



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**

**GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL DAS AÇÕES DE
COMBATE À DESERTIFICAÇÃO: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE
AVALIAÇÃO**

ANDRÉ PAULO DE BARROS

CAMPINA GRANDE-PB,
DEZEMBRO/2015.

ANDRÉ PAULO DE BARROS

**GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL DAS AÇÕES DE
COMBATE À DESERTIFICAÇÃO: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE
AVALIAÇÃO**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais como requisito para obtenção do grau de Doutor em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Área de Concentração: Sociedade e Recursos Naturais Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Sustentabilidade e Competitividade.

Orientador: Dr. Marx Prestes Barbosa.

CAMPINA GRANDE-PB,
DEZEMBRO/2015.

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG

B277g Barros, André Paulo de.
Governança e sustentabilidade institucional das ações de combate à desertificação : uma proposta metodológica de avaliação / André Paulo de Barros. – Campina Grande, 2015.

143 f. il. : color.

Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais, 2015.

"Orientação: Prof. Dr. Marx Prestes Barbosa".

Referências.

1. Governança - Meio Ambiente. 2. Sustentabilidade Institucional. 3. Desertificação - Combate. 4. Metodologia de Avaliação. I. Barbosa, Marx Prestes. II. Título.

CDU 502.13(043)

ANDRÉ PAULO DE BARROS

GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE DAS AÇÕES DE COMBATE À
DESERTIFICAÇÃO: UMA PROPOSTA METODOLÓGICA DE AVALIAÇÃO.

APROVADA EM: 18/02/2016

BANCA EXAMINADORA

Marx Prestes Barbosa

Dr. MARX PRESTES BARBOSA

Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Vera Lúcia Antunes de Lima

Dra. VERA LÚCIA ANTUNES DE LIMA

Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Sérgio Murilo dos Santos Araújo

Dr. SÉRGIO MURILO DOS SANTOS ARAÚJO

Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

João Miguel de Moraes Neto

Dr. JOÃO MIGUEL DE MORAES NETO

Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Maria de Fátima Fernandes

Dra. MARIA DE FATIMA FERNANDES

Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Características principais da governança impostas no Novo Gerencialismo Público	26
Figura 2 - Relação entre os três tipos de governança	33
Figura 3 - Níveis de desenvolvimento institucional da política pública	35
Figura 4- Sinergia dos elementos institucionais da política pública	37
Figura 5 – Ciclo da Análise da Sustentabilidade Institucional da Política Pública.....	39
Figura 6 - Elementos da governança – ciclo de qualificação da participação	43
Figura 7 – Interface do software MACBETH na ordenação e ponderação dos critérios relacionados ao desenvolvimento institucional.....	47
Figura 8 - Interface do software MACBETH na ordenação e ponderação dos critérios relacionados à governança.....	48
Figura 9 – Categorias de desempenho de Sustentabilidade Institucional em função do IG e IDI	52
Figura 10 – Gráfico comparativo dos índices de desempenho das políticas A, B e C.....	53
Figura 11– Relações entre aridez, seca e variabilidade das precipitações	58
Figura 12 – Áreas em Risco ao Processo de à Desertificação e os chamados “Núcleos” de Desertificação no Semiárido Brasileiro	62
Figura 13 – Situação da sustentabilidade institucional da UNCCD a partir dos índices IG e IDI	88
Figura 14 – Componentes da Política Nacional de Controle da Desertificação – CONAMA 238/1997	91
Figura 15 – Instituições e órgãos propostos pelo PAN-Brasil (2004)	95
Figura 16 – Situação da sustentabilidade institucional da PNCD a partir dos índices IG e IDI	103
Figura 17 – Fotografias das visitas de verificação das ações de combate à desertificação em municípios que fazem parte do Núcleo Seridó/RN	108
Figura 18- Situação da sustentabilidade institucional dos Estados CE/PE/PI/RN e do Núcleo Seridó (NS).....	110
Figura 19 – Árvore de problemas relacionada a não efetividade das políticas de combate à desertificação no semiárido brasileiro	115
Figura 20 – Árvore de problemas ampliada relacionando a questão da efetividade das políticas de combate à desertificação no semiárido brasileiro a fatores de ordem socioeconômica	117
Figura 21 – Fotografias de cenas comuns na Região do Seridó/RN relacionadas ao uso indiscriminado da lenha nas indústrias cerâmicas e a degradação do solo pelo uso agropecuário extensivo	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Características essenciais do Novo Gerencialismo Público.....	23
Quadro 2 - Dimensões da Reforma do Estado ao nível federal no Brasil.....	24
Quadro 3 - Principais modelos de mensuração da governança em nível de países.....	29
Quadro 4 - Dimensões da Boa Governança no modelo de Kaufmann-Kraay/Banco Mundial.....	30
Quadro 5 - Conceitos de governança atrelados ao desenvolvimento.....	32
Quadro 6- Descrição dos níveis de desenvolvimento institucional da política pública	36
Quadro 7 - Atributos da Lista de Verificação para análise do desenvolvimento institucional da política.....	45
Quadro 8 - Atributos da Lista de Verificação para análise da governança.....	46
Quadro 9 - Quadro resumo dos elementos institucionais da política global de combate à desertificação	67
Quadro 10 - Estrutura de Conteúdo da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.....	69
Quadro 11 - Responsabilidades diferenciadas dos Países-membros da UNCCD.....	70
Quadro 12 - e objetivos estratégicos da UNCCD (2008-2018).....	73
Quadro 13 - Missão e objetivos operacionais da UNCCD (2008-2018)	74
Quadro 14 - Decisões da COP relacionada a gênero e outras questões de equidade e igualdade	80
Quadro 15 - Lista de verificação dos elementos institucionais da política – UNCCD	86
Quadro 16 - Lista de verificação dos elementos de governança - UNCCD.....	86
Quadro 17 - Quadro resumo dos elementos institucionais da política global de combate à desertificação	90
Quadro 18 - Estrutura de Conteúdo da Política Nacional de Combate à Desertificação – Brasil.....	92
Quadro 19 - Composição da Comissão Nacional de Combate à Desertificação	94
Quadro 20 - Inserção do tema desertificação nos últimos quatro Planos Plurianuais do Governo Federal	99
Quadro 21 - Lista de verificação dos elementos institucionais da PNCD	101
Quadro 22 - Lista de verificação dos elementos de governança da PNCD	101
Quadro 23 - Situação do Desenvolvimento Institucional e da Governança das ações de Combate à Desertificação nos Estados que Possuem Núcleos de Desertificação.....	105

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Relação dos critérios de análise da política pública e seus respectivos pesos.....	49
Tabela 2 - Tabulação das listas de verificação da Política A.....	50
Tabela 3 - Tabulação das listas de verificação da Política B.....	51
Tabela 4 - Tabulação das listas de verificação da Política C.....	51
Tabela 5 – Ranques dos desempenhos das políticas A, B e C pelas distâncias d calculadas.....	53
Tabela 6 – Classificação e distribuição das Zonas Áridas no Mundo de interesse para a UNCCD pelo Índice de Aridez (IA).....	57
Tabela 7 – Núcleos de Desertificação do Brasil.....	63
Tabela 8 – Quantitativos de decisões institucionalizadas por Conferências das Partes da UNCCD	70
Tabela 9 – Tabulação das listas de verificação com cálculo dos índices IDI e IG da UNCCD.....	87
Tabela 10 – Quantitativos de reuniões e decisões institucionalizadas pela CNCD	96
Tabela 11 – Tabulação das listas de verificação com cálculo dos índices IDI e IG da PNCD	102

RESUMO

O termo governança vem se tornando um conceito chave a ser entendido e aplicado dentro das práticas de gestão do meio ambiente, em especial nas políticas públicas ambientais. Através da governança, processos de gestão compartilhada são criados e a corresponsabilidade entre os usuários dos recursos naturais é estabelecida através da fixação de regras e de mecanismos voltados à resolução de conflitos. A qualidade da governança interfere diretamente na promoção do desenvolvimento sustentável não só em termos de resultados no sistema socioeconômico e ambiental, mas também na continuidade das políticas estabelecidas. De forma particular, este trabalho discute a governança e sua relação com a sustentabilidade institucional em torno da gestão dos recursos naturais. O pano de fundo para tratamento empírico dessa temática foram as ações de combate à desertificação partindo de uma perspectiva global (instituições e processos globais da UNCCD), passando pela análise nacional (ações no âmbito do governo federal), estadual (Estados que possuem núcleos de desertificação) até se chegar a um diagnóstico regional/local (Núcleo de Desertificação do Seridó/RN). Quatro questões específicas foram levantadas diante dessa problemática: Quais elementos são essenciais para garantir a sustentabilidade institucional das políticas de combate à desertificação no contexto nacional e internacional? Como analisar os elementos institucionais e de governança de uma política pública para inferir sobre sua situação de sustentabilidade institucional? No contexto brasileiro, quais problemas estão na base da não efetividade das políticas de combate à desertificação e quais caminhos devem ser trilhados com vista a sua solução? Objetivo geral da pesquisa foi analisar as relações entre governança e sustentabilidade das ações de combate à desertificação no contexto do Brasil apontando desafios e possíveis soluções para a baixa efetividade das políticas públicas que atuam sobre o tema. Para tanto, foram identificados os elementos institucionais e de governança essenciais para a sustentabilidade institucional de uma política pública; foi proposta, aplicada e validada uma metodologia de avaliação da governança e da sustentabilidade institucional das políticas de combate à desertificação nos âmbitos da UNCCD e do Brasil; e se discutiu os problemas que estão na base da não efetividade das políticas de combate à desertificação no contexto brasileiro apontando possíveis soluções.

Palavras-chaves: Governança, sustentabilidade institucional, combate à desertificação, metodologia de avaliação.

ABSTRACT

The term governance has become a key concept to be understood and applied within the environmental management practices, especially in environmental public policy. Through governance, shared management processes are created and responsibility among users of natural resources is established by setting rules and mechanisms aimed at conflict resolution. Good governance directly affects the promotion of sustainable development not only in terms of results in the socioeconomic and environmental system, but also the continuity of the policies. In particular, this paper discusses the governance and its relation to the institutional sustainability around the management of natural resources. The backdrop for empirical this thematic treatment were to combat desertification actions starting from a global perspective (global institutions and processes of the UNCCD), through national analysis (actions within the federal government), state (States with core desertification) to arrive at a diagnosis regional / local (desertification Core Seridó / RN). Four specific issues were raised on this issue: What elements are essential to ensure institutional sustainability of combating desertification policies at the national and international context? How to analyze the institutional and governance of public policy elements to infer its institutional sustainability situation? In the Brazilian context, what problems are at the basis of non effectiveness of combating desertification policies and which paths must be trodden with a view to their solution? general objective of the research was to analyze the relationship between governance and sustainability of the actions combating desertification in the context of Brazil pointing challenges and possible solutions for the low effectiveness of public policies that act on the issue. Therefore, the institutional elements and essential governance for institutional sustainability of public policy were identified; It was proposed, implemented and validated a methodology for evaluating the governance and institutional sustainability of combating desertification policies in the areas of UNCCD and Brazil; and discussed the problems that underlie the non effectiveness of policies to combat desertification in the Brazilian context pointing out possible solutions.

Key words: Governance, Institutional Sustainability, Combat Desertification, Evaluation Methodology.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
PROBLEMÁTICA DO ESTUDO	11
OBJETIVOS	16
<i>Objetivo geral</i>	16
<i>Objetivos específicos</i>	16
METODOLOGIA.....	17
CAPÍTULO 1. GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
1.1 CONCEPÇÕES SOBRE GOVERNANÇA	20
1.1.1 <i>Governança na administração pública</i>	22
1.1.2 <i>Governança global</i>	26
1.1.3 <i>Governança e desenvolvimento sustentável</i>	28
1.2 O QUE SE ENTENDE POR SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL	34
CAPÍTULO 2. INDICADORES DE GOVERNANÇA E DE SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL – UMA PROPOSTA METODOLÓGICA	39
CAPÍTULO 3. ANÁLISE DA GOVERNANÇA E DA SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO: UM ESTUDO MULTINÍVEL	55
3.1 A PROBLEMÁTICA DA DESERTIFICAÇÃO	55
3.2 A DESERTIFICAÇÃO NO BRASIL	61
3.3 GOVERNANÇA E ESTRUTURAÇÃO DAS POLÍTICAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO.....	65
3.3.1 <i>A UNCCD e a governança global no combate à desertificação</i>	67
3.3.2 <i>As políticas de combate à desertificação no Brasil</i>	88
3.3.3 <i>Governança e sustentabilidade institucional no contexto nacional</i>	99
3.3.4 <i>Sustentabilidade institucional das ações de combate à desertificação em nível local – Situação dos Estados com Núcleos de Desertificação e o caso do Núcleo Seridó/RN</i>	104
CAPÍTULO 4. PROPOSIÇÕES PARA MELHORIA DA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO	112
4.1 PRESSUPOSTOS BÁSICOS.....	112
4.2 ESTRUTURANDO O PROBLEMA PARA BUSCAR SOLUÇÕES.....	113
CONCLUSÕES	122
REFERÊNCIAS	124

INTRODUÇÃO

Problemática do estudo

A sustentabilidade ambiental é um dos principais requisitos para promoção e manutenção do bem-estar socioeconômico da sociedade e se estabelece pelo uso sustentável dos recursos naturais. Porém, a necessidade de preservação e conservação dos recursos da natureza nem sempre é compatível com os objetivos de reprodução do capital cujo tempo de retorno do investimento é bastante curto em relação ao tempo necessário para recuperação e regeneração do meio ambiente, do qual se exploram os recursos para a reprodução material da sociedade.

No centro desse dilema surge a ideia da gestão sustentável dos recursos naturais como uma tentativa de estabelecer a correta mediação entre os usuários dos recursos e a capacidade de suporte da natureza. Nesse sentido, a gestão dos recursos naturais tem como objetivo maior promover o desenvolvimento sustentável garantindo bem-estar socioeconômico e ambiental às presentes e seguintes gerações.

É importante salientar que para tornar eficiente e eficaz a gestão sustentável dos recursos naturais algumas premissas são requeridas: O engajamento político e o compartilhamento de responsabilidades entre os usuários e afetados pelo uso dos recursos naturais; a vinculação do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente; e a existência de planejamento e coordenação dos múltiplos usos dentro de uma perspectiva gerencial e de ordenamento territorial. A concretização dessas premissas exige um processo sociopolítico e institucional bastante complexo denominado de governança, que deve necessariamente ser conduzida pelo Estado mediante o estabelecimento de políticas públicas de longo prazo para além das ações governamentais temporárias.

O termo governança vem se tornando um conceito chave a ser entendido e aplicado dentro das práticas de gestão do meio ambiente, em especial nas políticas públicas ambientais.

Através da governança, processos de gestão compartilhada são criados e a corresponsabilidade entre os usuários dos recursos naturais é estabelecida através da fixação de regras e de mecanismos voltados à resolução de conflitos.

Mais do que isso, a governança é um processo pelo qual as políticas se consolidam e alcançam sustentabilidade institucional, ou seja, a garantia de continuidade e de pleno desenvolvimento no longo prazo em consonância com as expectativas das partes interessadas.

A relação positiva entre governança e desenvolvimento sustentável tem sido demonstrada por vários estudos comparativos realizados em vários níveis de organização política (países, regiões, e comunidades locais) (PRADHAN e SANYAL, 2001; MEADOWCROFT, 2004; BEVIR, 2011).

Tais estudos apontam para a ideia de que a qualidade da governança interfere diretamente na promoção do desenvolvimento sustentável não só em termos de resultados no sistema socioeconômico e ambiental, mas também na continuidade das políticas estabelecidas. Em outras palavras, quanto maior o nível de governança, maiores são os resultados positivos das políticas voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável. Isso porque a governança está relacionada à cooperação, ao cumprimento das regras do jogo, ao ordenamento do comportamento público e privado e ao engajamento das partes interessadas diante de objetivos comuns acordados e institucionalizados em termos de política pública.

De forma particular, este trabalho pretende discutir a governança e sua relação com a sustentabilidade institucional em torno da gestão dos recursos naturais. O pano de fundo para tratamento empírico dessa temática são as ações de combate à desertificação partindo de uma perspectiva global (instituições e processos globais da UNCCD), passando pela análise nacional (ações no âmbito do governo federal), estadual (Estados que possuem núcleos de desertificação) até se chegar a um diagnóstico regional/local (Núcleo de Desertificação do Seridó/RN que abrange seis municípios¹).

¹ Currais Novos, Acari, Cruzeta, Carnaúba dos Dantas, Parelhas e Equador.

A ideia central foi selecionar uma problemática específica relacionada à gestão dos recursos naturais cuja discussão está institucionalizada em diversos fóruns políticos desde o nível global até aos níveis nacional, regional e local.

O senso comum demonstra que no contexto das políticas ambientais brasileiras há uma carência enorme de sustentabilidade institucional devido à falta de comprometimento contínuo na manutenção dos objetivos acordados e resultados alcançados. Essa situação também é observada dentro da problemática da desertificação, onde as ações, geralmente governamentais, atacam o problema focando nos seus efeitos ou na sua imediata remediação sem garantia de continuidade e sem enfrentar as principais causas.

Quatro questões específicas foram levantadas diante dessa problemática:

- 1) Quais elementos são essenciais para garantir a sustentabilidade institucional das políticas de combate à desertificação no contexto nacional e internacional?
- 2) Como analisar os elementos institucionais e de governança de uma política pública para inferir sobre sua situação de sustentabilidade institucional?
- 3) No contexto brasileiro, quais problemas estão na base da não efetividade das políticas de combate à desertificação e...
- 4) ... Quais caminhos devem ser trilhados com vista a sua solução?

O processo de desertificação (um processo social) é um problema complexo cujas soluções não podem ser restritas aos seus efeitos. Além de ser um problema diretamente relacionado a questões ambientais, suas causas têm raízes profundas nos aspectos econômicos e sociais.

A premissa inicial da pesquisa está baseada na ideia de que as ações que estão sendo implantadas no semiárido nordestino no combate à desertificação desde a promulgação e ratificação da UNCCD em 1994/1996, passando pela elaboração do Plano de Ação Nacional em 2004 (PAN-Brasil) até a implantação inicial dos Planos de Ação Estaduais (PAE) em

2010 apresentam risco de descontinuidades, não sendo sustentáveis do ponto de vista institucional.

Esse pressuposto é apontado por Barbosa (2012) que destaca alguns fatores que caracterizam o problema da desertificação no semiárido brasileiro. Dentre esses fatores está a predominância de “programas de governo” ao invés de políticas de Estado, que em geral, se caracterizam pela efemeridade das ações, pela a visão de curto prazo (geralmente quatro anos), e pelo foco nos efeitos da desertificação ao invés de atacar as causas estruturais do problema. Mesmo existindo a participação de relevantes entidades da sociedade civil em ações governamentais, as mudanças sazonais de governos interferem significativamente na continuidade dos programas em termos de prioridade política, orçamento e gestão.

Assim, considerando a problemática previamente levantada, este trabalho procura dar uma contribuição aos estudos da desertificação no âmbito da análise das políticas públicas, pois, pesquisas sobre a temática ainda são bastante raras na produção acadêmica e nas práticas profissionais no Brasil. A discussão aqui apresentada trata-se de um estudo ainda exploratório, lançando novas luzes sobre uma problemática que merece estudos aprofundados. Este trabalho, portanto, contribui para o lançamento de novos olhares sobre o problema da desertificação e suas correspondentes questões relacionadas à gestão sustentável dos recursos naturais.

A tese está estruturada em quatro capítulos. O Capítulo 1 estabelece as bases conceituais dos termos “governança” e “sustentabilidade institucional da política pública”. Busca-se neste capítulo compreender teórica e empiricamente como o conceito de governança vem sendo apreendido, aplicado e discutido dentro de áreas científicas importantes.

O Capítulo 2 apresenta a estruturação de uma proposta metodológica para avaliação da sustentabilidade institucional da política pública com base na relação entre governança e os elementos institucionais da política.

O Capítulo 3 é o mais longo e apresenta a aplicação da proposta metodológica analisando a governança, os elementos de desenvolvimento institucional e a sustentabilidade das políticas de combate à desertificação num contexto de estudo multinível – do global para o local.

O Capítulo 4 por sua vez apresenta uma discussão analítica dos problemas diagnosticados na análise da governança e da sustentabilidade institucional das políticas estudadas feita no capítulo anterior, propondo inclusive soluções para a questão da não efetividade das políticas de combate à desertificação no contexto do semiárido brasileiro.

Por fim, o trabalho é encerrado com as conclusões que apresentam um apanhado geral dos elementos mais importantes da tese.

Objetivos

Objetivo geral

Analisar as relações entre governança e sustentabilidade das ações de combate à desertificação no contexto do Brasil apontando desafios e possíveis soluções para a baixa efetividade das políticas públicas que atuam sobre o tema.

Objetivos específicos

- Identificar os elementos institucionais e de governança essenciais para a sustentabilidade institucional de uma política pública;
- Propor uma metodologia de avaliação da governança e da sustentabilidade institucional;
- Diagnosticar, com base em metodologia proposta, a situação da sustentabilidade institucional das políticas de combate à desertificação no contexto internacional e nacional;
- Discutir os problemas que estão na base da não efetividade das políticas de combate à desertificação no contexto brasileiro apontando possíveis soluções.

Metodologia

Quanto aos objetivos, o trabalho científico que originou esta tese é classificado como pesquisa exploratória. A obtenção das informações ocorreu mediante estudo bibliográfico-documental e em alguns casos, o levantamento de campo. A abordagem predominante nos trabalhos é qualitativa, mas em determinado momento da pesquisa foi utilizada análise quantitativa.

Como a pesquisa se insere na temática socioambiental, sua natureza é interdisciplinar, pois mobiliza em diferentes graus de intensidade várias disciplinas do conhecimento (ciência política, geografia física e humana, sociologia, ciências da administração, etc.).

Essa interdisciplinaridade revela certas vantagens e limitações. A vantagem principal é a capacidade de compreender a realidade complexa dos problemas socioambientais a partir de suas múltiplas facetas, podendo se construir uma visão do todo numa perspectiva holística; a desvantagem desse processo, em comparação à abordagem disciplinar é a incapacidade de aprofundamento teórico sobre o objeto de estudo a partir de um ramo de conhecimento científico já consolidado em termos de teorias e estudos empíricos.

Os procedimentos metodológicos foram estruturados da seguinte forma:

1) Seleção e análise de material bibliográfico e documental de referência

Nessa primeira etapa foi realizada uma revisão da literatura especializada na temática “governança” considerando as seguintes categorias de análise: definições do termo; principais abordagens teóricas; principais abordagens práticas e dilemas. Dos estudos e textos revisados ganharam destaque duas referências por abordarem de forma bastante sistemática e didática as categorias de análise bibliográfica acima referidas. Essas referências foram: a) *Governance: key concepts in the social sciences* de autoria de Anne Metter Kjær (2012); e *The SAGE handbook of governance* uma coletânea de vários artigos organizados por Mark Bevir (2011).

Para outros assuntos específicos relacionados à pesquisa utilizou-se a coletânea *Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation* organizada por Pierre Marc Johnson, Karel Mayrand e Marc Paquin (2006) de onde se retirou as referências básicas para se analisar a governança das políticas de combate à desertificação nos contextos internacional e nacional.

Concepções e elementos empírico-conceituais relacionados à análise dos elementos institucionais da política pública foram aproveitados de estudos realizados pelo próprio autor cujos resultados foram publicados em sua dissertação de mestrado no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Pernambuco (PRODEMA) em 2009.

Um vasto conjunto de documentos relacionados à temática de estudo também foi trabalhado, na sua maioria acessada pela internet. Contudo o autor teve a oportunidade de acessar durante três meses (Abril-Junho/2015) diversos documentos oficiais e literatura especializada na Biblioteca da UNCCD situada em Bonn, na Alemanha, ocasião em que realizava estágio de doutorado (sanduíche) sob a supervisão do Dr. Richard Byron-Cox, no Departamento de Capacitação – *Marketplace Capacity Building*.

2) Definição das variáveis de estudo ou das categorias de análise da governança e da sustentabilidade institucional

Com base nos trabalhos de Pierre Marc Johnson, Karel Mayrand e Marc Paquin (2006) e do próprio autor (BARROS, 2009) se estabeleceu oito categorias de análise da variável “governança” e outras quatro para analisar o “desenvolvimento institucional da política pública”. Essas categorias foram utilizadas para elaboração de método quantitativo para mensuração do nível de governança e do desenvolvimento institucional das políticas objetos desta tese. Essa proposta metodológica por se tratar de um dos objetivos da pesquisa é detalhada no Capítulo Dois deste documento. Essas duas variáveis foram definidas para inferir sobre a situação de “sustentabilidade institucional” das políticas aqui analisadas que foram:

- a) Política global de combate à desertificação no âmbito das instituições e processos da UNCCD;
- b) Política Nacional de Combate à Desertificação, suas instituições e processos.
- c) Ações estaduais de combate à desertificação com foco nos Estados que abrigam os “Núcleos de Desertificação” (Ceará, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte);
- d) Ações locais de combate à desertificação com foco no Núcleo de Desertificação do Seridó/PE, onde foram feitas visitas às prefeituras dos municípios que compõem o referido núcleo para verificar as existências ou não de iniciativas voltadas para o problema.

3) Coleta, processamento e análise dos resultados;

Os dados foram coletados predominantemente de fontes bibliográficas e documentais disponíveis na internet. Algumas poucas informações foram verificadas e coletadas mediante visita de campo. Os dados de listas de verificação foram processados em tabelas desenvolvidas em softwares especializados - Microsoft Excel e MACBETH (maiores detalhes no Capítulo Dois). Por sua vez, as informações bibliográficas e documentais foram processadas e discutidas com base na análise interpretativa de conteúdo.

CAPÍTULO 1. GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Governança e sustentabilidade institucional são dois termos chaves neste estudo. Aqui estes termos são tratados como variáveis interdependentes. Por um lado, parte-se do pressuposto de que processos amadurecidos de governança contribuem para o estabelecimento de um quadro de sustentabilidade institucional das políticas públicas, que por sua vez colabora para o fortalecimento das relações de governança dos atores sociais envolvidos na concepção e implantação de determinada política. Mas afinal, o que se entende por governança? O que se entende por sustentabilidade institucional?

Neste capítulo buscar-se-á alcançar dois objetivos: compreender teórica e empiricamente como o conceito de governança vem sendo apreendido, aplicado e discutido dentro de importantes áreas da ciência política; e identificar os elementos básicos de uma política pública para qualificar sua sustentabilidade institucional no contexto da governança. Para tanto, buscou-se na literatura especializada os elementos essenciais para essa discussão.

1.1 Concepções sobre Governança

O termo governança tem sido onipresente nos estudos relacionados ao Estado, às políticas públicas e à maneira como as organizações conduzem e administram os seus negócios na atualidade.

Dentre as disciplinas que estudam a governança destacam-se os estudos sobre economia e desenvolvimento, geografia, relações internacionais, planejamento, ciência política, administração pública e sociologia. Essas disciplinas buscam abordar o tema como uma espécie de variável dentro de seus estudos sem nenhuma preocupação em delimitá-la teoricamente (BEVIR, 2011).

Essa questão se remete à seguinte premissa: a compreensão teórica e empírica dada ao termo governança dependerá do contexto em que o conceito é apreendido, aplicado e debatido.

Em termos gerais, o estudo da governança em qualquer contexto de apreensão, aplicação e debate, sempre se remeterá a questões teóricas e práticas relacionadas à coordenação social e à natureza dos padrões de regras que se estabelecem no ato de governar, seja um estado, uma empresa ou qualquer organização (BEVIR, 2012). No entanto, ainda não existe uma teoria consolidada sobre governança, nem tão pouco, uma disciplina exclusiva que estude o termo no sentido de criar um quadro conceitual *stricto sensu* (KJÆR, 2012).

A origem etimológica do termo governança vem do verbo grego *kubernân* com o significado de pilotar ou conduzir um navio ou embarcação. O termo foi usado como metáfora por Platão para designar um sistema de regras ou normas necessário para dirigir a sociedade. A partir de então, o termo grego deu origem à expressão latina *gubernare* com a mesma conotação de criar regras, conduzir ou governar uma nação (DRORI, 2006; KJÆR, 2012).

Por muito tempo o termo governança teve o mesmo sentido que a palavra governo. Entretanto, foi a partir dos anos de 1980 que as ciências sociais e políticas passaram a se referir ao termo como algo distinto do conceito de governo, apesar de estarem intrinsecamente relacionados. Governança passou a se referir a uma série de aspectos sociais e políticos atrelados à forma de governar, incluindo fortemente o papel de organizações não estatais na configuração das ações de governo (KJÆR, 2012; BEVIR, 2012).

Diante de muitas concepções de governança, Kjær (2012) destaca três exemplos de conceitos que norteiam a discussão teórica e empírica sobre o tema na atualidade. São eles:

- 1) Governança vista como **auto-organização de redes colaborativas interorganizacionais** caracterizadas pela interdependência, compartilhamento de recursos, estabelecimento de regras e significativa autonomia em relação aos governos na prestação de serviços públicos (RHODES, 1997 *apud* KJÆR, 2012);

- 2) Governança vista como **sistemas globais de regras que perpassam todos os níveis de atividade humana** (da família à organização internacional) onde a busca de objetivos através do exercício de controle tem repercussões internacionais (ROSENAU, 1995apud KJÆR, 2012);
- 3) Governança vista como **a administração de regras políticas formais e informais** voltadas para o exercício do poder e para resolução dos conflitos que possam emergir sobre o desenvolvimento econômico e democrático das sociedades (HYDEN, 1999 apud KJÆR, 2012).

Por meio dessas definições é possível destacar três diferentes, mas inter-relacionadas, subáreas da ciência política que abordam a questão da governança: administração e política pública, relações internacionais e política comparada.

Na subárea da administração e política pública, por exemplo, a governança é vista como uma palavra em moda para caracterizar a reforma do setor público ou reforma do Estado – o Novo Gerencialismo Público (RHODES, 1996); Na subárea das relações internacionais a governança é vista não apenas como reforma do setor público, mas também como resultado da emergência de problemas políticos globais que exigem soluções globais – a governança global (ROSENAU; 1995); já na subárea da política comparada a governança está intimamente relacionada a teorias do desenvolvimento e democratização da sociedade, ou seja, há uma relação positiva entre governança e desenvolvimento sustentável (HYDEN, 1999; MEADOWCROFT, 2011).

Como a presente tese abordará a questão da governança dentro desses três aspectos é oportuno esboçá-los e discuti-los com mais detalhes.

1.1.1 Governança na administração pública

Na administração pública o debate sobre governança está relacionado às mudanças que tem ocorrido no setor público desde a década de 1980. A partir de um modelo baseado nos princípios weberianos de hierarquia, neutralidade e do serviço

público de carreira, as reformas aplicadas no setor público introduziram outros modelos de administração baseados no mercado e nas redes (*networks*) (KJÆR, 2012).

Tais reformas não foram simplesmente oriundas das críticas estabelecidas contra o ideal weberiano do Estado Burocrático, mas, sobretudo, oriundas do antagonismo político e ideológico entre duas correntes do pensamento econômico: o liberalismo (neoliberalismo) e o Estado de Bem-Estar Social.

O discurso neoliberal prevalecente apresentava o Estado como um ente em crise visto como uma estrutura demasiadamente pesada sobre a economia, com sérios riscos de solapar o potencial de crescimento e a competitividade do mercado através dos custos excessivos voltados à proteção social (OFFE, 1996).

Com a “crise” do Estado surge a necessidade de reforma do setor público com o intuito de adequá-lo às novas demandas socioeconômicas impostas pela globalização da economia. Fato marcante nessas mudanças foram as políticas neoliberais introduzidas primeiramente no governo de Margaret Thatcher na Inglaterra (1979-1990) e também nos Estados Unidos sob o governo de Ronald Reagan (1981-1989) que ganharam contornos de um novo modelo de gestão pública a ser aplicado universalmente - o “Novo Gerencialismo Público” (NGP) (Quadro 1) – cuja adoção era muitas vezes imposta a países do Terceiro Mundo como condicionante para a concessão de empréstimos através de instituições financeiras internacionais.

Quadro 1 – Características essenciais do Novo Gerencialismo Público

Novo Gerencialismo Público	
<ul style="list-style-type: none"> • Transferência dos princípios de gestão do setor privado para a administração pública • Privatização e agenciamento de serviços outrora exclusivos do setor público • Promoção da competição • Descentralização • <i>Empoderamento</i> dos cidadãos (às vezes tratados como clientes) 	

Fonte: Elaboração própria com base em Kjær (2012).

No Brasil, as reformas do setor público começaram a ser estabelecidas ao nível federal na primeira gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) quando Luiz Carlos Bresser-Pereira, então ministro do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - lançou as suas bases de reestruturação mediante um plano diretor. O plano diretor era estruturado em três dimensões alinhadas às principais características do Novo Gerencialismo Público adotado em países como Austrália, Nova Zelândia e Inglaterra (BRESSER PEREIRA, 1996) (Quadro 2).

Quadro 2 - Dimensões da Reforma do Estado ao nível federal no Brasil

Dimensão Institucional-legal	Dimensão Gestão	Dimensão Cultural
Descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado com a criação de novos formatos organizacionais (as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais).	Busca de maior autonomia e introdução de novas formas de responsabilização dos gestores (administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social).	Mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada inerente à administração burocrática para uma maior confiança dentro da administração gerencial.

Fonte: Elaboração própria.

Obviamente que as reformas do Estado desencadearam mudanças significativas na forma de se fazer política e administração pública, mas nem todas as mudanças nas estruturas do Estado foram resultados intencionais dessas reformas. Admite-se também que certas mudanças também foram oriundas de processos externos onde as reformas serviram apenas de mecanismo de adaptação ou de intensificação (KJÆR, 2012).

Para citar um exemplo de mudança no bojo do Estado tem-se o processo de enfraquecimento gradual e generalizado do papel central dos governos no direcionamento da sociedade, o que de forma mais ampla, Furtado (2007) apontou como sendo um processo de abalo dos sistemas de poder dos estados nacionais.

Esse fenômeno já estava em curso antes mesmos da reestruturação do setor público sendo intensificado com as reformas do Estado. Saward (1997) se referiu a este processo como a erosão da autoridade central dos governos em exercer seu poder de governar. Essa perda de autoridade poderia ocorrer internamente no contexto do Estado nacional (perda de poder para atores sociais e outros estatais internos) e no contexto supraestatais (esta última intimamente relacionada à globalização). Aqui a globalização

ganha um importante destaque como variável independente para as reformas do Estado e para outras mudanças significativas no seio do setor público.

Cabe ressaltar que os processos de “erosão” e minimização da autoridade e da direção central do Estado, especialmente no campo das políticas públicas ligadas diretamente a questões socioeconômicas, não se trata de um total desmantelamento generalizado do setor público. Na verdade, trata-se de uma espécie de “poda” seletiva nas estruturas institucionais e ideológicas do Estado para que este assuma um novo papel frente à globalização.

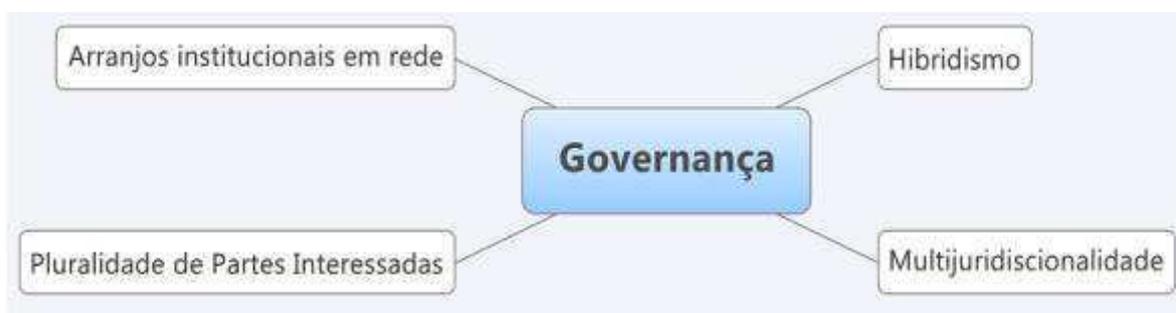
Nas palavras de Milton Santos (2011, p.66), “não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante”. O Estado, portanto, passa a ser mais flexível, as suas fronteiras tornam-se mais porosas para o fluxo de dinheiro e informação; os territórios deixam de ter fronteiras rígidas para o capital global mediado pelas grandes corporações e suas políticas empresariais.

Para tanto novos arranjos institucionais e organizacionais foram impostos à administração pública criando uma “nova governança” no Estado - o Novo Gerencialismo Público - fazendo com que este deixe de ser o único centro de poder e passe a configurar as políticas públicas em arranjos menos hierarquizados e desburocratizados buscando atender às novas demandas de um mundo cada vez mais globalizado (BEVIR, 2012).

Como destacou Rhodes (1997) no âmbito dos novos desafios impostos ao setor público a governança traz à tona que já não há mais espaço para um único centro de poder e de direção dos rumos da sociedade, mas múltiplos centros; não há mais autoridade soberana, porque as redes (*networks*) têm alcançado considerável autonomia de atuação na configuração das políticas públicas na era da globalização. Nesse sentido, a governança passa a ser entendida como um processo através do qual os diversos atores sociais exercem poder e autoridade em redes para influenciar e aprovar políticas através de decisões que afetam o desenvolvimento econômico e social de uma dada coletividade ou várias coletividades.

Resumindo, o que se pode notar sobre a governança no setor público cristaliza-se no que se chama de Novo Gerencialismo Público, onde os governos passaram a adotar princípios de gestão do setor privado e a confiar a atores privados tarefas de gerenciar e prestar serviços públicos, dentro de um contexto carregado de hibridismo público-privado, multijurisdicionalidades, e de pluralidade de partes interessadas, todas agindo em complexas redes de relações interorganizacionais (Figura 1) (BEVIR, 2012).

Figura 1 - Características principais da governança impostas no Novo Gerencialismo Público



Fonte: Elaboração própria.

Essas características também são observadas no contexto das relações internacionais dentro do que se costuma chamar de governança global cada vez mais emergente diante de problemas relacionados à globalização.

1.1.2 Governança global

O termo governança global emergiu no final dos anos de 1980 notavelmente no plano acadêmico através do trabalho seminal de James Rosenau (1987). Porém, o termo ganhou amplo uso até o final dos anos de 1990, especialmente a partir da publicação do *Our Global Neighbourhood*² (Nossa Comunidade Global) pela então criada Comissão das Nações Unidas sobre Governança Global (*United Nations Commission on Global Governance*) (BEVIR e HALL, 2011).

²Disponível em: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>

Em termos gerais, governança global refere-se à criação e à configuração de instituições globais para lidar com questões e mudanças decorrentes da globalização. A globalização é o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista sendo o resultado de ações que asseguram o surgimento de um mercado dito global responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes e pela produção de novas relações sociais entre países, classes e pessoas (KJÆR, 2012; SANTOS, 2011).

A globalização tem se tornando não apenas um jargão, mas, sobretudo, um projeto político-ideológico dentro da comunidade política internacional sendo frequentemente referida como um fenômeno multidimensional atrelado a quatro dimensões institucionais que caracterizam a modernidade – o poder administrativo, o poder militar, o capitalismo e a industrialização (GIDDENS, 1991).

Essas quatro dimensões institucionais demandam o que se pode chamar de governança global - a criação de um sistema global de nações e de uma ordem militar mundial para atender às necessidades de um capitalismo planetário caracterizado por uma estrita divisão internacional do trabalho cuja base e manutenção estão na formação de centros hegemônicos globais e seus correspondentes circuitos periféricos dependentes (GIDDENS, 1991, SANTOS, 2000).

Dentro da globalização é possível identificar ainda pelo menos sete aspectos que vem demandando sistemas globais de governança: o aspecto político que inclui a expansão dos estados-nações e a emergência de uma governança em múltiplas camadas; o aumento crescente de violência organizada, incluindo a produção de guerras e armas e a questão do terrorismo internacional; o comércio internacional e o mercado global; o sistema financeiro global; o poder corporativo e as redes globais de produção, especialmente com o aumento das corporações multinacionais; a migração global; a globalização cultural; e a globalização ambiental (HELD *et al.* 1999).

Dentro do aspecto da globalização ambiental – assunto particularmente relacionado a esta tese – a ideia de um planeta visto como um único ecossistema no qual ações locais afetam a vida de pessoas ao redor do globo tem sido difundida e utilizada como base discursiva para o estabelecimento de sistemas internacionais de governança.

A partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992 (a Rio-92), problemas ambientais globais foram fortemente evidenciados e colocados definitivamente no topo da agenda internacional. Os problemas da degradação ambiental generalizada passaram a ser estudados e debatidos não só do ponto de vista local, mas, sobretudo, a partir de uma perspectiva planetária, onde a análise globalizada da degradação ambiental tem levado à busca de soluções também de natureza global (ROODMAN, 1999; PORTO-GONÇALVES, 2004; KJAER, 2012).

A degradação ambiental entendida como a transformação completa de ecossistemas com consequências adversas sobre a economia e condições demográficas de populações inteiras (HELD *et al.*, 1999) tem sido encadeada em escala planetária como o resultado de profundas mudanças nas relações entre sociedade e natureza em decorrência da reprodução sociometabólica do capital em escala global (SANTOS, 2000; MÉSZÁROS, 2011).

Atualmente, três grandes problemas de degradação ambiental se destacam na agenda internacional: a questão das mudanças climáticas, o problema da perda progressiva da biodiversidade e a desertificação. No intuito de criar sistemas globais de governança em cima dessas questões, a Rio-92 estabeleceu três convenções específicas, porém inter-relacionadas - A Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC); a Convenção de Diversidade Biológica (CDB); e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) - objeto de particular discussão neste trabalho.

1.1.3 Governança e desenvolvimento sustentável

A governança também tem sido utilizada como uma importante variável nos estudos comparativos sobre desenvolvimento nas sociedades consideradas democráticas (PRADHAN e SANYAL, 2001; MEADOWCROFT, 2004; BEVIR, 2011). Para isso vários sistemas de indicadores foram criados para mensurar a governança e correlacioná-la aos processos de desenvolvimento socioeconômico nas sociedades. Na década de 1990 houve uma proliferação de estudos propondo sistemas de indicadores

voltados para a operacionalização das noções de governança e de seus componentes e suas relações com o desenvolvimento socioeconômico (NORRIS, 2011) (Quadro 3).

Quadro 3 - Principais modelos de mensuração da governança em nível de países

	<i>Liberal Democracy</i>	<i>Constitutional Democracy</i>	<i>Good Governance</i>	<i>Corruption Perception Index</i>	<i>Human Rights</i>
Fonte	<i>Freedom House</i>	<i>Polity IV</i>	<i>Kaufmann-Kraay</i>	<i>Transparency International</i>	<i>Cingranelli-Richards</i>
Atributos essenciais	Direitos políticos e liberdades civis	Democracia e autocracia	Seis dimensões da Boa Governança	Percepções de corrupção	Medidas práticas em 13 tipos de direitos humanos
Mediação dos atributos	Contínua numa escala de 7 pontos para cada atributo	Contínua numa escala de 20 pontos	Cada atributo é apresentado como uma contínua escala	Contínuo <i>rank</i> global	Escalas contínuas
Observações anuais	Desde 1972	1800 - 1999	Desde 1996	Desde 1995	1981-2006
Pontos fortes	Escopo abrangente	Prolongado período de tempo	Abrangente cobertura global	Abrangente	Replicabilidade e possibilidade de desagregação de dados
Pontos fracos	Problemas de fusão e medição	Exclusão de massas e problemas de agregação	Indicadores compostos mal relacionados aos conceitos; grandes margens de erro	Agregação de 14 fontes usando diferentes conceitos e medidas	Os dados são oriundos principalmente dos relatórios do Departamento de Estado dos Estados Unidos

Fonte: Norris (2011).

O modelo de maior destaque sem dúvida tem sido o de Kaufmann-Kraay (*KK Good Governance*) amplamente difundido pelo Banco Mundial. A ideia do modelo *KK Good Governance* é mensurar o nível de governança dos países partindo do pressuposto da existência de uma relação positiva entre a boa gestão dos recursos- “a *boa governança*” - com o sucesso dos projetos de desenvolvimento.

O modelo de Kaufmann-Kraay tem abrangência global permitindo a realização de robustos estudos comparativos entre países considerando seis dimensões para avaliação da governança (Quadro 4). Os resultados de indicadores agregados e

individuais de governança de 215 países são reportados no portal *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*³ cobrindo um período de 18 anos (1996–2014).

Quadro 4 - Dimensões da Boa Governança no modelo de Kaufmann-Kraay/Banco Mundial

Participação e prestação de contas	Capacidade dos cidadãos de um país em participar na seleção de seus governos, bem como a liberdade de expressão, de associação e imprensa.
Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo	Percepções de probabilidade de que os governos possam ser desestabilizados ou derrubados por meios inconstitucionais ou violentos, incluindo terrorismo.
Eficácia governamental	Qualidade dos serviços públicos e o grau de sua independência das pressões políticas. Também se refere à qualidade da formulação e implantação das políticas e a credibilidade dos compromissos governamentais sobre tais políticas.
Qualidade Regulatória	Habilidade dos governos em formular e implantar políticas sólidas e regulações que permitem e promovem o desenvolvimento do setor privado.
Estado de direito	A confiança e o respeito às regras da sociedade, e em particular a execução dos contratos.
Controle da corrupção	Adoção de medidas para evitar o exercício do poder público para ganhos privados, bem como a “captura” do estado pelas elites e interesses particulares.

Fonte: Elaboração própria com base em Norris (2011).

Nesse sentido, a “boa governança” como qualitativo da governança direciona a atenção para os fatores que contribuem para implantação de políticas sólidas, sustentáveis institucionalmente, capazes de garantir por um longo período de tempo as condições básicas para o desenvolvimento das sociedades.

Em outras palavras, a “boa governança” tornou-se sinônimo de “boa gestão do desenvolvimento” e algo central para a criação e manutenção de um ambiente que favoreça

o desenvolvimento socioeconômico de forma forte e equitativa.

Com o advento do conceito de desenvolvimento sustentável, a relação governança-desenvolvimento tornou-se ainda mais forte, haja vista que a questão da sustentabilidade socioeconômica e ambiental tornou-se um conceito cada vez mais político. Meadowcroft (2004) destaca bem essa relação. Para o referido autor o desenvolvimento sustentável está totalmente relacionado à governança na medida em que decisões e intervenções políticas devem ser implantadas para colocar a sociedade no

³Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

rumo da sustentabilidade; no sentido contrário, o fracasso nas práticas de governança, ou mesmo a “má governança”, incentiva a insustentabilidade.

Portanto, melhorar a governança possibilita colocar as coisas no rumo certo; dessa forma, o desenvolvimento sustentável incorpora uma implícita perspectiva de condução da sociedade (governança), pois se acredita que é possível orientar no longo prazo o desenvolvimento social, econômico e ambiental das sociedades na direção de um futuro desejável (UKAGA e MASER, 2004).

No viés da relação governança-desenvolvimento, assim como a maioria das discussões sobre governança aqui apresentadas, os conceitos e aplicações predominantes têm como base o neoliberalismo. Nessa perspectiva o desenvolvimento é orientado pelo mercado, mas com participação ativa dos Estados e de organizações da sociedade civil em novos arranjos organizacionais condizentes com as mudanças impostas pela globalização, ou seja, pelo grande capital internacional.

Esse viés orientado para o mercado da relação positiva entre governança e desenvolvimento, atualmente qualificada como “boa governança” está consolidada globalmente graças à atuação dos organismos financeiros internacionais a exemplo do Banco Mundial cujos elementos essenciais são a participação, equidade e igualdade, transparência, capacidade de resposta, eficiência e eficácia, previsibilidade, responsabilização, entre outros. (Quadro 5)

Quadro 5 - Conceitos de governança atrelados ao desenvolvimento

Autores	Conceito	Características principais	Elementos da boa governança
Banco Mundial	A maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais do país para o desenvolvimento.	O Banco mundial identifica três aspectos distintos da governança: a forma de regime político, o processo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais e a capacidade dos governos em desenhar, formular e implantar políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão do setor público • Responsabilização/prestação de contas • Enquadramento jurídico para o desenvolvimento • Transparência e informação
Banco de Desenvolvimento da Ásia	Adota o mesmo conceito do Banco Mundial	A governança tem no mínimo duas dimensões: política (democracia, direitos humanos) e econômica (gestão eficiente dos recursos públicos).	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilização/prestação de contas • Participação • Previsibilidade • Transparência
Banco Africano de Desenvolvimento	Governança é um processo pelo qual o poder é exercido nos assuntos relacionados à gestão de uma nação.	A governança é peça chave para criação e manutenção de um ambiente favorável a um desenvolvimento sólido.	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilização/prestação de contas • Transparência • Combate à corrupção • Participação • Reformas legais e jurídicas
Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNPD).	Governança é o exercício de autoridade econômica, política e administrativa para gerir os assuntos de um país em todos os níveis.	A governança possui três dimensões: econômica, política e administrativa . A governança econômica inclui os processos de tomada de decisões que afetam as atividades econômicas de um país e suas relações com outras economias. A governança política é o processo de tomada de decisão para formular a política. A governança administrativa é o sistema de implantação das políticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Participação • Estado de direito • Transparência • Capacidade de resposta • Orientação para o consenso • Equidade • Eficácia e eficiência • Responsabilização/prestação de contas • Visão estratégica

Fonte: Elaboração própria com base em IFAD (1999).

Das concepções de governança aqui apresentadas se percebe que todos os conceitos têm um ponto em comum: a idéia de que governança é algo além dos governos e que não está restrita a atores estatais ou governamentais. O Estado assume o papel de criar e manter um ambiente político, jurídico e econômico favorável ao mercado e à sociedade civil, que por sua vez exerceriam as funções respectivas de criar oportunidades econômicas para as pessoas e

mobilizá-las para o exercício da cidadania. Nesse sentido, a governança tem uma forte relação com o desenvolvimento socioeconômico da sociedade, mas estritamente dentro de um viés neoliberal (Figura 2).

Figura 2 - Relação entre os três tipos de governança



Fonte: Elaboração própria.

Os conceitos de governança apresentados destacam o papel das redes colaborativas intergovernamentais ou interorganizacionais na busca de objetivos comuns na formulação e implantação das políticas públicas, onde o Estado ganha uma nova roupagem (o Novo Gerencialismo Público) para se adaptar às mudanças decorrentes da globalização.

Nesse sentido, as políticas públicas mesmo sendo burocratizadas dentro do setor público precisariam também ser configuradas em redes interorganizacionais para o exercício descentralizado e fragmentado do poder. Essas novas demandas impõem às políticas públicas

novos desafios especialmente no que se diz respeito à sustentabilidade dos processos político-institucionais essenciais para a consolidação de práticas de gestão voltadas para a consecução do desenvolvimento sustentável.

1.2 O que se entende por sustentabilidade institucional

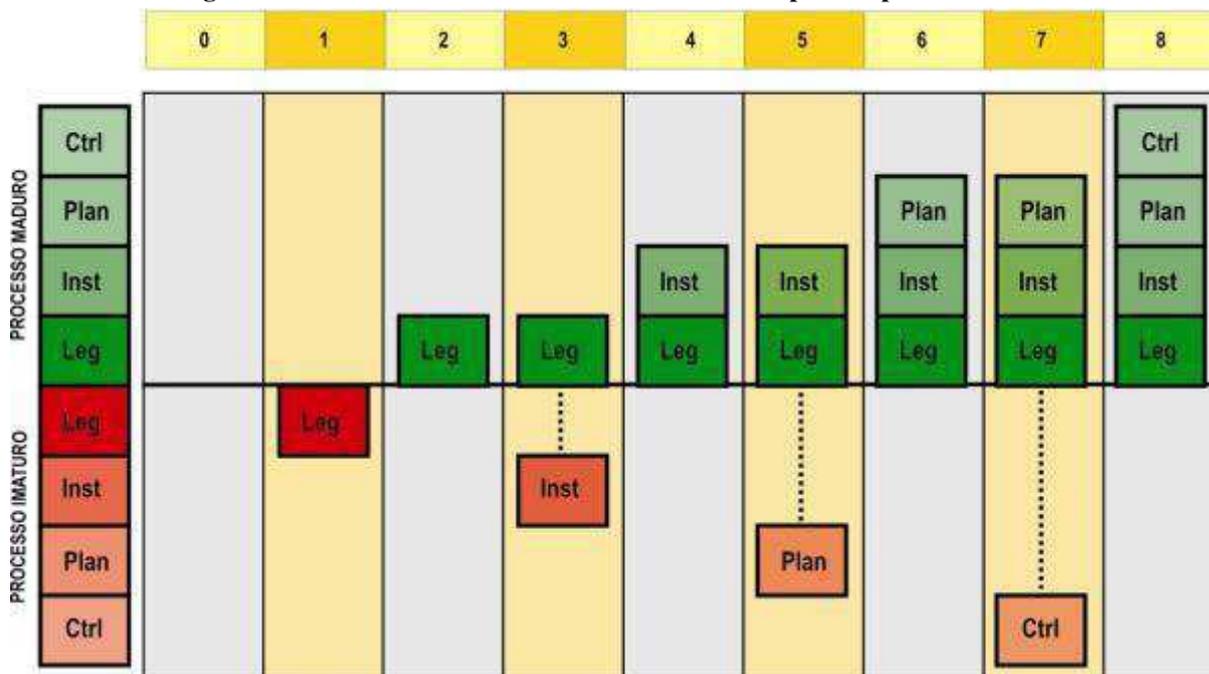
Para se entender o que é sustentabilidade institucional de uma política pública é necessário compreenderem linhas gerais como uma política pública pode ser estruturada, institucionalizada e desenvolvida tendo a governança como um elemento catalisador.

O fio condutor para discussão sobre a estruturação e evolução institucional de uma política será a concepção de política pública de Souza e Barros (2007, p. 16). Para os referidos autores a política pública pode ser concebida como:

Ações de iniciativa governamental de interesse público, que devem ser construídas com e para a coletividade, cuja efetivação depende de quatro fatores fundamentais, a saber: 1) base na legislação; 2) aparato institucional com recursos e infraestruturas suficientes; 3) planejamento (programas, planos, projetos e metas); e 4) controle social (participação dos cidadãos através de instâncias colegiadas).

Com base nesse conceito, Barros (2009) propôs um conjunto de indicadores político-institucionais que representamos níveis básicos do processo de amadurecimento institucional de uma política pública (Figura 3).

Figura 3 - Níveis de desenvolvimento institucional da política pública



Legenda: Leg. (base legal); Inst. (aparato institucional); Plan. (planejamento e gestão); Ctrl. (controle social). Fonte: Barros (2009).

A Figura 3 representa o processo de evolução institucional de uma política rumo ao que Barros (2009) denomina de “desenvolvimento institucional”. Como pode ser visto no modelo proposto pelo referido autor, o processo de amadurecimento de uma política ocorre pelo seu avanço gradativo através de nove níveis distintos de evolução institucional considerando os elementos constituintes da política pública - a base legal (*Leg.*), o aparato institucional (*Inst.*), o planejamento e a gestão (*Plan.*) e o controle social (*Ctrl.*). O Quadro 6 representa resumidamente a caracterização de cada um dos nove níveis de maturidade da política pública rumo ao “desenvolvimento institucional” propostos pelo referido autor.

Quadro 6- Descrição dos níveis de desenvolvimento institucional da política pública

Níveis de Desenvolvimento Institucional	Qualificação dos Níveis de Desenvolvimento Institucional da Política Pública
0	Inexistência da política pública, mesmo diante dos problemas e necessidades demandados pela sociedade.
1	Problemas e necessidades demandados pela sociedade transformam-se em agenda política, mas as bases legais para o estabelecimento da política pública nas quais o Estado poderá atuar estão em processo de constituição.
2	A política pública foi apenas instituída legalmente, inclusive com a prescrição e instituição jurídica de seus instrumentos.
3	Com as bases legais instituídas os aparatos institucionais começam a ser estruturados ou reestruturados quando são oriundos de outros aparatos pré-existentes.
4	Com as bases legais instituídas os aparatos institucionais são efetivamente estruturados, mas não há ainda nenhum planejamento efetivamente elaborado.
5	Com os aparatos institucionais efetivamente estruturados inicia-se o processo de planejamento efetivo para consecução dos objetivos da política pública. Esse planejamento pode ser inclusive participativo envolvendo todas as partes interessadas.
6	O planejamento é efetivamente posto em prática mediante a execução de planos e projetos com metas formalmente estabelecidas e partes envolvidas responsabilizadas.
7	Processos de controle social não estão ainda estabelecidos formalmente, mas estão em processo de constituição. As instâncias de controle social, mesmo que constituídas formalmente ainda não realizam de forma efetiva o monitoramento e controle dos planos e projetos e da política pública como um todo.
8	A política alcança pleno desenvolvimento institucional com a instituição de seus quatro componentes (base legal, aparato institucional, planejamento e gestão e controle social).

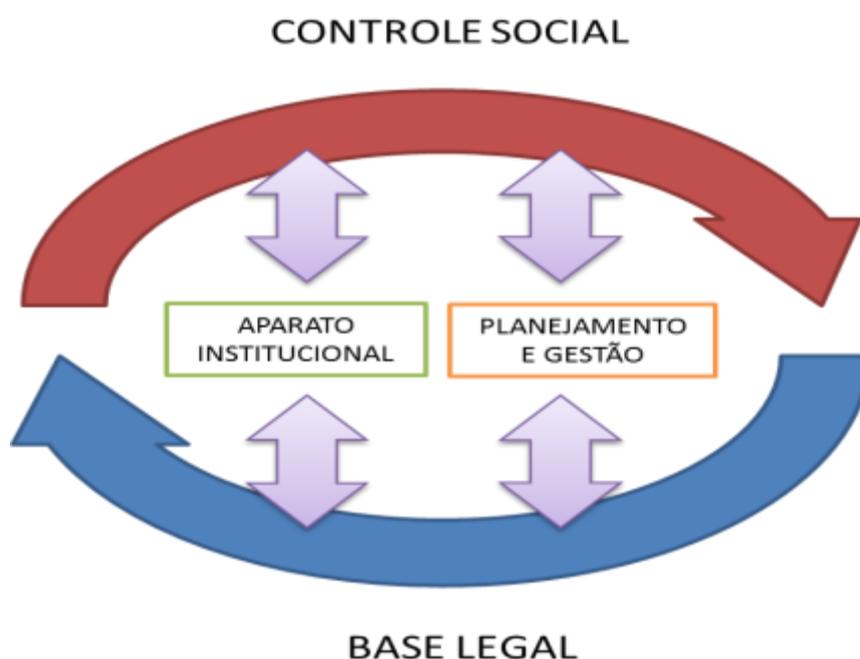
Fonte: Elaboração própria com base em Barros (2009).

Como é possível notar no modelo do amadurecimento institucional da política pública exposto acima, o desenvolvimento pleno de determinada política se daria pela

institucionalização do controle social e sua sinergia com os demais elementos, o que estabeleceria em longo prazo, um circuito contínuo de melhoria contínua da própria política (Figura 4).

Para tudo isso, o desenvolvimento da governança é essencial, pois a simples instituição de instâncias e processos de controle social no âmbito de Estado por si só não se desenvolve.

Figura 4- Sinergia dos elementos institucionais da política pública



Fonte: Elaboração própria.

A governança seria, portanto, um catalisador importante no processo de amadurecimento institucional da política pública, pois está relacionada à cooperação, ao cumprimento das regras do jogo, ao ordenamento do comportamento público e privado e ao engajamento das partes interessadas para alcance de objetivos comuns acordados e institucionalizados em termos de política pública.

Portanto, alcançar o estágio de pleno controle social de uma política pública com o engajamento efetivo das partes interessadas estaria sob a responsabilidade dos processos de governança. Por sua vez, a governança em conjunto com o pleno

desenvolvimento institucional da política pública (a sinergia institucionalizada dos seus quatro elementos) levaria a política a uma situação de sustentabilidade institucional.

A sustentabilidade institucional seria, portanto, aquela situação especial na qual ações governamentais passariam a ser exercidas mediante efetivo controle social por meio de processos institucionalizados de governança assentados sobre os elementos de desenvolvimento da política como ação de Estado, sendo, portanto, algo consolidado para além dos programas de governos que possuem natureza institucional temporária e são frequentemente conduzidos por interesses políticos particulares e partidários.

Mesmo sendo uma condição especial a ser alcançada pela política pública em função do grau de amadurecimento institucional e da qualidade dos princípios de governança aplicados, a sustentabilidade institucional não implica em dizer que as políticas uma vez estabelecidas segundo essa lógica se tornariam rígidas e imutáveis. Ao contrário disso, as políticas podem ser reformuladas e melhoradas, porém dentro de um ambiente de pleno controle social onde legitimidade, democracia e efetividade dos resultados se tornariam padrões sociais a serem mantidos ao longo do tempo pela ação política dos atores sociais envolvidos.

CAPÍTULO 2. INDICADORES DE GOVERNANÇA E DE SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL – UMA PROPOSTA METODOLÓGICA

Diante do que foi discutido até agora, se propõe neste capítulo apresentar uma proposta de metodologia para avaliação da sustentabilidade institucional da política pública com base na relação entre governança e os elementos institucionais da política. O processo metodológico ora apresentado é chamado de Ciclo de Análise da Sustentabilidade Institucional da Política Pública cujos elementos são apresentados na Figura 5.



Figura 5 – Ciclo da Análise da Sustentabilidade Institucional da Política Pública
Fonte: Elaboração própria.

Os elementos de análise da governança são os princípios da “boa governança” estabelecidos pela Organização das Nações Unidas, amplamente difundidos em suas convenções e documentos oficiais a exemplo da Convenção de Combate à Desertificação e a

Agenda 21 (POUSEN e LO, 2006). Para análise dos elementos institucionais da política serão utilizados aqueles propostos por Souza Barros (2007): a base legal, o aparato institucional, planejamento e gestão, e controle social.

Todos esses elementos são definidos como parâmetros básicos para análise da sustentabilidade institucional. Para tanto, buscou-se estabelecer padrões de mensuração entre as variáveis em questão— governança e elementos institucionais da política— mediante o uso do método de Lista de Verificação Ponderada – *Weighted Checklist Method* proposto por Scriven (2005; 2013). Com tal método é possível avaliar o desempenho das políticas públicas com base nas duas variáveis estabelecidas, para inferir posteriormente sobre o grau de sustentabilidade institucional da política pública estudada.

Em suma, a proposta metodológica aqui em discussão apresenta os seguintes procedimentos:

Passo 1 – Definição dos elementos de análise: elementos institucionais da política pública e da governança.

Os elementos de análise, portanto, são assim definidos e qualificados:

a) *Elementos institucionais da política pública* (SOUZA e BARROS, 2007)

- **Base legal:** Política estabelecida por lei discutida e aprovada pelo parlamento (poder legislativo). É da base legal que emanam os fundamentos jurídicos para os demais componentes da política, o que dá um caráter de longo prazo a todos esses elementos;
- **Aparato institucional:** Conjunto de órgãos estabelecidos e estruturados para a execução da política; São estabelecidos pela Base Legal instituída;

- **Planejamento e gestão:** Execução de programas, planos e projetos com objetivos e metas claramente definidos e passíveis de monitoramento e controle; Se estabelecem como instrumentos de política tendo também sua instituição prevista na Base Legal.

- **Controle social:** Garantia institucional de participação não só consultiva, mas, sobretudo, deliberativa das organizações da sociedade civil (especialmente as não governamentais) nos processos de tomada de decisão da política. As instâncias de participação devem ter previsão institucional na Base Legal (são previstas em lei); Podem compor também o aparato institucional e atuam efetivamente não só no planejamento das políticas, mas também, nos processos de monitoramento e controle dos programas, planos e projetos, exercendo assim, uma forte influência nos processos decisórios (PÓLIS, 2008).

b) Elementos de governança (POUSEN e LO, 2006)

- **Participação:** Envolvimento da sociedade civil e estruturas para garantir apropriada representação das partes envolvidas. Inclui a existência de organizações descentralizadas e mecanismos de construção de parcerias e busca do consenso nos processos de tomada de decisão; a participação é a base para os processos de governança.

- **Equidade e igualdade:** Refere-se à existência de oportunidades iguais para todas as partes interessadas na formulação e implantação da política, incluindo iguais oportunidades para homens e mulheres; a participação passa a ser mais qualificada na busca de equilíbrio nas relações de poder entre os atores envolvidos. Incluem a existência de procedimentos institucionalizados para garantir e melhorar igualdade e equilíbrio de poderes nos processos de participação e tomada de decisão.

- **Transparência:** Existência de plataformas interativas e de estruturas multidirecionais de comunicação, retroalimentação (pesquisa de opinião); as informações são facilmente identificáveis e há espaços abertos para debates e críticas; há também procedimentos institucionais para garantir fluxo contínuo e transparente de informações sobre os processos de formulação e implantação das políticas. A distribuição e a acessibilidade às informações são também mecanismos de equidade e igualdade nos processos de governança.

- **Capacidade de resposta:** Refere-se à habilidade da política em responder às necessidades de populações locais, especialmente as emergenciais. Procedimentos protocolares são previamente instituídos visando atender cenários reais e potenciais com base nas necessidades das partes interessadas.

- **Eficácia e eficiência:** Processos e instituições (normas) que fazem o melhor uso dos recursos humanos, institucionais, técnicos e financeiros; Todos os processos anteriores (participação, equidade e igualdade, abertura e transparência e capacidade de resposta) são diretamente influenciados pela maneira como os recursos são aplicados. Devem existir procedimentos institucionalizados para captação, mobilização e aplicação eficazes e eficientes dos recursos disponíveis para efetivação da política.

- **Previsibilidade:** Devem existir visão estratégica e liderança para implantá-la; visão de futuro e objetivos comuns devem, portanto, ser estabelecidos dentro de um fluxo de processos que definem o passo a passo da política no alcance de seus objetivos e metas.

- **Coerência:** A política deve estar alinhada com outras políticas afins. Devem existir procedimentos ou processos organizacionais que promovam o intercâmbio com outras políticas que apresentam oportunidades e necessidades de sinergias.

- **Legitimidade e responsabilização (*accountability*):** Na governança devem existir procedimentos voltados para a validação das decisões, implantação de medidas corretivas e preventivas e de responsabilização das partes envolvidas no cumprimento de seus papéis, incluído a prestação de contas por suas tarefas.

Todos esses elementos se conectam num ciclo contínuo de sinergia tendo a participação como elemento fundamental. Cada um desses elementos deve, portanto, ser objeto de análise para a mensuração do grau de governança das políticas públicas em estudo.

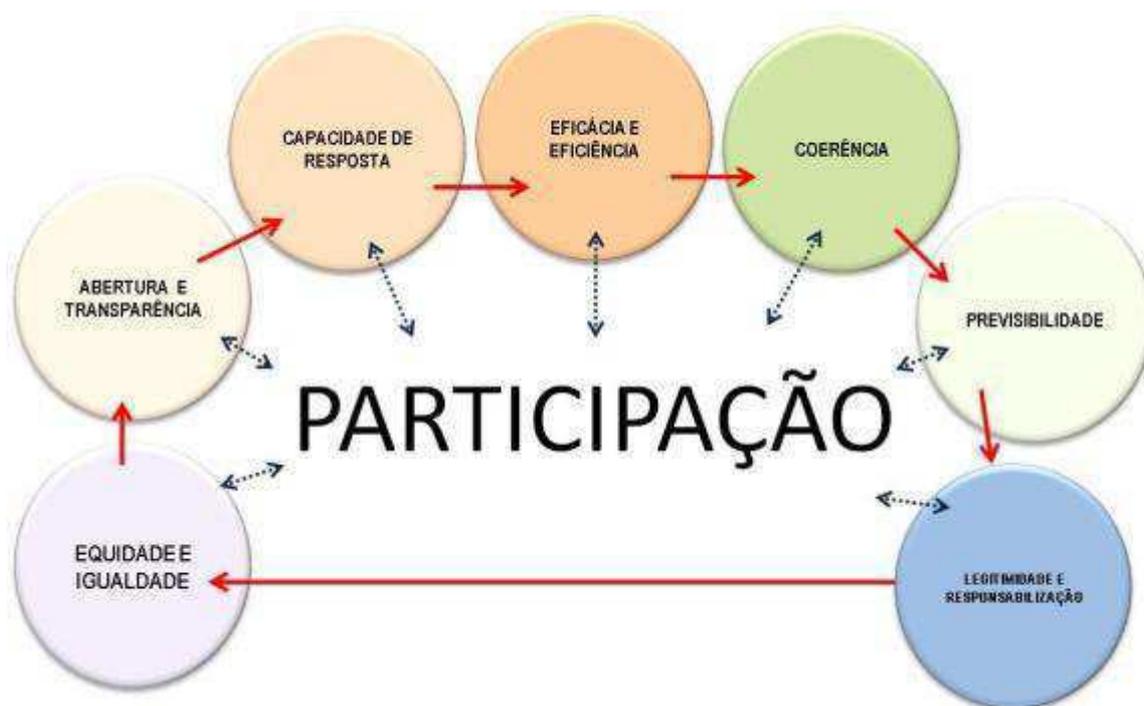


Figura 6 - Elementos da governança – ciclo de qualificação da participação
 Fonte: Elaboração própria.

Passo 2 – Elaboração das listas de verificação considerando os elementos de análise.

Uma lista de verificação (*checklist*) é uma lista de itens que descrevem individualmente atributos de uma organização ou evento. O atributo pode estar ou não

presente (indicado por um 1 ou 0), ou estar presente em um grau mensurável numa simples escala (exemplo, de 0 a 3) sendo possível estabelecer um conjunto de pesos que descrevem a importância relativa de cada item. O resultado final é uma pontuação final (*summary score*) baseada no número de itens identificados como presentes, mas ajustados pelos seus pesos individuais (SCRIVAN, 2013).

Para as análises propostas neste trabalho foram estabelecidas duas listas de verificação: uma para checagem dos elementos institucionais da política e outra para os elementos de governança.

Para todos os itens de checagem foram estabelecidos quatro atributos (dois positivos e dois negativos para estabelecer a existência ou inexistência do elemento em verificação. Para os atributos positivos de existência são estabelecidos: a existência direta (SIM-D) e a existência indireta (SIM-I). Por existência direta entende-se a ocorrência objetiva e institucionalizada do elemento em análise. Por sua vez, a existência indireta indica que o item em questão ocorre, mas de forma implícita ou transversal não existindo procedimentos diretamente criados para ele dentro da política. Para os atributos negativos de existência são estabelecidos: a não existência plena (NÃO1) indicando a total inexistência do elemento no momento da verificação e a não existência parcial (NÃO2), indicando que o elemento verificado é inexistente, mas que, no entanto, existem esforços institucionalizados para promover a sua existência num futuro previsto. Os quadros 7 e 8 apresentam a caracterização desses atributos para os elementos de governança e de desenvolvimento institucional a serem verificados neste estudo.

Quadro 7 - Atributos da Lista de Verificação para análise do desenvolvimento institucional da política

ITENS	ATRIBUTOS			
	SIM - D	SIM - I	NÃO2	NÃO1
ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA				
Base legal	Existência de lei específica aprovada pelo Poder Legislativo ou Órgão Máximo de Decisão que institui a política no seu âmbito de atuação (global, nacional, regional, local)	A política é exercida com base em outras leis existente, ou por legislação provisória (decreto, medida provisória, portaria, etc.).	Base legal inexistente, porém há esforços institucionalizados para o seu estabelecimento num futuro previsto.	Inexistência de qualquer tipo de base legal ou processo formal para sua institucionalização.
Aparato institucional	Existência de instituições e órgãos subsidiários estabelecidos pela Base Legal da própria política	A política é amparada por instituições e órgãos subsidiários de outras políticas instituídas.	Aparato institucional inexistente, porém há esforços institucionalizados para o seu estabelecimento num futuro previsto.	Inexistência de qualquer tipo de aparato institucional ou processo formal para sua institucionalização.
Planejamento e gestão	Existência de instrumentos de gestão previstos na Base Legal da própria política e de planos, programas e projetos alinhados com a Base Legal	A política é exercida dentro do planejamento e gestão de outras políticas.	Processos de planejamento e gestão inexistentes, porém há esforços institucionalizados para o seu estabelecimento num futuro previsto.	Inexistência de qualquer tipo de plano, programa ou projeto ou processo formal para sua institucionalização.
Controle social	Existência de instituições e instrumentos de participação social dentro da própria base legal da política.	O controle social é exercido com base em instituições e instrumentos de outras políticas (Ministério Público, Tribunal de Contas, etc.).	Controle social inexistente, porém há esforços institucionalizados para o seu estabelecimento num futuro previsto.	Inexistência de qualquer tipo de instituição ou instrumento de controle social ou processo formal para sua institucionalização.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 8 - Atributos da Lista de Verificação para análise da governança

ITENS	ATRIBUTOS			
	GOVERNAN-ÇA	SIM - D	SIM - I	NÃO2
Participação	Existência frequente de participação institucionalizada dentro da política.	Existência frequente de participação, porém não institucionalizada dentro da política.	Processos de participação inexistentes, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência de participação social ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Igualdade e equidade	Existência de procedimentos para promover igualdade e equidade nos processos de participação dentro da política.	Existência de procedimentos para promover igualdade e equidade, porém não institucionalizados dentro da política.	Processos de participação inexistentes, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência de procedimentos para promoção de igualdade e equidade ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Transparên- cia	Existência de plataformas interativas e de estruturas multidirecionais de comunicação, de pesquisa de opinião e de acompanhamento dos fluxos de informações da política (estruturas comunicativas proativas e reativas).	Existe o livre acesso à informação, mas apenas de forma reativa, quando demandada por partes interessadas.	Processos de transparência inexistentes, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência de procedimentos para promoção da transparência no contexto da política ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Capacidade de resposta	Existência de protocolos de atendimento a emergências ou para criação de cenários potenciais visando adaptar a política a futuras situações contingenciais.	O atendimento a respostas emergenciais ocorre de forma não planejada ou mediante mecanismos e instrumentos de outras políticas ou processos externos.	Processos de capacidade de resposta inexistentes, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência de procedimentos para atendimento a emergências ou para criação de cenários contingenciais ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Eficácia e eficiência	Existência de procedimentos no contexto da própria política para promover o uso eficaz e eficiente dos recursos disponíveis, incluindo processos de captação e mobilização.	Os procedimentos para promover o uso eficaz e eficiente dos recursos disponíveis existem, mas são oriundos de outras políticas ou processos externos à política.	Processos de eficácia e eficiência inexistentes, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência da aplicação de procedimentos para promover o uso eficaz e eficiente dos recursos disponíveis, ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Previsibilidade e visão de futuro	Existência de planejamento estratégico, com visão de futuro e objetivos a serem alcançados no curto e longo prazo no contexto da própria política.	Existe uma visão de futuro para a política, mas esta está atrelada a outras políticas ou processos externos.	Visão de futuro inexistente, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência de visão de futuro e de previsibilidade de processos ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Coerência	Existência de procedimentos e processos internos que alinham a política a outras políticas afins com potencial de sinergia.	Existência de procedimentos e processos externos de outras políticas afins que se alinham com a política.	Processos de alinhamento político inexistentes, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência de procedimentos e processo de alinhamento político ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Legitimidad e/responsabi- li-zação	Existência de procedimentos e processos internos para validação das decisões, promoção de ações corretivas e preventivas (incentivos e punições) e responsabilização das partes envolvidas.	A legitimação e responsabilização da política ocorrem por mecanismos e processos externos à própria política.	Processos de legitimação e responsabilização inexistentes, porém há esforços institucionalizados para sua promoção.	Inexistência de procedimentos e processo legitimação e responsabilização ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.

Fonte: Elaboração própria.

Passo 3 – Ponderação dos itens e atributos das listas de verificação

A ponderação das listas foi feita utilizando como ferramenta de apoio o software MACBETH (*Measuring Attractiveness by a Category Based Evaluation Technique*) (BANA e COSTA *et al.*, 2003). As listas foram configuradas dentro do software para ponderação dos itens e atributos com base no princípio da atratividade entre as opções ($a > b > c \dots > n$) e geração de pontuações (escala de 0 a 100) para inferir o grau de governança (Índice de Governança) e de desenvolvimento institucional das políticas (Índice de Desenvolvimento Institucional) mediante a ordenação e definição de níveis de desempenho para cada critério estabelecido.

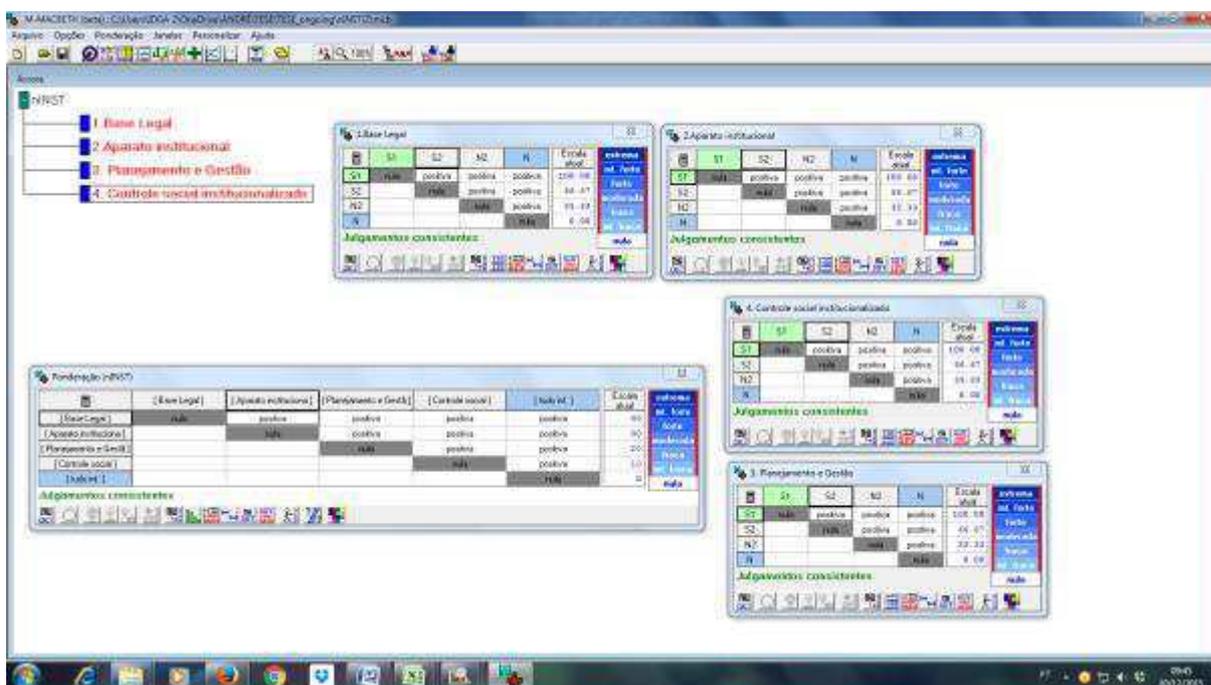


Figura 7 – Interface do software MACBETH na ordenação e ponderação dos critérios relacionados ao desenvolvimento institucional

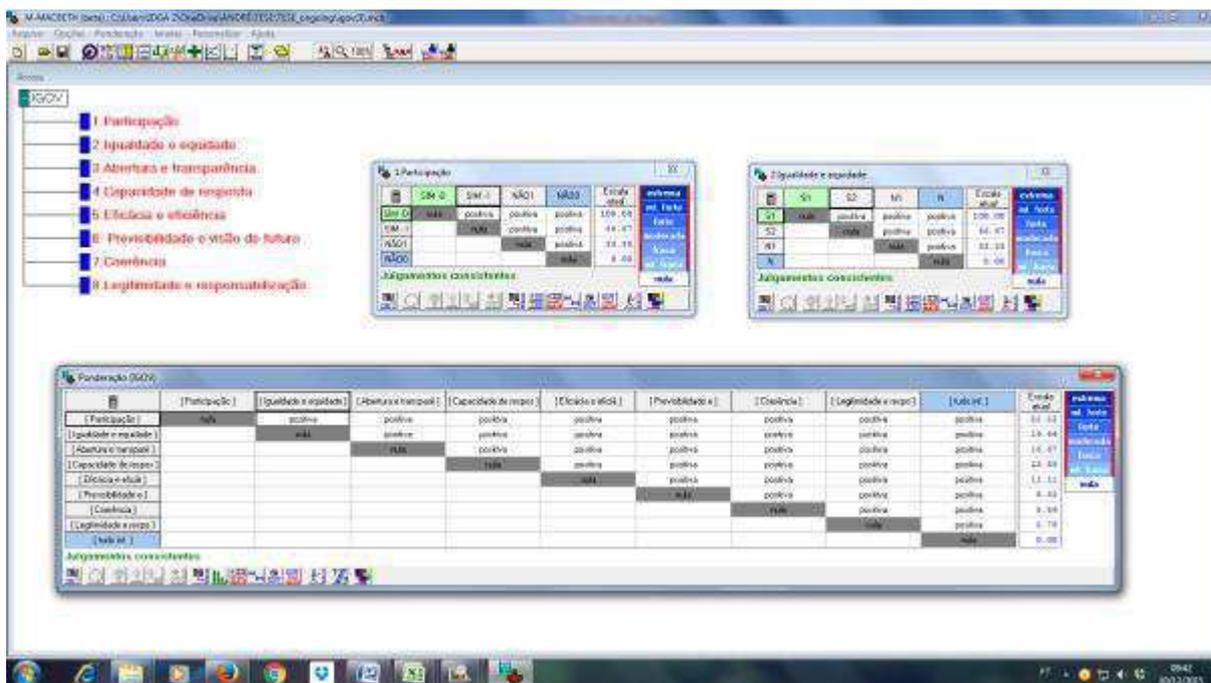


Figura 8 - Interface do software MACBETH na ordenação e ponderação dos critérios relacionados à governança

Fonte: Elaboração própria.

Para os atributos das listas de verificação se estabeleceu diferenças positivas (proporcionais) de atratividade seguindo a ordenação das opções pré-estabelecidas:

$$\text{SIM-D} > \text{SIM-I} > \text{NÃO2} > \text{NÃO1}$$

(SIM-D é mais atrativo que SIM-I, que é mais atrativo que NÃO2, que é mais atrativo que NÃO1).

Esses atributos dentro do MACBETH se estabelecem como níveis de desempenho para cada critério definido (item das listas). Para essa ordenação e considerando positivas as diferenças de atratividades entre as opções tem-se primeiramente a pontuação ponderada dos níveis de desempenho dos atributos da seguinte forma: SIM-D (pontuação=100), SIM-I (pontuação=66,67), NÃO2 (pontuação=33,33) e NÃO1 (pontuação=0).

A ponderação entre os critérios (elementos das listas) é feita de forma semelhante. Para os oito critérios de governança e os quatro relativos ao desenvolvimento institucional, também se considerou a ordenação preliminar dos elementos para obtenção dos pesos no MACBETH com diferenças de atratividade positivas (proporcionais). A Tabela 1 apresenta a ordenação ponderada dos critérios e seus respectivos pesos calculados no MACBETH.

Critérios		Pesos (MACBETH)
Governança	Participação	0,2222
	Igualdade e equidade	0,1944
	Abertura e transparência	0,1667
	Capacidade de resposta	0,1389
	Eficácia e eficiência	0,1111
	Previsibilidade e visão de futuro	0,0833
	Coerência	0,0556
	Legitimidade e responsabilização	0,0278
	Soma	1,0000
Elementos Institucionais	Base legal	0,4000
	Aparato institucional	0,3000
	Planejamento e gestão	0,2000
	Controle social	0,1000
	Soma	1,0000

Tabela 1 – Relação dos critérios de análise da política pública e seus respectivos pesos

Fonte: Elaboração própria.

Passo 4 – Cálculo dos índices de governança e de desenvolvimento institucional

Com o estabelecimento das Listas de Verificação Ponderada conforme os indicativos metodológicos propostos por Scrivan (2013) e com o suporte do software MACBETH é possível então tabular as respostas das listas obtendo-se automaticamente o cálculo do desempenho das políticas em termos de governança e desenvolvimento institucional. Em outras palavras, é possível mediante os passos metodológicos aqui expostos não só qualificar a governança e a situação de desenvolvimento institucional de uma dada política pública, mas também, estabelecer a mensuração dos seus níveis de governança e de institucionalização com base nos critérios estabelecidos e suas qualificações de desempenho. A formulação geral para o cálculo dos índices é dada, portanto, pela seguinte expressão:

$$\text{Índice de Desempenho} = \sum (P_i \cdot P_c)$$

Onde P_i é a pontuação individual (pontuação de resposta) de cada item da lista de acordo com o atributo verificado, cujos valores podem ser 100, 50 ou nulo. E P_c é o valor do peso correspondente ao critério (elemento da lista). Portanto, o índice é calculado pelo somatório dos resultados da pontuação de cada elemento da lista

considerando os valores dos atributos (respostas) e os pesos correspondentes dos critérios.

A mensuração dos índices é dada dentro de uma escala de “zero a cem” para ambas as variáveis cujos valores são posteriormente cruzados numa matriz para que se possa inferir em que situação de sustentabilidade institucional encontra-se a política em análise.

Para demonstrar de forma prática como são calculados os índices as tabelas em seguida apresentam resultados verificados de três políticas hipotéticas (A, B e C).

ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA	SIM- D 100	SIM- I 66,67	NÃO1 33,33	NÃO2 0				
Base legal	✓				100	0,4	40,00	
Aparato institucional	✓				100	0,3	30,00	
Planejamento e gestão		✓			66,67	0,2	13,33	
Controle social			✓		33,33	0,1	3,33	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							86,67	

ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA	SIM- D 100	SIM- I 66,67	NÃO1 33,33	NÃO2 0				
Participação	✓				100	0,2222	22,22	
Igualdade e equidade	✓				100	0,1944	19,44	
Abertura e transparência	✓				100	0,1667	16,67	
Capacidade de resposta	✓				100	0,1389	13,89	
Eficácia e eficiência	✓				100	0,1111	11,11	
Previsibilidade e visão de futuro				✓	0	0,0833	0,00	
Coerência			✓		33,33	0,0556	1,85	
Legitimidade e responsabilização		✓			66,67	0,0278	1,85	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							87,04	

Tabela 2 - Tabulação das listas de verificação da Política A

Fonte: Elaboração própria.

ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA	SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2				
	100	66,67	33,33	0				
Base legal	✓				100	0,4	40,00	
Aparato institucional	✓				100	0,3	30,00	
Planejamento e gestão	✓				100	0,2	20,00	
Controle social				✓	0	0,1	0,00	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							90,00	
ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA	SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2				
	100	66,67	33,33	0				
Participação		✓			66,67	0,2222	14,814074	
Igualdade e equidade				✓	0	0,1944	0,00	
Abertura e transparência	✓				100	0,1667	16,67	
Capacidade de resposta				✓	0	0,1389	0,00	
Eficácia e eficiência				✓	0	0,1111	0,00	
Previsibilidade e visão de futuro		✓			66,67	0,0833	5,55	
Coerência		✓			66,67	0,0556	3,71	
Legitimidade e responsabilização	✓				100	0,0278	2,78	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							43,52	

Tabela 3 - Tabulação das listas de verificação da Política B

Fonte: Elaboração própria.

ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA	SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2				
	100	66,67	33,33	0				
Base legal	✓				100	0,4	40,00	
Aparato institucional	✓				100	0,3	30,00	
Planejamento e gestão				✓	0	0,2	0,00	
Controle social				✓	0	0,1	0,00	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							70,00	
ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA	SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2				
	100	66,67	33,33	0				
Participação		✓			66,67	0,2222	14,814074	
Igualdade e equidade				✓	0	0,1944	0,00	
Abertura e transparência				✓	0	0,1667	0	
Capacidade de resposta				✓	0	0,1389	0,00	
Eficácia e eficiência				✓	0	0,1111	0,00	
Previsibilidade e visão de futuro				✓	0	0,0833	0,00	
Coerência		✓			66,67	0,0556	3,71	
Legitimidade e responsabilização	✓				100	0,0278	2,78	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							21,30	

Tabela 4 - Tabulação das listas de verificação da Política C

Fonte: Elaboração própria.

Os índices calculados de cada política podem ser então postos num gráfico formando pontos de coordenadas cartesianas. Dependendo da localização do ponto dentro do gráfico, a política é então qualificada dentro de uma das seguintes categorias de desempenho:

- a) Sustentabilidade institucional muito fraca ou inexistente;
- b) Sustentabilidade institucional fraca;
- c) Sustentabilidade institucional moderada;
- d) Sustentabilidade institucional forte;
- e) Sustentabilidade institucional muito forte.

Índice de Governança	80,1 a 100	Sust. Muito Fraca	Sust. Fraca	Sust. Moderada	Sust. Forte	Sust. Muito Forte
	60,1 a 80	Sust. Muito Fraca	Sust. Fraca	Sust. Moderada	Sust. Forte	Sust. Forte
	40,1 a 60	Sust. Muito Fraca	Sust. Fraca	Sust. Moderada	Sust. Moderada	Sust. Moderada
	20,1 a 40	Sust. Muito Fraca	Sust. Fraca	Sust. Fraca	Sust. Fraca	Sust. Fraca
	0 a 20	Sust. Muito Fraca				
	SCORES	0 a 20	20,1 a 40	40,1 a 60	60,1 a 80	80,1 a 100
Índice de Desenvolvimento Institucional						

Figura 9 – Categorias de desempenho de Sustentabilidade Institucional em função do IG e IDI

Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto a ser considerado é a possibilidade de ranquear o desempenho das políticas analisadas. A classificação ordenada das políticas se daria pelo cálculo da distância dos pontos de coordenadas de cada política com relação ponto $P_{máx}$.

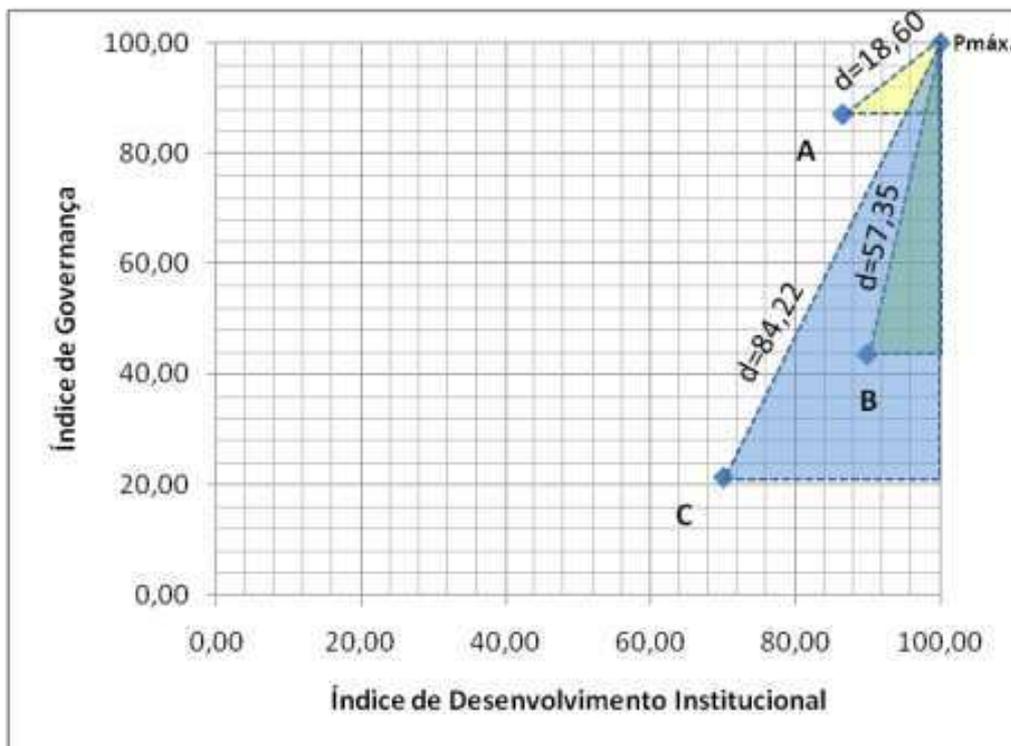


Figura 10 – Gráfico comparativo dos índices de desempenho das políticas A, B e C
Fonte: Elaboração própria.

Quanto menor for a distância de um ponto de coordenadas com relação ao $P_{máx}$ maior será o desempenho em termos de sustentabilidade institucional. A distância (d) de um ponto qualquer (P_n) ao ponto máximo ($P_{máx.}$) é obtida pelo cálculo da medida da hipotenusa dos triângulos retângulos formados no gráfico. Esse cálculo é feito mediante a seguinte equação:

$$d = \sqrt{(100 - IDG)^2 + (100 - IDI)^2}$$

Ranque da Política	IDG	IDI	Distância para o Ponto Máx. $d = \sqrt{(100 - IDG)^2 + (100 - IDI)^2}$	Qualificação do Desempenho
A	87,04	86,67	18,60	Sustentabilidade Institucional Muito Forte
B	43,52	90,00	57,35	Sustentabilidade Institucional Moderada
C	21,30	70,00	84,22	Sustentabilidade Institucional Fraca

Tabela 5 – Ranques dos desempenhos das políticas A, B e C pelas distâncias d calculadas

Fonte: Elaboração própria.

Passo 5 – Análise do contexto da sustentabilidade institucional da política

Junto com o tratamento quantitativo (mensuração dos níveis de desempenho) deve ocorrer a análise do contexto das políticas para se identificar os fatores históricos, políticos e socioeconômicos subjacentes aos elementos de governança e desenvolvimento institucional evidenciados objetivamente no processo de verificação.

De qualquer maneira, a análise contextual deve estar fundamentada sobre o seguinte pressuposto: para que a sustentabilidade institucional de uma política seja plenamente alcançada, processos de governança e de desenvolvimento institucional devem estar em plena efetividade. Em outras palavras, não pode haver bom desempenho em termos de sustentabilidade institucional apenas com efetivos processos de governança, nem tão pouco haverá sustentabilidade institucional apenas pelo estabelecimento de instituições, sem, contudo, existirem processos amadurecidos de envolvimento e engajamento das partes interessadas no cumprimento das regras do jogo. Tanto a governança como o desenvolvimento das instituições têm pesos equivalentes para o alcance da sustentabilidade institucional da política pública, e apesar de serem analisadas separadamente, devem ser vistas como processos indissociáveis.

CAPÍTULO 3. ANÁLISE DA GOVERNANÇA E DA SUSTENTABILIDADE INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO: UM ESTUDO MULTINÍVEL

Com base nos conceitos discutidos e na proposta metodológica apresentada anteriormente, parte-se agora para as análises do objeto de estudo desta tese – as políticas de combate à desertificação. As categorias definidas para análise da governança e do desenvolvimento institucional das políticas públicas serão agora analisadas partindo do nível global (UNCCD) até ao nível local (Núcleo de Desertificação do Seridó/RN) considerando o contexto das políticas ambientais do Brasil. Porém, antes das análises propriamente ditas, faz-se necessário uma breve discussão sobre a problemática da desertificação no âmbito global e nacional.

3.1 A problemática da desertificação

A degradação da terra, a seca e a desertificação têm surgido como um dos maiores problemas socioambientais das zonas áridas (*drylands*). De acordo com a definição oficial dada pela Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD), a desertificação é a “degradação da terra nas zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, resultantes de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas” (UNCCD, 1994, art. 1[a], p.7), sendo a degradação da terra definida como:

A redução ou perda [...] da produtividade biológica ou econômica e da complexidade das terras agrícolas de sequeiro, das terras agrícolas irrigadas, das pastagens naturais, das pastagens semeadas, das florestas e das matas nativas devido aos sistemas de utilização da terra ou a um processo ou combinação de processos, incluindo os que resultam da atividade do homem e das suas formas de ocupação do território (UNCCD, 1994, art. 1[f], p.8).

O interesse pelas zonas áridas e com o problema da desertificação tem sido vital para um grande número de países, especialmente para aqueles situados no entorno do deserto do Saara no norte da África. O futuro econômico desses países, em especial aqueles classificados como países em desenvolvimento, passa a depender da adaptação de suas estratégias de desenvolvimento às tensões impostas pelos seus ambientes áridos (HERRMANN e HUTCHINSON, 2006). Em outras palavras, a desertificação vem se

configurando não apenas como um problema ecológico, mas, sobretudo, como uma questão de desenvolvimento socioeconômico especialmente para os países por ela afetados.

Como se pode notar, a degradação da terra em zonas áridas não só provoca distúrbios ecológicos, em especial sobre os ciclos biológicos. Questões sociais e de desenvolvimento também são postas em discussão. O solo de terras degradadas possui menos capacidade para suportar o crescimento das plantas resultando na perda da vegetação e da produtividade econômica. Ao mesmo tempo em que sistemas socioeconômicos são afetados, estes também estabelecem processos geralmente crônicos de degradação da terra – Excesso de cultivo e sobrepastoreio, desmatamento e sistemas de irrigação mal planejados que em associação com eventos climáticos extremos (secas ou enchentes) impulsionam ainda mais a degradação ambiental nas zonas áridas onde a desertificação encontra espaço para se expandir (UNCCD, 2011).

De um modo geral, os elementos impulsionadores dos processos de desertificação segundo a UNCCD (1994; 2011) são assim apontados:

a) Variações climáticas

As zonas áridas são regiões marcadas não apenas pelas baixas precipitações totais em comparação aos altos níveis de evapotranspiração potencial, mas também por extrema variabilidade interanual dos regimes de chuva e de secas prolongadas que afetam drasticamente a disponibilidade hídrica nesses ambientes.

No que concerne às variações climáticas a aridez, a variabilidade das precipitações e seca são os principais fatores naturais relacionados à desertificação. Apesar dos termos estarem estritamente relacionados, esses aspectos operam em diferentes escalas espaciais e temporais.

A aridez é um dos principais aspectos que caracteriza e define a classificação das zonas áridas no mundo (Tabela 6). Por sua vez, a seca é um fenômeno de curto prazo que pode ocorrer em qualquer ambiente sendo definida como um período onde as precipitações estão abaixo da média anual esperada, podendo estar associado a fatores

atmosféricos que afetam a variabilidade dos regimes de chuva em diferentes escalas espaço-temporais a exemplo dos fenômenos oceano-atmosféricos conhecidos como Anomalias de Temperatura da Superfície do Mar (*Sea Surface Temperature Anomalies - SST*) relacionadas ao *El Niño Oscilação Sul* (ENOS), à Oscilação Atlântico Norte (OAN) e à Oscilação Decadal do Pacífico (ODP) (ARAÚJO *et al.*, 2002; HERRMANN e HUTCHINSON, 2006; ERASMI *et al.*, 2014).

Tabela 6 – Classificação e distribuição das Zonas Áridas no Mundo de interesse para a UNCCD pelo Índice de Aridez (IA)

	Índice de Aridez (IA) = Precipitação Média Anual/Potencial de Evapotranspiração (P/PET)	Abrangência global sobre a superfície da Terra	Principais aspectos fisionômicos e econômicos
Árida	0,05 <IA <0,2	12,1%	Áreas estéreis ou áreas cobertas por vegetação espaça de plantas perenes ou anuais. Esta zona suporta atividades nômades de pastoreio, mas a agricultura de sequeiro é impossível de ser praticada.
Semiárida	0,2 <IA <0,5	17,7%	Caracterizadas, em geral, pela cobertura vegetal aberta com predominância de espécies perenes. Nessas zonas a pecuária extensiva pode ser praticada.
Subúmida seca	0,5 <IA <0,65	9,9%	Predomina o aspecto fisionômico de savana, com ou sem árvores (florestas hiperxerófilas) onde a agricultura de sequeiro com lavouras adaptadas a secas sazonais podem ser praticadas.
Total	0,05 <IA <0,65	39,7%	

Fonte: Elaboração própria com base em UNESCO (1979) e UNEP (1997).



Figura 11– Relações entre aridez, seca e variabilidade das precipitações

Fonte: Elaboração própria com base em Herrmann e Hutchinson (2006).

Dos três aspectos acima mencionados, a seca é o fator mais evidenciado. Wilhite e Glantz (1985) distinguem pelo menos quatro tipos de secas ou perspectivas disciplinares para se abordar o fenômeno: a seca meteorológica; a seca hidrológica; a seca agrícola, e a seca socioeconômica. Esses quatro tipos de secas ocorrem em crescente ordem de severidade.

Começando pelas *secas meteorológicas*, definidas na base da diminuição das precipitações médias esperadas para determinado período, seguem-se as *secas hidrológicas*, caracterizadas pelos efeitos adversos das estiagens sobre os estoques hídricos provocando a redução do suprimento de água. Com a diminuição dos estoques

de água, a produtividade agrícola é afetada. Tem-se, portanto, a *seca agrícola* que por seguinte desencadeia uma série de problemas no funcionamento dos sistemas socioeconômicos, culminando na *seca socioeconômica* (WILHITE, 2000).

A maneira como as sociedades enfrentam as secas é reflexo das suas condições sociais, econômicas, culturais, geofísicas e meteorológicas frente ao fenômeno. Quanto mais vulnerabilidades e menos capacidade de recuperação das populações afetadas, a intensidade e magnitude do impacto das secas se revertem em desastres socioambientais, como vem comumente ocorrendo ao longo da história da humanidade dentro de um círculo vicioso de degradação ambiental, sendo a desertificação uma das piores consequências desse processo (ARAÚJO *et al.*, 2002; BARBOSA, 2012).

b) Atividades humanas

Em países onde a economia depende de atividades agrícolas, as fontes alternativas de renda são escassas ou não existem. Nesse sentido, o solo com seu potencial produtivo tornam-se um recurso natural vital para o desenvolvimento socioeconômico. De maneira geral, as causas da desertificação relativas às atividades humanas estão associadas ao uso excessivo ou inapropriado da terra, pois sem as práticas conservacionistas os solos se tornam mais vulneráveis aos processos erosivos. Pelo menos quatro atividades humanas são apontadas como principais fatores que contribuem para a degradação da terra e desertificação (HERRMANN e HUTCHINSON, 2006; UNCCD, 2011). São elas:

- Sobrecultivo, especialmente de monoculturas;
- Sobrepastoreio;
- Desmatamento;
- Sistemas de irrigação mal planejados.

O sobrecultivo provoca a exaustão dos solos; o sobrepastoreio além de contribuir para a compactação do solo remove a cobertura vegetal que o protege da erosão. Da mesma forma o desmatamento, muitas vezes realizado para a extração de lenhas, que além de desproteger os solos dos processos erosivos, acarreta a redução da

biodiversidade nos locais afetados; por sua vez, o uso de sistemas inadequados de irrigação contribui para a salinização das terras cultiváveis.

As consequências adversas desses quatro fatores podem se desdobrar em outras situações negativas cuja tendência é o estabelecimento de um quadro crônico de degradação ambiental caracterizado pela diminuição da produtividade agropecuária, redução dos recursos hídricos, destruição da fauna e flora, além de impactos de ordem socioeconômica sobre as áreas afetadas como a migração, desagregação familiar devido ao êxodo rural, crescimento da pobreza, epidemias, perda do potencial agrícola e de receitas econômicas, entre outros.

Contudo, é importante salientar que as atividades humanas indutoras da desertificação devem sempre ser analisadas dentro de um contexto sócio-histórico e político para se evitar a geração de interpretações vagas, que não refletem questões relativas a aspectos fundiários, de acesso aos recursos naturais e de políticas públicas, que são em última análise ~~são~~ os fatores fundamentais subjacentes a toda a problemática (CAVALCANTI, COUTINHO e SELVA, 2006).

A UNCCD (2011) considerando o contexto global indica outros aspectos que devem ser considerados quando se analisa o problema da degradação das terras e a desertificação: a questão das mudanças climáticas, a escassez de água, a migração ambiental, o desafio de erradicação da pobreza, a perda da biodiversidade, o combate ao desmatamento, os desafios energéticos, a segurança alimentar e questões de gênero. Diante desses desafios interrelecionados as soluções para os problemas da desertificação passariam pelo aumento da resiliência e diminuição das vulnerabilidades das populações afetadas.

Para isso o investimento em políticas públicas para diminuição das vulnerabilidades socioambientais das populações e na gestão sustentável das terras é essencial, o que, em tese, se desdobraria em processos de diversificação produtiva, restauração dos solos degradados, controle dos processos erosivos, uso de fontes alternativas de energia e no aumento na conscientização da população para enfrentamento qualificado dos problemas da desertificação.

3.2 A desertificação no Brasil

No Brasil os processos de desertificação afetam principalmente a região Nordeste cujo bioma predominante é a Caatinga. Segundo Rodrigues (1997) os relatos sobre a desertificação no país se intensificaram a partir das décadas de 1970 e 1980 graças aos estudos pioneiros de Vasconcelos Sobrinho.

Vasconcelos Sobrinho (1979) inaugurou as discussões acerca da desertificação no Brasil estabelecendo indicadores relacionados aos processos de degradação das terras semiáridas cujos critérios ainda são bastante utilizados para identificar, caracterizar e priorizar áreas para estudo e intervenção política no combate ao fenômeno. O estudo do referido autor identificou e caracterizou seis áreas específicas com elevado risco de desertificação; essas áreas inicialmente denominadas de “núcleos de desertificação”⁴ refletiam profunda degradação ambiental relacionada a ações humanas bastante diretas tais como o sobrecultivo contínuo e a tomada de terras de empréstimo para construção de rodovias. Dessas áreas, quatro foram destacadas por serem as mais problemáticas, a saber: a) Irauçuba (CE), Seridó (RN-PB), Gilbués (PI) e Cabrobó (PE).

Vale salientar que a expressão “núcleo de desertificação” é um termo bastante genérico utilizado atualmente pelas autoridades governamentais para designar conglomerados de municípios onde o problema da desertificação é reconhecido como sendo mais acentuado. Mas, é um erro, pois o Brasil é signatário da UNCCD e deveria assimilar a terminologia por ela definida. No Glossário de Termos e Conceitos Usados no Contexto da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (MATTALO JÚNIOR, 2009) o termo inexistente, sendo utilizado apenas no contexto brasileiro. Da mesma forma ocorre com outro termo também aplicado apenas no Brasil – As Áreas Suscetíveis à Desertificação (ASDs). O correto é utilizar: “as áreas de risco ao processo de desertificação” (ARPDs).

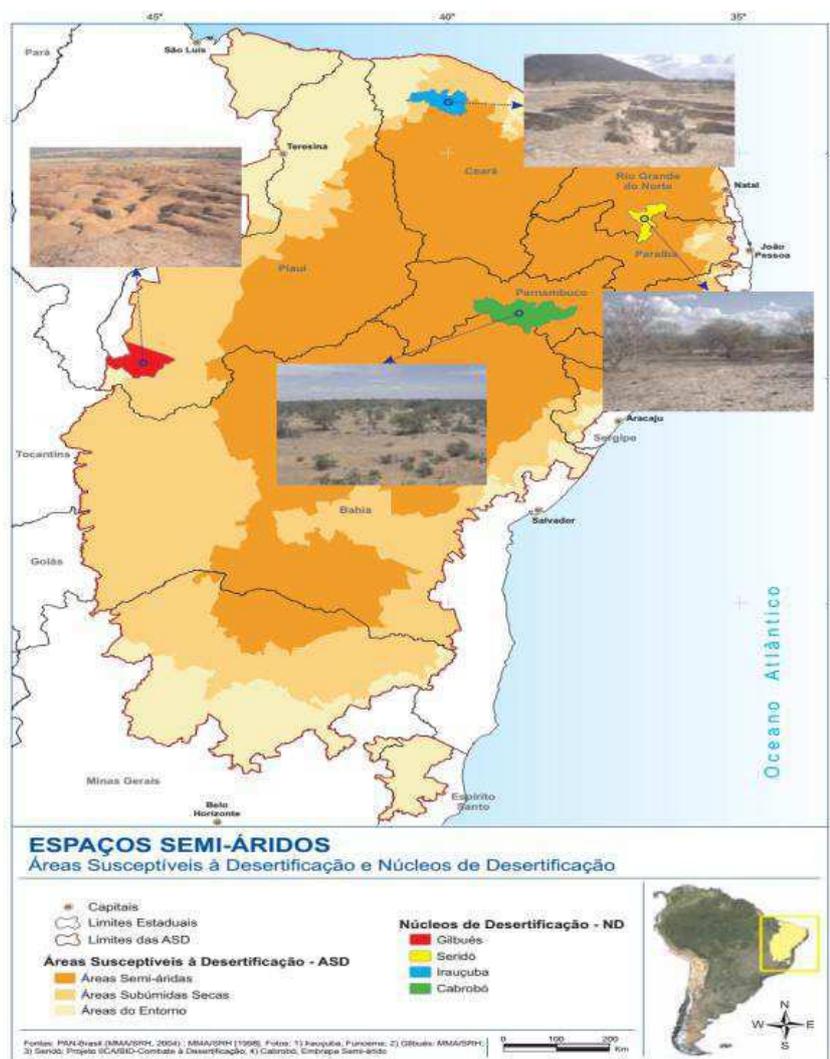
As “ASDs” estabeleceram novas delimitações para as áreas semiáridas, subúmidas secas e de entorno para efeito de aplicação do Plano Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAN Brasil, portanto, trata-se de uma delimitação meramente geopolítica. Também foram redefinidos e delimitados os

⁴O termo foi criado por Vasconcelos Sobrinho nos seus estudos pioneiros sobre a desertificação nas décadas de 1970 e 1980, e se referia a áreas específicas identificadas e mapeadas como “manchas de degradações profundas dos solos e vegetações” que caracterizavam o efeito máximo do fenômeno em termos de degradação ambiental (VASCONCELO SOBRINHO, 1976).

Núcleos de Desertificação e as Áreas Pilotos para Estudo da Desertificação (APED) (SANTANA, 2007).

O PAN Brasil reconheceu dentro do perímetro das “ASDs” os quatro “núcleos de desertificação” definidos em estudos anteriores (Gilbués/PI, Irauçuba/CE, Cabrobó/PE e Seridó/RN). Ao todo são 16 municípios inseridos nesses núcleos somando uma população total de 444.911 habitantes e uma área territorial de 21.374,85 quilômetros quadrados (Figura 12 e Tabela 7). A maioria da população vive na zona urbana não sendo atingida diretamente pelo processo de desertificação, pois está mais voltada para os processos de crescimento relacionados ao comércio, prestação de serviços e à indústria. É na zona rural que o problema da desertificação é mais grave, pois atinge diretamente o pequeno camponês que vive sem amparo das políticas dos Estados e Municípios, cujas ações de assistência técnica são precárias e muitas vezes inexistentes.

Figura 12 – Áreas em Risco ao Processo de à Desertificação e os chamados “Núcleos” de Desertificação no Semiárido Brasileiro



Fonte: Atlas das Áreas Susceptíveis à Desertificação do Brasil (SANTANA, 2007).

Tabela 7 – Núcleos de Desertificação do Brasil

Núcleo/Município	Área Territorial (Km ²)	População em 2010 (hab.)		
		Rural	Urbana	Total
Gibués/PI	5,912.89	11,775.00	8,972.00	20,747.00
Gibués	3,494.96	4,411.00	5,991.00	10,402.00
Monte Alegre do Piauí	2,417.93	7,364.00	2,981.00	10,345.00
Irauçuba/CE	4,101.14	36,217.00	196,126.00	232,343.00
Irauçuba	1,461.25	7,981.00	14,343.00	22,324.00
Sobral	2,122.90	21,923.00	166,310.00	188,233.00
Forquilha	516.99	6,313.00	15,473.00	21,786.00
Seridó/RN	2,793.45	14,137.00	81,122.00	95,259.00
Acari	608.47	2,133.00	8,902.00	11,035.00
Carnaúba dos Dantas	246.31	1,401.00	6,028.00	7,429.00
Cruzeta	295.83	1,446.00	6,521.00	7,967.00
Currais Novos	864.35	4,875.00	37,777.00	42,652.00
Equador	264.99	1,012.00	4,810.00	5,822.00
Parelha	513.51	3,270.00	17,084.00	20,354.00
Cabrobó/PE	8,567.38	38,519.00	58,043.00	96,562.00
Belém de São Francisco	1,830.80	7,671.00	12,582.00	20,253.00
Cabrobó	1,657.71	11,075.00	19,798.00	30,873.00
Carnaubeira da Penha	1,004.67	9,800.00	1,982.00	11,782.00
Floresta	3,644.17	9,312.00	19,973.00	29,285.00
Itacuruba	430.03	661.00	3,708.00	4,369.00
Total: 16 municípios	21,374.85	100,648.00	344,263.00	444,911.00

Fonte: Santana (2007). Dados atualizados com base no Censo 2010 do IBGE.

Diversos estudos demonstram que os processos da desertificação têm sido desencadeados predominantemente pelas atividades humanas (ARAÚJO, *et al.*, 2008; BARBOSA, 2012; ERASMI *et al.*, 2014)

Entre as ações antrópicas comuns da desertificação no Brasil destacam-se o desmatamento descontrolado, as queimadas e o sobrepastoreio. No Núcleo do Seridó, por exemplo, essas ações se agravam ainda mais pela pressão ambiental que centenas de olarias exercem sobre os recursos florestais do bioma Caatinga, aumentando ainda mais o desmatamento. Ainda hoje, a matriz energética das indústrias cerâmicas é totalmente baseada no uso da lenha (CNRBC, 2004; ADESE, 2008; VERAS *et al.*, 2013).

A salinização dos solos também tem sido apontada como um dos problemas que vem desencadeando a desertificação no semiárido brasileiro, ocorrendo em áreas onde

há agricultura irrigada. O uso mal planejado da irrigação é apontado como fator indutor da salinização e da conseqüente degradação dos solos. Isso acontece pela falta de assistência técnica na implantação dos projetos de irrigação. Dos núcleos de desertificação, Cabrobó é o que apresenta problemas de salinização bastante acentuados, sem, contudo excluir os demais fatores de pressão antrópica comuns a todos os núcleos (ARAÚJO NETO *et al.* 2014). Outra atividade que vem contribuindo com a desertificação é a atividade de mineração bastante intensa no núcleo de Gibués/PI e Seridó/RN (FERNANDES e MEDEIROS, 2009; PATRÍCIO, 2012).

Em suma, a desertificação no contexto brasileiro tem suas causas atreladas à interação complexa de fatores físicos, biológicos, políticos, sociais, culturais e econômicos. Em geral, o processo de desertificação se desenrola em ciclos viciosos relacionados muito mais às atividades humanas do que aos fatores físicos do semiárido brasileiro. Em geral, o problema costuma evoluir em fases: 1) desmatamento; 2) degradação do solo; 3) redução da produção e da renda agropecuária; e 4) a deterioração das condições sociais (ARAÚJO, *et al.*, 2008).

Apesar de existir no Brasil ampla discussão e numerosos estudos sobre a desertificação, a questão ainda é tratada de forma fragmentada devido a algumas fragilidades teórico-metodológicas que precisam ser superadas.

Pelo menos cinco fragilidades podem ser identificadas no plano teórico-metodológico da desertificação (MATTALO JÚNIOR, 2001): a) fragilidade no que diz respeito à amplitude conceitual da desertificação e seus termos associados (seca e aridez, degradação das terras, causas e efeitos da desertificação, e relações com as mudanças climáticas); b) ausência de métodos de estudo universalmente aceitos; c) ausência de métodos confiáveis para a identificação de processos de desertificação (que geralmente são processos lentos e de longo prazo, imperceptíveis ao senso comum das pessoas afetadas, que requerem por sua vez, métodos contínuos de monitoramento); e d) falta de uma metodologia de avaliação econômica da desertificação.

Esta última fragilidade deflagra um aspecto importante no que diz respeito ao enfrentamento do problema, pois a ausência de uma avaliação econômica da desertificação implica em problemas de convencimento político, num fenômeno que

Milton Santos denomina de “morte da política” que ocorre em frações do território e da sociedade onde determinados problemas são “deixados por conta própria” por não serem convenientes aos cálculos econômicos das firmas, haja vista que a política atualmente vem sendo feita dentro do mercado (SANTOS, 2011).

Como destacou Matallo Júnior (2001) a falta de clareza e de métodos para apropriação real dos custos implicados na desertificação (custos de omissão e pela degradação ambiental) faz com que os elementos necessários ao convencimento da sociedade e das instituições públicas e privadas sejam comprometidos, prejudicando qualquer análise mais acurada sobre os benefícios dos investimentos em conservação, diminuição das vulnerabilidades das populações e gestão de recursos naturais em zonas áridas.

3.3 Governança e estruturação das políticas de combate à desertificação

Apesar de todas essas fragilidades no tratamento da questão da desertificação são bastante evidente os esforços dos países na estruturação de políticas para combater tal processo. Apesar de se defender uma abordagem de “baixo-para-cima” (*botton-up approach*) a estruturação de políticas e de seus correspondentes sistemas de governança para o combate à desertificação iniciou-se em nível global com o estabelecimento da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) em 1994.

Mas a UNCCD não surgiu do nada. Seu estabelecimento foi o resultado da culminância de discussões precedentes há mais de duas décadas antes da sua promulgação e ratificação.

Alguns eventos antecedentes à UNCCD tiveram destaque como marco inicial a Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação (UNCOD) realizada em 1977, na cidade de Nairóbi, no Quênia. Esta conferência marcou o início da consolidação do tema da desertificação na agenda internacional. O contexto socioambiental da época era marcado pela intensificação de enormes movimentos migratórios devido a prolongadas secas e a processos de devastação ambiental que estavam ocorrendo ao sul do deserto do Sahara, norte da África, região conhecida como Sahel. Essa região ficou marcada por

sofrer grande desestabilização das economias locais e regionais a por apresentar um ambiente de miséria e fome, além de violentos conflitos em tornos de recursos naturais cada vez mais escassos (terra, água e vegetação).

A região do Sahel se tornou então o emblema da desertificação – termo estabelecido para designar todo esse quadro de degradação socioambiental vivenciado nas zonas áridas do planeta. Constatou-se também que tal fenômeno ocorria em todos os outros continentes (exceto na Antártica) em países que possuíam climas áridos, semiáridos e subúmidos secos. O Brasil teve uma participação importante nessa conferência onde os estudos pioneiros de Vasconcelos Sobrinho subsidiaram a participação da delegação brasileira no referido evento. O principal produto desta reunião foi o Plano de Ação Mundial Contra a Desertificação. Devido a esta conferência é que a definição da desertificação teve sua ocorrência restringida a áreas de clima árido, semiárido e subúmido seco.

O Plano de Ação Mundial Contra a Desertificação não apresentou resultados satisfatórios em termos de investimentos e de soluções concretas para os problemas identificados. A parti de então, vários países propuseram a constituição de uma convenção internacional para lidar com a problemática por se tratar de um instrumento jurídico mais forte no estabelecimento de compromissos entre as nações signatárias. Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92 (UNCED) é tomada a decisão para o estabelecimento da Convenção de Combate à Desertificação com a criação de um Comitê de Negociação Intergovernamental para elaboração dos termos do referido acordo, cuja data de promulgação ficou estabelecida para Junho de 1994 (UN, 1992; NAJAM, 2006).

Após cinco sessões de negociação, a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) foi adotada, precisamente no dia 17 de Junho de 1994 na cidade de Paris, França – data que ficou estabelecida como o Dia Mundial de Combate à Desertificação. Porém, a Convenção só entrou em vigor em 26 de dezembro de 1996, noventa dias após a ratificação do seu quinquagésimo país-membro (República do Chade). O Brasil foi a octogésima quinta nação a ratificar a Convenção⁵ promulgando-a no país em 1998 por meio do Decreto de número 2.741. Atualmente a Convenção tem

⁵ A ratificação foi feita mediante o Decreto Legislativo nº 28, de 13 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto.legislativo:1997-06-12:28>

como signatários 195 países (BRASIL, 1998; NAJAM, 2006; UNCCD SECRETARIAT, 2014).

3.3.1 A UNCCD e a governança global no combate à desertificação

Será analisada agora a política de combate à desertificação em nível global. Primeiro será abordado o seu desenvolvimento institucional (base legal, aparato institucional, planejamento e gestão e controle social) para depois verificar e discutir como se processam os elementos da governança, para enfim se abordar a questão da sustentabilidade institucional da política de combate à desertificação em nível global.

Em linhas gerais os elementos de desenvolvimento institucional da política global de combate à desertificação são apresentados no Quadro 9.

Quadro 9 - Quadro resumo dos elementos institucionais da política global de combate à desertificação

Base Legal	Aparato Institucional	Planejamento e Gestão	Controle Social
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A Convenção; ▪ Decisões das Conferências das Partes (COP). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conferência das Partes (COP); ▪ Comitê de Ciência e Tecnologia (CST); ▪ Comitê de Revisão da Implementação da UNCCD (CRIC); ▪ Mecanismo Global (GM); ▪ Secretariado Permanente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plano Estratégico Decenal (A Estratégia); ▪ Os Programas de Ação Nacionais, Regionais e Sub-regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controle social inexistente, apesar de existirem mecanismos institucionais de participação de organizações da sociedade civil nos processos e instituições da UNCCD no âmbito da governança global.

Fonte: Elaboração própria

3.3.1.1 Verificação dos elementos institucionais da UNCCD

a) Bases Legais da UNCCD

Começando pela Convenção, essa se configura com a suprema base legal para a política global de combate à desertificação. Promulgada em 1994 e ratificada em 1996, a Convenção estabelece as bases jurídicas para a estruturação não só de ações globais,

mas também para a configuração de processos políticos e institucionais de impacto nacional dentro dos países signatários.

A Convenção é constituída por 40 artigos estruturados em seis partes além de quatro anexos voltados para a implantação regional do tratado. Os elementos da Convenção que merecem destaque são as diferentes obrigações entre os países membros afetados e os países membros desenvolvidos (ver Quadro 11); a prioridade para com a África; a instituição dos Programas de Ação Nacionais como instrumentos fundamentais de implantação da Convenção; o estabelecimento das instituições e órgão subsidiários da UNCCD; e os mecanismos para mobilizar e canalizar recursos voltados à implantação da Convenção, especialmente nos países afetados.

Outro elemento que configura a Base Legal da UNCCD são as Decisões das Conferências das Partes. Desde a sua promulgação doze conferências já foram realizadas somando ao todo 364 decisões tomadas a partir das reuniões (Tabela 8). A maioria dessas decisões encontra-se já expirada, pois cumpriram suas finalidades, enquanto outras se encontram ainda em vigor dentro de seus prazos de implantação.

Quadro 10 - Estrutura de Conteúdo da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação.

Partes e Seções		Artigos	Assuntos
PARTE I <i>Introdução</i>		1	Termos Utilizados
		2	Objetivo
		3	Princípios
PARTE II <i>Disposições Gerais</i>		4	Obrigações gerais
		5	Obrigações dos países Partes afetados
		6	Obrigações dos países Partes desenvolvidos
		7	Prioridade à África
PARTE III <i>Programas de Ação, Cooperação Científica e Técnica e Medidas de Apoio</i>	SEÇÃO 1 <i>Programas de Ação</i>	8	Relações com outras Convenções
		9	Princípios básicos
		10	Programas de Ação Nacionais
		11	Programas de Ação Sub-regional e Regional
		12	Cooperação Internacional
	SEÇÃO 2 <i>Cooperação Científica e Técnica</i>	13	Apoio na Elaboração e Implementação dos Programas de Ação
		14	Coordenação na Elaboração e Implementação dos Programas de Ação
		15	Anexos de Implementação Regional
	SEÇÃO 3 <i>Medidas de Apoio</i>	16	Coleta, Análise e Intercâmbio de Informação
		17	Pesquisa e Desenvolvimento
	PARTE IV <i>Instituições</i>		18
		19	Desenvolvimento das capacidades, educação e conscientização pública
		20	Recursos financeiros
		21	Mecanismos financeiros
		22	Conferência das Partes
		23	Secretariado Permanente
		24	Comitê de Ciência e Tecnologia
	25	Constituição de uma Rede de Instituições, Organismos e Órgãos	
PARTE V <i>Questões Processuais</i>		26	Comunicação da informação
		27	Medidas a Tomar para Resolver Questões Relativas à Implementação da Convenção
		28	Solução de Controvérsias
		29	Estatuto Jurídico dos Anexos
		30	Emendas à Convenção
		31	Aprovação e Emendas aos Anexos à Convenção
		32	Direito de voto
PARTE VI <i>Disposições Finais</i>		33	Assinatura
		34	Ratificação, Aceitação, Aprovação e Adesão
		35	Disposições Transitórias
		36	Entrada em vigor
		37	Reservas
		38	Denúncia
		39	Depositário
		40	Textos autênticos
			Anexo I - Anexo de Implementação Regional para a África Anexo II - Anexo de Implementação Regional para a Ásia Anexo III - Anexo de Implementação Regional para a América Latina e Caribe Anexo IV - Anexo de Implementação Regional para o Norte do Mediterrâneo

Fonte: Elaboração própria com base na UNCCD (1994).

Tabela 8 – Quantitativos de decisões institucionalizadas por Conferências das Partes da UNCCD

Conferência das Partes	Nº de Decisões	Data da COP
COP 1	29	1997
COP 2	25	1998
COP 3	23	1999
COP 4	23	2000
COP 5	25	2001
COP 6	30	2003
COP 7	31	2005
COP 8	28	2007
COP 9	36	2009
COP 10	39	2011
COP 11	40	2013
COP 12	35	2015
	364	

Fonte: Elaboração própria com base UNCCD *Official Documents Centre*⁶.

Quadro 11 - Responsabilidades diferenciadas dos Países-membros da UNCCD

Obrigações Comuns	Obrigações dos Países Parte Afetados		Obrigações dos Países Parte Desenvolvidos
	África, Ásia, América Latina e Caribe, Norte do Mediterrâneo e Europa Central e Oriental	Outros países afetados	
Cooperação internacional em todos os níveis, especialmente nas áreas de coleta, análise e intercâmbio de informações, pesquisa, transferência de tecnologias, capacitação e conscientização; promoção de abordagem integrada nas estratégias de desenvolvimento nacional para combater a desertificação; assistência para garantir adequadas fontes de recursos para subsidiar programas e projetos.	Preparar programas de ação nacionais e cooperar com os programas regionais e sub-regionais.	Preparar de forma opcional programas de ação e seguir as disposições da Convenção estabelecendo estratégias e prioridades para o combate à desertificação.	Apoiar os países afetados, em especial os países em desenvolvimento, pela provisão de recursos financeiros e pela facilitação ao acesso de tecnologias apropriadas, conhecimento e <i>know-how</i> .

Fonte: Elaboração própria.

b) Aparato Institucional: Instituições e órgãos subsidiários da UNCCD

⁶ Disponível em: <http://www.unccd.int/en/about-the-convention/official-documents/Pages/default.aspx>

O aparato institucional da UNCCD é composto pela Conferência das Partes (COP) e seus órgãos subsidiários – O Comitê de Ciência e Tecnologia (CST) e o Comitê de Revisão da Implementação da UNCCD (CRIC) - além do Secretariado Permanente e do Mecanismo Global (GM).

A Conferência das Partes (COP) foi estabelecida pela Convenção como o órgão supremo para tomada de decisão. A principal função da COP é tomar decisões no âmbito da Convenção, além de poder estabelecer emendas no tratado.

O Comitê de Ciência e Tecnologia (CST), estabelecido sob a Convenção, tem a função institucional de promover a cooperação tecnológica e científica entre organizações nacionais, sub-regionais e regionais através da coleta, análises e revisões de dados, bem como a provisão de conhecimento científico atualizado para subsidiar as decisões da COP.

O Comitê para Revisão da Implementação da Convenção (CRIC) foi estabelecido em 2001 na Quinta Sessão da Conferência das Partes (COP 5) em Genebra, como órgão subsidiário da COP. A principal função desse comitê é fornecer assistência regular à COP revisando a implantação da Convenção.

O Secretariado Permanente ou Secretaria Executiva é o órgão executivo da UNCCD. Sua principal tarefa é facilitar a implantação da Convenção fornecendo serviços para a COP e demais órgãos subsidiários através da organização de reuniões, preparação de documentos, coordenação de atividades como outras organizações relevantes, além da compilação e transmissão de informações, facilitando consultas. O Secretariado Permanente quando solicitado, também providencia assistência aos países afetados na compilação e comunicação de informações como estipulado pela Convenção.

O Mecanismo Global (GM) é o órgão criado para promover ações condutoras de mobilização e canalização de recursos financeiros substanciais para os países em desenvolvimento membros da Convenção. A principal função do GM é aumentar a eficácia e eficiência dos mecanismos de financiamento existentes. Nesse sentido, o GM

orienta os Países-membros sobre como identificar, acessar e mobilizar recursos para projetos e programas nacionais que promovam a gestão sustentável da terra.

c) Planejamento e Gestão: Os Programas de Ação Nacional e o Plano Estratégico Decenal da UNCCD

O combate à desertificação requer ações efetivas em todos os níveis. Para isso a Convenção estabeleceu a obrigação dos países-membros em promoverem a cooperação internacional e a parceria dentro de uma abordagem integrada consistente com a Agenda 21 no intuito de alcançar o desenvolvimento sustentável das áreas afetadas.

O alcance desse objetivo envolve o estabelecimento de estratégias integradas de longo prazo para melhorar a produtividade da terra ao mesmo tempo em que garante sua reabilitação, conservação e gestão sustentável. As estratégias devem também focar na melhoria das condições de vida das populações, especialmente no nível comunitário. Para isso a UNCCD requer dos Países Parte Afetados a elaboração de seus Programas de Ação Nacional (PANs) – Artigos do 10º ao 15º da Convenção (UNCCD, 1994).

Os Programas de Ação Nacional são considerados os instrumentos chaves para a implementação da UNCCD. Tais programas são instrumentos de planejamento e gestão sendo geralmente apoiados por programas de ação sub-regionais e regionais. Os PANs devem ser integrados com os planos locais de desenvolvimento estabelecidos para as áreas afetadas identificando todos os fatores que contribuem para a desertificação, além de indicar um conjunto de medidas práticas necessário ao combate do problema e ações para mitigar os efeitos da seca e promover esforços de adaptação.

Na Oitava Conferência das Partes (COP 8) ocorrida em Madri em 2007, a UNCCD adotou o seu plano estratégico decenal (2008-2018) comumente reconhecido como a “Estratégia” (*The 10-year strategic plan and framework to enhance the implementation of the Convention – The Strategy*) (UNCCD, Decisão 3/COP8. 2007).

A “Estratégia” estabeleceu como visão de futuro o estabelecimento de uma parceria global para reverter e prevenir a desertificação/degradação da terra e mitigar os efeitos da seca no sentido de apoiar a redução da pobreza e a sustentabilidade ambiental.

Com a adoção do Plano Estratégico Decenal, os Países Parte Afetados foram solicitados a alinharem seus programas de ação nacional aos objetivos estratégicos e operacionais do Plano Decenal da UNCCD até 2018(Quadros 12 e 13).

Quadro 12 - e objetivos estratégicos da UNCCD (2008-2018)

VISÃO	Forjar uma parceria global para reverter e prevenir a desertificação/degradação da terra e mitigar os efeitos da seca em áreas afetadas no sentido de apoiar a redução da pobreza e a sustentabilidade ambiental.		
	Objetivos Estratégicos	Impactos Esperados	Indicadores
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	1. Melhorar as condições de vida das populações afetadas.	<ul style="list-style-type: none"> • Pessoas que vivem em áreas afetadas pela desertificação, degradação da terra e seca passam a ter uma base de subsistência melhorada e mais diversificada e a se beneficiar de rendas geradas a partir de gestão sustentável dos solos. • Vulnerabilidade socioeconômica e ambiental das populações afetadas diante das alterações climáticas, variabilidade do clima e da seca é reduzida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diminuição do número de pessoas negativamente impactadas por processos de desertificação/degradação da terra e seca. • Aumento da proporção de famílias que vivem acima da linha da pobreza em áreas afetadas. • Redução na proporção da população abaixo do nível mínimo de consumo energético alimentar em áreas afetadas.
	2. Melhorar as condições dos ecossistemas afetados	<ul style="list-style-type: none"> • Produtividade da terra e de outros bens e serviços ecossistêmicos em áreas afetadas é reforçada de forma sustentável contribuindo para uma subsistência melhorada. • A vulnerabilidade dos ecossistemas afetados às alterações climáticas, variabilidade do clima e à seca é reduzida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da área total afetada pela desertificação/degradação dos solos e seca. • Aumento da produtividade primária líquida em áreas afetadas.
	3. Gerar benefícios globais através de uma aplicação eficaz da UNCCD	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão sustentável dos solos e combate à desertificação/degradação da terra contribuem para a conservação e uso sustentável da biodiversidade e para mitigação da mudança climática. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de estoques de carbono (solo e planta de biomassa) nas áreas afetadas. • Áreas de ecossistemas florestais, agrícolas e de aquicultura sob gestão sustentável.
	4. Mobilizar recursos para apoiar a implementação da Convenção através da construção de parcerias eficazes entre os atores nacionais e internacionais.	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos financeiros, técnicos e tecnológicos aumentados são disponibilizados para Países Partes Afetados em desenvolvimento, e onde apropriado, para países do Centro e do Norte da Europa, para implementar a Convenção. • Ambientes políticos melhorados para a implementação da UNCCD em todos os níveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento do nível e da diversidade de fundos disponíveis para o combate à desertificação e degradação da terra e para a mitigação dos efeitos da seca. • Políticas de desenvolvimento e medidas abordam desertificação/degradação da terra e a mitigação dos efeitos da seca.

Fonte: Elaboração Própria com base em UNCCD, Decisão 3/COP8 (2007).

Quadro 13 - Missão e objetivos operacionais da UNCCD (2008-2018)

MISSÃO	Fornecer um quadro global para apoiar o desenvolvimento e implementação de políticas nacionais e regionais, programas e medidas para prevenir, controlar e reverter a desertificação/degradação da terra e para mitigar os efeitos da seca através da excelência científica e tecnológica, aumento da sensibilização pública, estabelecimento de padrões, defesas de interesses e mobilização de recursos, contribuindo assim para a redução da pobreza.	
	Objetivos Estratégicos	Resultados Esperados
OBJETIVOS OPERACIONAIS	<p>1. Defesa de interesse, sensibilização e educação.</p> <p>Influenciar ativamente os processos e atores internacionais, nacionais e locais relevantes para abordar adequadamente a desertificação/degradação da terra e os problemas relacionados com a seca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas de desertificação/degradação dos solos e a seca e as sinergias com adaptação/mitigação às alterações climáticas e conservação da biodiversidade são efetivamente comunicados entre os eleitorados-chaves nos níveis internacional, nacional e local. • Questões de desertificação/degradação dos solos e a seca são abordados em relevantes fóruns internacionais, incluindo aqueles relativos ao comércio agrícola, adaptação às alterações climáticas, conservação e uso sustentável da biodiversidade, ao desenvolvimento rural, desenvolvimento sustentável e redução da pobreza. • Organizações da sociedade civil e da comunidade científica no Norte e no Sul são cada vez mais envolvidas como partes interessadas nos processos da Convenção e a desertificação/degradação dos solos ea seca são abordados em suas iniciativas de defesa de interesse, de sensibilização e de educação.
	<p>2. Quadro Político</p> <p>Apoiar a criação de ambientes favoráveis para a promoção de soluções para o combate desertificação/degradação do solo e mitigar os efeitos da seca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fatores políticos, institucionais, financeiros e socioeconômicos que impulsionam a desertificação/degradação da terra e as barreiras à gestão sustentável dos solos são avaliados e medidas apropriadas para remover essas barreiras são recomendadas. • Os Países Partes Afetados revisam seus programas de ação nacionais (PANs) e outros documentos estratégicos apoiados em informações de base biofísica e socioeconômica incluindo-os em quadros integrados de investimento. • Os Países Partes Afetados integram seus PANs e problemas de gestão sustentável/degradação da terra no planejamento do desenvolvimento ou dentro de relevantes políticas e planos setoriais de investimento. • Países Partes Desenvolvidos integram os objetivos da UNCCD e as intervenções em gestão sustentável dos solos dentro de seus programas e projetos de desenvolvimento e cooperação em linha com seus apoios aos planos de investimentos setoriais nacionais. • Medidas de esforço mútuo entre programas de desertificação/degradação da terra, biodiversidade e mitigação/adaptação às mudanças climáticas são introduzidas ou reforçadas de modo a aumentar o impacto das intervenções.
	<p>3. Ciência, Tecnologia e Conhecimento</p> <p>Se tornar uma autoridade global em conhecimento científico e técnico relacionado à desertificação/degradação da terra e à mitigação dos efeitos da seca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoramento nacional e avaliação de vulnerabilidades sobre dinâmicas biofísicas e socioeconômicas nos países afetados são apoiados. • Uma linha de base fundamentada nos mais robustos dados disponíveis sobre dinâmicas biofísicas e socioeconômicas é desenvolvida e relevantes abordagens científicas são gradualmente harmonizadas. • Conhecimento sobre fatores biofísicos e socioeconômicos e suas interações em áreas afetadas é melhorado para possibilitar melhores tomadas de decisão. • Conhecimento das interações entre adaptação à mudança climática, mitigação da seca e restauração de terra degradada em áreas afetadas é melhorado para desenvolver ferramentas para apoiar a tomada de decisão. • Efetivos sistemas de compartilhamento de conhecimento, incluindo conhecimento tradicional são colocados em níveis global, regional, sub-regional e nacional para apoiar os formuladores de políticas e usuários finais, incluindo também a identificação e partilha das melhores práticas e histórias de sucesso. • Redes de ciência e tecnologia e relevantes instituições para desertificação /degradação da terra e seca são engajadas para apoiar a implementação da UNCCD.
	<p>4. Capacitação</p> <p>Identificar e abordar necessidades de capacitação para prevenir e reverter a desertificação/degradação dos solos e mitigar os efeitos da seca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Countries which have carried out the national capacity self assessment (NCSA) implement the resulting action plans to develop the necessary capacity at the individual, institutional and systemic levels to tackle desertification/land degradation and drought issues at the national and local levels. • Those countries which have not previously undertaken capacity needs assessments engage in relevant assessments processes to identify capacity needs for tackling desertification/land degradation and drought at the national and local levels.
	<p>5. Financiamento e transferência de tecnologia</p> <p>Mobilizar e melhorar a orientação e coordenação dos recursos financeiros e tecnológicos nacionais, bilaterais e multilaterais, a fim de aumentar o seu impacto e eficácia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Países Partes Afetados desenvolvem quadro de investimento integrado para alavancar recursos nacionais, bilaterais e multilaterais com o intuito de aumentar a eficácia e os impactos das intervenções. • Países Partes desenvolvidos fornecem recursos financeiros substanciais, adequados, em tempo hábil e previsíveis para apoiar iniciativas domésticas para reverter a desertificação/degradação dos solos e mitigar os efeitos das secas. • Partes aumentam seus esforços para mobilizar recursos de instituições financeiras internacionais, instalações e fundos, incluindo o GEF (<i>Global Environmental Facility</i>) pela promoção da Agenda da Gestão Sustentável dos Solos/UNCCD com os órgãos governamentais dessas instituições. • Novas fontes de finanças e de mecanismos financeiros são identificadas para combater a desertificação/degradação dos solos e mitigação dos efeitos da seca, inclusive de setores privados, mecanismos com base no mercado, associações de comércio, fundações e organizações da sociedade civil e outros mecanismos de financiamento para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, conservação e uso sustentável da biodiversidade, para combater a fome e redução da pobreza. • Acesso à tecnologia pelos Países Partes Afetados é facilitado através de adequado financiamento, incentivos econômicos e políticos efetivos e suporte técnico, notavelmente dentro do quadro de cooperação Sul-Sul e Norte-Sul.

Fonte: Elaboração Própria com base em UNCCD, Decisão nº3/COP8 (2007).

d) Controle Social

No artigo 3º da Convenção destaca-se o princípio que as decisões na formulação e implantação dos programas de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca devem sempre ser tomadas com a participação das populações e comunidades locais afetadas (UNCCD, 1994, art. 3). Isso implica na criação de mecanismos legalmente instituídos de controle social que estabeleçam espaços necessários à participação para que organizações da sociedade civil possam exercer de forma consultiva e deliberativa sua influência sobre as políticas (PÓLIS, 2008).

No entanto, no âmbito das instituições e processos globais da UNCCD, o controle social por parte das organizações da sociedade civil é inexistente. Apesar de existirem espaços institucionalizados para a participação qualificada e influente de diferentes organizações da sociedade civil (KNABE, 2006), as decisões e o controle dos processos e instituições da UNCCD são prerrogativas dos Estados membros que exercem seu poder deliberativo dentro das Conferências das Partes. A criação de mais um órgão subsidiário atribuindo poderes deliberativos de controle social às organizações da sociedade civil no âmbito global dos processos da UNCCD só seria possível mediante emenda à Convenção.

3.3.1.2 *Governança e sustentabilidade institucional no contexto da UNCCD*

Verificados os elementos institucionais da política de combate à desertificação no âmbito global, passemos agora à análise dos elementos da governança existentes nos processos da UNCCD em nível global.

a) Participação social

A participação é considerada pela UNCCD um elemento chave para a formulação e implantação de políticas de combate à desertificação. São muitas as referências que o texto da Convenção faz à participação atrelando-a a outros aspectos: parceria, cooperação, consenso, sensibilização, etc.

A efetivação da UNCCD requer ativa participação de diferentes grupos de partes interessadas, em particular os governos em todos os níveis, doadores, organizações não governamentais, populações de áreas afetadas incluindo proprietários de terras e usuários, bem como, organizações multilaterais e intergovernamentais, instituições científicas e entidades empresariais. Para atender esse desafio, ao longo do seu desenvolvimento institucional, a UNCCD vem estabelecendo procedimentos e processos para a criação e amadurecimento de uma ambiente favorável ao engajamento dos mais diversos atores sociais interessados com o problema da desertificação (PONSEN e LO, 2006).

A participação social, especialmente das populações afetadas pela desertificação e seca é requerida de acordo com vários artigos da Convenção (4,5,6,8,9,11,12,18,19 e 22), porém, dentro do contexto de implantação dos Programas de Ação Nacionais. Contudo, no âmbito da governança global, houve a necessidade de se estabelecer procedimentos voltados ao engajamento de organizações da sociedade civil para que essas pudessem participar de forma qualificada nos processos e instituições da UNCCD, especialmente nas Conferências das Partes (UNCCD, 1994).

Knabe (2006) analisando o papel da sociedade civil na negociação e implantação da UNCCD identificou três fases distintas da participação de organizações não governamentais (ONGs) nos processos e instituições da Convenção, destacando quão influentes essas entidades têm sido no tocante à tomada de decisão, mesmo não existindo espaços deliberativos para elas.

A primeira fase está relacionada ao período pré-convenção (1992-1994) na ocasião em que funcionou o Comitê de Negociação Intergovernamental (CNI) estabelecido na Rio-92 para elaborar os termos da UNCCD. Muitos fatores contribuíram para o envolvimento das ONGs no Comitê, a exemplo das diretrizes da Agenda 21 relacionadas à participação social na formulação e implantação de programas de desenvolvimento sustentável. A resolução que estabeleceu o Comitê buscou contribuições construtivas de todas as ONGs, especialmente aquelas oriundas dos países em desenvolvimento (UNGA, Resolução 47/188, parágrafo 19, 1992). De início, as ONGs foram apoiadas por delegações governamentais e pelo presidente e secretariado do referido Comitê (KNABE, 2006).

Em todas as sessões de negociação do Comitê, a influência das ONGs foi realmente efetiva. Seis questões principais foram trazidas pelas organizações da sociedade civil à discussão: a questão da posse da terra, conscientização e informação, educação, empoderamento comunitário e das ONGs, ciência e tecnologia e relações internacionais. Destacou-se fortemente também, a importância do papel das comunidades locais e o reconhecimento das mulheres como um dos grupos mais vulneráveis aos impactos da desertificação. O texto final da Convenção passou então a incluir vinte e uma (21) referências às organizações não governamentais e o papel multinível da participação das organizações da sociedade civil no combate à desertificação foi plenamente reconhecido nos termos da UNCCD (NAJAM, 2006; KNABE, 2006).

Na fase subsequente à adoção da UNCCD a participação das organizações da sociedade civil passou a ocorrer dentro dos processos de tomada de decisão, mas de forma consultiva. As organizações da sociedade civil passaram a participar das Conferências da Partes e das reuniões dos Comitês de Ciência e Tecnologia e de Revisão da Implementação da UNCCD (CST e CRIC⁷) como observadores com direito a voz, mas sem o poder de voto⁸ (UNCCD, Decisão5/COP9, 2009).

Como observadoras as organizações da sociedade civil dependem dos espaços disponibilizados pelos governos. Isso implica em dizer que nem sempre tal participação traduz automaticamente em influência nos processos de tomada de decisão que é uma prerrogativa exclusiva dos países membros da Convenção quando reunidos na Conferência das Partes. Em geral, a participação influente das organizações da sociedade civil nos processos e instituições da UNCCD se dá em função do grau de

⁷ As organizações da sociedade civil credenciadas (ONG) são convidadas a participar também do PRAIS (*Performance Review and Assessment of Implementation System*), um sistema para avaliação dos indicadores de desempenho da implantação da UNCCD, fornecendo suas opiniões sobre o progresso dos Programas de Ação Nacionais.

⁸ Ao todo, existem 314 organizações da sociedade civil credenciadas a participarem dos processos da UNCCD em nível global incluindo entidades não governamentais e empresarias. Do Brasil, apenas cinco organizações não governamentais participam da lista oficial de entidades credenciadas, são elas: Associação de Defesa Ambiental e Controle da Desertificação de Gilbués, Associação Programa Um Milhão de Cisternas para o Semiárido APIMC, Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não Governamentais Alternativas, Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade e Instituto Desert (Disponível em: <http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/CivilSociety/List-of-civil-society-organizations-having-confirmed-their-interest-in-remaining-accredited.pdf>).

informações que essas detêm. Expertises e informações detalhadas sobre os efeitos da desertificação nas comunidades ou sobre as habilidades que essas comunidades têm no controle e na reversão da degradação do solo fornecem às organizações da sociedade civil maiores chances de influenciar os processos decisórios da UNCCD como bem destacou os estudos de Betsill e Corell (2001).

A terceira fase de participação das organizações sociais diz respeito ao surgimento de redes de organizações não governamentais que operam em contextos nacionais e internacionais procurando aumentar o intercâmbio de informações e expertises entre as entidades parceiras para poderem influenciar de forma mais qualificada as decisões tomadas no âmbito da UNCCD (KNABE, 2006).

Uma experiência bastante consolidada nesse aspecto tem sido a Rede Internacional de ONGs sobre Desertificação (*Réseau International des ONG pour la Désertification* – RIOD), criada em 1994 para ser um mecanismo de comunicação e coordenação das atividades de organizações não-governamentais, movimentos da sociedade civil, grupos de produtores rurais, etc. como parte do acompanhamento da implementação da UNCCD em escala global. A RIOD está estruturada em Pontos Focais Nacionais (PFN), Sub-regionais (PFSR) e Regionais (PFR) e sua atuação é mais forte entre os países da África.

Estes pontos focais são configurados para funcionar como nós de comunicação através do qual as organizações não-governamentais e comunitárias podem trocar informações e experiências a nível internacional. Estes pontos focais são coordenados por um Ponto Focal global ou Internacional (PFG)⁹.

Como visto até agora, a participação tem sido desde os primórdios da UNCCD um elemento central na governança global das questões relacionadas à desertificação sendo institucionalizada dentro dos processos e instituições da Convenção.

Vale salientar que a participação não implica necessariamente em processos de controle social conforme o conceito aqui adotado. Por outro lado, a falta de instituições

⁹ Ver informações disponíveis em: <http://www.secheresse.info/spip.php?article348>

de controle social de âmbito global com participação deliberativa de organizações da sociedade civil não significa que as entidades sejam incapazes de exercer influência nos processos decisórios. Os estudos e as práticas vêm demonstrando que as instituições e processos da UNCCD são bastante abertos e incentivadores da participação (BETSILL e CORELL, 2001; KNABE, 2006; NAJAM, 2006. POULSEN e LO, 2006).

b) Equidade e igualdade

A UNCCD ao longo do seu desenvolvimento institucional vem adotando vários procedimentos para garantir iguais oportunidades para todos os grupos de atores envolvidos para melhor qualificar a participação social em todos os níveis de implantação da Convenção. Dentre todos os procedimentos adotados na busca de equilíbrios de representação na participação social. O equilíbrio em torno das questões de gênero tem sido o de maior destaque.

A UNCCD tem sido frequentemente reconhecida por seu comprometimento institucional em fortalecer o papel das mulheres em todos os níveis de implantação da Convenção – elemento este que falta na maioria dos demais Acordos Ambientais Multilaterais tais como a Convenção Quadro de Mudanças Climáticas (UNFCCC) e a Convenção de Diversidade Biológica (CBD).

O Preâmbulo da Convenção sublinha a importância do papel desempenhado pelas mulheres em regiões afetadas pela desertificação e pela seca. Ao todo são feitas sete (7) referências às mulheres no texto da UNCCD, geralmente referindo-se a elas como grupo-objetivo das ações de participação, porém, nunca explicitamente como sujeitos ativos no planejamento e monitoramento da atividades (POULSEN e LO, 2006). Várias decisões da COP têm reiterado a relevância das questões de gênero como forma de assegurar equidade e igualdade nos aspectos essenciais da Convenção. O Quadro 14 apresenta um resumo dos principais aspectos dessas decisões relacionadas a gênero e outras questões relativas ao princípio da equidade e igualdade.

Quadro 14 - Decisões da COP relacionada a gênero e outras questões de equidade e igualdade

Decisões da COP	Questões abordadas
Decisão 5/COP.9	Adotou os procedimentos revistos para a participação das organizações da sociedade civil no COP e outras atividades UNCCD como consta do documento ICCD/COP(9)/4/Add.1 e sua retificação, e os critérios de elegibilidade nele contidas, estabelecendo equilíbrio geográfico entre os participantes
Decisão 8/COP.9	Solicitou ao Secretariado a criação de uma Política de Defesa de Interesses (<i>Advocacy Policy Framework</i>) a fim de enfrentar os impactos adversos da desertificação, da degradação dos solos e da seca, mantendo no seu escopo questões sensíveis de gênero (p. ex.: sobrecarga de trabalhos na agricultura para as mulheres) e informar regularmente aos países afetados e outras partes interessadas sobre como essas questões podem ser úteis na implementação dos programas de ação.
Decisões 21/COP.9, 11/COP.8, 15/COP.5, 15/COP.4, 15/COP.3 e 13/COP.2	Trata da necessidade de garantir um melhor equilíbrio de gênero e de todos os indivíduos com conhecimentos sobre desertificação, degradação dos solos e seca (equilíbrio entre conhecimentos científicos e tradicionais);
Decisão 1/COP.6, parágrafo 17.	Convida as Partes e demais instituições interessadas a promoverem medidas de capacitação em questões de gênero para sejam desenvolvidos específicos planos de participação e sinergia no contexto dos Programas de Ação Nacionais.
Decisão 17/COP. 1	Adotou procedimentos para o estabelecimento de painéis <i>ad hoc</i> de especialistas (<i>experts</i>) levando em conta abordagens multidisciplinares, apropriado equilíbrio de gênero e ampla e equilibrada representação geográfica.
Decisão 27/COP.1	Solicitou que as ONGs levem em conta mecanismos institucionais para reforçar diferentes parcerias que se baseiam no conhecimento e experiências locais, em questões de gênero na construção de parcerias e outras questões críticas na implementação da UNCCD.

Fonte: Elaboração própria.

c) Transparência

O princípio da transparência dentro da UNCCD está atrelado aos processos de comunicação da informação. Conforme estabelece o Artigo 26º da Convenção

Cada Parte informará à Conferência das Partes, através do Secretariado Permanente, das medidas que tenha adotado para a implementação da Convenção, a qual será apreciada no decurso das sessões ordinárias daquela Conferência. A Conferência das Partes determinará os prazos de apresentação e o modelo que os respectivos relatórios deverão observar (UNCCD, 1994, art. 26, parag. 1, p. 23).

A UNCCD estabeleceu procedimentos para o monitoramento e relatoria de suas atividades em todos os níveis. Todos os documentos gerados a partir de suas atividades são de domínio público sendo livremente acessados através de plataformas *online*

disponibilizadas no próprio site da UNCCD¹⁰. As decisões e os relatórios das Conferências das Partes, do CST e do CRIC podem ser acessados no *Official Documents Centre*¹¹ e os relatórios de desempenho dos Programas de Ação Nacionais, do Secretariado Permanente e do Mecanismo Global são submetidos e também disponibilizados ao público na plataforma PRAIS¹² - *Performance Review and Assessment of Implementation System*.

Entretanto, vale salientar que os relatórios submetidos no PRAIS pelos governos nacionais acerca do desempenho de seus programas no combate à desertificação frente aos indicadores estabelecidos pela UNCCD carecem de auditorias externas para a real confirmação dos dados apresentados, diferentemente dos relatórios dos processos internos da UNCCD que frequentemente são auditados, especialmente nos aspectos financeiros (UNCCD, COP(11)/12, 2013). Esse é um problema que a UNCCD precisa ainda resolver para garantir maior legitimidade às informações comunicadas pelos países membros (UNCCD, 2015).

Capacidade de resposta

A existência de protocolos de atendimento a emergências ou a criação de sistemas de alerta precoce estão relacionados à capacidade de resposta.

Como componente chave das estratégias para redução de desastres, os sistemas de alerta têm sua necessidade preconizada no Artigo 10º da Convenção que estabelece os Programas de Ação Nacionais (PANs). Segundo o referido artigo, os PANs deverão entre muitos aspectos “reforçar a capacidade de cada país na área de climatologia, meteorologia e hidrologia e os meios para construir um sistema de alerta rápido em caso de seca” (UNCCD, 1994, Art. 10 [d]).

A criação de um sistema global de alerta precoce para combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca ainda tem sido uma grande desafio para a UNCCD. Apesar disso, esforços vêm sendo realizados no sentido de dotar os Países Partes Afetados,

¹⁰ www.unccd.int

¹¹ <http://www.unccd.int/en/about-the-convention/official-documents/Pages/default.aspx>

¹² <http://prais2.unccd-prais.com/>

especialmente aqueles em desenvolvimento, de melhores condições técnicas e financeiras para criarem seus sistemas de monitoramento e alerta no âmbito de seus programas de ação nacionais. Um exemplo de apoio tem sido a contratação de consultorias especializadas para implantação de tais projetos via Secretariado Permanente/Mecanismo Global (UNCCD/CST, 2003).

Mediante a Decisão 14/COP.5 de 2001, a Conferência das Partes convidou os Países membros de acordo com suas capacidades financeiras e técnicas para desenvolverem estudos pilotos sobre sistemas de alerta precoce utilizando as recomendações do painel *ad hoc* instituído para discussão desse tema no âmbito do Comitê de Ciência e Tecnologia (CST).

A COP também encorajou as Partes e organizações internacionais a fornecerem apoio técnico e financeiro aos Países Partes em desenvolvimento interessados em desenvolver estudos pilotos sobre sistemas de alerta precoce para seca e desertificação. Cinco países realizaram tais estudos que posteriormente foram reportados à COP 6 em 2003 juntamente com os resultados das discussões técnicas e científicas feitas pelo painel *ad hoc* vinculado à CST (UNCCD, COP(6)/CST/6, 2003; UNCCD/CST, 2003).

Como bem destacou o Painel *ad hoc* do Comitê de Ciência e Tecnologia (UNCCD/CST, 2003) o desenvolvimento e a utilização de sistemas de alerta precoce têm sido incentivados como ferramentas promissoras para prevenir e mitigar a desertificação. No entanto, ainda não existe qualquer sistema desse tipo no âmbito global da UNCCD apesar dos esforços que vem sendo tomados para tal. A desertificação é um fenômeno complexo desencadeado por processos de baixa frequência cuja detecção requer uma escala espacial e temporal maiores do que os utilizados nas abordagens convencionais à seca.

Ainda segundo o referido painel (UNCCD/CST, 2003), o desenvolvimento de sistemas eficientes de alerta para a desertificação necessita que certas premissas sejam consideradas. Entre elas:

- A avaliação da desertificação deve ser baseada em forças motrizes adjacentes ao invés dos sintomas, como tem sido na maioria das abordagens;

- Redes de monitoramento de longo prazo devem ser mantidas e novas instalações estabelecidas para fornecimento de dados para detectar mudanças nas tendências da desertificação e estabelecer valores de referência para variáveis de estado;
- Mecanismos e procedimentos de transferência de informações devem ser melhorados para alcançar populações-alvos de modo eficiente e em tempo hábil;
- Existência de uma maior proximidade entre os elementos de alerta e de tomada de decisão.
- Detectar e distinguir desertificação do risco de desertificação em todas as escalas possíveis.

d) Eficiência e Eficácia

Eficácia e eficiência são princípios da governança que traduzem os efeitos da adoção do “gerencialismo” típico do setor privado dentro do contexto de formulação e implantação das políticas públicas. Implicam no estabelecimento de normas, geralmente de rotina, voltadas para garantir o melhor uso dos recursos disponíveis, sejam esses humanos, financeiros, técnicos, informacionais ou materiais. Esses princípios estão implícitos no Artigo 3º da Convenção ao destacar que “as Partes deverão, num espírito de solidariedade internacional e de parceria, melhorar a cooperação e a coordenação aos níveis sub-regional, regional e internacional e concentrar os recursos financeiros, humanos, organizacionais e técnicos onde eles forem mais necessários” (UNCCD, 1994, Art.3 [b]); Isso deve ser feito através da coordenação e integração de instrumentos de planejamento e pela adoção de procedimentos administrativos e orçamentários conforme preconiza o Artigo 13º da Convenção (UNCCD, 1994, Art. 13 [d]).

Eficiência e eficácia, juntamente com outros aspectos da governança (transparência e responsabilização e coerência institucional) na prestação dos serviços dos órgãos e instituições da UNCCD e na implantação do Plano Estratégico Decenal são princípios especialmente preconizados na Decisão 3/COP.9 de 2008. No entanto, a evidência mais concreta da aplicação dos princípios da eficiência e eficácia é dada pela criação e funcionamento do Mecanismo Global (GM) responsável pela gestão executiva dos recursos financeiros e pela atuação do Secretariado Permanente que além de ser

responsável pelo GM fornece os serviços necessários para a gestão dos recursos técnicos, materiais e humanos à disposição da UNCCD.

e) Previsibilidade

De acordo com o Artigo 4º da Convenção, as Partes devem desenvolver coerentes estratégias de longo prazo para o combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca (UNCCD, 1994, Art.4). Para isso são necessárias visão de futuro e liderança para implantar estratégias alinhadas com objetivos comuns. No âmbito da governança global o instrumento que cumpre essa função dentro das instituições e processos da UNCCD é o Plano Estratégico Decenal (2008-2018) instituídos pela Decisão 3/COP.8 de 2007. O Plano Estratégico Decenal conhecido como “a Estratégia” definiu uma visão de longo prazo para a UNCCD estabelecendo as bases para alinhamento político e operacional e a previsibilidade de processos e de mobilização de recursos essenciais à implantação da Convenção.

f) Coerência

Os secretariados permanentes das Convenções de Mudanças Climáticas, Diversidade Biológica e UNCCD estabeleceram um Grupo de Articulação Conjunta (*Joint Liaison Group* - JLG) em Agosto de 2001 como o intuito de fortalecer ações coordenadas entre as três convenções e explorar opções para mais cooperação, inclusive a possibilidade de elaboração de um plano de trabalho conjunto.

JLG tem como objetivo coletar e compartilhar informações sobre os programas de trabalho e operações de cada convenção buscando sinergias e alinhamentos políticos entre os três secretariados permanentes quando possíveis. A primeira reunião do JLG aconteceu em Washington CD (EUA) em Dezembro de 2001. Até o presente momento já foram realizadas 11 reuniões, a última em Bonn, na Alemanha em Abril de 2015. A criação do JLG tem com base legal a Decisão 7/COP.5 de 2001.

Outro processo relacionado ao princípio da coerência é o processo de alinhamento político-institucional dos Programas de Ação Nacionais (PANs) com o Plano Estratégico Decenal (a Estratégia).

A Convenção (Artigos 9-11) contém as primeiras orientações para os PANs mas não trata da questão do alinhamento com a Estratégia. Na Decisão 3/COP.8 parágrafo 45, a Conferência das Partes reconhece a necessidade dos países membros em realinharem seus PANs com a Estratégia (2008-2018), convidando todas as Partes com assistência do Mecanismo Global a mobilizarem recursos nacionais e internacionais (financeiros e técnicos) para assistenciar os países no processo de realinhamento.

g) Legitimidade e Responsabilização

A forte ênfase dada pela UNCCD ao estabelecimento de efetivo sistema de informações como descrito no aspecto da transparência e o alto nível de institucionalização de seus processos de tomada de decisão fortemente fundamentados na negociação e na busca do consenso, ao mesmo tempo em que garantem a legitimidade promovem o aumento da responsabilização com a definição clara de papéis e de responsabilidades entre os entes envolvidos, incluindo, quando necessária, a promoção de ações corretivas, preventivas e de incentivos.

Diante dos elementos analisados percebe-se que a política de combate à desertificação no âmbito da UNCCD (nível global) apresenta altos níveis de desenvolvimento institucional e de governança diante dos parâmetros de análise aqui estabelecidos. Os quadros 15 e 16 apresentam o resumo dos elementos analisados na forma de lista de verificação como proposta na metodologia. Por sua vez, a Tabela 9 apresenta os índices obtidos para o desenvolvimento institucional e governança da política de combate à desertificação no âmbito da UNCCD.

Quadro 15 - Lista de verificação dos elementos institucionais da política – UNCCD

ITENS	ATRIBUTOS				Descrição Geral
	SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2	
ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA					
Base legal	✓				Consolidada pela existência da Convenção e das Decisões da COP.
Aparato institucional	✓				Consolidado pela existência e funcionamento de instituições e órgão subsidiários próprios.
Planejamento e gestão	✓				Consolidados pela existência do Plano Estratégico Decenal, NAPs e Planos Operacionais Internos.
Controle social				✓	Inexistente, mas com espaços institucionalizados de participação da sociedade civil.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 16 - Lista de verificação dos elementos de governança - UNCCD

ITENS	ATRIBUTOS				Descrição Geral
	SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2	
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA					
Participação	✓				A participação ocorre em todos os processo e instituições da UNCC, mas de forma consultiva.
Igualdade e equidade	✓				A UNCCD vem adotando procedimentos para garantir igualdade e equidade nos processo participativos, com forte ênfase na questão de gênero.
Abertura e transparência	✓				Existência de processos de comunicação da informação abertos e transparente a exemplo do PRAIS
Capacidade de resposta			✓		A criação de um sistema global de alerta precoce e de resposta a desastres próprio da UNCCD não existe, mas esforços estão sendo realizados para tal.
Eficácia e eficiência	✓				Eficiência e eficácia são prerrogativas legais preconizados na Decisão 3/COP.9 de 2008
Previsibilidade e visão de futuro	✓				No âmbito da governança global o instrumento que cumpre essa função dentro das instituições e processos da UNCCD é o Plano Estratégico Decenal (2008-2018) instituídos pela Decisão 3/COP.8 de 2007
Coerência	✓				Estabelecimento de Grupo de Articulação Conjunta entre as Convenções do Rio e Processo de Alinhamento dos PANs com o Plano Estratégico Decenal (2008-2018)
Legitimidade e responsabilização	✓				Elevada institucionalização dos processos de tomada de decisão e dos procedimentos operacionais da UNCCD.

Fonte: Elaboração própria.

Tabela 9 – Tabulação das listas de verificação com cálculo dos índices IDI e IG da UNCCD

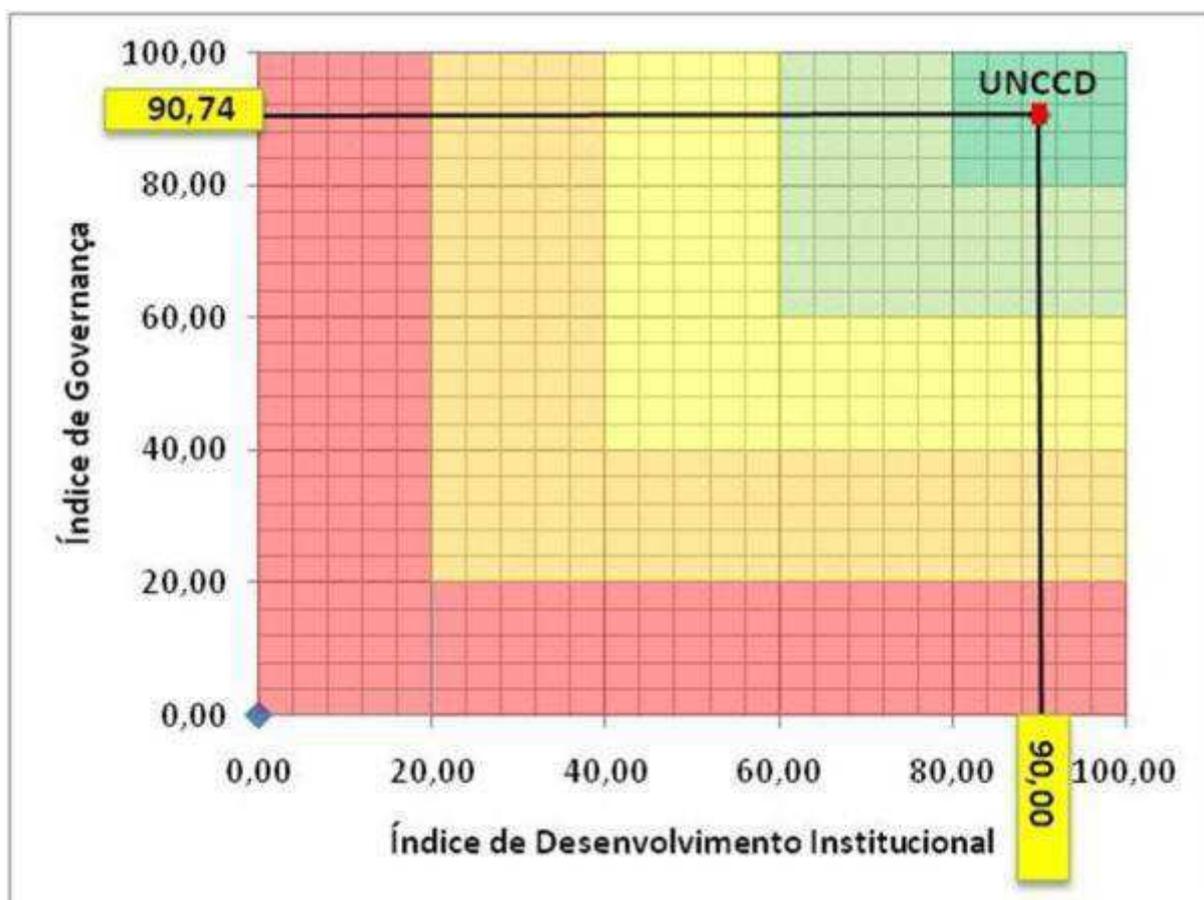
ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA	SIM- D 100	SIM- I 66,67	NÃO1 33,33	NÃO2 0				
Base legal	✓				100	0,4	40,00	
Aparato institucional	✓				100	0,3	30,00	
Planejamento e gestão	✓				100	0,2	20,00	
Controle social				✓	0	0,1	0,00	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							90,00	
ITENS		ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA	SIM- D 100	SIM- I 66,67	NÃO1 33,33	NÃO2 0				
Participação	✓				100	0,2222	22,22	
Igualdade e equidade	✓				100	0,1944	19,44	
Abertura e transparência	✓				100	0,1667	16,67	
Capacidade de resposta			✓		33,33	0,1389	4,63	
Eficácia e eficiência	✓				100	0,1111	11,11	
Previsibilidade e visão de futuro	✓				100	0,0833	8,33	
Coerência	✓				100	0,0556	5,56	
Legitimidade e responsabilização	✓				100	0,0278	2,78	
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							90,74	

Fonte: Elaboração própria.

Colocando no plano cartesiano os valores obtidos para os índices de governança e de desenvolvimento institucional (IG=90,74 e IDI=90,00) da UNCCD, de acordo com a metodologia de análise adotada, a política global de combate à desertificação é classificada como tendo **sustentabilidade institucional muito alta** por apresentar desempenhos elevados nos índices de governança e de desenvolvimento institucional (Figura 13).

Isso implica em dizer que a maioria dos elementos analisados está em plena efetivação no contexto das ações globais da UNCCD. Isso não quer dizer que o problema da desertificação esteja sendo tratado de forma adequada em todo o mundo, mas que apenas as instituições e os processos políticos em nível global estabelecidos no contexto da Convenção estão sendo efetivamente cumpridos. A Convenção já reconheceu nos seus artigos do 9º ao 15º que são os Programas de Ação Nacionais os instrumentos para a criação de uma efetiva política de combate à desertificação, à degradação do solo e aos efeitos da seca (UNCCD, 1994), e, portanto, são esses que devem receber atenção especial nas análises sobre a efetividade da Convenção.

Figura 13 – Situação da sustentabilidade institucional da UNCCD a partir dos índices IG e IDI



Legenda: ■ Sustentabilidade institucional (SI) muito baixa; ■ SI baixa; ■ SI moderada; ■ SI alta; ■ SI muito alta

Fonte: Elaboração própria.

3.3.2 As políticas de combate à desertificação no Brasil

No contexto brasileiro, a temática da desertificação iniciou sua integração na agenda política já na década de 1970 quando foram preparados os primeiros estudos de referência sobre o tema que subsidiaram e prepararam o país para participação na Conferência Mundial sobre Desertificação promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Nairóbi no ano de 1977. Nessa fase inicial os estudos de Vasconcelos Sobrinho ganharam destaque e serviram como um marco inicial ao amadurecimento da temática no contexto do Brasil (MEUNIER, 2008; CONTI, 2008).

De 1970 ao período atual, o ponto culminante do tratamento governamental dado ao problema no País consistiu na elaboração do Programa de Ação Nacional de

Combate a Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-Brasil) publicado em 2004 pelo governo federal em decorrência dos compromissos assumidos na UNCCD estabelecida em 1994.

É importante salientar que da década de 1970, passando pela publicação do PAN-Brasil até os tempos atuais, diversas ações governamentais foram criadas, a exemplo da “iniciativa do Seridó” que será discutida posteriormente, no entanto, os espaços e apoios políticos oscilaram significativamente em termos da importância dada à questão. Esses fatores contribuíram para a realização de ações pouco efetivas e descontínuas, estando estas ainda inseridas em políticas e programas setoriais na sua maioria assistencialistas fortemente atreladas a arranjos oligárquicos característicos dos poderes locais das regiões afetadas pela seca e desertificação (BARBOSA, 2012).

Mesmo com a constituição do PAN-Brasil, o grande desafio para o enfrentamento do problema do combate à desertificação na perspectiva do desenvolvimento sustentável ainda se encontra na superação do modelo atual de crescimento econômico baseado na concentração de riquezas, na sobrexploração dos recursos naturais e na deficiente atuação do Estado (CAVALCANTI, 2004; BARBOSA, 2012).

Enfrentar este desafio pressupõe-se a superação de ações meramente corretivas e assistencialistas que contribuem pouco para a promoção do desenvolvimento sustentável dos territórios afetados pela desertificação e que tem sido uma constante nas práticas governamentais.

Par efeito de análise será agora descrito como se deu a estruturação das ações de combate à desertificação no Brasil começando pelo elemento Base Legal.

3.3.2.1 Desenvolvimento institucional das ações nacionais de combate à desertificação

Em resumo os elementos de desenvolvimento institucional da política de combate à desertificação no nível nacional são apresentados no Quadro 17.

Quadro 17 - Quadro resumo dos elementos institucionais da política global de combate à desertificação

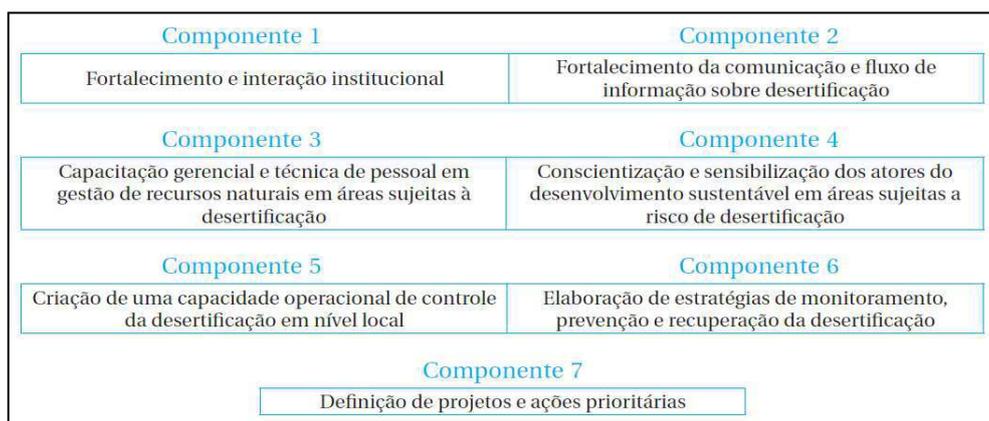
Base Legal	Aparato Institucional	Planejamento e Gestão	Controle Social
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (a recente PNCD). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comissão Nacional de Combate à Desertificação; ▪ Ministério do Meio Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de Ação Nacional – PAN-Brasil que está obsoleto. Portanto, o processo de planejamento e gestão está inoperante (não existe). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Existência de prerrogativas legais para exercício do controle social mediante a CNCD (Comissão Nacional de Combate à Desertificação).

Fonte: Elaboração própria

a) Bases Legais

Com a ratificação da participação Brasil na UNCCD em 1997, no mesmo ano foi aprovada no país a Política Nacional de Controle da Desertificação, mediante a Resolução 238/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Iniciou-se então, um dos primeiros ensaios para se estabelecer no nível nacional ações para o combate à desertificação (BRASIL, 1997).

O interessante da iniciativa foi a sua ligeira desconexão ou desalinhamento com as concepções teórico-metodológicas da UNCCD. Primeiramente a mudança do termo “combate” para “controle” e segundo, a proposição de um Plano Nacional de Combate à Desertificação desconectado com os princípios e prerrogativas da UNCCD relativos aos Programas de Ação Nacionais (Artigos de 9 a 15 da Convenção). O plano, cuja elaboração e execução naquela época estariam a cargo do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, não chegou a ser elaborado, e previa a realização de ações dentro de sete componentes conforme apresentados na Figura 14. Tal política, apesar de legalmente instituída foi praticamente inoperante.

Figura 14 – Componentes da Política Nacional de Controle da Desertificação – CONAMA 238/1997

Fonte: BRASIL (1997) – Resolução CONAMA 238/1997.

Passados sete anos, o então Ministério do Meio Ambiente através de sua Secretaria de Recursos Hídricos, lançou em Agosto de 2004, o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-BRASIL). O Programa em vigor até este momento foi estabelecido sem nenhum amparo legal direto, pois não foi instituído por lei ou decreto. Entretanto, é possível enquadrá-lo, ainda que indiretamente, na base legal do Decreto 2.741/1998 da Presidência da República que promulgou a UNCCD no Brasil.

Verifica-se, portanto, que as ações de combate à desertificação passaram a se estabelecer no Brasil no nível nacional sem uma base legal coerente com as realidades institucionais relacionadas à desertificação disponíveis na época.

O PAN, um instrumento de planejamento e de diretrizes estratégicas, foi lançado sem ter um amparo legal próprio. Entretanto, em 2007 entra em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei n° 70/2007 de autoria do Senador Inácio Arruda do Ceará para a instituição da política nacional de combate à desertificação, mas só em Julho de 2015 após oito anos de tramitação é que a Presidência da República sancionou a política, instituída pela Lei n° 13.153/2015 (Quadro 18).

Quadro 18 - Estrutura de Conteúdo da Política Nacional de Combate à Desertificação – Brasil

Artigos	Assuntos
1	Ementa principal
2	Termos e Definições
3	Objetivos da PNCD
4	Princípios da PNCD
5	Obrigações do Poder Público
6	Instrumentos da PNCD – PAN, PAES, Relatório Anual de Implementação e demais planos correlacionados.
7	Criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD)
8	Competências da CNDC
9	Presidência da CNDC
10	Compatibilidade das demais políticas públicas e programas governamentais com a PNCD
11	Início da vigência da PNCD

Fonte: Elaboração própria com base na Lei nº 13.153/2015.

Com a recém instituída Política Nacional de Combate à Desertificação (PNCD), cabe o trabalho ou retrabalho de alinhar todas as ações já existentes nos âmbitos dos governos federal, estadual e municipal ao novo marco legal, além da necessidade de alinhamento do Programa de Ação Nacional (PAN-Brasil) aos objetivos operacionais do Plano Estratégico Decenal da UNCCD (2008-2018).

Obviamente, custos adicionais que poderiam ser evitados estarão envolvidos no (re) trabalho de alinhamento político-institucional em cima da PNCD em consequência do atropelamento de etapas no processo de formulação e implantação das políticas públicas, fato este bastante comum no contexto brasileiro, que acarreta posteriormente problemas de governança, devido à baixa responsabilização das propostas, além da falta de sinergias com duplicações de esforços que impactam negativamente a eficácia e eficiência das ações.

Na experiência brasileira, existe uma diferença muito grande entre o que se prescreve em documentos oficiais com o que se faz na prática. A base para e estruturação de um aparato institucional para as ações de combate à desertificação em nível nacional passou a ser o PAN-Brasil publicado em 2004 que sugeriu arranjos institucionais tendo como modelo as instituições e processos praticados pela UNCCD no nível global.

Na prática, quase nada da proposta de aparato institucional do PAN-Brasil foi institucionalmente implantada, com exceção da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD) instituída pelo Decreto de 21 de julho de 2008¹³ que passou agora a ter previsão legal na recente lei que instituiu a Política Nacional de Combate à Desertificação (Lei 13.153/2015). É importante salientar que na referida lei o único aparato institucional previsto foi a CNCD cuja maior função consiste em exercer o controle social. O aspecto relacionado à responsabilização da execução ficou generalizado nos termos “cabe ao poder público...”, não sendo especificado o órgão estatal responsável diretamente pela implantação da política, hoje a cargo do Ministério do Meio Ambiente.

Portanto, tem-se de um lado um plano de ação nacional que apenas sugere um arranjo de aparato institucional coerente com a UNCCD e por outro lado, uma lei que institui a política sem prever uma estruturação institucional necessária ao seu adequado desenvolvimento político-institucional. Isso reflete uma desconexão entre o que foi discutido no Congresso Nacional e o que foi sugerido dentro do PAN-Brasil na ocasião quando o projeto da referida lei estava em tramitação no legislativo.

b) Aparato institucional e controle social

Em síntese, o aparato institucional da Política de Combate à desertificação é constituído atualmente pela Comissão Nacional de Combate à Desertificação e pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

A Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD) é amparada legalmente pelo Decreto de 21 de julho de 2008 recepcionado pela Lei 13.153/2015 que institui em nível nacional a política em tela.

A CNCD é vinculada à estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente (MMA) possuindo natureza deliberativa e consultiva, cujos objetivos e competências convergem para o que se chama de exercício do controle social.

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11701.htm.

A Comissão é composta por 44 representantes de setores da sociedade civil e dos governos Federal, estaduais e municipais e do setor produtivo com atuação relacionada à desertificação (Quadro 19).

Quadro 19 - Composição da Comissão Nacional de Combate à Desertificação

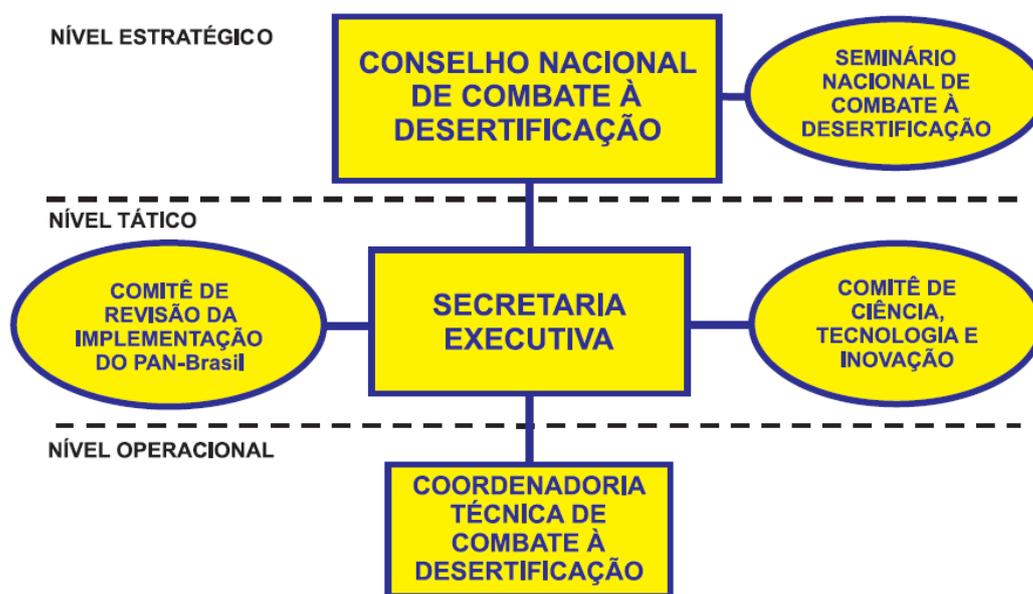
Ministérios do Governo Federal
<ul style="list-style-type: none"> • Meio Ambiente; • Integração Nacional; • Planejamento, Orçamento e Gestão; • Relações Exteriores; • Ciência e Tecnologia; • Educação; • Desenvolvimento Agrário; • Desenvolvimento Social e Combate à Fome; • Cidades; • Minas e Energia; e • Agricultura, Pecuária e Abastecimento.
Instituições e empresa estatais ou de economia mista de nível nacional/regional
<ul style="list-style-type: none"> • Banco do Nordeste do Brasil S.A. - BNB; • Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; • Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS; • Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba - CODEVASF; • Agência Nacional de Águas - ANA; e • Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA
Unidades da federação, cujos territórios se encontram inseridos na área de abrangência da política nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca
<ul style="list-style-type: none"> • Alagoas; • Bahia; • Ceará; • Espírito Santo; • Maranhão; • Minas Gerais • Paraíba; • Pernambuco; • Piauí; • Rio Grande do Norte; e • Sergipe.
Municípios que integram as Áreas Susceptíveis à Desertificação
<ul style="list-style-type: none"> • Um representante da Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente – ANAMMA.
Entidades da Sociedade Civil
<ul style="list-style-type: none"> • Onze representantes de entidades da sociedade civil com atuação nas áreas susceptíveis à desertificação no País, sendo um de cada Estado.
Entidades do Setor Empresarial
<ul style="list-style-type: none"> • Dois representantes do setor privado com atuação comprovada nas ASD

Fonte: Elaboração própria com base no Decreto de 21 de julho de 2008.

A proposta de aparto institucional do PAN-Brasil consiste nas seguintes instituições e órgãos subsidiários: a) Conselho Nacional de Combate à Desertificação (a Comissão Nacional instituída pela recente lei da PNCD já cumpriria essa função como órgão de Estado); b) Secretaria Executiva; c) Coordenadoria Técnica de Combate à Desertificação; d) Seminário Nacional de Combate à Desertificação; e) Comitê de Revisão da Implementação do PAN-Brasil; e f) Comitê de Ciência, Tecnologia e Inovação (Figura 15).

Se essas instituições e órgãos subsidiários fossem estabelecidos por lei ou plenamente previstos na PNCD, mesmo vinculados ao Ministério do Meio Ambiente ou a outro ministério qualquer, seriam entidades de Estado, sofrendo pouca ou nenhuma interferência das reformas administrativas que ocorrem frequentemente nas estruturas dos governos.

Figura 15 – Instituições e órgãos propostos pelo PAN-Brasil (2004)



Fonte: PAN-Brasil (2004, p.164).

Como se pode notar na proposta do PAN-Brasil, existe uma correspondência entre o modelo apresentado com a estrutura institucional da UNCCD. O Conselho Nacional de Combate à Desertificação seria comparado à Conferência das Partes, sendo o órgão de decisão suprema e de pleno controle social, haja vista que os órgãos operacionais vinculados ao governo (Secretaria Executiva e Coordenadoria Técnica)

exerceriam um papel de executar e prestar contas de suas ações diante das decisões tomadas pela instância superior (o CNCD).

Na prática, o que se tem visto é um papel centralizador do governo na tomada de decisão no combate à desertificação diante de uma Comissão Nacional cujas reuniões na sua maioria têm sido consultivas e informativas com pouco ou quase nenhum processo deliberativo de tomada de decisão via resoluções¹⁴ diferentemente do que é visto no contexto internacional da UNCCD. Essa questão pode ser evidenciada pela contabilização de decisões tomadas pela CNCD mediante atos administrativos (ex. resoluções) ao longo dos últimos sete anos (Tabela 10).

Tabela 10 – Quantitativos de reuniões e decisões institucionalizadas pela CNCD

Reuniões	Nº de Decisões administrativamente e efetivas	Local e Data
I Reunião Ordinária ¹⁵	01	Fortaleza, 26 e 27 de novembro 2008
II Reunião Ordinária	---	Brasília, 09 de agosto de 2010
I Reunião Extraordinária	---	Brasília, 29 de novembro de 2010
III Reunião Ordinária	---	Brasília, 28 de setembro de 2011
IV Reunião Ordinária	---	Campina Grande, 30 e 31 de maio e 01 de junho de 2012
II Reunião Extraordinária	---	Brasília, 24 de setembro de 2012
III Reunião Extraordinária	---	Brasília, 07 e 18 de junho de 2013
V Reunião Ordinária ¹⁶	---	Brasília, 23 e 24 de outubro de 2013
V Reunião Extraordinária	---	Aracajú, 08 e 9 de maio de 2014

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MMA (2015).

Ao se analisar as atas das reuniões da CNCD a confusão conceitual entre deliberação e encaminhamentos é bastante notória. As atas revelam o caráter meramente informativo, raramente consultivo e praticamente não deliberativo. Dentre todas as reuniões é possível identificar apenas uma única decisão a ser considerada como ato administrativo: a aprovação do Regimento Interno na primeira reunião

¹⁴ As atas de reuniões da CNCD estão disponíveis em: <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/combate-a-desertificacao/comissao-nacional/reunioes>.

¹⁵ Aprovação do Regimento Interno da Comissão.

¹⁶ Nessa reunião aparece pela primeira vez a ideia de transformar encaminhamentos em resoluções da Comissão, para orientar os trabalhos e fortalecer sua atuação (sugestão do presidente da reunião).

ordinária que pode além do mais, ser juridicamente questionada por não ter sido publicado no Diário Oficial da União.

A atuação da CNCD evidencia alguns problemas e desafios que a implantação de órgãos colegiados na gestão das políticas públicas enfrenta no contexto brasileiro. Entre elas estão: a desigualdade na distribuição de recursos de conhecimento, informação e competência especializada entre os membros, a necessidade que muitas entidades têm de superar práticas e visões clientelistas na relação com o governo e a falta da posse e do uso adequado de instrumentos que permitam a efetivação da dimensão normativamente e deliberativa dos órgãos colegiados (CARNEIRO, 2002).

Para que a CNCD se torne um espaço efetivamente deliberativo e de controle social sobre a política nacional de combate à desertificação é necessário que seja superada a visão equivocada que o referido órgão colegiado está subserviente ao governo. A ideia que deve prevalecer é que os órgãos governamentais executores da política cumprem funções subalternas às decisões tomadas pelo colegiado maior, ainda que façam parte ativamente dos processos de negociação e formulação das deliberações. Porém, por variados fatores, nem sempre a mudança nessas relações institucionais é possível. As instituições governamentais geralmente oferecem resistências de diversas ordens com relação a mudanças em sua lógica interna e em seus métodos de ação (CARNEIRO, 2002; NAHRA, 2009).

c) Planejamento e gestão

Em tese, o instrumento de planejamento e gestão para as ações nacionais de combate à desertificação é o PAN-Brasil. O Plano tem sua prescrição na Convenção e na recente Política Nacional de Combate à Desertificação.

Em termos gerais, o PAN atual apresenta um enfoque estratégico seguindo à tendência da adoção de instrumentos de gestão do setor privado pela administração pública (Novo Gerencialismo Público). Entretanto, na maneira como o plano foi estruturado, o processo de planejamento se enquadrou em dois aspectos que caracterizam a maioria das administrações públicas dos países em desenvolvimento: a forte ênfase dada à orientação ao invés de um planejamento orientado por resultados ou alcance de objetivos, e uma grande discrepância entre o formato e a realidade, entre o

querer fazer e o fazer de fato, gerando diferenças entre expectativas e realidades (HEADY, 1995; PFEIFFER, 2000).

Esses dois aspectos caracterizam o PAN-Brasil de forma marcante, pois o documento estrutura-se muito mais em proposições (diretrizes) do que em um planejamento orientado por objetivos e metas objetivamente mensuráveis. As sugestões de estratégias para combate à desertificação são apresentadas, descritas e sistematizadas em quatro eixos temáticos: Redução da Pobreza e da Desigualdade; Ampliação Sustentável da Capacidade Produtiva; Preservação, Conservação e Manejo Sustentável dos Recursos Naturais; e Gestão Democrática e Fortalecimento Institucional (BRASIL, 2004).

Percebe-se na sistematização das propostas a intenção de alinhar as estratégias do PAN-Brasil às ações governamentais existentes ou em planejamento. Porém, o Plano não foi executado *ipsis litteris* pelo MMA na sua agenda de atuação, mas apenas como um instrumento norteador. Isso é claro quando se verifica que a estruturação do Plano Plurianual do Ministério do Meio Ambiente não reflete diretamente as ações propostas no PAN-Brasil.

Em outras palavras, o PAN-Brasil não encontrou espaço adequado dentro de instrumentos normativos importantes como é o caso do Plano Plurianual do governo federal. Essa questão é evidenciada ao se analisar com a temática da desertificação vem sendo inserida nos Planos Plurianuais. Percebe-se a retirada progressiva da temática na agenda pública governamental do país começando pela sua subutilização (de programa de ação para objetivo/ação de outro programa) até sua total omissão na última proposta de PPA (2016-2019) (Quadro 20).

Portanto, o planejamento de ações para o combate à desertificação em nível nacional diante da proposta atual de PPA/2016-2019 é inexistente devido à obsolescência do PAN-Brasil e sua inoperabilidade orçamentária e financeira dentro da administração pública federal.

Nesse sentido, o processo do PAN-Brasil após dez anos de sua publicação precisará ser atualizado e incorporado às novas prerrogativas da Política Nacional de

Combate à Desertificação e ao processo de alinhamento das estratégias nacionais com o Plano Decenal da UNCCD (2008-2018). Em outras palavras, o processo de planejamento e gestão do PAN-Brasil volta à estaca zero.

Quadro 20 - Inserção do tema desertificação nos últimos quatro Planos Plurianuais do Governo Federal

	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015	PPA 2016-2019
Inserção do tema desertificação no PPA	Programa de Combate à Desertificação	Programa de Combate à Desertificação	A desertificação entra como um objetivo dentro do Programa de Mudanças Climáticas ¹⁷ .	A desertificação não é mencionada no PPA. O destaque é para o Programa Mudança do Clima que não menciona a questão da desertificação
Recursos orçados (R\$)	12.660.525,00	191.422.014,00	Indefinido ¹⁸ .	Indefinido
Ações/Metas	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração do Plano de Ação Nacional para Combate à Desertificação (PAN); • Capacitação de Agentes Multiplicadores Locais para Combate à Desertificação; • Fomento a Projetos de Combate à Desertificação; • Gestão e Administração do Programa. 	Apoio à Implementação do Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação nas Áreas Susceptíveis à Desertificação - PAN-Brasil.	Atualizar o Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.	Indefinido

Fonte: Elaboração própria com base em informações disponíveis no Portal da Câmara dos Deputados¹⁹.

3.3.3 Governança e sustentabilidade institucional no contexto nacional

¹⁷ Objetivo n° 0707 - Reduzir riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação.

¹⁸ O Programa de Mudanças Climáticas tem valor orçado no PPA no total de R\$ 2.011.099.000,00. Não está especificado no documento qual o valor do montante geral está destinado ao Objetivo 0707 do Programa que tem relação com a desertificação.

¹⁹ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ppa>

Analisando a maneira como o PAN-Brasil foi elaborado, percebe-se que o elemento da “participação social” (elemento básico da governança) está presente na concepção e implantação das ações nacionais de combate à desertificação. A participação social é vista como um aspecto estratégico haja vista a existência de um eixo temático totalmente dedicado à gestão democrática e ao fortalecimento institucional especialmente relacionado ao envolvimento da sociedade civil (BRASIL, 2004).

Para exemplificar essa questão houve ampla participação social no processo de elaboração do PAN-Brasil. Segundo consta no referido documento houve participação notória e efetiva dos Estados inseridos nas ASD; a criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTIM) envolvendo dezenove organizações entre ministérios e instituições públicas federais e estaduais, além de instâncias da sociedade civil; o estabelecimento dos Pontos Focais Estaduais (representando a sociedade civil, os governos estaduais e os parlamentares – em níveis federal e estadual); o envolvimento da Articulação no Semi-Árido Brasileiro – ASA (que reúne cerca de 1.200 organizações sociais com atuação nas ASD), e por fim, a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação composta por quarenta e quatro membros (BRASIL, 2004, p.1).

Com exceção do elemento “participação social” a maioria dos elementos de governança não está ainda estruturado nos processos e instituições da Política Nacional de Combate à Desertificação. A institucionalização de tais elementos garantiria a qualificação da participação social e por fim, o amadurecimento da governança, que atrelada ao progressivo desenvolvimento institucional da política, contribuiriam para a melhoria do quadro de sustentabilidade institucional das ações de combate à desertificação em nível nacional.

Os Quadros 21 e 22, a Tabela 11 e a Figura 16 apresentam os resultados da verificação dos elementos de desenvolvimento institucional e de governança da Política Nacional de Combate à Desertificação que serviram de base metodológica para obtenção dos respectivos índices de desempenho.

Quadro 21 - Lista de verificação dos elementos institucionais da PNCD

ITENS ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA	ATRIBUTOS				Descrição Geral
	SIM-D	SIM-I	NÃO1	NÃO2	
Base legal	✓				Existe base legal (a Política Nacional de Combate à Desertificação) que foi instituída pela Lei 13.153/2015.
Aparato institucional	✓				Constituído pela Comissão Nacional de Combate à Desertificação e pelo Ministério do Meio Ambiente, responsável até o momento pelas ações de combate à desertificação em nível nacional.
Planejamento e gestão				✓	O processo de planejamento e gestão está atualmente obsoleto e inoperante. O PAN-Brasil não encontrou espaço dentro das estruturas governamentais para se desenvolver como processo de planejamento e gestão. Nesse sentido, o elemento em questão não existe. Um novo processo precisa ser realizado, inclusive para ser alinhado à nova PNCD e ao Plano Decenal da UNCCD.
Controle social	✓				Instância de controle social foi legalmente instituída e funciona, mesmo com as deficiências existentes nos processos de participação social. A participação social nesse espaço precisa ser qualificada mediante a institucionalização dos elementos de governança.

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 22 - Lista de verificação dos elementos de governança da PNCD

ITENS ELEMENTOS DA GOVERNANÇA	ATRIBUTOS				Descrição Geral
	SIM-D	SIM-I	NÃO1	NÃO2	
Participação	✓				A participação social tem sua base institucionalizada na criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação cuja função institucional principal é o exercício do controle social sobre a PNCD.
Igualdade e equidade				✓	Inexistência de procedimentos para promoção de igualdade e equidade ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Transparência		✓			No contexto da PNCD não existem plataformas interativas e de estruturas multidirecionais de comunicação, de pesquisa de opinião e de acompanhamento dos fluxos de informações. Entretanto, é possível acessar informações sobre atas de reunião da CNCD no site do MMA, além de dados orçamentários e financeiros pelo Portal da Transparência do Governo Federal ou pelo Portal de Informação amparado pela Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011).
Capacidade de resposta	✓				Em 2010 o Ministério do Meio Ambiente estabeleceu parceria com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e o Centro de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (Cemaden) e criou o Sistema de Alerta Precoce contra Seca e Desertificação - o SAP. A iniciativa foi premiada em 2014 pela UNCCD - Certificado <i>Dryland Champions</i> . A capacidade de resposta não se restringe ao SAP, mas a um conjunto de ações que envolve outros órgãos públicos relacionados à temática dos desastres (Ex. Ministério da Integração Nacional/Secretaria Nacional de Defesa Civil).
Eficácia e eficiência				✓	Inexistência da aplicação de procedimentos para promover o uso eficaz e eficiente dos recursos disponíveis, ou de processo institucional que busque o seu estabelecimento. Não existe um fundo específico de recursos financeiros. No processo de alinhamento da PNCD com o Plano Decenal da UNCCD deverá ser estabelecido no âmbito nacional um Quadro de Investimento Integrado que estabeleçam Estratégias Integradas de Financiamento voltadas para programas e projetos relacionados à gestão sustentável dos solos.
Previsibilidade e visão de futuro				✓	Inexistência de visão de futuro e de previsibilidade de processos ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento.
Coerência				✓	Inexistência de procedimentos e processo de alinhamento político ou de processo institucional que busca o seu estabelecimento. É necessário elaborar um novo PAN-Brasil alinhando com o Plano Decenal da UNCCD e com as demais políticas relacionadas à diversidade biológica e às mudanças climáticas (as Convenções do Rio), além dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da ONU.
Legitimidade e responsabilização	✓				A PNCD estabeleceu a base legal para validação das decisões, promoção de ações corretivas e preventivas (incentivos e punições) e responsabilização das partes envolvidas. A Comissão Nacional é o espaço por excelência para legitimar a política e promover sua responsabilização (<i>accountability</i>).

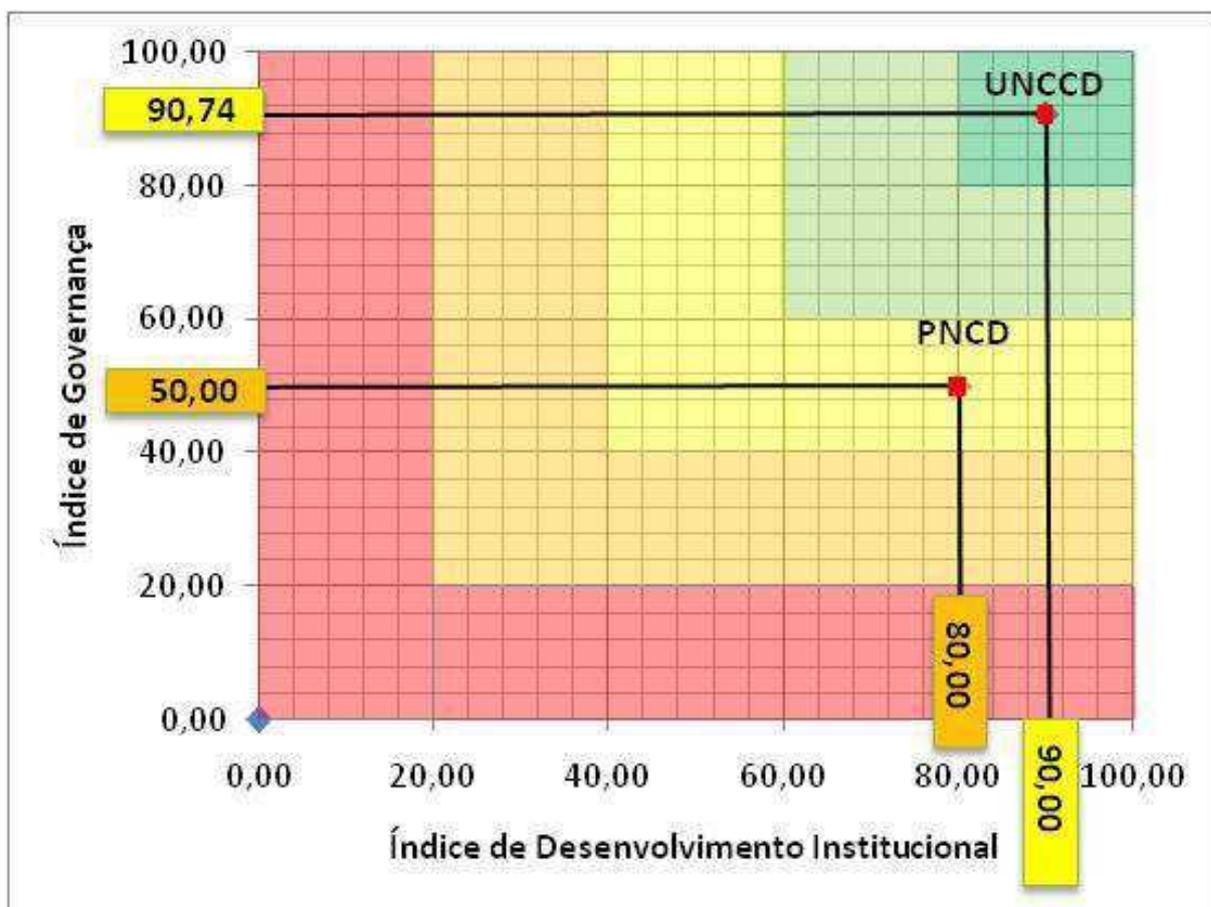
Fonte: Elaboração própria.

Tabela 11 – Tabulação das listas de verificação com cálculo dos índices IDI e IG da PNCD

ITENS ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA	ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
	SIM- D 100	SIM- I 66,67	NÃO1 33,33	NÃO2 0			
Base legal	✓				100	0,4	40,00
Aparato institucional	✓				100	0,3	30,00
Planejamento e gestão				✓	0	0,2	0,00
Controle social	✓				100	0,1	10,00
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							80,00
ITENS ELEMENTOS DA GOVERNANÇA	ATRIBUTOS				P _i	P _c	ID _i = P _i .P _c
	SIM- D 100	SIM- I 66,67	NÃO1 33,33	NÃO2 0			
Participação	✓				100	0,2222	22,22
Igualdade e equidade				✓	0	0,1944	0,00
Abertura e transparência		✓			66,67	0,1667	11,11
Capacidade de resposta	✓				100	0,1389	13,89
Eficácia e eficiência				✓	0	0,1111	0,00
Previsibilidade e visão de futuro				✓	0	0,0833	0,00
Coerência				✓	0	0,0556	0,00
Legitimidade e responsabilização	✓				100	0,0278	2,78
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							50,00

Fonte: Elaboração própria.

Figura 16 – Situação da sustentabilidade institucional da PNCD a partir dos índices IG e IDI



Legenda: ■ Sustentabilidade institucional (SI) muito baixa; ■ SI baixa; ■ SI moderada; ■ SI alta; ■ SI muito alta

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com os índices de desenvolvimento institucional e de governança obtidos pela análise dos elementos das listas de verificação, as ações de combate à desertificação no Brasil em nível nacional podem ser classificadas na situação de “sustentabilidade institucional moderada”. Os elementos para o desenvolvimento institucional da PNCD estão postos na sua maioria, faltando-lhe apenas a criação de um novo Programa de Ação Nacional alinhado com as estratégias decenais da UNCCD sem, contudo, fugir dos desafios impostos pela realidade nacional.

A melhoria do desempenho da PNCD em termos de sustentabilidade institucional se dará pelo investimento na institucionalização dos elementos da governança que qualificam a participação social sobre os aspectos institucionais da política (base legal, aparato institucional, planejamento e controle social). Esse é o

desafio imediato que se deve enfrentar e achar soluções, para que as ações de combate à desertificação em nível nacional se tornem políticas permanentes de Estado, deixando de ser subservientes às estratégias governamentais efêmeras, muitas vezes desconectadas das necessidades das populações.

3.3.4 Sustentabilidade institucional das ações de combate à desertificação em nível local – Situação dos Estados com Núcleos de Desertificação e o caso do Núcleo Seridó/RN

De uma maneira geral, a situação de desenvolvimento institucional e de governança das ações de combate à desertificação em nível estadual apresenta situação de desempenho baixa. Analisando, por exemplo, os quatro Estados do Nordeste que abrigam os chamados “Núcleos” de Desertificação, verificou-se que todos eles possuem Plano de Ação Estadual (PAE), mas em condição de inoperância.

Os PAEs, da mesma forma que o PAN-Brasil, não encontraram os espaços institucionais necessários à sua operacionalidade dentro das agendas e programas dos governos. Na prática, foram considerados apenas como documentos “norteadores”.

O Quadro 23 apresenta uma síntese comparativa do perfil do desenvolvimento institucional e da governança dos Estados com núcleos de desertificação, onde as ações locais seriam, em tese, mais operantes devido à gravidade dos problemas.

Quadro 23 - Situação do Desenvolvimento Institucional e da Governança das ações de Combate à Desertificação nos Estados que Possuem Núcleos de Desertificação

Estados	Situação de Desenvolvimento Institucional das Políticas de Combate à Desertificação nos Estados que Possuem Núcleos de Desertificação				Situação dos Elementos de Governança
	Base Legal	Aparato Institucional	Planejamento e Gestão	Controle Social	
Ceará	Lei nº 14.198/2008 - Institui a Política Estadual de Prevenção e Combate à Desertificação.	Superintendência Estadual de Meio Ambiente (SEMACE)	O PAE foi publicado em 2010, mas não foi integralizado às estruturas administrativas do Governo do Estado. Atualmente o PAE se encontra inoperante e obsoleto, mas a SEMACE vem desenvolvendo o projeto de Revitalização da Cobertura Vegetal em Irauçuba. A área foi escolhida por ser um Núcleo de Desertificação.	No contexto de uma política pública específica para a desertificação, não existe de forma institucionalizada um espaço de controle social.	Não foi verificada a institucionalização de nenhum dos elementos da governança no contexto de uma política de combate à desertificação.
Pernambuco	Lei nº 14.091/2010 - Institui a Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.	A Lei estabelece a Secretaria Estadual de Meio Ambiente para coordenação da PECD.	O Plano de Ação Estadual publicado em 2009 está obsoleto e inoperante não tendo encontrado espaço de execução dentro do aparato administrativo do Governo do Estado da mesma forma que o PAN-Brasil em nível federal.		
Piauí	Inexistente.	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos que possui um Núcleo de Pesquisa para Recuperação de Áreas Degradadas em Gilbués.	PAE inoperante, mas existe no âmbito da SEMAR o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas e Combate à Desertificação.		
Rio Grande do Norte	Inexistente, mas em processo de tramitação na Assembléia Legislativa ²⁰ .	Secretaria do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMARH) e Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.	O Plano de Ação Estadual publicado em 2010 está obsoleto e inoperante da mesma forma que os demais PAES. No entanto, a SEMARH desenvolve o Projeto de Recuperação da Microbacia Hidrográfica do Rio Cobra dentro do contexto do Programa de Convivência com Semiárido Potiguar.		

Fonte: Elaboração própria com base em pesquisa nos sites das secretarias estaduais de meio ambiente em 2015.

²⁰ Projeto de Lei do Deputado Estadual Fernando Mineiro/PT. Disponível em: <http://www.mineiropt.com.br/projetolei/projeto-de-lei-desertificacao/#>.

Dos quatro Estados analisados, Pernambuco e Ceará são os únicos que possui uma política estadual de combate à desertificação instituída por lei - PECD (Lei 14.091/2010/PE e Lei 14.198/2008/CE). Porém, vale salientar que a política do Ceará tem caráter orientador, não instituindo instrumentos e nem designando aparato institucional e instância de controle social. Enquanto a de Pernambuco contém tais elementos, com exceção de órgão colegiado para controle social.

Em Pernambuco, a PECD é a que evidencia melhor sua inoperância. Para se ter uma ideia dessa situação, dos oitos instrumentos de políticas públicas prescritos na base legal apenas um foi estabelecido, e mesmo assim, não funciona, e os demais não foram ainda constituídos. Os tais instrumentos são: 1) Programa de Ação Estadual de Pernambuco para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE/PE; 2) o Fundo Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca; 3) Cadastro Estadual das Áreas Susceptíveis à Desertificação; 4) Sistema Estadual de Informação sobre a Prevenção e Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca; 5) Diagnóstico e zoneamento das áreas susceptíveis e afetadas pela desertificação; 6) Monitoramento e fiscalização socioambiental das Áreas Susceptíveis à Desertificação; 7) Subsídios e incentivos fiscais e financeiros para elaboração e implantação de pesquisas, projetos e ações voltados ao combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca e à convivência socioambiental sustentável como semiárido; e 8) Incentivos fiscais e financeiros para a criação e implementação de Unidades de Conservação voltadas à proteção do Bioma Caatinga.

No demais, todos os Estados apresentam em comum:

- Algum tipo de aparato institucional com competências para desenvolver ações no combate à desertificação;
- Alguma ação governamental relacionada à desertificação de forma direta ou indireta, mesmo que não haja programa de governo voltado à desertificação (exemplo dos projetos de recuperação ambiental em Irauçuba/CE e no Rio Cobra/RN);
- Planos de ação estaduais inoperantes não integralizados à gestão governamental;
- Ausência de instituições colegiadas de controle social voltadas para a desertificação com os elementos de governança institucionalizados para tal.

As deficiências no desenvolvimento institucional e da governança existentes no contexto das políticas públicas de combate à desertificação no contexto brasileiro, desde o nível nacional até as instâncias locais (especialmente nos Estados) não significam a inexistência de ações importantes no tratamento da questão. Apenas se ratifica que tais ações correm o risco de se tornarem efêmeras gerando prejuízos de descontinuidade (desperdícios de recursos e desmobilização social) um dos efeitos negativos do baixo grau de sustentabilidade institucional.

O caso do Núcleo de Desertificação do Seridó/RN é um exemplo bastante próximo da existência de importantes ações de combate à desertificação²¹, muitas delas pioneiras no Brasil, mas que não foram avante nos alcance dos seus objetivos. A maioria dessas ações, mesmo que encenadas em muitos municípios da região do Seridó e adjacências, foi promovida mediante arranjos organizacionais regionais com participação bastante ativa do governo estadual e de organizações não governamentais com destaque para o Grupo de Estudos de Desertificação do Seridó (GEDS) e a Articulação do Semiárido (ASA).

As iniciativas dos governos municipais no combate à desertificação foram e continuam sendo inexistentes, fato este verificado por esta pesquisa através de visitas realizadas às prefeituras dos municípios do Núcleo Seridó/RN no segundo semestre de 2014. Apesar dos municípios apresentarem em sua estrutura organizacional a secretaria de meio ambiente, normalmente esses órgãos apresentam capacidade técnica e financeira bastante limitada (Figura 17).

²¹ Destacam-se aqui ações de iniciativa governamental e também de organizações da sociedade civil: Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado e o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Seridó; criação da Agencia de Desenvolvimento do Seridó (ADESE) que desenvolveu ações de combate a desertificação, ressaltando-se o Programa Planta Seridó (reflorestamento e educação ambiental); a criação do Núcleo de Desenvolvimento Sustentável do Seridó (NUDES), uma iniciativa promovida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte que convocou diversas instituições governamentais e não governamentais para uma discussão sobre as áreas em processo de desertificação; o Proágua Semiárido Antidesertificação e demais estudos técnico-científicos relacionados; o Programa de Desenvolvimento Sustentável e Convivência com o Semiárido Potiguar – PSP, o Programa Água Doce – PAD, e o Programa de Desenvolvimento Solidário – PDS financiados pelo Banco Mundial (ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, 2010).

Figura 17 – Fotografias das visitas de verificação das ações de combate à desertificação em municípios que fazem parte do Núcleo Seridó/RN



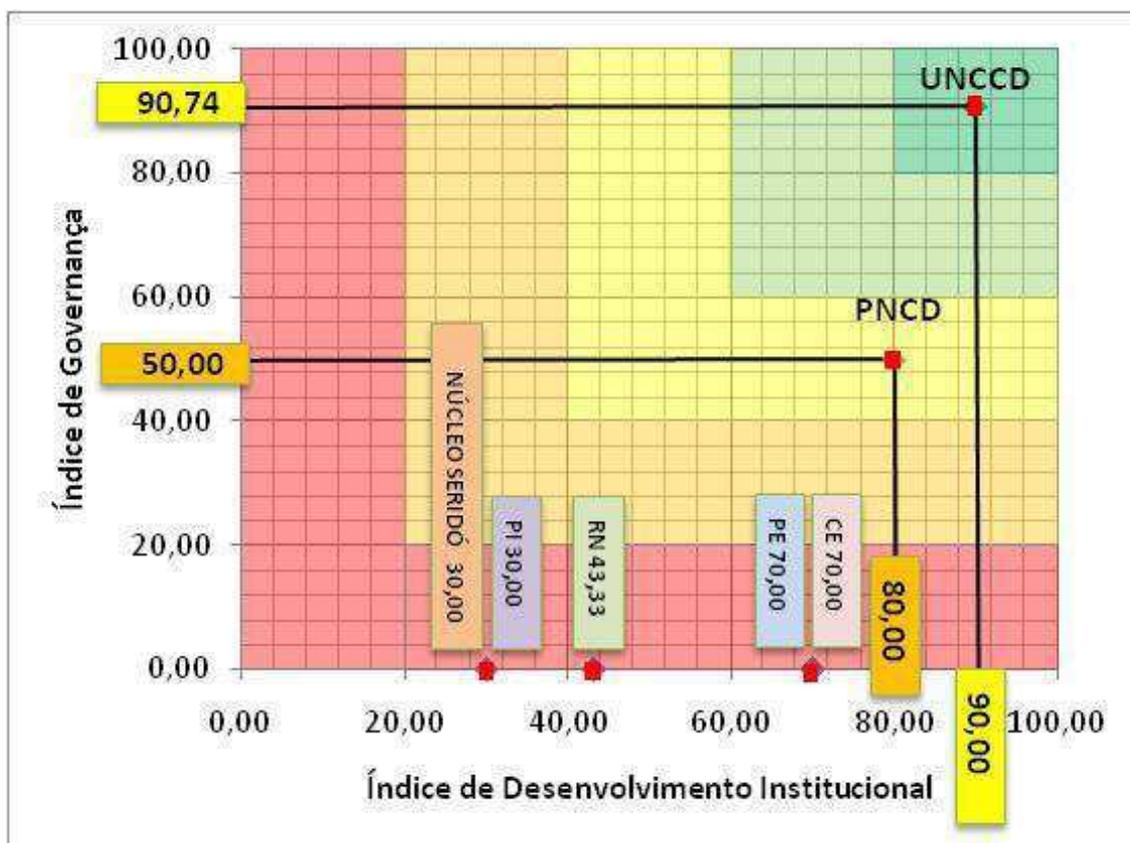
Fotos: A) Reunião com o Secretário de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca do município de Equador/RN, Sr. Paulo Rogério Santos, Estudante de Direito; B) Reunião com o Secretário de Agricultura, Recursos Hídricos e de Meio Ambiente do município de Santana do Seridó/RN, Sr. Jovan Gonçalves, Economista; C) Reunião com o Secretário de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca do município de Parelhas/RN, Sr. Ivanilson Araújo, Técnico Agrícola e Extensionista; D) Reunião com o Coordenador de Meio Ambiente do município de Acari/RN, Sr. Fábio de Lacerda, Tecnólogo Têxtil; E) Reunião com o Coordenador de Meio Ambiente, Agricultura e Abastecimento do município de Currais Novos/RN, Sr. Daniel Gustavo, Mestre em Geografia; F) Reunião com o Secretário de Agricultura, Meio Ambiente e Pesca do município de Carnaúba dos Dantas/RN, Sr. Fabiano Medeiros, Produtor cultural. Dezembro/2014.

Nenhum dos municípios visitados apresentou algum projeto de iniciativa própria relacionado ao de combate à desertificação. No entanto, o município de Parelhas afirmou participar há mais de dez anos de projetos relacionados à desertificação de iniciativa do Governo do Estado – o projeto de revitalização do Rio do Cobra e outras ações ligadas ao reflorestamento do Bioma Caatinga.

Dos elementos de desenvolvimento institucional e de governança para a estruturação de uma política municipal de combate à desertificação, os municípios apresentam apenas aparato institucional (órgãos municipais de meio ambiente). O aparato institucional existente, ainda que deficiente, já garante aos municípios a competência legal para atuarem na gestão local do meio ambiente, especialmente nas questões relacionadas à desertificação.

O gráfico da Figura 18 apresenta os desempenhos dos Estados e dos municípios do Núcleo de Desertificação do Seridó/RN analisados em termos de índices de desenvolvimento institucional e de governança, demonstrando situação de “sustentabilidade institucional muito fraca” para as iniciativas de combate à desertificação que vêm sendo desenvolvidas nessas instâncias.

Figura 18- Situação da sustentabilidade institucional dos Estados CE/PE/PI/RN e do Núcleo Seridó (NS)



Legenda: ■ Sustentabilidade institucional (SI) muito baixa; ■ SI baixa; ■ SI moderada; ■ SI alta; ■ SI muito alta

Fonte: Elaboração própria.

É importante ressaltar que a potencialidade para o estabelecimento de políticas locais de combate à desertificação com sustentabilidade institucional existe para os Estados e municípios aqui analisados. No semiárido brasileiro há um acervo enorme de iniciativas e experiências que possuem relação com a prevenção e mitigação dos efeitos da desertificação e da seca (MACHADO, et al., 2014).

No entanto, para se combater a desertificação da forma como ela deve ser combatida (como preconizada pela UNCCD) há a necessidade imperativa de se estruturar políticas de longo prazo que atuem não apenas nos efeitos adversos do problema, mas intervenha nas suas causas estruturais. Para isso é preciso superar, em linhas gerais, o eufemismo dado ao tema (convivência versus combate) e a visão de curto prazo característica das ações governamentais.

O desenvolvimento sustentável e a superação de seus limites necessitam acima de tudo da atuação do Estado por onde a governança deve se qualificar mediante a institucionalização da participação e do controle social, um elemento essencial para legitimação e eficácia das políticas públicas (PROOPS et al., 2002; KJÆR, 2012).

CAPÍTULO 4. PROPOSIÇÕES PARA MELHORIA DA GOVERNANÇA DAS POLÍTICAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

4.1 Pressupostos básicos

Apesar do grande número de iniciativas voltadas para o problema da desertificação no Brasil desde o nível nacional até as instâncias locais, pode-se concluir com base nos parâmetros apresentados e discutidos neste trabalho, que inexistem de forma substancial, uma política pública voltada para o tema.

As ações que estão sendo implantadas no contexto nacional e, especialmente no âmbito local a exemplo do Núcleo Seridó/RN, não possuem ainda garantia de sustentabilidade política e institucional, pois se configuram quase que exclusivamente como ações governamentais efêmeras e de curto prazo, indo de encontro aos princípios prescritos na Convenção, que busca nos Países membros, iniciativas de longo prazo com caráter contínuo e previsível, cujos resultados sejam significativos, substanciais e duradouros.

A despeito de existir ampla variedade de articulações entre agências governamentais e entidades da sociedade civil, não há uma efetiva política de combate à desertificação²². Isso é evidenciado pela diminuição gradativa da importância que vem sendo dada ao tema ao longo dos últimos dez anos no contexto das políticas públicas e governamentais no Brasil.

Percebe-se claramente nos documentos governamentais analisados neste estudo a substituição do termo “combate e mitigação dos efeitos da seca” pela expressão “convivência com o semiárido”, uma maneira de encobrir o caráter beligerante que deve ser atribuído ao tratamento da questão da desertificação; também se evidenciou dentro das ações governamentais a subalternação da desertificação a questões relacionadas às

²² Para a Convenção (1994, Art. 1b) combater à desertificação envolve as atividades que fazem parte do aproveitamento integrado da terra nas zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas com vistas ao seu desenvolvimento sustentável, e que têm por objetivo: a prevenção e/ou redução da degradação das terras, a reabilitação de terras parcialmente degradadas, e a recuperação de terras degradadas.

mudanças climáticas, retirando o foco do elemento antrópico, que é a base da degradação socioambiental do semiárido nordestino.

Realmente, o termo “combate à desertificação” é uma expressão urgente e muito forte. A expressão demonstra que a desertificação deve ser tratada como uma operação de guerra, onde não só os seus efeitos devem ser atacados (iniciativas de mitigação), mas, sobretudo, as causas, cujas raízes são predominantemente socioeconômicas.

Segundo Barbosa (2012) a desertificação no semiárido brasileiro não é um fenômeno natural, mas sim econômico, estando relacionado à territorialização do capital que é fortemente marcada pela concentração de renda, terras e de poder político (as oligarquias). A desertificação como qualquer outro problema de degradação ambiental e de desenvolvimento tem suas bases primeiramente nos aspectos socioeconômicos, e não nos limites físicos e biológicos do meio ambiente (FOLADORI, 2001);

Considerando esses pressupostos, a busca de soluções para os problemas de desenvolvimento institucional e de governança que limitam à efetivação de políticas públicas voltadas para o combate à desertificação e a gestão sustentável dos recursos naturais, deve ir para além dos tratamentos técnicos.

4.2 Estruturando o problema para buscar soluções

É obvio que para o desenvolvimento de uma política pública efetiva são necessários: base legal, aparato institucional, planejamento e gestão e controle social, além do fortalecimento da participação social pela institucionalização dos elementos da governança. Numa primeira aproximação tem-se aí uma solução técnica, pragmática.

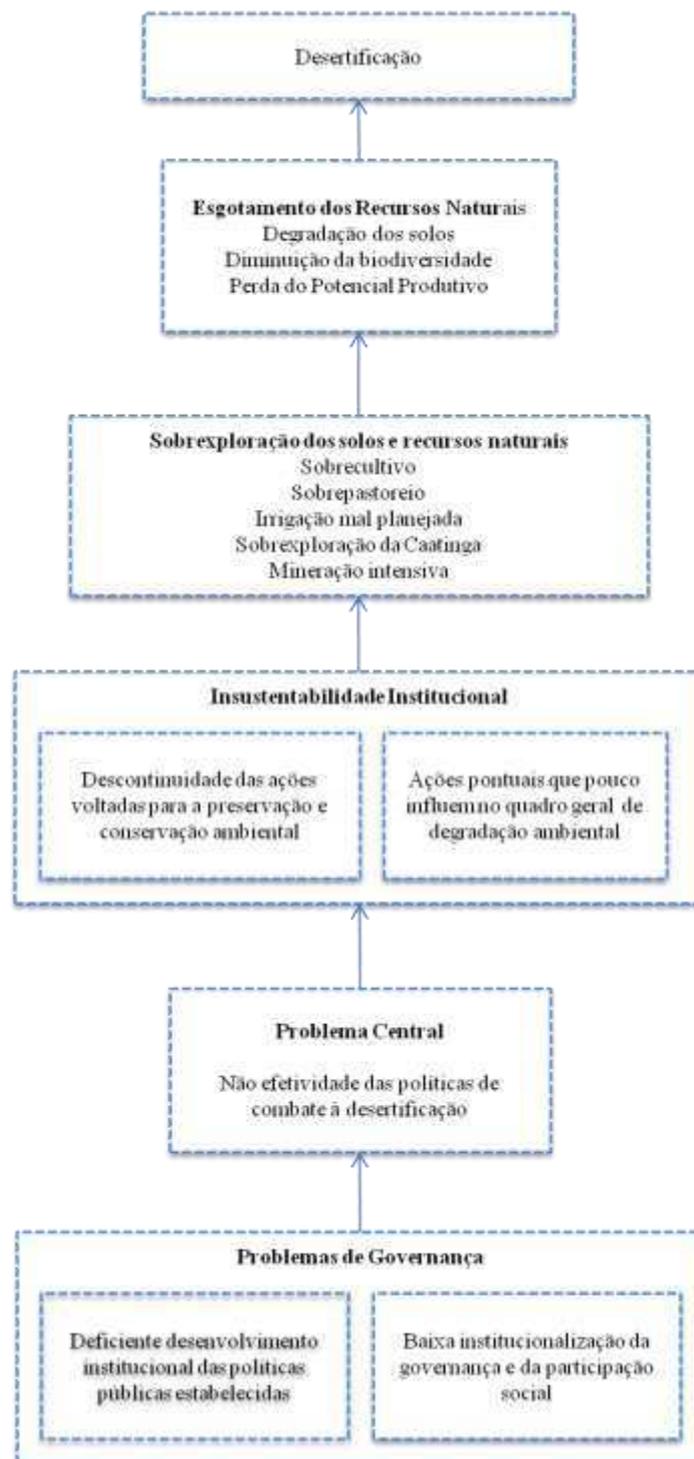
Mas para uma boa solução técnica é preciso compreender as causas explícitas e subjacentes dos problemas ora identificados. Esse processo de compreensão das causas explícitas e subjacentes de uma determinada problemática é denominado de estruturação de problemas²³.

²³ Existem muitos métodos para estruturação de problemas com destaque para os mapas cognitivos e as árvores de problemas e objetivos (CORAL, OGLIARI e ABREU, 2009).

As causas explícitas da não efetividade das políticas de combate à desertificação no longo prazo (insustentabilidade institucional) aqui analisadas estão relacionadas ao deficiente desenvolvimento institucional das iniciativas e à baixa institucionalização da governança nas ações.

Esses fatores colocam as propostas de política em situação de risco quanto à sustentabilidade institucional, que por falta de efetividade contribuem para o desencadeamento dos processos de sobrexploração e esgotamento dos recursos naturais, culminando na desertificação (Figura 19).

Figura 19 – Árvore de problemas relacionada a não efetividade das políticas de combate à desertificação no semiárido brasileiro



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às causas implícitas ou subjacentes dessa problemática, tem-se numa segunda análise, um processo bastante amplo relacionado à maneira como o espaço

geográfico e seus recursos tem sido historicamente apropriado para determinados fins sociais e econômicos, geralmente incompatíveis com o desenvolvimento sustentável.

O desafio da política pública com viés no desenvolvimento sustentável é desvelar esses problemas subjacentes dando-lhes um tratamento político adequado. No caso aqui estudado, o tratamento político se daria pela “desterritorialização das bases econômicas da desertificação²⁴” instituindo gradativamente em longo prazo uma nova ordem ou ordenamento territorial compatível com os princípios da sustentabilidade socioambiental.

A Figura 20 esquematiza a estruturação ampliada dos problemas apresentando as questões subjacentes que precisam ser levadas em conta para se alcançar efetividade e sustentabilidade institucional das políticas no combate à desertificação.

²⁴ Tal “desterritorialização” implica em destituir os mecanismos de poder político e econômico que se apropriam do espaço geográfico e seus recursos desencadeando a degradação ambiental ao longo do tempo.

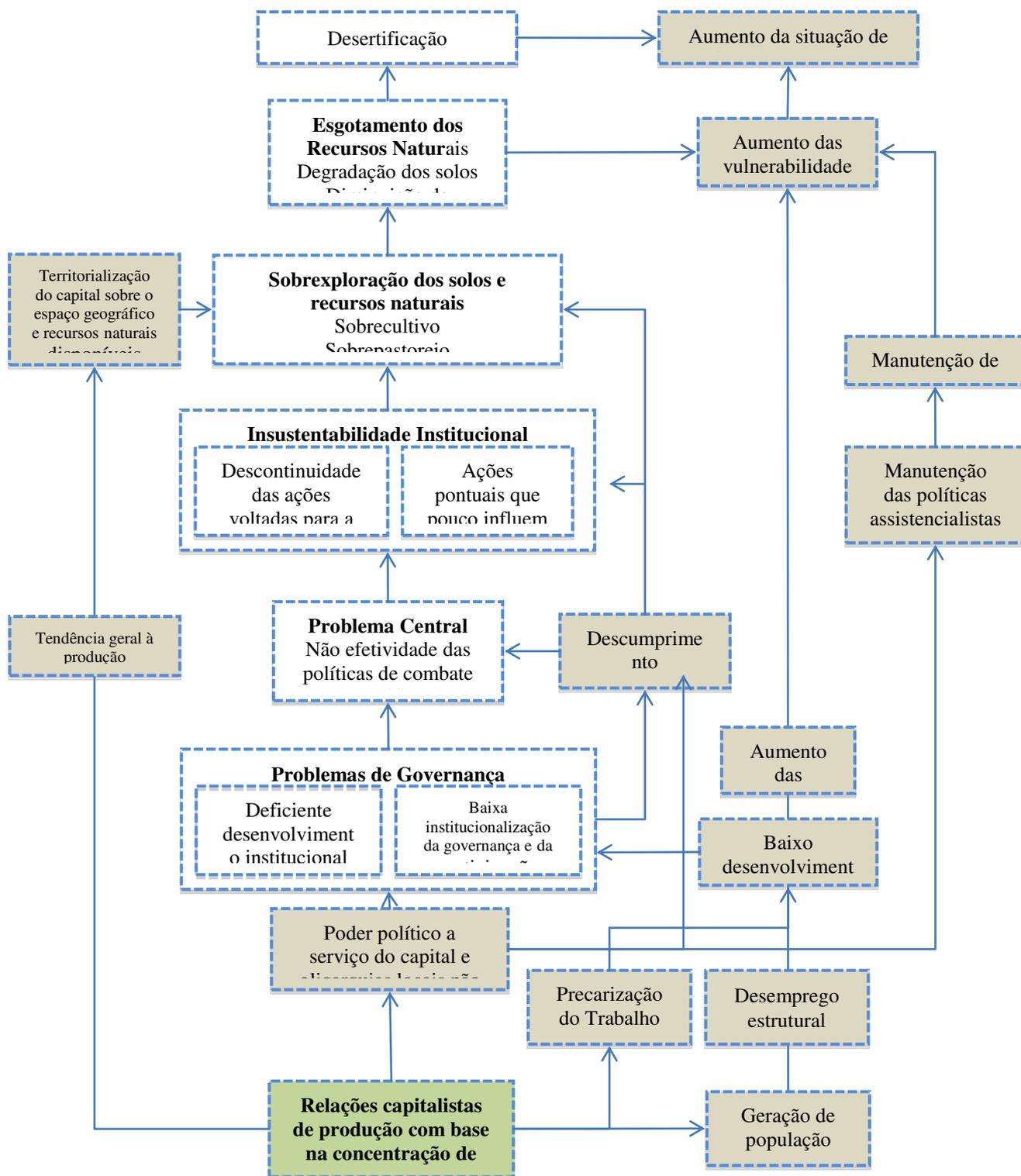


Figura 20 – Árvore de problemas ampliada relacionando a questão da efetividade das políticas de combate à desertificação no semiárido brasileiro a fatores de ordem socioeconômica

Fonte: Elaboração própria.

Como pode ser visto na figura acima, os problemas subjacentes (questões de ordem socioeconômica destacadas em marrom) sobrepujam os problemas explícitos comumente observados numa primeira revisão. Em nenhum momento a questão da pobreza é vista como problema central vinculado à desertificação como geralmente se aborda na maioria dos estudos que se dedicam de forma particular a evidenciar tal vinculação (WAY, 2006). No caso específico do semiárido nordestino, a vinculação é inversa estando a desertificação atrelada a expansão do capital agrícola e industrial (BARBOSA, 2012).

Na região do Núcleo do Seridó/RN, por exemplo, são os grandes proprietários de terra (agropecuária extensiva) e o setor ceramista (que demanda diariamente vultosas quantidades de lenha²⁵ para os fornos de produção) os principais causadores da degradação do bioma Caatinga e impulsionadores dos processos de desertificação (MMA, 2005; ADESE, 2008; COSTA *et al.*; 2009) (Figura 21). Reconhecer essa questão é uma etapa fundamental para o estabelecimento de soluções efetivas para os problemas relacionados à desertificação na região.

Figura 21 – Fotografias de cenas comuns na Região do Seridó/RN relacionadas ao uso indiscriminado da lenha nas indústrias cerâmicas e a degradação do solo pelo uso agropecuário extensivo



Fotografias: (A) Solo degradado pelo uso agropecuário numa grande propriedade em Currais Novos/RN; (B) e (C) Transporte e queima de lenha em uma indústria cerâmica em Carnaúba dos Dantas/RN. Dez./2014. Região do Seridó/RN

A estruturação dos problemas apresentada acima ajuda a elucidar um importante pressuposto: a busca de soluções jamais deve deixar de abordar os problemas de base,

²⁵ A utilização da lenha da Caatinga está numa situação de descontrole. É difícil encontrar dentro dos órgãos ambientais responsáveis pelo controle e fiscalização dos recursos florestais informações atualizadas sobre o quantitativo de lenha que tem sido explorada ao longo dos anos.

geralmente subjacentes e ocultos numa primeira análise. No caso aqui discutido, a busca de soluções para ao problema central e suas consequências adversas deve, portanto, ser iniciada sobre as relações de produção capitalista fundadas na concentração de rendas, de terras e de poder político (FOLADORI, 2001; MOREIRA, 2007; BARBOSA, 2012).

Essas relações por sua vez produzem as oligarquias tão comuns na maioria dos municípios do semiárido nordestino. Essas oligarquias há muito tempo se revezando no poder, se aproveitam dos espaços governamentais para defenderem com muita frequência a territorialização do capital sobre os recursos naturais dentro de uma perspectiva de produção ilimitada. Por conseguinte, muitos projetos de políticas públicas de interesse geral da população são inviabilizados para manter o *status quo* de sistemas de produção cujo objetivo não é satisfazer necessidades diretas, mas a obtenção de lucro²⁶ (FOLADORI, 2001; BARBOSA, 2012).

Uma possível solução para essa questão seria o estabelecimento de políticas de combate à desertificação pelo instrumento constitucional denominado de “iniciativa popular” que pode ser aplicado nas esferas federal, estadual e municipal, que permite a um número mínimo de cidadãos a apresentação de planos, programas e projetos de desenvolvimento de interesse geral da população (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1998 Art. 61 § 2º, Art. 27 § 4º e 29, XIII).

Tais iniciativas poderiam ser articuladas por movimentos sociais e ambientalistas que buscam nas políticas públicas a concretização de um ordenamento territorial com justiça ambiental e desenvolvimento sustentável em contraposição a projetos hegemônicos que perpetuam quadros de insustentabilidade (ZHOURI, 2008).

Aqui serão apresentadas sucintamente soluções para o problema da não efetividade das políticas de combate à desertificação estudadas. Primeiro serão

²⁶ Um dos maiores embates acerca da promulgação da Política Estadual de Combate à Desertificação no Rio Grande do Norte tem sido o impacto que esta proposta possa ocasionar ao setor ceramista do Estado. Alguns parlamentares a exemplo do Deputado Hermano Morais (PMDB) estão na defesa dos interesses desse setor econômico na Assembléia Legislativa. Para esses deputados o combate à desertificação só é possível desde que não inviabilize o setor ceramista, tão importante para a economia do Estado (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA/RN, 2013).

esboçadas as soluções de primeira ordem (as soluções políticas) e posteriormente as soluções de segunda ordem (as soluções técnicas).

No aspecto das soluções políticas o primeiro passo é a deflagração aberta do conflito em torno das causas socioeconômicas da desertificação. É essencial o confronto político em cima da territorialização do capital e suas conseqüências sobre a sustentabilidade dos recursos naturais. A ordem territorial que vem sendo imposta pela expansão do capital agrícola e industrial nos “territórios da desertificação” tem se revelado incompatível com os pilares social, ambiental, territorial, econômico e político do desenvolvimento sustentável. Este último pilar tem sido um dos mais prejudicados²⁷.

O conflito político deve ser instaurado com vista a se construir um consenso ativo em torno do que se quer alcançar em termos de desenvolvimento sustentável e reversão do quadro de degradação socioambiental (PROOPS *et al.*; 2002)²⁸. A construção de um consenso ativo em torno dos problemas e soluções fundamentais da desertificação na perspectiva do desenvolvimento sustentável é o segundo passo no contexto das soluções políticas.

Segundo Gramsci (1978), esse consenso ativo é criado a partir do debate profícuo das ideias gerando um convencimento coletivo com relação aos problemas discutidos. Infelizmente essa postura não tem sido empregada na luta política por uma nova hegemonia (novo modelo econômico, novo ordenamento territorial), pois vem se mostrando uma ameaça às bases de sustentação da maneira neoliberal de se fazer política, que se baseia no consenso passivo da sociedade (as políticas “de cima para baixo”) (SOUZA, 2010).

²⁷ Esses pilares são discutidos em Sachs (2004).

²⁸ Os referidos autores defendem a definição de uma meta para um futuro sustentável dividida em três partes: 1) meta geral da sustentabilidade (a visão ou concepção de sustentabilidade que deve ser alcançada); 2) meta operacional da sustentabilidade (expressa numa determinada situação-alvo sustentável desejada para um futuro bem distante; 3) meta na direção do objetivo intermediário (refere-se aos meios intermediários para se atingir a meta operacional). As metas servem de base para formulação detalhada da política, que por sua vez é deve ser derivada da participação, haja vista que o caminho da sustentabilidade requer consensos no seio da sociedade. A busca de tais consensos deve ser considerada como um processo evolutivo, mediado pela educação (política) e persuasão (ao invés de coerção) sempre aberto ao contraditório fundamentado.

Sociedade civil, governos e setor empresarial, especialmente as empresas diretamente ligadas às causas propulsoras da desertificação, devem debater e construir uma visão de sustentabilidade conjunta onde direitos socioambientais devem sobrepor os interesses privados²⁹.

Se esse embate não partir da iniciativa do poder público, a sociedade civil através dos movimentos sociais e ambientalistas pode catalisar todo esse processo. Legitimidade existe para isso dada pela Constituição Federal. Feito tudo isso, parte-se para as soluções técnicas, que encontrarão terreno fértil para brotarem e evoluírem no contexto das políticas públicas: primeiro estabelecendo os elementos institucionais da política com base no consenso ativo (base legal, aparato institucional, planejamento e gestão, controle social), para enfim, institucionalizar a governança socioambiental fundamentada na participação social, no confronto político sadio e no engajamento das partes interessadas na consecução dos objetivos de desenvolvimento sustentável acordados mutuamente.

²⁹ Segundo Lima (2012, p. 30) a consolidação de direitos socioambientais refere-se ao condicionamento do direito de propriedade da terra aos interesses públicos da coletividade.

CONCLUSÕES

O presente estudo analisou de um modo geral as relações entre governança e sustentabilidade das ações de combate à desertificação no contexto do Brasil apontando problemas e soluções para a baixa efetividade das políticas públicas que atuam sobre a questão; propôs e aplicou uma metodologia de análise dos elementos da governança e de desenvolvimento institucional essenciais à sustentabilidade das políticas públicas; inferiu com base nos parâmetros metodológicos adotados o grau de sustentabilidade institucional das políticas de combate à desertificação em nível internacional e nacional, partindo da análise das instituições e processos globais da UNCCD, passando pela instância do governo federal brasileiro até chegar a abordar as ações estaduais e regionais-locais situadas na região do semiárido brasileiro.

Diferentemente da política global relacionada à UNCCD, constatou-se que as políticas de combate à desertificação no contexto brasileiro não são efetivas dentro dos parâmetros de avaliação utilizados na pesquisa. Apesar de existir um vasto conjunto de iniciativas governamentais sobre a questão, inclusive com ampla participação da sociedade civil, tais ações carecem de sustentabilidade institucional devido ao seu baixo desempenho em termos de institucionalização política e de governança, mensurado por dois índices: o Índice de Desenvolvimento Institucional da Política Pública (IDI) e o Índice de Governança (IG).

Os desafios para que as ações de combate à desertificação no Brasil alcancem alto desempenho em termos de sustentabilidade institucional são grandes. Apresentar uma sustentabilidade institucional alta implicaria em estabelecer políticas públicas de combate à desertificação, onde as ações governamentais seriam exercidas sob efetivo controle social estruturado como política de Estado. Seria a implantação de programas e projetos públicos de desenvolvimento consolidados para além da transitoriedade dos governos.

Para isso, os problemas da desertificação e da ineficácia de suas políticas de combate devem ser tratados na base reconhecendo que as soluções não são meramente técnicas, relacionadas à “engenharia de instituições” ou ao estabelecimento de mecanismos eficazes de participação social, mas sim, estão atreladas às questões das

relações capitalistas de produção construídas historicamente que desencadeiam fatores que põem limites à governança e ao desenvolvimento de qualquer política que venha de encontro aos interesses de reprodução e acumulação do capital.

Estabelecer políticas públicas que sejam capazes de impor restrições à territorialização do capital sobre os recursos naturais torna-se o maior desafio para o estabelecimento de uma governança socioambiental direcionada ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a solução inicia-se pelo aspecto político.

As ações de combate à desertificação para serem sustentáveis devem superar sua constituição governamental para se instituírem como políticas públicas – políticas de Estado - com ampla participação social.

Nesse sentido as ações devem evoluir pela institucionalização, que é o fundamento da governança e da sustentabilidade político-institucional. Essa institucionalização se fundamentaria na criação da base legal (normas, regras, formas de incentivos e de punição, instrumentos de políticas públicas); na estruturação do aparato institucional; na elaboração de programas, planos e projetos específicos em conformidade com os instrumentos de políticas públicas estabelecidos; e no controle social – ápice do processo de governança.

REFERÊNCIAS

ADESE - Agência de Desenvolvimento Sustentável do Seridó/ Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH. **Diagnóstico do Uso da Lenha nas Atividades Agroindustriais do território do Seridó/ RN.** Caicó/RN, 2008.

ARAÚJO NETO, Anselmo Gomes; AIRES, João Ítalo Pereira; LIMA, Suzana Marinho Souto. Áreas com potenciais riscos de desertificação no semiárido de Pernambuco: mapeamento a partir de registros fotográficos. In: **III Encontro de Meio Ambiente UVA/UNAVIDA - Desertificação: Implicações socioambientais no Semiárido Brasileiro,** 2014. Disponível em: http://www.encontrode meioambiente.com.br/anais/2014/AnselmoGomes_AreasPotenciais.pdf. Acesso em 05.05.2015.

ARAÚJO, A.E de; BARBOSA, M.P. et al. Secas: vulnerabilidade e impactos. Instituto Inter Americano (IAI): 2002 (texto informativo). Disponível em: <http://www.cambioglobal.org/enso/public/downloads/contibucion-eirdok.pdf>. Acessado em: 23.05.2015.

ARAÚJO, E.; ARAÚJO, M.; SAMPAIO, Y.. Impactos ambientais da agricultura no processo de desertificação no Nordeste do Brasil. **Revista de Geografia (Recife),** América do Norte, 2217, 10, 2008.

ASSEMBLÉIA LEGISTALIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. Hermano diz que combate à desertificação não pode inviabilizar setor ceramista. **Notícias,** 26 de março de 2013. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/portal/noticias/2458/hermano-diz-que-combate>. Acesso em 05/05/2015.

BANA E COSTA, Carlos A.; JEAN-MARIE, De Corte; JEAN-CLAUDE, Vansnick. MACBETH. **LSE OR WorkingPaper,** 0356, p. 1-40, 2003.

BARBOSA, Marx Prestes. *Territórios de insustentabilidade face ao processo de desertificação no semiarido brasileiro.* In: GEHLEN, V. R. F. (Org.) ; LAINE, P. C. V. (Org.) **Costurando com fios invisíveis: a fragmentação do território rural.** 1. ed. Recife: Editora Universitária, 2012. P. 311-328

BARROS, André Paulo de. **A política ambiental e o poder local**. Recife: O Autor, 2009 (dissertação de mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth. NGO influence in international environmental negotiations: a framework for analysis. **Global Environmental Politics**. Vol. 1, n;1, pp.65-85. 2001.

BEVIR, Mark. Governance as theory, practice, and dilemma. In: BEVIR, Mark. **The handbook of governance**. SagePublications, 2011.p. 1 -16.

BEVIR, Mark. Governance: a very short introduction. UK: Oxford, 2012.

BEVIR, Mark; HALL, Ian. Global governance. In: BEVIR, Mark (ed.). **The SAGE handbook of governance**. London: SAGE Publications, 2011. p. 352-366.

BRASIL. **Atlas das áreas susceptíveis à desertificação do Brasil**. Brasília, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 2.741, de 20 de Agosto de 1998**. Promulga a Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2741.htm. Acesso em: 20.04.2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, 47(1) janeiro-abril, 1996.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **RAP Rio de Janeiro** 36(2) : 277-92, Mar. /Abr. 2002.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, Vol. 1: 1-10, 2004.

CAVALCANTI, Edneida Rabelo; COUTINHO, Solange Fernandes Soares; SELVA, Vanice Santiago Fragoso. Desertificação e desastres naturais na região do semi-árido brasileiro. **Revista Cadernos de Estudos Sociais**. v. 22, n. 1. jan./jun., 2006. Recife: Editora Massangana, 2007. p. 19-31.

CNRBC – Conselho Nacional de Reserva da Biosfera da Caatinga. **Cenários para o bioma Caatinga**. Recife: SECTMA, 2004.

CONTI, José Bueno. O conceito de desertificação. **Climatologia e Estudos da Paisagem**. Rio Claro – Vol.3 – n.2 – julho/dezembro/2008, p. 39-42.

COSTA, Thomaz C. e C da; OLIVEIRA, Maria A. J. de; ACCIOLY, Luciano J. de O.; SILVA, Flávio H. B. B. da. Análise da degradação da caatinga no núcleo de desertificação do Seridó (RN/PB). **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental** v.13, (Suplemento), p.961–974, 2009.

DRORI, Gili. S. Governed by Governance: The Institutionalization of governance as a prism for organizational change. In: DRORI, Gili S et al. (eds.) **Globalization and Organization: World Society and Organizational Change**, Oxford University Press, 2006, pp. 91-118.

ERASMI, Stefan; SCHUCKNECHT, Anne; BARBOSA, Marx P.; MATSCHULLAT, Jörg. Vegetation Greenness in Northeastern Brazil and Its Relation to ENSO Warm Events. **Remote Sens**. 2014, 6, 3041-3058.

FERNANDES, Jessicleide Dantas; MEDEIROS, Anna Jacinta Dantas de. Desertificação no Nordeste: uma aproximação sobre o fenômeno do Rio Grande do Norte. **Holos**, Ano 25, Vol. 3, 2009. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/viewFile/265/275>. Acesso em: 12 abr. 2010

FOLADORI, Guillermo. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2001

FURTADO, Celso. **Capitalismo global**. 7ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GRAMSCI, Antonio. **Obras escolhidas: Antonio Gramsci**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

HEADY, Ferrel. **Public administration: a comparative perspective**. 3ed. Marcel Dekker, 1995.

HELD, David; *et al.* **Global transformations: politics, economics and culture.** Stanford: Stanford University Press, 1999.

HERRMANN, Stefanie M.; HUTCHINSON, Charles F. The scientific basis: links between land degradation, drought and desertification. In: JOHNSON, Pierre Marc; MAYRAND, Karel; PAQUIM, Marc. (Ed.). **Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation.** ASHGATE, 2006. p. 11-26.

HYDEN, Gora. Governance and the reconstitution of political order. In: JOSEPH, R. (ed.). **State, conflict and democracy in Africa.** Boulder, CO: Lynne Rienner, 1999.

INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT (IFAD). **Executive Board – Sixty-Seventh Session**, Rome, 8-9 September 1999. Disponível em: <http://www.ifad.org/gbdocs/eb/67/e/EB-99-67-INF-4.pdf>. Acessado em: 01/05/2015.

JOHNSON, Pierre Marc; MAYRAND, Karel; PAQUIM, Marc. *The United Nations Convention to Combat Desertification in global sustainable development governance.* In: JOHNSON, Pierre Marc; MAYRAND, Karel; PAQUIM, Marc. (Ed.). **Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation.** ASHGATE, 2006. p. 1-10.

KJÆR, A. M. **Governance.** Cambridge, Polity Press, 2012

MACHADO, Livia; SANTOS, Simone Machado; SELVA, Vanice Santiago Fragoso. **Tecnologias sociais para gestão e recuperação de áreas degradadas.** Recife: Livia Câmara Machado, 2014.

MATALLO JUNIOR, Heitor. Indicadores de desertificação: histórico e perspectivas. Brasília: UNESCO. (Cadernos UNESCO Brasil. Série Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2), 2001.

MEADOWCROFT, James. Sustainable development. In: BEVIR, Mark. **The handbook of governance.** Sage Publications, 2011. p. 535 -541.

MEADOWCROFT, James. Who is in charge here? Governance for sustainable development in a complex world', *Journal of Environmental Policy and Planning* 9 (2004): 299-314.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2011.

MEUNIER, Isabelle. Vasconcellos Sobrinho e o Amadurecimento da Compreensão da desertificação no Brasil. Universidade Federal Rural de Pernambuco, 2005.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

MMA/SRH – Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos. **Programa de ação nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca: PAN Brasil**. Brasília/DF: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos, 2004.

MOREIRA, Roberto José. **Terra, poder e território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

NAHRA, Clicia Maria Leite. Os conselhos gestores de políticas públicas e os conselhos tutelares. **Revista Digital da Capacitação de Candidatos a Conselheiro(a) Tutelar - Conselho Tutelar - Eleições 2007**, em CD-ROM, 2009.

NAJAM, Adil. Negotiating desertification. In: JOHNSON, Pierre Marc; MAYRAND, Karel; PAQUIM, Marc. (Ed.). **Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation**. ASHGATE, 2006. p. 59-72.

NORRIS, Pipa. Measuring governance. In: BEVIR, Mark (ed.). **The SAGE handbook of governance**. London: SAGE Publications, 2011. p. 179-200.

OFFE, Claus. **Modernity and the state**. UK: Polity Press, 1996.

PATRÍCIO, Maria da Conceição Marcelino; SILVA, Virgínia Mirtes de Alcântara; RAMOS, Anna Raquel Dionísio. Gilbués - núcleo de desertificação do Piauí, caracterização física, variabilidade climática e impactos ambientais. **Questões Contemporâneas**, v. 11, n.

3 (2012). Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/polemica/article/view/3738/2619>. Acesso em: 15.06.2015.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: **ENAP, Texto para Discussão** n° 37, 2000.

PÓLIS, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. O Controle social nas políticas públicas. **Repente**. São Paulo: No. 29, ago. 2008.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

POULSEN, Lene; LO, Masse. *Promoting good governance through the implementation of the UNCCD*. In: JOHNSON, Pierre Marc; MAYRAND, Karel; PAQUIM, Marc. (Ed.). **Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation**. ASHGATE, 2006. p. 1-10.

PRADHAN, Rudra P; SANYAL, G. S. Good governance and human development: Evidence form Indian States. **Journal of Social and Development Science**. Vol. 1, No. 1, pp. 1-8, Feb 2011.

PROOPS, John; FABER, Malte; MANSTETTEN, Reiner; JÖST, Frank. Realizando um mundo sustentável e o papel do sistema político na consecução de uma economia sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Meio Ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. 4ed. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2002. p. 104-111.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, XLIV, 652-667, 1996.

RHODES, R. A. W. **Understanding governance**. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.

RODRIGUES, V. **Pesquisa dos estudos e dados existentes sobre desertificação no Brasil**. Brasília: MMA/Plano Nacional de Combate à Desertificação, 1997.

ROODMAN. D. M. Building a sustainable society. In: World Watch Institute, State of the World. New York: WW Norton & Company, 1999.

ROSENAU, James. Governance in the twenty-first century, **Global Governance**, vol. 1, n.1, 13-43, 1995.

ROSENAU, James. Governance without government: systems of rules in world politics. Los Angeles: ITS/USC, 1987.

SANTANA, Marcos Oliveira (org.). **Atlas das áreas susceptíveis à desertificação do Brasil**. Brasília: MMA, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 20ed. Rio de Janeiro, Record, 2011.

SAWARD, Michael. Search of the hollow crown. In: Weller, Patrick; Bakvis, Herman and Rhodes, R.A.W. eds. **The Hollow Crown: Countervailing trends in core executives**. Basingstoke, UK: PalgraveMacmillan, pp. 16–36., 1997.

SCRIVEN, Michael. **Key evaluation checklist (KEC)**. Claremont Graduate University & The Evaluation Center, Western Michigan University, March 22nd, 2013. In: <http://www.michaelscriven.info/images/KEC_3.22.2013.pdf>. Acessado em 05/05/2015.

SCRIVEN, Michael. **The logic and methodology of checklists**. Western Michigan University, June 2000, revised October 2005. In: <<http://preval.org/documentos/2075.pdf>>. Acessado em: 01/05/2015.

SOUZA, Tatiana Santana de; BARROS, André Paulo de. Meio ambiente e políticas públicas. In: REDE DE DEFESA AMBIENTAL DO CABO DE SANTO AGOSTINHO. **Carteira de projetos: planos de ação comunitários de meio ambiente/Projeto Nucodema**. Cabo de Santo Agostinho, PE: Rede de Defesa Ambiental do Cabo de Santo Agostinho, 2007, p. 16.

SOUZA, Tatiana Santana. **“Controle social” nas políticas ambientais no município do Cabo de Santo Agostinho**. Recife: O Autor, 2010. Dissertação de Mestrado.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

THE WORD BANK GROUP. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. Acessado em: 11/11/2015.

UKAGA, Okechukwu; MASER, Chris. **Evaluating sustainable development: giving people a voice in their destiny**. Sterling, Virginia-US: Stylus, 2004.

UNCCD – United Nations Convention to Combat Desertification. **Desertification: a visual synthesis**. 2011.

UNCCD – **United Nations Convention to Combat Desertification**: Edição Brasileira. 3ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1994.

UNCCD SECRETARIAT. Secretariat of the United Nations Convention to Combat Desertification. Update on ratifications of the UNCCD, as at 18 May 2014. Disponível em:

<http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/convention/Ratification%20list%20May2014.pdf>. Acesso em: 20.04.2015.

UNCCD. **COP(11)/12**. Audited financial statements for the Convention trust funds for the biennium ended 31 December 2011, including the audit report of PricewaterhouseCoopers for the Global Mechanism, 2013.

UNCCD. **COP(6)/CST/6**. Pilot studies on early warning system, 2003.

UNCCD. **Decision 14/COP5**. Early warning systems, 2001

UNCCD. **Decision 5/COP.12**. Participation and involvement of civil society organizations in meetings and processes of the United Nations Convention to Combat Desertification, 2015.

UNCCD. Evaluation of the effectiveness of national action programmes to implement the UNCCD. 2015. Disponível em:

<http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/secretariat/NAP%20evaluation.pdf>

UNCCD/CST. **Early Warning Systems**: Ad Hoc Panel, Committee on Science and Technology (CST), 2003.

UNEP (United Nations Environment Programme). **World atlas of desertification**. 2ed. London: UNEP, 1997.

UNESCO - United Nations Education, Science, and Cultural Organization. Map of the world distribution of arid regions. **Man and Biosphere Technical Notes 7**, 1979.

UNITED NATIONS (General Assembly). **Resolution 47/188**. Establishment of an intergovernmental negotiating committee for the elaboration of an international convention to combat desertification in those countries experiencing serious drought and/or desertification, particularly in Africa. UN: 22 Dec. 1992.

VASCONCELOS SOBRINHO, José de. **O processo dedesertificação do Nordeste**. Brasília, Senado Federal. Brasília, 1976.

VERAS, Ricardo Pereira; BEZERRA, Suelen Santos; VERAS, Roberto Pereira. Impactos ambientais provocados pela queima de lenha nas cerâmicas do município de Parelhas/RN. **Revista Litteris**, n. 12 - setembro de 2013.

WAY, Sally-Anne. *Examining the links between poverty and land degradation*. In: JOHNSON, Pierre Marc; MAYRAND, Karel; PAQUIM, Marc. (Ed.). **Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation**. ASHGATE, 2006. p. 27-42.

WILHITE, Donald A. (ed.). **Drought: a global assessment**. London: Routledge, 2000.

WILHITE, Donald A.; GLANTZ, Michael H. Understanding the drought phenomenon: the role of definitions. **Water International**, vol. 10, n.3, p. 111-120, 1985.

ZHOURI, Andréa. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability: desafios para a governança ambiental. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2008, vol.23, n.68, pp. 97-107.

