

[HOME](#)

Do projeto à política: a proposta EMBRAPA/EMBRATER de 1982 na trajetória da convivência com o Semiárido

Este artigo se inscreve nas comemorações dos 50 anos da Embrapa Semiárido como uma contribuição à memória crítica da presença da instituição no território nordestino

12 DE JUNHO DE 2025





*Antonio Gomes Barbosa**

1. Introdução

Este artigo se inscreve nas comemorações dos 50 anos da [Embrapa Semiárido](#) como uma contribuição à memória crítica da presença da instituição no território nordestino. A partir da revisão da proposta elaborada por EMBRAPA e EMBRATER em 1982, busca-se compreender seu papel como marco técnico e institucional na trajetória das políticas públicas voltadas ao Semiárido brasileiro. Longe de constituir um documento isolado ou alheio aos processos históricos mais amplos, essa proposta antecipou diretrizes que seriam, anos mais tarde, apropriadas, reinterpretadas e resignificadas por redes sociotécnicas, organizações da sociedade civil, movimentos sociais, pelo próprio Estado brasileiro e pela Embrapa em seus ciclos institucionais mais recentes.

A análise aqui apresentada integra um esforço maior de reconstrução crítica da história das políticas públicas para o Semiárido, estabelecendo conexões entre a proposta de 1982 e outros três documentos fundamentais para a compreensão das transformações paradigmáticas na região. O plano do GTDN (1959), formulado sob a liderança de Celso Furtado, introduz a noção de planejamento regional a partir de uma lógica desenvolvimentista e centralizadora; o documento do Fórum Nordeste (1993), construído no contexto da redemocratização, propõe uma ruptura epistêmica com a lógica do combate à seca e valoriza os saberes locais; já a Declaração do Semiárido (1999), marco fundacional da [Articulação Semiárido Brasileiro \(ASA\)](#), afirma a convivência com o Semiárido como projeto político-pedagógico ancorado no protagonismo das populações rurais.

A comparação entre essas formulações revela não apenas continuidades e rupturas, mas sobretudo as disputas de sentido que marcaram quatro décadas de elaboração de políticas públicas para o Semiárido. Mais do que reconstituir uma trajetória institucional linear, este artigo propõe uma leitura situada das múltiplas vozes, tensionamentos e alianças que, ao longo do tempo, contribuíram para transformar o modo como se concebe a ciência, o território e a própria política na região semiárida do Brasil.

2. A proposta EMBRAPA/EMBRATER (1982)

Elaborada por EMBRAPA e EMBRATER em 1982, durante a vigência do regime militar brasileiro, a *Proposta de Implantação de Sistemas de Exploração de Propriedades Agrícolas para Assegurar a Convivência do Homem com a Seca* foi concebida como uma resposta técnico-institucional aos desafios estruturais impostos pela seca no Semiárido. Produzido em um contexto de gestão centralizada e de baixa participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas, o documento representa um momento de inflexão dentro da abordagem tecnocrática dominante, ao introduzir elementos que posteriormente viriam a fundamentar experiências mais democráticas e territorializadas de convivência com o Semiárido.

A proposta parte de um diagnóstico claro da vulnerabilidade das famílias agricultoras frente à irregularidade climática e à escassez de políticas estruturantes. Reconhece-se, ali, a necessidade de desenvolver sistemas produtivos integrados e adaptados às condições ecológicas locais, antecipando preocupações que ganhariam centralidade nas décadas seguintes. Apesar de manter-se ancorada em uma lógica vertical e estatal, sua formulação técnica sinaliza uma transição importante: do paradigma do enfrentamento da seca — historicamente baseado em grandes obras hídricas e ações emergenciais — para uma abordagem mais sistêmica, ancorada na estruturação de unidades produtivas familiares resilientes e na valorização de tecnologias apropriadas.

Do ponto de vista programático, o documento estabelecia metas ambiciosas. Propunha a implantação de 6.000 unidades produtivas adaptadas ao Semiárido, a criação de 1.440 propriedades demonstrativas como unidades-modelo, a capacitação de 1.000 técnicos e o atendimento direto ou indireto de cerca de 151.440 famílias. O modelo de ação estava organizado em três níveis articulados: o domiciliar (com hortas, cisternas, pomares e saneamento); o comunitário (com barreiros, poços e crédito grupal); e o institucional (com centros demonstrativos e formação contínua). O tempo previsto para execução era de cinco anos, com orçamento estimado em 45 milhões de dólares, valor expressivo para a época, voltado à infraestrutura, assistência técnica, capacitação e monitoramento.

Mesmo inscrita no marco de uma política tecnocrática, a proposta revela avanços conceituais relevantes. Reconhece a importância da diversificação produtiva, do uso de tecnologias adaptadas à realidade do Semiárido e da formação técnica territorializada. Mais do que um conjunto de metas operacionais, o documento antecipa uma nova racionalidade de intervenção no território, ainda que de forma embrionária e limitada por seu contexto político.

Nesse sentido, a proposta de 1982 ensaia também um deslocamento discursivo que não pode ser ignorado. A própria escolha do título — *convivência do homem com a seca* — marca uma ruptura simbólica inicial com a lógica do combate. Ainda atrelada ao vocabulário técnico e institucional da época, essa formulação sinaliza uma abertura semântica, uma inflexão conceitual que viria a ser aprofundada posteriormente por outros atores sociais. Esse processo não se deu de forma isolada: estava em

consonância com o que começavam a formular, em seus territórios, diversas organizações da sociedade civil do Semiárido, que experimentavam o uso da palavra “convivência” em suas práticas, narrativas e estratégias político-educativas.

Assim, a proposta deve ser compreendida não apenas como um marco técnico, mas também como uma referência na reconstrução das palavras e de seus significados. Foi, ao seu modo, uma semente institucional e discursiva — ainda imprecisa e incompleta — que, anos depois, floresceria em projetos político-pedagógicos mais amplos, profundamente enraizados no protagonismo das agricultoras e agricultores do Semiárido.

3. Três documentos paradigmáticos e a transição na política para o Semiárido

No esforço de analisar a transição de paradigmas na formulação das políticas públicas para o Semiárido, é essencial considerar três documentos fundamentais: o plano do GTDN (1959), o documento do Fórum Nordeste (1993) e a Declaração do Semiárido (1999). Esses marcos, junto ao documento de 1982, expressam diferentes racionalidades, temporalidades e disputas em torno da construção do Semiárido como território de políticas públicas e de direitos.

O plano elaborado pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 1959, sob a liderança de Celso Furtado, inscreve-se na tradição estruturalista da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). Identificava a pobreza nordestina como efeito de um processo histórico de marginalização econômica, defendendo a necessidade de uma intervenção estatal planejada para superar o subdesenvolvimento.

Suas propostas articulavam um diagnóstico estrutural das desigualdades regionais com estratégias voltadas à integração do Nordeste ao desenvolvimento nacional. O plano priorizava grandes investimentos em infraestrutura hídrica, energética e de transporte, o incentivo à industrialização regional com base em polos produtivos, uma reforma agrária moderada voltada à contenção de tensões sociais e à modernização da produção agrícola, além da ampliação da educação técnica e da qualificação da força de trabalho. Introduzia também o planejamento regional como instrumento de ação estatal contínua, resultando posteriormente na criação da SUDENE.

Ainda que inovador para seu tempo ao propor ações estruturantes de longo prazo, o PNDNE reproduzia a lógica centralizadora do Estado e a visão da população local como beneficiária passiva de políticas concebidas no centro do poder, com pouca ou nenhuma participação dos sujeitos territoriais na definição das prioridades.

Três décadas depois, o documento do Fórum Nordeste (1993) representou uma inflexão importante na trajetória das políticas públicas para o Semiárido. Elaborado no contexto da redemocratização e da emergência de novos atores sociais, consolidou uma crítica contundente à lógica do combate à seca, denunciando seu uso político e sua função de perpetuar relações clientelistas.

Embora ainda não utilizasse expressões como “agroecologia” ou “convivência com o Semiárido” — que seriam consolidadas mais tarde —, o documento já antecipava os fundamentos desses paradigmas ao propor um novo modelo de desenvolvimento para a região. Suas diretrizes baseavam-se na valorização dos saberes locais, na adaptação ecológica das práticas produtivas, na democratização do acesso à água, na educação contextualizada e na justiça ambiental.

Entre suas propostas centrais estavam: o reconhecimento das potencialidades do Semiárido; a rejeição ao assistencialismo; a defesa de tecnologias sociais apropriadas; a reorientação da técnica como instrumento de autonomia; a promoção de formas participativas de gestão das políticas públicas; e o fortalecimento da organização comunitária como base da transformação territorial.

Nesse novo marco, a seca deixava de ser tratada como causa da pobreza e passava a ser compreendida como fenômeno natural agravado pela ausência de políticas públicas adequadas. A técnica, por sua vez, deveria ser reapropriada pelas comunidades, guiada por seus modos de vida e transformada em ferramenta de emancipação e construção de alternativas sustentáveis. O documento do Fórum Nordeste, assim, foi um divisor de águas: resgatou a dignidade dos sujeitos do Semiárido e antecipou, com clareza política, as bases do paradigma que viria a ser consolidado nos anos seguintes pelas organizações da sociedade civil articuladas na ASA.

A Declaração do Semiárido, aprovada em 1999 por ocasião da fundação da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA), representou a consolidação de um novo paradigma político, ético e territorial para a região. Elaborado coletivamente por organizações da sociedade civil, movimentos sociais, sindicatos, igrejas e entidades de assessoria técnica, o documento marcou a ruptura definitiva com a lógica do combate à seca e afirmou, de maneira direta e propositiva, a convivência com o Semiárido como horizonte estratégico de transformação.

A Declaração reconhecia o Semiárido como um território historicamente marcado pela resistência de seus povos, dotado de diversidade ecológica e cultural, e rejeitava a noção de que a seca seria a responsável pela pobreza. Defendia, ao contrário, que a exclusão e a vulnerabilidade social resultavam da ausência de políticas públicas adequadas e da apropriação autoritária dos recursos naturais.

Entre suas propostas centrais estavam: o reconhecimento do direito humano à água e à alimentação; a valorização dos saberes das agricultoras e agricultores como produtores

de conhecimento; a adoção de tecnologias sociais de acesso à água; o fortalecimento da agroecologia como base produtiva; a democratização das políticas públicas com participação popular efetiva; e a reorganização das ações estatais a partir da realidade dos territórios.

A convivência com o Semiárido era apresentada como uma proposta política e pedagógica, profundamente enraizada nas práticas de base, que articulava autonomia, justiça hídrica, diversidade epistêmica e protagonismo dos sujeitos do campo. Mais do que uma simples carta de intenções, a Declaração tornou-se uma referência mobilizadora, orientando ações, programas e disputas institucionais ao longo das décadas seguintes, e estabelecendo um marco fundacional para a construção de políticas públicas estruturantes, sustentáveis e emancipadoras no Semiárido brasileiro.

Ao analisar em conjunto esses quatro documentos, percebe-se uma transformação profunda no campo político e epistemológico das políticas públicas para o Semiárido. Passa-se de uma racionalidade instrumental, centrada no Estado, para uma lógica territorializada, participativa e pluriepistêmica. Essa mudança tem implicações não apenas para a formulação de políticas, mas para a própria concepção de ciência, desenvolvimento e democracia nos territórios do Semiárido brasileiro.

4. Análise comparativa: racionalidades, rupturas e continuidades

Quando comparado à proposta EMBRAPA/EMBRATER de 1982, o plano do GTDN, elaborado em 1959, revela um contraste complementar. Enquanto o GTDN apresenta densidade estratégica e formula propostas de transformação estrutural do território, carece de instrumentos técnicos adaptados à realidade ecológica do Semiárido. Sua concepção centralizadora e modernizante não reconhecia a diversidade socioecológica da região nem incluía os sujeitos do território como agentes ativos. Já a proposta de 1982, embora tecnicamente mais sensível às particularidades do Semiárido, permanecia presa a uma lógica vertical e tecnocrática, típica do regime militar. Ambas as formulações expressam diferentes faces de uma mesma busca por alternativas ao paradigma do combate à seca, cada uma limitada por sua origem institucional e pelo contexto histórico em que foi produzida.

Ao analisarmos a formulação do documento do Fórum Nordeste, em 1993, é importante reconhecer, que a proposta de 1982 não apenas antecipou elementos técnicos posteriormente associados à convivência com o Semiárido, como também contribuiu diretamente para muitos dos princípios operacionais ali ensaiados – como a diversificação produtiva, a adaptação ecológica, o enfoque domiciliar-comunitário-institucional e a valorização da formação técnica no território – servindo de base empírica e metodológica para que os movimentos sociais pudessem reapropriá-los sob

uma nova racionalidade. O documento do Fórum Nordeste inova ao romper com ambas as formulações anteriores, introduz o papel ativo das comunidades como produtoras de conhecimento e da técnica como ferramenta de emancipação. Nesse sentido, opera uma inflexão política e epistemológica, reposicionando os sujeitos do território como protagonistas e abrindo espaço para a construção de uma política de base agroecológica e popular. Essa reinterpretação crítica se apoiou, em grande parte, da proposta de 1982, uma matriz técnica sobre a qual estruturou alternativas de base social.

Essa trajetória de reinterpretação e aprofundamento atinge um novo patamar com a Declaração do Semiárido, aprovada em 1999 por ocasião da fundação da ASA. A Declaração consolida a convivência com o Semiárido como um projeto político, pedagógico e territorial. Nela, a técnica, o território e a democracia deixam de ser categorias abstratas ou subordinadas ao saber técnico-científico hegemônico e passam a ser práticas enraizadas nas lutas concretas por água, autonomia e justiça ambiental. A convivência é apresentada como horizonte de transformação, ancorado na valorização dos saberes locais, na agroecologia e na atuação direta das populações do Semiárido como sujeitos de direitos e produtores de conhecimento.

Com isso, a proposta da EMBRAPA/EMBRATER de 1982 ocupa uma posição intermediária, mas estratégica: tecnicamente inovadora para seu tempo, forneceu insumos metodológicos e organizativos que foram mais tarde apropriados, resignificados e reterritorializados por redes como a Articulação Semiárido Brasileiro. Sua comparação com os demais documentos permite compreender a coexistência de racionalidades conflitantes e complementares ao longo de quatro décadas de formulação de políticas públicas no Semiárido brasileiro.

5. Considerações finais

A análise histórica dos documentos que marcaram a trajetória das políticas públicas no Semiárido brasileiro revela uma profunda transformação nos modos de conceber e intervir nesse território. Do plano do GTDN, que expressava uma racionalidade desenvolvimentista e tecnocrática, passando pela proposta técnico-institucional da EMBRAPA/EMBRATER de 1982, até as formulações de base popular do Fórum Nordeste (1993) e da Declaração do Semiárido (1999), delineia-se uma transição de paradigma: do combate à seca à convivência com o Semiárido.

No marco dos 50 anos da Embrapa Semiárido, este artigo propõe uma releitura crítica da proposta de 1982, não apenas como um documento técnico isolado, mas como uma das formulações que, ainda sob a lógica centralizadora da ditadura, antecipou elementos que mais tarde seriam apropriados e resignificados por sujeitos sociais e redes territoriais comprometidas com a construção de uma nova racionalidade. A diversificação produtiva, a valorização de tecnologias apropriadas, a estruturação por

níveis de ação e o reconhecimento da necessidade de formação técnica territorializada constituíram uma base importante para os programas e estratégias que seriam promovidos nas décadas seguintes.

Essa contribuição, no entanto, não se limita ao plano técnico-operacional. Ao incorporar a expressão “convivência com a seca” em seu título, a proposta de 1982 participa de um deslocamento discursivo mais amplo, que já se fazia sentir entre organizações da sociedade civil no Semiárido. Ainda que não rompesse com o paradigma dominante, o uso do termo sinaliza uma brecha semântica e uma antecipação de sentidos que seriam posteriormente apropriados, ampliados e politizados pelas redes territoriais. Assim, o documento pode ser visto também como um marco na reconstrução das palavras, antecipando a virada linguística e epistemológica que transformaria o próprio modo de nomear e imaginar o Semiárido.

Contudo, é de conhecimento público que a contribuição da Embrapa não se esgota nesse marco fundacional. Ao longo de cinco décadas, a atuação da Embrapa Semiárido se deu em meio a tensões, avanços e reconfigurações internas, refletindo os próprios embates presentes na sociedade brasileira. Por um lado, desenvolveu projetos de pesquisa participativa, aprofundou ações junto a comunidades, fortaleceu campos como a agroecologia institucional e contribuiu para consolidar espaços de articulação entre ciência e território. Por outro, também foi atravessada por disputas sobre os rumos de sua atuação, sobre o lugar da pesquisa pública e sobre o reconhecimento dos saberes dos povos do Semiárido.

Exemplo notável dessa ambivalência é o Semiárido Show, que, de um espaço de exposição de produtos voltados ao agronegócio, se tornou um dos principais fóruns de intercâmbio e coprodução de conhecimentos entre pesquisadores, agricultoras e agricultores, organizações da sociedade civil e instituições públicas. Nesses encontros, a ciência institucional encontra os saberes do campo, não como opostos, mas como linguagens que podem dialogar e gerar soluções mais eficazes, enraizadas e justas. A incorporação do Marco Referencial de Agroecologia pela Embrapa é um sinal concreto dessa inflexão, ainda em disputa, que aponta para a possibilidade de uma ciência pública comprometida com a transição ecológica e a justiça territorial.

Reconhecer essas contribuições, no entanto, não significa ignorar os limites ainda existentes. A convivência com o Semiárido permanece como horizonte em construção, que exige novas formulações, pactos e práticas colaborativas entre Estado, organizações da sociedade civil, universidades, institutos públicos de pesquisa e os próprios sujeitos dos territórios. O desafio não é apenas técnico, mas ético, político e epistemológico: avançar em políticas que reconheçam a diversidade de saberes, a centralidade da vida no campo e a urgência de respostas territoriais à crise climática, à desigualdade e à injustiça hídrica.

A proposta de 1982, portanto, deve ser compreendida como parte de uma genealogia em disputa — uma semente institucional que, apropriada e transformada por novos sujeitos e contextos, ajudou a semear alternativas. O futuro das políticas públicas no Semiárido dependerá da capacidade de transformar essa memória em potência, alimentando caminhos coletivos que façam da convivência com o Semiárido não apenas um paradigma técnico, mas um projeto civilizatório alternativo, plural e enraizado nos territórios.

Referências Bibliográficas

Acseirad, H. (2004). Justiça ambiental: a emergência de um novo campo de políticas públicas. In: Revista Estudos Avançados, 18(50), 185–204.

Altieri, M. A. (2002). Agroecologia: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora UFRGS.

Bispo dos Santos, A. (2015). Colonização, Quilombos: modos e significações. In: Revista O Social em Questão, 18(33), 117–132.

Bispo dos Santos, A. (2021). A terra dá, a terra quer. São Paulo: Elefante.

DUQUE, J. G. Alguns aspectos da ecologia do Nordeste e as lavouras xerófilas. Mossoró: Fundação Vingt-Un Rosado, 1996. (Coleção Mossoroense. Série B, n. 1352).

Escobar, A. (2005). Más allá del Tercer Mundo: globalización y diferencia. Bogotá: ICANH.

FÓRUM NORDESTE. Ações permanentes para o desenvolvimento do Nordeste semi-árido brasileiro: propostas da sociedade civil. Recife: Contag, 1993.

Furtado, C. (2009). Formação Econômica do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.

Gliessman, S. R. (2014). Agroecology: the ecology of sustainable food systems. 3ª ed. Boca Raton: CRC Press.

Haraway, D. (1991). Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature. New York: Routledge.

Herrero, Y. & Poma, A. (1999). Cultivar la vida: ecología y feminismo. Madrid: Talasa Ediciones.

Latour, B. (2000). Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: UNESP.

Leff, E. (2001). *Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder*. São Paulo: Cortez.

Marinho, R. (2020). *Política e seca no Brasil: uma história da indústria da seca*. Fortaleza: Fundação Astef.

Mies, M. & Shiva, V. (1993). *Ecofeminism*. Halifax: Fernwood Publications.

Porto-Gonçalves, C. W. (2006). *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Santos, B. de S. (2007). *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez.

SEMI-ÁRIDO brasileiro: convivência do homem com a seca. Implantação de sistemas de exploração de propriedades agrícolas: uma proposta de ação. Brasília, DF: EMBRAPA: EMBRATER, 1982. 239 pág. Disponível em: <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/146610/1/Documento-Covivencia.pdf>.

Acesso em: 8 de maio de 2025.

Silva, J. M. (2012). *A seca e o discurso da modernização do Semiárido: o legado da Sudene*. Recife: Editora Universitária da UFPE.

** Antonio Gomes Barbosa é sociólogo, coordenador do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2), do Programa Sementes do Semiárido e da Unidade PMEL do Projeto Sertão Vivo. Ações coordenadas pela Articulação Semiárido Brasileiro – ASA, em parcerias com o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), Fundação Banco do Brasil (FBB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA).*

Relacionadas