

Política estadual de convivência com o semiárido de Pernambuco: uma análise cognitiva de políticas

STATE POLICY OF COEXISTENCE WITH THE SEMIARID OF PERNAMBUCO: A COGNITIVE POLICY ANALYSIS

Gabriela Agra de Moura¹ , Brunna Carvalho Almeida Granja² 

O presente trabalho traz uma análise da Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco sob o referencial teórico-metodológico da Abordagem Cognitiva de Políticas. Foram discutidas as bases da Análise Cognitiva como um pressuposto da análise de políticas públicas que considera a importância do referencial cognitivo para que uma determinada política seja compreendida pelos seus atores e em sua dimensão normativa e instrumental. Além disso, foi discutido o paradigma de Convivência com o Semiárido. Para realizar tal análise, foram coletados documentos de políticas, leis estaduais e notícias dos três principais veículos impressos do estado (Jornal do Commercio, Folha de Pernambuco e Diário de Pernambuco). O conteúdo foi analisado sob a referência de Bardin (2004), onde foram verificados os discursos presentes tanto nos documentos, quanto nas falas das lideranças políticas locais. Após a investigação, perceberam-se nos documentos algumas divergências em relação ao paradigma da Convivência. Constatou-se também nas falas coletadas que os discursos a nível local, muitas vezes, mostram-se mais coerentes com o paradigma da Convivência do que o debate nacional a respeito do tema.

Palavras-chave: Abordagem cognitiva de políticas. Semiárido. Pernambuco. Convivência com o semiárido.

The present research intended to analyze the state policy of coexistence with the semi-arid of Pernambuco under the theoretical-methodological framework of the policy cognitive approach. The foundations of cognitive analysis were discussed as an assumption of public policy analysis that considers the importance of the cognitive framework for a given policy to be understood by its actors on its normative and instrumental dimension. Aside from that, the paradigm of coexistence with the semi-arid was discussed. In order to achieve that analysis, policy documents, state laws and news reports were collected from the state's three main media vehicles Jornal do Commercio, Folha de Pernambuco and Diário de Pernambuco. The content was analyzed, and were studied the discourses present both in the documents and in the speeches of the local political leaders. After this investigation, it was noticed some divergences in the documents regarding the paradigm of coexistence. It was also found in the collected speeches that the reasonings at local level are often more consistent with the paradigm of coexistence than the national debate on the subject.

Keywords: Cognitive Policy Analysis; Semi-arid; Pernambuco; Coexistence With the Semi-arid.

Autor correspondente:

Gabriela Agra de Moura

E-mail:

[gabrielaagra-
moura@gmail.com](mailto:gabrielaagra-moura@gmail.com)

Endereço: Endereço para correspondência: Rua do Progresso, 368, apt. 13, Boa Vista, Recife - PE, CEP 50070-095. Contato: (81) 99957-6885

Declaração de Interesses: Os autores certificam que não possuem implicação comercial ou associativa que represente conflito de interesses em relação ao manuscrito.

¹ Departamento de Ciências Administrativas (DCA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

² Departamento de Ciências Administrativas (DCA), Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

INTRODUÇÃO

O Semiárido é uma região que concentra cerca de 12% da população brasileira, distribuindo-se em 1.135 dos 5.561 municípios brasileiros. Delimitados por variáveis que expressam a aridez do clima a partir da mensuração das médias de precipitação pluviométrica anuais, ocorrência de déficits hídricos e o risco de ocorrência de secas, tais municípios demandam por políticas públicas com vista a solucionar as problemáticas que daí decorrem.

Em um cenário onde se encontram 22,5 milhões de pessoas, 60% dos municípios possuem Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) caracterizado como baixo ou muito baixo e todos possuem IDH inferior ao brasileiro, que é de 0,727. No tocante à renda, em 2010, nenhum município ali apresentava renda *per capita* igual ou superior à brasileira. É, portanto, uma região conhecida pelos seus elevados indicadores de pobreza, especialmente no meio rural, ao lado de profundas carências educacionais (INSA, 2016), o que justifica uma atenção não somente do poder público, mas de organizações da sociedade civil e, em especial, das universidades para problematizar questões que possam contribuir para a geração de novos padrões de desenvolvimento para a região.

Sobre essa região brasileira são comuns os estudos sobre aspectos como o mandonismo das elites e a cultura do favor político na gestão pública (LANNA, 1995; CREMONESE, 2006; AVRITZER, 2007; BURSZTYN; CHACON, 2011), denunciando uma resistência à mudança de padrões políticos históricos que estão profundamente associados aos atrasos econômicos e sociais. Todavia, um amplo processo de renovação da sociedade civil tem ocorrido no Semiárido desde a década de 1990, por meio de um movimento nacional mais amplo de surgimento de novos atores sociais (GOHN, 2004; BENTO, 2003), provocando uma inserção de novas formas de tratamento dos problemas regionais no debate sobre a ação pública no Semiárido.

Nesse âmbito, destaca-se a emergência, ao final dos anos 1990, de um coletivo articulado de organizações não governamentais oriundas de atuações históricas em várias partes do Nordeste formando o “Fórum Articulação no Semiárido Brasileiro - Asa Brasil”. A ASA (Articulação Semiárido Brasileiro) surge como fruto da ação coletiva protagonizada por agricultores e movimentos sociais e atualmente articula mais de mil organizações da sociedade civil, dentre estas destacam-se sindicatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais, associações de trabalhadores da agricultura familiar, cooperativas de produção, instituições sociais ligadas às igrejas católica e evangélicas, ONGs de desenvolvimento e ambientalistas. A articulação tem pautado importantes discussões sobre as políticas públicas na região, defendendo aquilo que chama de princípio da “Convivência com o Semiárido” (ASA, 2017). Em síntese, esse princípio defende a necessidade de considerar as particularidades da sociedade e da natureza no Semiárido como ponto de partida para a formulação de soluções apropriadas que visem ao desenvolvimento socioeconômico (ASA, 2010; SILVA, 2006).

Pernambuco apresenta uma área total de 98.930 Km², sendo 75% desse território referente à soma das Regiões Sertão e Agreste, onde está localizado o Polígono das Secas. O Estado possui 185

municípios, destes, 122 estão na região semiárida, o que justifica uma atenção do Estado (LIMA; GATTO, 2013). Todavia, somente em 2013, diante dos prejuízos da forte seca e da pressão da sociedade civil organizada, é criada, através da Lei nº 14.922, a Política Estadual de Convivência com o Semiárido. Promulgada em um contexto que denunciava um prejuízo de 1,5 bilhões de reais para o setor pecuário do estado, em virtude dos efeitos da estiagem, a lei incentiva implementar políticas nos municípios buscando a universalização do acesso à água, o monitoramento climático, a educação para a convivência com o Semiárido, a estruturação fundiária e a assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares (MEDEIROS, 2018).

A lógica da convivência emergente na lei adere ao discurso de protagonismo social da sociedade civil, contudo, segundo Sieber e Gomes (2016), ao analisarem o Plano municipal de Convivência com o Semiárido de um município do sertão pernambucano, identificaram que, na prática, os princípios de transformação social são submetidos à reprodução de velhas práticas de combate à seca, e que o paradigma de convivência nada mais é do que “um projeto político de modernização para o semiárido” (p. 226).

Considerando a problematização levantada por Sieber e Gomes (2016), esta pesquisa busca melhor compreender como a Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco vem sendo gestada. Para tanto, questiona-se: que paradigmas vêm sendo adotados pela Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco no desdobramento de suas políticas públicas?

Para responder a tal questionamento, baseou-se na Análise Cognitiva de Políticas Públicas – referencial analítico pautado nas sugestões de análise produzidas por Jobert e Muller (1987) – como referencial teórico-metodológico. De acordo com tal abordagem, cada política representa uma tentativa de resolver um problema da sociedade a partir de processos de decisão no qual participa certo número de atores. Uma política pública, portanto, é a expressão do poder público, construída a partir de um quadro normativo de ação, com bases em uma ordem local. A análise de políticas, assim, precisa levar em consideração o papel das ideias desenvolvidas pelos atores, as ideias em ação, o referencial (global e setorial) que fundamenta a política, bem como, seus mediadores (atores).

Considerando esse referencial, esta pesquisa traz como objetivo geral analisar os paradigmas adotados pela Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco, no desdobramento de suas políticas públicas. Para tanto, é necessário verificar e classificar os preceitos do paradigma de convivência com o semiárido; identificar e caracterizar a Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco e, por fim, analisar a Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco relacionando-a com os paradigmas de convivência com semiárido.

Para tanto, foram coletados documentos de políticas, leis estaduais e notícias dos três principais veículos impressos do estado (Jornal do Commercio, Folha de Pernambuco e Diário de Pernambuco) a fim de verificar se os discursos presentes tanto nos documentos, quanto nas falas dos líderes políticos locais condizem com o novo paradigma da Convivência do Semiárido.

Realizadas as primeiras análises, foi possível perceber nos documentos algumas divergências em relação ao paradigma da Convivência. Verificou-se também, nas falas coletadas, que o discurso, a nível nacional, apresenta-se, em sua maioria, diametralmente oposto ao que postula a teoria.

Por fim, considera-se uma temática de alta relevância social pois, ainda que seja bastante discutida em âmbito acadêmico, está longe de ser esgotada. Desde o final da década de 1990 o paradigma de combate à seca vem sendo criticado e a emergência de um novo – da convivência com semiárido – traz não somente outra tipologia, mas uma lógica pautada na democratização do acesso à terra e à água. Desde então organizações da sociedade civil vêm influenciando novas formas de ação nessas regiões, bem como, políticas públicas nacionais e estaduais, provocando novas relações entre Estado e Sociedade.

Em Pernambuco, a região semiárida corresponde a 75% de todo território, o que justifica a atenção e investimentos governamentais. Além disso, as pesquisas e publicações sobre as políticas de convivência com semiárido contribuem para a construção de uma nova narrativa sobre o tema e a problematização em relação aos limites e potencialidades de tais intervenções.

Seguindo a tendência de avanço, especialmente no contexto micro, no debate acerca do paradigma da Convivência, justifica-se a relevância deste estudo, uma vez que é necessário questionar se o discurso se encontra congruente com as práticas adotadas pelos órgãos governamentais. É imprescindível buscar compreender a realidade da região semiárida à luz da Convivência e como esse paradigma vem se manifestando no discurso político e legal.

Ainda, justifica-se essa pesquisa em razão do caráter pioneiro das políticas públicas em Pernambuco que, em 2013, foi o primeiro estado a ter uma política na forma de lei explicitamente pautada, ao menos em sua teoria, no paradigma emergente da Convivência com o Semiárido. Enquanto isso, outros estados ainda não apresentavam política pública voltada a esta temática. A razão de Pernambuco ter se adiantado neste debate se deve, em grande parte, ao fato da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) estar sediada no Recife e articulada com organizações locais da sociedade civil. Entretanto, apesar desse destaque, ainda é escassa a relação de trabalhos que abarcam a temática a partir de uma análise das políticas implementadas no âmbito local do semiárido pernambucano.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

ASPECTOS DA ABORDAGEM COGNITIVA

A partir da literatura revisada, pôde-se verificar que a análise de políticas públicas surge enquanto campo de estudo a partir dos inúmeros experimentos analíticos e organizacionais promovidos principalmente pelo governo dos Estados Unidos durante o período da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, a *policy analysis* foi formulada como um conjunto de dispositivos de pesquisa que visava buscar receitas para um “bom” governo, privilegiando a dimensão institucional e administrativa (MULLER; SUREL, 2002). Esses estudos foram, durante muito tempo, estruturados pela Abordagem

Sequencial popularizada em particular pelo trabalho do estadunidense Charles O. Jones. Em suma, este enfoque consiste em separar as políticas em uma série de etapas, permitindo acompanhar seu desenvolvimento: identificação do problema, desenvolvimento do programa, implementação do programa, avaliação do programa e término do programa.

Entretanto, a análise de políticas públicas foi progressivamente se distanciando desta orientação operacional e, na década de 1980, começaram a surgir as primeiras críticas a esses modelos lineares e à suas tendências tecnicistas. No final dos anos 1990, Pierre Muller, a partir de contribuições de correntes que destacam a importância concedida aos valores, às ideias e às representações no estudo das políticas, buscou sistematizar o que tem sido chamado Abordagem Cognitiva das políticas públicas. De acordo com tal abordagem, cada política representa uma tentativa de resolver um problema da sociedade a partir de processos de decisão no qual participa certo número de atores. Uma política pública é a expressão do poder público, constrói um quadro normativo de ação e constitui uma ordem local. A análise de políticas, assim, precisa levar em consideração o papel das ideias desenvolvidas pelos atores, as ideias em ação, o referencial (global e setorial) que fundamentam a política e os mediadores das políticas (atores).

Muller (2002) menciona pelo menos três contribuições formuladas separadamente: as noções de paradigma (Peter Hall), a *advocacy coalition* (Sabatier e Jenkins-Smith) e a noção de referencial Jobert e Muller (1987). Apesar das diferenças, tais modelos apresentam o ponto comum de incluir um questionamento, em nível macro, que visa esclarecer a influência exercida pelas normas sociais globais sobre os comportamentos sociais e sobre as políticas públicas. Com efeito, os três modelos repousam, fundamentalmente, sobre o papel essencial desempenhado por aquilo que se qualificará aqui como matrizes cognitivas e normativas. As três noções recobrem elementos análogos, ainda que seus recortes sejam diferentes.

Nesta pesquisa, adota-se a noção de referencial de Jobert e Muller (1987), que privilegia, dentre outros aspectos, a relação estabelecida entre o Estado e os grupos de representação social. Essa relação faz parte de uma complexa rede política que se expressa dialeticamente entre as determinações do global e do local influenciando um programa de ação, ou seja, a implementação de uma política pública. Esse referencial analítico está pautado nas sugestões de análise produzidas por Jobert e Muller (1987), que consideram que as demandas setoriais imprimem às políticas públicas os seus interesses, contudo, essa não é uma questão dada, pois, a atuação vitoriosa ou não desses grupos dependerá da sua organização e poder de pressão em uma dada conjuntura. Além disso, outra questão levantada pelos autores está naquilo que Azevedo (2004) aponta como a “dimensão ideológica” que é considerada nesse tipo de análise, visto que as problemáticas e, conseqüentemente, as soluções propostas dizem respeito às concepções políticas representadas por esses grupos.

Desta forma, como aponta Azevedo (2004), ao analisar as representações sociais impressas numa política pública, é importante considerar os referenciais normativos nela inserida, a partir da dimensão cognitiva, relacionada ao conhecimento técnico-científico, assim como, as representações sociais dos gestores públicos; da dimensão normativa, envolvendo as relações entre as políticas global

e local, seus valores e suas práticas culturais, que, determinarão a dimensão instrumental, indicando os meios com os quais a sociedade atuará nos espaços e, nos sentidos que orientam as relações entre os grupos sociais.

Uma vez que as políticas públicas são em si arenas de disputas políticas – desde a concepção, passando pela implementação até chegar à avaliação –, priorizou-se neste trabalho a escolha da Análise Cognitiva em detrimento de modelos tecnicistas e lineares. Esta abordagem dá condição para que o domínio das políticas públicas seja enxergado enquanto arena de conflito, entendendo o papel das ideologias e valores, sem, entretanto, excluir a influência de outros fatores como os institucionais, sociais e econômicos. É a partir dessa perspectiva que buscamos entender o papel desempenhado por valores, ideias, crenças e percepções de grupos de interesse na definição da Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco. Analisar através desta abordagem a quebra de paradigma em relação às políticas anteriores de Combate à Seca – que durante anos foram, e ainda são, instrumentos de manutenção de poder para uma elite política e econômica – é tarefa basilar na compreensão da disputa entre os diversos atores envolvidos.

O PARADIGMA DA CONVIVÊNCIA COM SEMIÁRIDO

O semiárido é uma região marcada e assolada por um complexo e contraditório cenário social e econômico. Julgamentos superficiais sobre o fenômeno da seca e interesses políticos locais conduziram à construção de explicações reducionistas dos problemas regionais como produtos de condições naturais adversas. É essa visão parcial do semiárido como a região das secas que levou à adoção de soluções fragmentadas e emergenciais, cujo núcleo gerador é o combate à seca e aos seus efeitos (SILVA, 2007). A frustração das políticas de combate à seca resultou em um desequilíbrio social, econômico e ambiental. É nesse contexto que o paradigma de Combate à Seca começa a entrar em crise e há a ascensão de movimentos de tomada de consciência por parte da sociedade civil que passa a se articular em sindicatos rurais, associações, cooperativas e organizações não governamentais.

A construção paradigmática da Convivência com o Semiárido vem sendo feita com base nas críticas ao atual padrão de desenvolvimento fundado na atividade predatória da natureza e de vidas humanas em benefício de minorias privilegiadas.

Posto isto, a formulação do pensamento do desenvolvimento sustentável é basilar para esta mudança de paradigma. Ignacy Sachs chama a atenção para a necessidade do “estabelecimento de um aproveitamento racional e ecologicamente sustentável da natureza em benefício das populações locais, levando-as a incorporar a preocupação com a conservação da biodiversidade aos seus próprios interesses, como um componente da estratégia de desenvolvimento” (2000, p. 53, apud SILVA, 2007, p. 476). Entretanto, é importante salientar que o significado do desenvolvimento sustentável, sob a ótica paradigmática da Convivência, não deve abrir espaço a interpretações que limitem o foco da sustentabilidade apenas à eficiência econômica no uso dos recursos naturais e que tampouco reduzam a “convivência com a semi-aridez” a uma questão técnica (SILVA, 2006).

A sustentabilidade nesse sentido deve promover o chamado “ecodesenvolvimento” que, segundo Ignacy Sachs (1986; 1993; 2000; 2004; apud SILVA, 2006, p. 219), é composto por cinco dimensões:

- I. Social, que corresponde à equidade na distribuição de renda e de bens;
- II. Econômica, que diz respeito à alocação e gerenciamento eficiente dos recursos, não orientada apenas pela rentabilidade empresarial;
- III. Ecológica, que trata do limite quanto ao uso de recursos naturais, assim como a redução dos resíduos e da poluição;
- IV. Territorial, acerca da configuração mais equilibrada entre os diversos espaços regionais;
- V. Cultural, que propõe a valorização de raízes endógenas e soluções locais.

A sustentabilidade do desenvolvimento vai, portanto, além de uma mera combinação das questões econômica e ecológica, abrangendo as esferas social, cultural e territorial. É a partir disso, que a perspectiva da Convivência deve prezar pela valorização do local, da diversidade cultural e da afirmação de identidades e territórios, uma vez que as questões e as soluções devam ser formuladas, antes de tudo, no próprio lugar, valorizando e resgatando os conhecimentos locais. Essa valorização dos saberes locais aponta como caminho uma educação contextualizada, na qual os processos de ensino e aprendizagem são adaptados ao que é vivenciado na realidade local.

O paradigma de Convivência enxerga como caminho para superação da pobreza a democratização do acesso a bens e serviços públicos fundamentais como educação, saúde, moradia, saneamento, assistência social e previdenciária e lazer. Além disso, é fundamental empreender mudanças nas atuais relações de dominação sociais, étnicas, de gênero e de geração. No que diz respeito à geração de trabalho e renda, é imprescindível que as iniciativas sejam pautadas na produção apropriada às condições geográficas do semiárido, assim como na inclusão, por meio do acesso aos meios necessários à produção.

Considerando a importância da Convivência com o Semiárido e o fato do Estado de Pernambuco apresentar 75% de seu território situado no polígono das secas, questiona-se: até que ponto as políticas públicas do setor refletem a discussão desse novo paradigma?

METODOLOGIA

MÉTODO DE PESQUISA

A abordagem utilizada nesta pesquisa é caracterizada como qualitativa. Acredita-se que a diferença entre métodos qualitativos e quantitativos são mais que diferenças entre estratégias de pesquisa e procedimentos de coleta de dados. Esses enfoques representam, fundamentalmente, diferentes referenciais epistemológicos para teorizar a natureza do conhecimento, a realidade social, e os procedimentos para se compreender esses fenômenos (FILSTEAD, 1979 apud DENZIN E LINCOLN, 2006). Esta escolha está baseada nos paradigmas que o pesquisador acredita ser coerente, pois a “pesquisa qualitativa é uma atividade que localiza o observador no mundo” (DENZIN; LINCOLN, 2006, p.17).

Quanto ao caráter, afirma-se que é exploratória descritiva. Exploratória, pois proporciona maior familiaridade com o problema, de forma a torná-lo mais explícito, e tem como principal objetivo o aprimoramento de ideias (GIL, 2007). Já o caráter descritivo se expressa, pois “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno” (GIL, 2007, p. 42).

COLETA DE DADOS

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa bibliográfica e documental, que, apesar de se assemelharem, apresentam suas peculiaridades. A pesquisa bibliográfica abarca livros, artigos, dissertações, teses, dentre outros materiais que constituem o arcabouço teórico e metodológico necessário à construção das etapas posteriores do trabalho. Já a pesquisa documental corresponde aos materiais que ainda não foram submetidos ao tratamento analítico, tais como notícias, documentos de órgãos públicos ou privados, leis, resoluções, etc.

Em relação à pesquisa bibliográfica, foram pesquisados artigos em bases de periódicos com as seguintes palavras chave: abordagem cognitiva de políticas, semiárido, políticas de convivência com semiárido. A busca possibilitou um arcabouço de materiais no que tange o campo de estudo da análise de políticas públicas (*policy analysis*) e, mais especificamente, a Abordagem Cognitiva, assim como em relação ao paradigma da Convivência com o Semiárido. Por conseguinte, os artigos válidos foram compilados e lidos. Dessa forma, foi possível sistematizar as informações para desenvolver atividades de redação introdutória.

Para desenvolver tal pesquisa foi utilizado o delineamento proposto por Gil (1991) nos seguintes pontos: identificação das fontes; obtenção do material; leituras; tomada de apontamentos; redação do trabalho. Ainda conforme Gil (1991), primeiramente, foi realizada uma leitura exploratória que pode ser comparada “à expedição de reconhecimento que fazem os exploradores de uma região desconhecida” (GIL, 1991, p.67). Posteriormente, deu-se a leitura seletiva, voltando ao material coletado para, finalmente, realizar a leitura analítica dos textos, ordenando as informações contidas nas fontes de forma a possibilitar possíveis respostas ao problema de pesquisa indicado.

No tangente à etapa da pesquisa documental, buscou-se documentos das políticas públicas em Pernambuco (o texto das leis que estabelecem o Plano Estadual de Mudanças Climáticas, o Plano Estadual de Convivência com o Semiárido e o Programa de Ação Estadual de Pernambuco para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca) e notícias em jornais de grande circulação do estado no período entre os anos de 2013 e 2018. O objetivo foi avaliar se o conteúdo presente nos documentos e nas falas dos representantes políticos locais está em consonância com os preceitos do paradigma de Convivência com o Semiárido.

No que diz respeito especificamente à coleta do material jornalístico, foram escolhidos os três maiores veículos impressos do estado: Jornal do Commercio, Folha de Pernambuco e Diário de Pernambuco. No processo de seleção do conteúdo dos jornais tomou-se como referencial a “Classificação Marques de Melo” dos gêneros jornalísticos que os divide em: informativo, opinativo, interpretativo,

diversional e utilitário. Para atender melhor aos objetivos de análise deste trabalho, a atenção foi dada apenas aos textos do gênero informativo cuja função é a vigilância social, sendo composto pelos seguintes formatos: notas, notícias, reportagens e entrevistas (MARQUES DE MELO, 2013).

Foram pesquisados nos sites dos jornais textos informativos datados entre os anos de 2013 e 2018 com as palavras-chave “seca” e “semiárido”, por meio dos mecanismos de busca, presentes nas versões *on-line* dos três veículos de comunicação. O único jornal que apresentou resultados de busca para todos os anos foi o Jornal do Commercio (JC). No caso do Diário de Pernambuco (DP), não foram encontrados resultados para os anos de 2013 e 2014. Já o site da Folha de Pernambuco foi o que apresentou uma quantidade mais escassa de resultados de pesquisa – as notícias do período de 2013 a 2016 apresentaram-se indisponíveis no mecanismo *on-line* de busca.

Do material coletado com as palavras-chave já citadas, obteve-se ao todo 246 notícias que foram organizadas por ano e veículo. Todavia, esse número foi reduzido após submetê-las a um filtro com o intuito de dar ênfase apenas àquelas de cunho político, econômico e social, que melhor atendem aos objetivos de investigação ao qual este trabalho se propõe.

ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados coletados por meio de pesquisa documental foi realizada através da análise de conteúdo. Essa técnica de análise consiste num processo de identificação, codificação e categorização dos dados, permitindo ao pesquisador fazer inferências de elementos importantes encontrados em textos.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações de uma pesquisa, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Essa análise permite o alcance de indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens (BARDIN, 2004, p. 37).

A organização da análise procede em três etapas sugeridas por Bardin (2004): a pré-análise, que comporta a organização do material coletado, juntamente com o referencial teórico escolhido pelo pesquisador que formará o *corpus* da pesquisa, a exploração do material (operação de codificação), na qual o material organizado constitui o corpo de documentos que será submetido à análise de forma aprofundada, para então ser iniciada a codificação e categorização dos dados constituídos no *corpus*.

A categorização foi executada tomando por base as dimensões da Abordagem Cognitiva: dimensão cognitiva, normativa e instrumental. Contudo, foi dada ênfase na dimensão cognitiva – que diz respeito ao paradigma da Convivência tendo as outras duas dimensões associadas à primeira. Por fim, o tratamento dos resultados foi realizado em relação ao conteúdo manifesto ou latente do material analisado (os documentos das políticas públicas e as notícias dos três maiores jornais do estado de Pernambuco).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Observando as dimensões cognitiva, normativa e instrumental, procedeu-se a análise preliminar de três documentos de políticas públicas alinhados ao paradigma de Convivência com o Semiárido na esfera estadual: o Plano Estadual de Mudanças Climáticas, o Plano Estadual de Convivência com o Semiárido e o Programa de Ação Estadual de Pernambuco para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE-PE). A partir destes referenciais, também foram examinadas as notícias veiculadas nas versões *on-line* dos três principais jornais do estado (Jornal do Commercio, Diário de Pernambuco e Folha de Pernambuco).

No tocante à dimensão cognitiva, que está relacionada ao conhecimento técnico-científico e às representações sociais dos gestores públicos, na análise foi observada a linha teórica seguida pelos documentos oficiais da política em Pernambuco.

Considerando ainda que a dimensão cognitiva privilegia, dentre outros aspectos, a relação estabelecida entre o Estado e os grupos sociais na defesa de políticas setoriais, foi percebida, na análise dos documentos, a concorrência entre o pensamento hegemônico – da seca como um fenômeno que limita a vida – e o novo paradigma da convivência. Nesse sentido, o enfrentamento entre diferentes paradigmas, está pautado nas sugestões de análise produzidas por Joubert e Muller (1987) que consideram as demandas setoriais como aquelas que imprimem às políticas públicas seus interesses, contudo, essa não é uma questão dada, pois a atuação vitoriosa ou não desses grupos dependerá da sua organização e poder de pressão numa dada conjuntura.

Em relação aos grupos que defendem a convivência com o Semiárido, tal disputa, em certa medida foi vitoriosa, ao passo que se instituiu nacionalmente os contornos de uma política, representada nas leis e normativas, o que dialoga com a dimensão instrumental – representada pelos instrumentos e medidas que colocarão em prática as ações de materialização da política.

A dimensão normativa considera as relações entre o ‘macro’ projeto de sociedade e o projeto da política local, que corresponde ao ‘micro’ contexto. Portanto, tal referencial representa a relação entre as políticas, os valores e as práticas sociais, ou seja, envolve as relações entre as políticas global e local, pois procura garantir os vínculos entre determinada política pública e o projeto global de sociedade em curso (AZEVEDO, 2004, 2011).

No tangente a este projeto global, não há, no debate internacional, nenhuma menção direta ao paradigma de Convivência com o Semiárido em si, porém é possível encontrar discussões acerca de temas e conceitos-chave — como, por exemplo, desenvolvimento sustentável, acesso à educação e serviços fundamentais, acesso à terra, segurança alimentar, geração de emprego e renda — imprescindíveis para a compreensão e aplicação de políticas públicas à luz desse enfoque.

A Organização das Nações Unidas (ONU) propõe, em sua Agenda 2030, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Apesar de todos os objetivos estarem intrinsecamente atrelados e correlacionados, pode-se destacar dentre eles alguns que se encontram mais alinhados ao paradigma,

pois trazem em suas respectivas descrições palavras-chave que indubitavelmente remetem às diretrizes básicas da Convivência. Destacam-se:

Quadro 1 - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

| | |
|-------------|--|
| Objetivo 2 | Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável |
| Objetivo 3 | Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades |
| Objetivo 4 | Assegurar a educação inclusiva, equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos |
| Objetivo 6 | Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos |
| Objetivo 7 | Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos |
| Objetivo 8 | Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos |
| Objetivo 12 | Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis |
| Objetivo 15 | Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade |

Fonte: Nações Unidas Brasil

Os oito objetivos acima relacionados dialogam com as dimensões apontadas por Sachs (1986; 1993; 2000; 2004) – (1) social, que correspondente à equidade na distribuição de renda e de bens; (2) econômica, que diz respeito à alocação e gerenciamento eficiente dos recursos, não orientada apenas pela rentabilidade empresarial; (3) ecológica, que trata do limite quanto ao uso de recursos naturais, assim como a redução dos resíduos e da poluição; (4) territorial, que trata da configuração mais equilibrada entre os diversos espaços regionais; (5) cultural, que propõe a valorização de raízes endógenas e soluções locais – e que estão na essência do paradigma de convivência.

Ainda na problematização da relação global-local, sobre a qual versa a dimensão normativa, observou-se que a ONU possui uma Convenção para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - UNCCD (sigla em Inglês), cujo Brasil, junto a outros 192 países, é signatário. A UNCCD é reconhecida como o instrumento fundamental para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável nas regiões áridas e semiáridas, que incluem as ASD brasileiras – Áreas Suscetíveis à Desertificação (Ministério do Meio Ambiente, 2019). E esta ação, portanto, contribui para a ratificação do novo paradigma que vem sendo defendido no Brasil.

Dentre os programas de ação efetivados pela Convenção, encontra-se o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN - BRASIL) de 2005, que serviu de diretriz para a criação a nível local do Programa de Ação Estadual de Pernambuco para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE - PE), de 2009. Entretanto, além deste documento, Pernambuco elabora um Plano Estadual de Convivência com o Semiárido (2013).

Apesar das discussões na ONU sobre desertificação representarem um grande avanço para o entendimento da problemática, ainda assim não lidam com as particularidades do Semiárido brasileiro. Foi a partir de setores da sociedade civil que vivem a realidade nacional que emergiu o novo paradigma de Convivência com o Semiárido, que passou a ser discutido na academia — e muitos já são os trabalhos publicados nesse sentido, todavia, a literatura produzida ainda é muito limitada ao território brasileiro. Muito ainda pode ser explorado, pois iniciativas da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) como o Programa 1 Milhão de Cisternas - P1MC, financiado pelo governo federal, consolida-se como referência para outras regiões do mundo, como é o caso da região do Sahel na África (ASA, 2018).

De acordo com o que estabelece a dimensão normativa – ao versar sobre os vínculos entre o projeto global de sociedade e a política local –, partiremos agora para a análise do Plano Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco. O intuito é observar como esta política pública local conversa com as diretrizes da ONU, que aqui representam o projeto global. O Plano Estadual de Convivência com o Semiárido é um marco para a condução das políticas públicas do setor e nele encontram-se um total de 18 ações divididas em emergenciais e estruturantes. Apresentamos cada uma delas no quadro a seguir.

Quadro 2 - Ações emergenciais e estruturantes

| Ações emergenciais | Ações estruturantes |
|--|---|
| Abastecimento de água | Adutora do Agreste |
| Programa Garantia Safra | Adutora do Pajeú |
| Programa Chapéu de Palha Estiagem | Outros Investimentos em Infraestrutura Hídrica |
| Palha de cana-de-açúcar | Programa Cisternas |
| Palha de Milho Forrageiro | Programa Pernambuco Mais Produtivo |
| Programa Venda Balcão Especial - Milho | Programa Territórios Produtivos |
| Programa Leite Para Todos | Poços Tubulares |
| PAA Especial Caprinos e Ovinos | Programa Água para Todos |
| | Crédito Emergencial |
| | Programas Terra Pronta e Distribuição de Sementes |

Fonte: Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária

Uma boa parte das ações (tanto estruturais, quanto emergenciais) é voltada à distribuição de água, comprometendo-se com a universalização do acesso às famílias em situação de vulnerabilidade social, nas comunidades rurais, através da implantação e ampliação de sistemas simplificados de abastecimento d'água. É o caso das ações: Abastecimento de Água, Adutora do Agreste, Adutora do Pajeú, Programa Cisternas, Poços Tubulares, Programa Água para Todos e outros investimentos em infraestrutura hídrica. Todas se encontram em consonância com o 6º objetivo de desenvolvimento sustentável da ONU — assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. Outras iniciativas, como o Programa Garantia Safra, o Programa Chapéu de Palha Estiagem e

o Crédito Emergencial, voltados à distribuição de renda para o desenvolvimento da agricultura familiar na região, alinham-se ao 8º objetivo (promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos). Além do mais a segurança alimentar pautada no desenvolvimento sustentável coloca-se como questão central, previsto no objetivo número 2 (acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável) e encontrado nos Programas Terra Pronta e Distribuição de Sementes e Programa Leite Para Todos.

Enquanto a dimensão normativa reforça a relação entre contextos macro e micro e projetos global e local, o Plano Estadual e os demais mecanismos legais das políticas públicas apenas por si só compõem a dimensão instrumental da análise cognitiva. Essa dimensão instrumental tem como conteúdo a dimensão cognitiva (técnica-científica), entretanto é representada apenas pelos instrumentos e medidas que implementarão as políticas públicas. Por isso, torna-se imprescindível a análise de tais instrumentos, e mais: a análise de seu conteúdo a fim de compreender as reais intenções de uma ação pública.

Nesse sentido, o Plano Estadual de Convivência com o Semiárido tem seu marco legal na lei nº 14.922, de 18 de março de 2013. É fundamental destacar a forte correlação entre esta política e os demais planos como o Programa de Ação Estadual de Pernambuco para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAE-PE) e o Plano Estadual de Mudanças Climáticas, como afirma em seu artigo 4º:

São instrumentos da Política Estadual de Convivência com o Semiárido:

- I - O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza - FECEP, criado pela Lei nº 12.523, de 30 de dezembro de 2003;
- II - A Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco, instituída pela Lei nº 14.090, de 17 de junho de 2010;
- III - A Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – instituída pela Lei nº 14.091, de 17 de junho de 2010;
- IV - O Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional, elaborado pela Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional - CAISAN-PE.

Posto isto, parte-se do princípio de que os discursos presentes nestes documentos devem estar, em tese, não apenas consonantes entre si, mas, sobretudo de acordo com os preceitos do novo paradigma de Convivência com o Semiárido, cujos elementos caracterizadores são diversos e articulam as diferentes esferas – social, econômica, ecológica, territorial e cultural – de intervenção na realidade. É a partir destes componentes basilares que se pode falar em educação contextualizada, valorização de povos e cultura, democratização do acesso a bens e serviços públicos fundamentais (educação, saúde, saneamento, água), acesso à terra, soberania e segurança alimentar e nutricional (Diretrizes para a Convivência com o Semiárido, 2013).

A Lei nº 14.922, de 18 de março de 2013, que institui a Política Estadual de Convivência com o Semiárido em Pernambuco, por exemplo, traz de forma esmiuçada esses elementos quando prevê em seu artigo 3º a universalização do acesso à água, educação contextualizada, estruturação fundiária, assim como assistência técnica e extensão rural.

Entretanto, apesar da linha teórica seguida por esses documentos, pode-se também perceber em seu conteúdo certas divergências em relação ao paradigma estudado. E aqui entra a dimensão cognitiva de análise que enfatiza a correlação entre o discurso presente nos documentos da política e a referência teórica seguida. No Plano Estadual de Mudanças Climáticas, essa divergência fica mais explícita quando no tópico 3 “Vulnerabilidades Ambientais do Estado”, é citado que o déficit hídrico – a seca – apresenta-se como “um fator limitante à vida e ao desenvolvimento” (Plano Estadual de Mudanças Climáticas, 2011). Essa perspectiva entra em choque com o paradigma da Convivência, pois, parte da premissa de que tal “fator limitante” se dá em razão do modelo de desenvolvimento implementado na região não ser (e nunca ter sido) compatível com a realidade semiárida e suas condições geográficas peculiares. Nos demais documentos, percebeu-se um alinhamento ao novo paradigma.

A segunda parte do material analisado foram as notícias dos três veículos de comunicação. Do total de 246 notícias, algumas chamam a atenção e merecem destaque já pelos seus respectivos títulos como se pode observar no quadro comparativo abaixo que ilustra a relação entre aquelas que trazem as palavras-chave “combate à seca” e “convivência”. A partir deste material buscamos assimilar como o conhecimento técnico-científico se relaciona com as representações sociais dos gestores públicos (dimensão cognitiva).

Quadro 3 - Comparativo dos títulos de notícias: ‘Combate à seca’ versus ‘Convivência’

| ‘Combate à seca’ | ‘Convivência’ |
|---|---|
| Ministro da Integração vai ao Congresso falar sobre combate à seca no Nordeste (Jornal do Commercio, 10 jun. 2015) | Programas de convivência com a seca não saem do papel (Jornal do Commercio, 15 abr. 2013) |
| Brasil pode avançar no combate à seca e à pobreza, diz especialista (Jornal do Commercio, 17 jun. 2015) | Governo do Estado torna permanente o Comitê Integrado de Convivência com a Estiagem (Jornal do Commercio, 11 mar. 2015) |
| Exército pontua ações de combate à seca no Nordeste (Diário de Pernambuco, 04 set. 2015) | Conhecimento e tecnologia fazem a diferença na convivência com a seca (Jornal do Commercio, 23 ago. 2015) |
| Em entrevista à Rádio Jornal, Paulo Câmara fala sobre investimentos no combate à seca (Jornal do Commercio, 13 nov. 2015) | Em Salgueiro, tecnologias ajudam na convivência com a seca (Jornal do Commercio, 29 ago. 2015) |
| Temer anunciará cerca de R\$ 755 mi para combate à seca (Jornal do Commercio, 26 dez. 2016) | |
| Programa de Cisternas no Sertão é considerado segunda iniciativa mais importante do mundo no combate à seca (Jornal do Commercio, 22 ago. 2017) | |

Apesar dos avanços no debate do paradigma da Convivência, percebe-se que a retórica do Combate ainda se encontra bastante impregnada no discurso adotado pelos grandes meios de comunicação. Outro ponto que convém destacar é que das seis matérias, cujos títulos fazem uso da palavra “combate”, apenas 1 aborda a política no âmbito local – todas as outras 5 são notícias acerca do governo federal. O que confirma a tendência à adesão do discurso do Combate no cenário nacional, reiterado no conteúdo dessas notícias.

A única matéria que trata do governo estadual (sob o título de “Em entrevista à Rádio Jornal, Paulo Câmara fala sobre investimentos no combate à seca”), ao ter seu conteúdo analisado, aponta que o discurso do Combate também pode ser resultado da falta de conhecimento dos profissionais do veículo de comunicação, tendo em vista a dissonância entre a notícia e a fala do gestor público. Apesar de ser utilizado o termo “combate” para o título da notícia, quando é analisada a citação direta da fala do governador do Estado, atesta-se que ele utiliza unicamente o termo ‘convivência’ em sua fala:

“Precisamos avançar muito na questão da convivência com o semiárido e com a estiagem. A Adutora do Agreste receberá água do Eixo Leste da Transposição do Rio São Francisco, que está com 80% de sua obra concluída. Isso quer dizer que devemos esperar, ainda, cerca de dois anos para a entrega do projeto. É muito tempo de espera e a previsão é de que 2016 seja um ano ainda mais seco que este ano. Por isso, estamos pensando em ações provisórias de convivência com a estiagem nesse período.” (Paulo Câmara, *Jornal do Commercio*, 13 nov. 2015)

Entretanto, do total de matérias presentes no Quadro 3, esta foi a única a apresentar uma fala direta de um líder político local. O restante das notícias traz apenas falas citadas indiretamente, ou seja, inevitavelmente enviesadas pelo próprio jornalista, que, como no caso da matéria de Paulo Câmara, pode acabar não estando em consonância com o discurso do político.

Na matéria cujo título corresponde a “Brasil pode avançar no combate à seca e à pobreza, diz especialista”, é trazida a fala de Antônio Magalhães, ex-presidente do Comitê Científico da Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (UNCCD), da qual o Brasil é signatário, e podemos perceber o quanto seu discurso encontra-se desalinhado ao paradigma da convivência.

“A história do combate à seca está muito centrada no combate à miséria na Região Nordeste. Ao longo de um século, as frentes de trabalho do governo na região conseguiram criar infraestrutura de abastecimento de água e oportunidades de trabalho que aumentaram gradativamente a renda no semiárido. E, atualmente, apesar de não ser específico para a seca, o Bolsa Família, ao distribuir renda, também cumpre esse papel de garantir o mínimo para as famílias da região.” (Antônio Magalhães, *Jornal do Commercio*, 17 jun. 2015)

Já na notícia de título “Programa de Cisternas no Sertão é considerado segunda iniciativa mais importante do mundo no combate à seca” é trazida uma visão do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) atrelado ao velho paradigma do combate à seca. O P1MC é uma iniciativa da Articulação Semiárido Brasileiro (ASA) financiada pelo governo federal. Todavia, a ASA, ao definir os objetivos do programa, adota o tempo todo o discurso da convivência.

Analisando a segunda coluna do quadro, correspondente aos títulos em que o termo “convivência” é empregado, nota-se que todas as notícias tratam de temáticas locais – ligadas tanto à esfera estadual, quanto às municipais. Com isso, pode-se inferir sobre a autenticidade das políticas de convivência com o Semiárido cujas soluções estão relacionadas à realidade local, mesmo que havendo um espelhamento em relação às políticas nacionais e às orientações da Convenção para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – UNCCD. Contudo, é perceptível que, se para o poder público esse paradigma tenha sido pausado e, de certa forma assimilado, ao menos em seu discurso (documentos da política e fala do gestor), a compreensão do paradigma de convivência ainda precisa ser apropriada pela sociedade de forma geral, principalmente, pelos veículos de comunicação.

Mesmo que empregando a nomenclatura condizente ao paradigma da Convivência, ainda assim o fazem de maneira inadequada, pois o que descortinam todos os títulos da segunda coluna do Quadro 3 é que se fala muito de “convivência com a seca”, um termo que não convém ser utilizado. “Seca”, como afirma Schistek (2013), possui um atributo negativo, atrelado ao sofrimento e a falta de recursos. A nomenclatura correta correspondente ao que postula o novo paradigma e que deve ser empregada, portanto, é indubitavelmente “convivência com o semiárido”, sem alterar ou substituir nenhuma das palavras que a compõem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresentou como objetivo geral analisar os paradigmas adotados pela Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco, no desdobramento de suas políticas públicas. Para tanto, buscou-se verificar e classificar os preceitos do paradigma de convivência com o semiárido, que foi desenvolvido no referencial teórico, trazendo as dimensões apontadas por Sachs (1986; 1993; 2000; 2004) – social, econômica, ecológica, territorial e cultural – pois, propõem a valorização de raízes endógenas e soluções locais e estão na essência do paradigma da convivência.

Buscou-se ainda identificar e caracterizar a Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco, o que foi realizado através do estudo desses instrumentos normativos da política pública, relacionando-os com as discussões no âmbito nacional e internacional.

Já a análise da Política Estadual de Convivência com o Semiárido de Pernambuco relacionando-a com os paradigmas de convivência com semiárido foi realizada em toda a discussão tomando por base as dimensões cognitiva, instrumental e normativa da abordagem de análise.

A partir da discussão realizada foi possível identificar que, internacionalmente, apesar de não tratar especificamente da convivência com o semiárido, a Convenção para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - UNCCD (sigla em Inglês) constitui-se como um importante referencial para nortear as políticas de convivência com semiárido no Brasil. Além disso, o novo paradigma trazido pela sociedade civil, representado pela ASA encontra consonância numa discussão global, podendo facilitar o entendimento de suas propostas numa esfera mais ampla da sociedade.

Partindo para o âmbito nacional, foram encontrados registros de políticas de referência internacional como o Programa 1 Milhão de Cisternas - P1MC, financiado pelo governo federal. Vale salientar que, apesar do financiamento público, a ação foi coordenada pela sociedade civil, representada pela ASA, mostrando a importância da sociedade na condução de um novo paradigma.

No tocante ao contexto local, observou-se que, ao menos nos textos da política, há aproximações em relação ao paradigma da convivência. Somente no Plano Estadual de Mudanças Climáticas, fica explícita a divergência quando é citado que o déficit hídrico – a seca – apresenta-se como “um fator limitante à vida e ao desenvolvimento”, questão que é vencida pelo paradigma da convivência.

Ao analisar como essa política é apresentada à população, verificou-se que apesar da temática estar presente há seis anos, os veículos de comunicação ainda não se apropriaram do novo paradigma, o que dificulta o entendimento da sociedade em relação à superação da ideia de combate à seca.

Por fim, discutir sobre políticas de Convivência num país onde cerca de 12% da população está inserida nesse contexto é de fundamental importância. Somente em Pernambuco, a região semiárida corresponde a 75% de seu território, o que justifica o investimento de pesquisas para que pensem intervenções na região. Além disso, faz-se necessária a atenção e investimentos governamentais.

As pesquisas e publicações sobre as políticas de convivência com semiárido podem contribuir para a consolidação do novo paradigma, identificando seus limites e potencialidades. É nesse ponto que se buscou observar como os textos da política (documentos, leis) e as notícias estão dialogando com o paradigma inserido na sociedade, desde a década de 1990.

E, a partir das investigações, percebeu-se nos documentos das políticas do estado de Pernambuco poucas divergências em relação à Convivência com Semiárido. Constatou-se, por outro lado, um discurso diametralmente oposto ao que postula o novo paradigma, nas notícias veiculadas sobre a política.

Esse não foi o objetivo deste trabalho, mas, conclui-se com uma nova questão que suscitará em novo esforço investigativo: até que ponto as políticas de convivência no estado de Pernambuco são realmente implementadas a partir do novo paradigma?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, Jackeline A. de; NETO, José R. C. Uma discussão sobre a possibilidade da criação institucional e sinergia entre Estado e sociedade: o caso do P1MC no Semiárido brasileiro. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, jul. 2016.
- ANDRADE, Jailton dos S. **Pedagogia da alternância e a convivência com o semiárido**: as comunidades tradicionais de fundo de pasto. 2016. 160 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo.
- ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO – ASA. **Brasileiros e senegaleses juntos pela convivência com o Semiárido**. 2018. Disponível em: <https://www.asabrasil.org.br/noticias?artigo_id=10719/>. Acesso em: 20 de mai. de 2019.

ARTICULAÇÃO SEMIÁRIDO BRASILEIRO – ASA. **Comitiva africana atesta que nem só de tecnologias se faz a Convivência com o Semiárido**. 2019. Disponível em: <<http://www.asabrasil.org.br/26-noticias/ultimas-noticias/10777-comitiva-africana-atesta-que-nem-so-de-tecnologias-se-faz-a-convivencia-com-o-semiarido>>. Acesso em: 20 de mai. de 2019.

AZEVEDO, Janete. M. L. **A educação como política pública**. 3ª edição. Campinas: Autores Associados, 2004.

CARVALHO, Luzineide D. Os saberes tecidos no contexto: a vertente educativa da Convivência com o Semiárido fundamentando novas práticas e metodologias pautadas na contextualização. *In*: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO DO CAMPO E CONTEMPORANEIDADE, 3., 2012, Salvador. **Resumos do III Seminário de Educação do Campo e Contemporaneidade**. Salvador: UFBA, 2012, p. 1-16.

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares. **Diretrizes para a convivência com o semiárido**: uma contribuição da sociedade civil para a construção de políticas públicas. Recife: 2013.

SCHISTEK, Haroldo. O semiárido brasileiro: uma região mal compreendida. *In*: CONTI, Irio Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar (Org.). **Convivência com o Semiárido Brasileiro**: Autonomia e Protagonismo Social. Brasília: Editora IABS, 2013, p. 41-53. Disponível em: <<https://www.asabrasil.org.br/images/UserFiles/File/convivenciacomosemiaridobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CUNHA, Andrews R. B. de A.; SANTOS, Ana Paula S. dos; PEREZ-MARIN, Aldrin Marn (Org.). **Educação contextualizada para a convivência com o semiárido brasileiro**: debates atuais e estudos de caso. Campina Grande: Instituto Nacional do Semiárido, 2014.

DUARTE, Francisco R.; MIRANDA, José G. V. O Geoparque Araripe como pólo difusor do conhecimento no semiárido nordestino. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 1, n. 2, p. 249-265, jul./dez. 2011.

ESTÉVEZ, Alejandro M.; ESPER, Susana C. Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras. **Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones en Administración Pública**, Buenos Aires, n. 1.

FRANÇA, Damiana de M. C.; FARENZENA, Nalú. As ideias e a análise de políticas públicas de educação para a população do campo: um olhar a partir da abordagem cognitiva. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 39, p. 131-146, jan./abr. 2016.

JOBERT, Bruno. Une approche dialectique des politiques publiques: l'héritage de l'État en action. **Pôle Sud**, n. 21, p. 43-54, nov. 2004.

JOBERT, Bruno; VERDEJO, Inés P. De l'hégémonie néolibérale au référentiel universaliste: la contribution des mouvements étudiants chiliens (2006-2013). **Droit et société**, n. 96, p. 339-358, 2017.

KOLLING, Edgar Jorge; CERIOLI, Paulo Ricardo; CALDART, Roseli Salete (Org.). **Educação do Campo**: identidade e políticas públicas. Brasília: Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo, 2002.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos S.; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. *In*: BALLS, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. Cap. 6, p. 143-172.

MARQUES DE MELO, José. A natureza dos gêneros e formatos jornalísticos. *In*: SEIXAS, Lia; PINHEIRO, Najara F. **Gêneros: um diálogo entre Comunicação e Linguística**. Florianópolis: Insular, 2013. Cap. 1, p. 19-38.

MARTÍNEZ CORAL, Patrícia E. Dimensión cognitiva de las políticas públicas: un escenario de calibración de expectativas y relaciones de poder entre actores políticos. **Panorama**, Bogotá, v. 9, n. 20.

MATTOS, Beatriz Helena O. de M. **Educação do campo e práticas educativas de convivência com o semiárido: a escola Família Agrícola Dom Fragoso**. 2010. 246 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

MEDEIROS, Wellma K. B. de; MEDEIROS, Wellyda I. B. de; BRITO, Mariana C. D. de. Desafios e possibilidades da educação contextualizada: reflexões acerca da convivência com o semiárido. **Revista Includere**, v. 3, n. 1, p. 437-446, 2017.

MENEZES, Ana Célia S. **Educação do campo no semiárido, como política pública: um desafio à articulação local dos movimentos sociais**. 2017. 280 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

MENEZES, Ana Célia S.; MESQUITA, Edineide J.; SILVA, Maria do Socorro. Educação do Campo no Semiárido: reflexões teóricas a partir do princípio da autonomia e da liberdade em Paulo Freire. In: Colóquio Internacional Paulo Freire, 9., 2016, Recife. **Resumos do IX Colóquio Internacional Paulo Freire**. Recife: Centro Paulo Freire, 2016, p. 1-12.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **A Convenção – UNCCD: Histórico**. 2019. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/combate-a-desertificacao/convencao-da-onu/historico.html>>. Acesso em: 25 mai. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/_arquivos/pan_brasil_portugues.pdf>. Acesso em: 24 mai. 2019.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Relatório Nacional Voluntário sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Brasil: Organização das Nações Unidas, 2017. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/15801Brazil_Portuguese.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2019.

MOLINA, Mônica C.; JESUS, Sônia Meire S. A. de (Org.). **Contribuições para a construção de um projeto de Educação do Campo**. Brasília: Articulação Nacional Por Uma Educação do Campo, 2004.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. Teorias da ação pública: novas abordagens. Tradução: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. In: _____. **A Análise das Políticas Públicas**. Pelotas: Educat, 2002. p. 30-50.

MULLER, Pierre. La producción de las políticas públicas. **INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales**, Bogotá, n. 12, p. 65-75, jul./dec. 1998.

MUÑOZ, Norma; LUKIC, Melina R. Estudiar las Políticas Públicas desde Múltiples Perspectivas: Ideas, Actores e Instituciones. **Revista Políticas Públicas**, v. 8, n. 2, 2015.

MUYLAERT, Camila J. *et al.* Entrevistas narrativas: um importante recurso em pesquisa qualitativa. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 48, n. 2, p. 193-199, dez. 2014.

NETO, José R. C.; ANDRADE, Jackeline A. de; MARINHEIRO, José E. M. (Des)Conexões Estado-Sociedade no Brasil: Um Estudo Sobre a Experiência de Construção de Cisternas no Semiárido. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 4, p. 286-300, out./dez. 2017.

PERNAMBUCO (Estado). **Lei nº 14.922, de 18 de março de 2013**. Institui a Política Estadual de Convivência com o Semiárido. Recife: Assembleia Legislativa do Estado Pernambuco, 2013. Disponível em: <<https://legis.alepe.pe.gov.br/Paginas/texto.aspx?tiponorma=1&numero=14922&complemento=0&ano=2013&tipo=&url=>>>. Acesso em: 15 mai. 2019.

RESAB – Rede de Educação do Semi-árido Brasileiro. **Diretrizes de Educação para a Convivência com o Semi-árido Brasileiro**. Juazeiro: Selo Editorial RESB.

SANTOS, Thiago A. **Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA Brasil): A convivência com o semi-árido e a construção de um regionalismo de resistência**. 2015. 232 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS JÚNIOR, José Amilton *et al.* Uso racional da água: ações interdisciplinares em escola rural do semiárido brasileiro. **Ambi-Agua**, Taubaté, v. 8, n. 1, p. 263-271, 2013.

SECRETARIA DE AGRICULTURA E REFORMA AGRÁRIA. **Plano Estadual de Convivência com o Semiárido**. Recife: Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária – SARA, 2014.

SECRETARIA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE. **Programa de Ação Estadual de Pernambuco para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE-PE**. Recife: Cepe, 2009.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE. **Plano Estadual de Mudanças Climáticas**. Recife: Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS, 2011.

SIEBER, Shana S. **Entre novos paradigmas e velhas práticas**: a convivência com o semiárido na agricultura familiar do sertão de Pernambuco. 2016. 335 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Centro de Humanidades, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande.

SIEBER, Shana S.; GOMES, Ramonildes A. O plano municipal de convivência com o Semiárido como instrumento discursivo: um estudo de caso no sertão de Pernambuco, Brasil. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v.7, edição especial, p. 226-238, dez. 2016.

SILVA, Roberto M. A. da. Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido: políticas públicas e transição paradigmática. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 3, p. 466-485, jul./set. 2007.

SILVA, Roberto M. A. **Entre o Combate à Seca e a Convivência com o Semi-Árido**: transições paradigmáticas e sustentabilidade do desenvolvimento. 2006. 298 p. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA, Adelaide P. da; DANTAS, Diego N.; BUENO, Rovilson José. Construindo a educação para a convivência com o semiárido. **Revista OKARA: Geografia em debate**, João Pessoa, v.3, n.1, p. 108-127, 2009.

SILVA, Maria Sueleuda P. da; LIMA, Elmo de Souza. **A educação do campo como estratégia de convivência com o semiárido**.

SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas. **Estudios Políticos**, Medellín, n. 33, p. 41-65, jul/dez. 2008.

Recebido: 21 de dezembro de 2019

Versão Final: 29 de junho 2022

Aprovado: 25 de março de 2022

i

i



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.