativo, exige uma abordagem que transcenda a lógica de projetos e programas isolados, demandando a construção de políticas públicas integradas, contínuas e orientadas por estratégias de longo prazo. A avaliação do Projeto São José demonstra que avanços importantes podem ser alcançados quando há alinhamento entre diretrizes institucionais, participação social e adequação territorial; contudo, também evidencia que tais avanços permanecem vulneráveis diante da ausência de políticas estruturantes mais amplas. Assim, a consolidação de um modelo de desenvolvimento regional sustentável no semiárido depende não apenas da qualificação de iniciativas existentes, mas da reconfiguração das bases institucionais e políticas que orientam a atuação estatal nesses territórios.

Nesse cenário, impõe-se a necessidade de aprofundamento de modelos avaliativos capazes de captar a complexidade das políticas públicas em contextos de vulnerabilidade climática, bem como o fortalecimento de estratégias institucionais orientadas por evidências, participação social qualificada e integração territorial.

Entre permanências históricas e possibilidades de transformação, o semiárido revela que o verdadeiro desafio do desenvolvimento não reside na natureza de seus limites, mas na

persistência das estruturas que insistem em reproduzi-los. Longe de configurar um território de ausência, o semiárido se afirma como espaço de possibilidades concretas, cuja realização depende, em grande medida, da forma como o Estado escolhe reconhecê-las ou, ao contrário, negligenciá-las. É, portanto, nesse campo de decisão política e compromisso institucional que se define o horizonte do desenvolvimento: não como superação das condições naturais, mas como capacidade de construir respostas justas, sustentáveis e territorialmente sensíveis às realidades que historicamente foram invisibilizadas.

REFERÊNCIAS

- AB'SÁBER, Aziz Nacib. **Os domínios de natureza no Brasil**: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.
- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. *In*: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (org.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Buenos Aires: Ciccus, 2006.
- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. Campinas: Unicamp, 1998.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1986.
- ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- ARRETCHE, Marta. Tendências recentes da avaliação de políticas públicas. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA). **Convivência com o Semiárido**: um novo paradigma para políticas públicas no Brasil. Recife: ASA, 2014. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br>. Acesso em: 12 dez. 2025.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA). **Convivência com o Semiárido brasileiro**: autonomia e protagonismo social. Recife: ASA, 2017. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br>. Acesso em: 12 dez. 2025.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO (ASA). **Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC)**: relatório institucional. Recife: ASA, 2018. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br>. Acesso em: 12 dez. 2025.
- AVRITZER, Leonardo. **Democracia e os espaços públicos no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- BACELAR, Tânia. **O novo mapa da desigualdade no Brasil**. Recife: Fundaj, 1999.
- BANCO MUNDIAL. **Implementation completion and results report – Ceará Rural Sustainable Development and Competitiveness Project (Projeto São José III)**. Washington, DC: World Bank, 2019. Disponível em: <https://documents.worldbank.org>. Acesso em: 12 dez. 2025.
- BANCO MUNDIAL. **Project appraisal document – Ceará Rural Sustainable Development and Competitiveness Project**. Washington, DC: World Bank, 2012. Disponível em: <https://documents.worldbank.org>. Acesso em: 12 dez. 2025.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

BOSELMMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: UNICAMP, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. **Diário Oficial da União**, de 30 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/12187.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. **Diário Oficial da União**, de 2 de setembro de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 abr. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, DF: MDR, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil)**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2007. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/arquivos/pan_brasil_portugues.pdf. Acesso em: 1 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708 / DF - DISTRITO FEDERAL. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, Brasília, DF, 04 jul. 2022. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 28 set. 2022. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur470395/false>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.540 MC / DF - DISTRITO FEDERAL. Relator: Ministro Celso de Mello, Brasília, DF, 01 set. 2005. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 03 fev. 2006. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur94859/false>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 627.189 / SP - São Paulo. Relator: Ministro Dias Toffoli, Brasília, DF, 08 jun. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, 03 abr. 2017. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur365602/false>. Acesso em: 06 fev. 2026.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAETANO, F. A. *et al.* Desertificação na região dos Inhamuns: análise dos fatores de pressão e vulnerabilidade socioambiental. **Revista Observatório da Desertificação**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 45-67, 2021.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Agrário. **Missão institucional**. Fortaleza: SDA, 2023. Disponível em: <https://www.sda.ce.gov.br/institucional/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Agrário. **Projeto São José III**: relatório de execução e resultados. Fortaleza: SDA, 2018.

CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Agrário. **Relatórios técnicos e operacionais do Projeto São José III (2012-2019)**. Fortaleza: SDA, 2019.

CEARÁ. Secretaria dos Recursos Hídricos. **Plano Estadual de Convivência com o Semiárido e Enfrentamento das Mudanças Climáticas**. Fortaleza: Governo do Estado do Ceará, 2016.

CHACON, Suely Salgueiro. **O sertanejo e o caminho das águas**: políticas públicas, modernidade e sustentabilidade no semiárido. Fortaleza: BNB, 2007.

CHACON, Suely Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do. Avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 1, n. 18, p. 62-87, 2020.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e construção democrática. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 95-110, 2004.

DELGADO, Guilherme Costa. **Do capital financeiro na agricultura ao agronegócio**. Porto Alegre: UFRGS, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias e políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FAVARETO, Arilson. **A abordagem territorial do desenvolvimento rural**: subsídios para o debate. Brasília: IICA, 2010.

FAVARETO, Arilson. As políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil em perspectiva. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 37-62, 2010.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The state of food and agriculture 2017**: leveraging food systems for inclusive rural transformation. Rome: FAO, 2017. Disponível em: <https://www.fao.org/publications>. Acesso em: 06 fev. 2026.

FUNDAÇÃO CEARENSE DE METEOROLOGIA E RECURSOS HÍDRICOS (FUNCEME). **Cenários climáticos e recursos hídricos para o Ceará**: estudos de vulnerabilidade e adaptação às mudanças climáticas. Fortaleza: FUNCEME, 2022. Disponível em: <https://www.funceme.br>. Acesso em: 1 jun. 2026.

FUNDAÇÃO CEARENSE DE METEOROLOGIA E RECURSOS HÍDRICOS (FUNCEME). **Relatório anual de monitoramento climático do Ceará**. Fortaleza: FUNCEME, 2019. Disponível em: <https://www.funceme.br>. Acesso em: 16 jun. 2026.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 06 fev. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <https://ivs.ipea.gov.br>. Acesso em: 06 fev. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas públicas e desenvolvimento rural no semiárido brasileiro**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 16 jun. 2026.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva: IPCC, 2023. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>. Acesso em: 1 jun. 2026.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIGOTTO, Raquel M. **Saúde e ambiente no Nordeste brasileiro**. Fortaleza: EdUECE, 2018.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang; WEDY, Gabriel; FENSTERSEIFER, Tiago. Litígios climáticos. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 12, n. 1, 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André. **Avaliação de políticas públicas**. Recife: UFPE, 2000.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Entre o combate à seca e a convivência com o semiárido**. Fortaleza: BNB, 2010.