

INSTITUCIONALIDADE E GOVERNANÇA PARA O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO NO BRASIL

José Roberto de Lima
Antonio Rocha Magalhães

*"(...)A degradação da terra
vem ocorrer justamente
nas regiões que são áridas
e com o solo carente
causada pela agressão
de um homem inconsciente.
O Mundo se preocupa
com esta situação
vendo a mata destruída
com a seca em expansão
num aumento constante
da desertificação.
O Nordeste brasileiro
com seu sol muito desperto
e com a falta de chuva
toda flora morre ao certo,
e logo transforma a área
num verdadeiro deserto (...)"*

(Trechos do cordel *A desertificação*, de Gutemberg Andrade, 2013)¹

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata de aspectos de governança do combate à desertificação, com base no caso brasileiro e no marco da implementação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (UNCCD, sigla em inglês de United Nations Convention to Combat Desertification).²

Governança é um tema complexo, no qual as organizações são apenas um dos componentes. Inclui tudo o que se relaciona às condições adequadas para que as políticas

1. Nos prefácios das seções, serão apresentados trechos do cordel *A desertificação*, de Gutemberg Andrade (2013).

2. Esta é a forma como a convenção é conhecida no Brasil. O nome oficial é Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África.

públicas sejam executadas de forma satisfatória. Além das questões institucionais, envolve aspectos legais, participação, transparência e capacitação. Neste capítulo, discute-se a evolução dos processos institucionais ligados ao combate à desertificação no Brasil, no contexto de implementação da UNCCD, reconhecendo que a institucionalidade é um dos aspectos fundamentais para impulsionar um processo de governança capaz de alavancar o desenvolvimento sustentável do semiárido e, conseqüentemente, de frear e de recuperar áreas desertificadas no Brasil.

Alerta-se para a necessidade de uma institucionalidade forte para o enfrentamento e a redução dos problemas de desertificação no semiárido brasileiro, que inclui territórios dos nove estados da região Nordeste, além de áreas afetadas por secas no Espírito Santo e em Minas Gerais.

2 ANTECEDENTES DA DESERTIFICAÇÃO NO BRASIL

*(...) Os nossos pesquisadores,
há muito vêm alertando
que o Nordeste brasileiro
está se desertificando
e mostram aos responsáveis
que o quadro está agravando (...).*

Em 1949, o agrônomo José Guimarães Duque, no livro *Solo e água no polígono das Secas*, alertou para o avanço do processo de desertificação no semiárido nordestino, resultante de questões climáticas inerentes à região e potencializado pelo desmatamento da Caatinga. Já naquela época, Guimarães Duque chamava a atenção para a necessidade de políticas específicas para promover o uso racional dos recursos naturais, com vistas a preservar a sua produtividade para as futuras gerações:

(...) O desnudamento do solo não conduzirá o polígono a um deserto físico como o Saara, porém provocará os extremos meteorológicos, a insolação aumentada, o calor excessivo, o ressecamento intenso e a erosão eólica, que produzem cheias mais impetuosas e secas mais violentas, que fazem minguar as fontes de produção, que diminuem a habitabilidade e o conforto, que resultam, enfim, no deserto econômico (...) (Duque, 1949).

O trabalho de Guimarães Duque não recebeu a devida atenção, e o tema ficou relativamente esquecido até a década de 1970, quando o professor João de Vasconcelos Sobrinho retomou os estudos sobre essa questão, para subsidiar a posição brasileira na I Conferência Global sobre Desertificação, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) em Nairóbi, Quênia, em 1977 (Rodrigues, 1997).

Vasconcelos Sobrinho (1973), com apoio da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e de um grupo de especialistas de universidades do

Nordeste, identificou várias áreas nos estados do Ceará, do Piauí, do Rio Grande do Norte, da Paraíba, da Bahia, de Pernambuco, do norte de Minas Gerais e de Goiás, onde o desmatamento, aliado ao fenômeno das secas, produzia o que se chamou de *núcleos de desertificação*. Sobrinho alertava para o fato de que no Brasil já existiam espaços com características de desertos, em consequência da ação humana.

No entanto, os estudos e as recomendações de Guimarães Duque e Vasconcelos Sobrinho continuaram esquecidos ante as políticas públicas nacionais. Enquanto isso, processos de desertificação continuaram avançando no território semiárido, com impactos econômicos, ambientais e sociais.

A desertificação começa com o desmatamento da Caatinga – motivado por várias atividades, como a agricultura, a pecuária, a produção de lenha e carvão e a expansão urbana, entre outras – e prossegue com o uso não sustentável da área, com técnicas que aceleram processos de degradação, erosão e perda de biodiversidade e causam, finalmente, uma queda na produtividade das atividades econômicas, em particular da agricultura. No extremo, as áreas desertificadas se tornam impróprias para a produção agrícola, devido à perda de produtividade, sobretudo na agricultura de sequeiro.

Enquanto isso, as políticas públicas para o Nordeste semiárido continuaram focadas principalmente na questão do combate às secas, pautadas por obras de engenharia hidráulica, sem preocupação com a preservação, a recuperação ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais.

Embora se reconheçam alguns avanços nas décadas de 1990 e 2000, em particular no gerenciamento integrado de recursos hídricos e na pesquisa agropecuária, em geral, os problemas ambientais do Nordeste, mais particularmente do semiárido, não têm sido alvos da devida atenção pelas políticas públicas nacionais – tanto no âmbito federal quanto no estadual ou municipal.

As políticas para o Nordeste sempre estiveram mais associadas às questões emergenciais das secas e da pobreza, com pouca atenção à questão ambiental e aos problemas da desertificação. Em consequência, as políticas públicas são reforçadas na emergência de secas e perdem impulso quando as condições climáticas voltam ao normal.

Foram realizadas algumas poucas ações no âmbito do Plano de Ação de Luta contra a Desertificação (UNAPCD, na sigla em inglês), sob a coordenação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a implementação da Secretaria Especial do Meio Ambiente da Presidência da República, após a Conferência de Nairóbi, em 1977. Contudo, estas não foram suficientes para mudar o panorama geral das políticas públicas de combate à desertificação no Brasil.

3 O SEMIÁRIDO E A RIO 92

"(...) A Rio noventa e dois e a ICID em Fortaleza depois de grandes debates expostos na grande mesa nos afirmaram que a seca pode aumentar a pobreza (...)".

A realização no Brasil, em 1992, da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), conhecida como Rio 92, suscitou um movimento para procurar elevar o nível de conscientização no mundo e no Brasil sobre a questão das regiões semiáridas. Sob a liderança do governo do estado do Ceará e com a participação de uma instituição da sociedade civil, a Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB), 1.300 representantes de 45 países de todos os continentes e de grande número de instituições nacionais e internacionais se reuniram em Fortaleza, em janeiro de 1992, na I Conferência Internacional sobre Impactos de Variações Climáticas e Desenvolvimento Sustentável em Regiões Semiáridas (ICID).

Os cientistas e os tomadores de decisão reunidos na ICID aportaram contribuições significativas para o conhecimento sobre a temática das terras secas (*drylands*, em inglês) no mundo e aprovaram a Declaração de Fortaleza, na qual chamaram a atenção do mundo para a questão que afeta as populações e os recursos naturais dessas regiões:

O desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável das regiões semiáridas deve ser perseguido como aspiração maior. O desenvolvimento sustentável deve ser entendido, nesses termos, como distribuição equitativa da riqueza e do acesso aos recursos naturais, respeito à diversidade local e capacidade adaptativa da escala das atividades humanas para torná-las compatíveis com o regime ecológico, levando-se em consideração as necessidades das gerações presentes e futuras e a manutenção e o crescimento da produtividade a longo prazo" (ICID, 1992).

A questão foi reforçada na nova Declaração de Fortaleza, aprovada por mais de 2 mil participantes na ICID+18, realizada em agosto de 2010, em preparação para a Conferência Rio+20:

O desenvolvimento sustentável das regiões secas, através de melhoria na governança e nas condições de vida, de mais voz, empoderamento e representação política das suas populações (especialmente os pobres), deveria ser o objetivo proeminente da ação local, nacional e internacional (ICID, 2010).

4 A CONVENÇÃO DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

"(...) A convenção das Nações Unidas para combater a desertificação tendo muito o que fazer pesquisa em todo Planeta a causa de não chover (...)".

As contribuições científicas aportadas pela primeira ICID, assim como a Carta de Fortaleza, foram discutidas na Rio 92, trazendo contribuições fundamentais para que, na conferência, fosse recomendada a negociação de uma convenção específica sobre as terras secas.

As negociações a respeito de uma convenção ambiental voltada ao desenvolvimento sustentável das terras secas não estavam na agenda nem no horizonte de negociações das delegações participantes da Rio 92. As discussões foram postas pelo grupo africano, tendo como documento básico a Declaração de Fortaleza, produzida pela ICID 1992, além das contribuições científicas trazidas por esta conferência (Ribot, Magalhães e Panagides, 1996). Nestas primeiras discussões, a posição dos negociadores brasileiros não era favorável à criação de uma convenção voltada exclusivamente às questões do desenvolvimento sustentável das terras secas. Entretanto, as organizações da sociedade civil da região Nordeste promoveram o assunto junto aos representantes do governo brasileiro, levando-os a apoiar a criação de uma convenção de combate à desertificação.

Ainda durante a Rio 92, foi aprovada a criação do Comitê de Negociação Intergovernamental (INCD, na sigla em inglês) para elaborar o texto-base da convenção, assim como os documentos necessários ao seu funcionamento. Do lado brasileiro, este processo foi conduzido pelo Itamaraty, apoiado por algumas universidades do Nordeste, por organizações da sociedade civil do Nordeste e pela FGEB, que havia organizado a ICID 1992, em Fortaleza.

O texto da UNCCD foi aprovado em 17 de junho de 1994, em Paris, data que se transformou no Dia Mundial de Luta contra a Desertificação. A convenção entrou em vigor em 26 de dezembro de 1996 e já foi ratificada por 193 países (UNCCD, [s. d.]). No Brasil, o Congresso Nacional ratificou a convenção no dia 12 de junho de 1997.

A UNCCD é uma convenção *sui generis*, no sentido de que não trata de um tema específico, mas tem um foco espacial nas chamadas terras secas³ do planeta. Trata-se de regiões que cobrem 41,3% da superfície de continentes e ilhas e que

3. Entende-se por terras secas as áreas áridas, semiáridas e subúmidas secas do globo, que são as áreas foco da UNCCD.

abrigam um terço da população global. Mais da metade da pobreza, no mundo inteiro, aí se localiza. Ao mesmo tempo, 44% dos sistemas cultivados no mundo estão nestas terras, que enfrentam graves problemas de risco de secas e desertificação. Nesse sentido, a UNCCD é um dos principais instrumentos internacionais criados para promover o desenvolvimento sustentável das regiões secas. Ela abrange, ao mesmo tempo, os aspectos do desenvolvimento, da erradicação da pobreza e da sustentabilidade ambiental, tendo como objetivo

o combate à desertificação e a mitigação dos efeitos da seca grave e/ou desertificação, particularmente na África, através da adoção de medidas eficazes em todos os níveis, apoiadas em acordos de cooperação internacional e de parceria, no quadro de uma abordagem integrada, coerente com a Agenda 21, que tem em vista contribuir para atingir o desenvolvimento sustentável nas zonas afetadas (UNCCD, [s. d.], Artigo II, tradução nossa).

A convenção afirma que a consecução desse objetivo

(...) exigirá a aplicação, nas zonas afetadas, de estratégias integradas de longo prazo baseadas, simultaneamente, no aumento de produtividade da terra e na reabilitação, conservação e gestão sustentável dos recursos de terra e água, tendo em vista melhorar as condições de vida, particularmente no nível das comunidades locais (UNCCD, [s. d.], Artigo II, tradução nossa).

O Artigo V estabelece as seguintes obrigações dos países afetados:

(...) dar a devida prioridade ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos da seca, alocando recursos adequados de acordo com as suas circunstâncias e capacidades; estabelecer estratégias e prioridades no quadro dos seus planos e suas políticas de desenvolvimento sustentável, tendo em vista o combate à desertificação e a mitigação dos efeitos da seca; atacar as causas profundas da desertificação e dar especial atenção aos fatores socioeconômicos que contribuem para os processos de desertificação; promover a sensibilização e facilitar a participação das populações locais, especialmente das mulheres e dos jovens, nos esforços para combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca, recorrendo ao apoio das organizações não governamentais; e criar um ambiente favorável, recorrendo, conforme for adequado, ao reforço de legislação pertinente em vigor e, no caso de esta não existir, à promulgação de nova legislação e à elaboração de novas políticas e programas de ação a longo prazo (UNCCD, [s. d.], Artigo V, tradução nossa).

Os Artigos IX e X estabelecem que cada país afetado deve elaborar e implementar um programa de ação nacional (PAN), e deve interagir com os demais países para a construção de programas de ação sub-regionais e regionais como elementos centrais da sua estratégia de combate à desertificação. Tais artigos estabelecem também os elementos que devem estar contidos nesses programas, incluindo estratégias de longo prazo de luta contra a desertificação e de mitigação dos efeitos de secas. Esses programas são, portanto, peças fundamentais de implementação da UNCCD.

O Artigo XXVI estabelece que cada país fará, periodicamente, uma comunicação nacional ao Secretariado Permanente da UNCCD sobre as medidas adotadas para implementação da convenção. Essa comunicação se faz a cada dois anos. A comunicação nacional é o instrumento pelo qual os países cumprem essa obrigação. As informações prestadas pelos países são examinadas no decurso das sessões ordinárias da Conferência das Partes (COP).

A UNCCD tem um arranjo institucional que inclui: a Conferência das Partes, que é o órgão supremo da convenção, composto por representantes de todos os países signatários; a Secretaria Permanente, ou Secretaria Executiva, que está localizada em Bonn, na Alemanha, e que coordena todas as ações da convenção e organiza as reuniões da COP e dos comitês; o Comitê de Revisão da Implementação da Convenção (CRIC); o Comitê de Ciência e Tecnologia (CST); e o Mecanismo Global (GM), incumbido de promover medidas para viabilizar recursos para os países afetados. Para avançar no conhecimento científico sobre desertificação, o CST, desde 2009, realiza conferências científicas mundiais a cada dois anos.

A convenção conta com anexos regionais, os quais integram o texto-base. Os anexos especificam as obrigações dos países em conformidade com as particularidades de cada região. O anexo III, referente à América Latina e ao Caribe, detalha o conteúdo dos PANs para a região e trata, ainda, dos temas de cooperação técnica, científica e tecnológica, bem como de recursos e mecanismos financeiros e institucionais.

Cada país designa um ponto focal para tratar dos assuntos da convenção, não obstante os países indicam, também, quase sempre, um ponto focal político e um órgão técnico para as atividades internas. No Brasil, o ponto focal técnico é o Ministério do Meio Ambiente (MMA), enquanto o ponto focal político é o Ministério das Relações Exteriores (MRE), por meio da Divisão de Meio Ambiente (Dema).

A partir de 2003, também foram adotadas, no Brasil, as figuras do ponto focal parlamentar e do ponto focal da sociedade civil, em uma estratégia de construção participativa do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos de Seca (PAN Brasil), com o objetivo de criar uma rede interativa para o combate à desertificação envolvendo os níveis federal e estadual, bem como políticos (parlamentares) e comunidades diretamente impactadas. Internamente, no país, foram designados pontos focais técnicos em cada estado da região afetada (estados do Nordeste, além de Minas Gerais e do Espírito Santo).

A convenção também conta com a figura do correspondente científico, que exerce as funções ligadas ao acompanhamento das atividades de ciência e tecnologia que são objeto do CST. Na prática, as instituições nacionais são responsáveis, no mínimo, pelos trabalhos de coordenação da elaboração e da implementação do PAN Brasil e de preparação das comunicações nacionais, incluindo a articulação os níveis subnacionais de governo, a sociedade civil e a comunidade científica.

BOX 1

Estrutura da UNCCD

CONFERÊNCIA DAS PARTES (COP)
A COP foi estabelecida pela Convenção como o órgão decisório supremo; compreende ratificantes governamentais e organizações regionais de integração econômica, como a União Europeia. Até o ano de 2013, a COP tinha realizado onze sessões; desde 2001 suas reuniões acontecem a cada dois anos. Uma das principais funções da COP é analisar os relatórios apresentados pelas Partes, detalhando os seus compromissos - a COP faz recomendações com base nestes relatórios. Ela também tem o poder de fazer emendas à Convenção ou a adotar novos anexos, tais como anexos adicionais de implementação regional. Desta forma, a COP pode guiar a Convenção de acordo com as circunstâncias globais e necessidades nacionais. Para auxiliar a COP, a Convenção prevê órgãos subsidiários, se necessário.
COMITÊ DE REVISÃO E IMPLEMENTAÇÃO (CRIC)
Estabelecida por decisão 1/COP 5, como órgão subsidiário para assistir a COP no tocante a revisão e a implementação da Convenção. Na COP 9, em Buenos Aires (2009) as Partes adotaram um novo Termo de Referência para o CRIC e decidiram que o Comitê se tornaria um órgão subsidiário permanente do COP. De acordo com seus Termos de Referência, o CRIC assistirá a COP na revisão da implementação da Convenção: na Avaliação de Desempenho e no Sistema de Execução.
COMITÊ DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA (CST)
Em consonância com o artigo 24 da UNCCD, o Comitê de Ciência e Tecnologia (CST) foi criado como um órgão subsidiário da Conferência das Partes (COP) para reuni-lo com informações e conselhos sobre assuntos científicos e tecnológicos relacionados com o combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca. O CST reúne-se em conjunto com as sessões ordinárias da COP. Ele foi criado para ser multidisciplinar e aberto à participação de todas as Partes. É composto por representantes governamentais competentes nos campos relevantes de especialização. Durante a COP 11, realizada na Namíbia, em 2013, o CST aprovou e a COP confirmou, a criação de um Interface Ciência-Política (SPI, pela sigla em inglês), composta por cientistas de todas as Regiões do Globo, com o objetivo de avaliar e sintetizar o conhecimento científico sobre a desertificação, degradação da terra e secas.
SECRETARIA EXECUTIVA
O Secretariado Permanente da Convenção foi estabelecido no artigo 23 da UNCCD. Está localizado em Bonn, na Alemanha, desde Janeiro de 1999. Em consonância com o artigo 23 da UNCCD, a função chave do secretariado é atender as sessões da COP e seus órgãos subsidiários. Isto inclui tarefas que vão desde a preparação da documentação substantiva aos arranjos logísticos para as sessões.

Obs.: imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os países-membros da convenção se comprometem a desempenhar uma série de funções que exigem institucionalização adequada, com capacidade técnica e política requerida para o cumprimento das obrigações assumidas; em especial, o PAN, os programas sub-regionais, a articulação interinstitucional e intergovernamental, a promoção de redes de pesquisadores e o avanço no conhecimento sobre degradação de terras, desertificação e secas.

Durante a Rio+20, os chefes de Estado presentes adotaram o documento *O futuro que queremos*, no qual são reforçados os compromissos sobre combate à desertificação, com a aprovação do objetivo de alcançar “um mundo neutro em termos de degradação de terras, no contexto do desenvolvimento sustentável” (UNCCD, 2012, p. 41, tradução nossa). Isso significa um compromisso de estancar os processos de degradação de terras e desertificação, em termos líquidos.

5 O MARCO INSTITUCIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DA UNCCD NO BRASIL

(...) As nossas autoridades do Nordeste sempre esquecem, não procuram resolver os problemas que aparecem deixando o povo sofrer uma dor que não merecem (...).

O Brasil exerceu, desde o início, papel de liderança na UNCCD. A primeira ICID, em 1992,⁴ foi fundamental para a criação da convenção. Em seguida, em 1994, a Fundação Esquel organizou a Conferência Internacional e o Seminário Latino-Americano e Caribenho de Combate à Desertificação (CONSLAD), quando foi preparado o Anexo III, da América Latina e do Caribe, o qual serviu de modelo para os anexos das demais regiões.

O Brasil também desempenhou papel relevante em vários outros momentos, inclusive na coordenação da América Latina e do Caribe, quando da preparação da Estratégia Decenal da Convenção, entre 2005 e 2007, assim como na elaboração da Estratégia Mercosul de Luta contra a Desertificação e Degradação da Terra e do Programa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para a Implementação da UNCCD.

No entanto, a participação do Brasil tem variado ao longo do tempo, com momentos mais e menos intensos. Esta instabilidade do papel do Brasil ao longo do período de vigência da convenção se deve, em boa medida, ao fato de o país não ter conseguido definir uma institucionalidade adequada para implementação da UNCCD; situação que perdura até o momento.

Pode-se identificar várias fases, quanto à organização institucional para implementação da UNCCD no Brasil, as quais estão descritas a seguir e são sintetizadas na figura 1.

5.1 Primeira fase: 1992 a 1994

Nesse período, a liderança foi exercida por organizações da sociedade civil, em particular pela FGEB, com apoio do governo do Ceará e de outras organizações. Foram produzidos trabalhos técnicos relevantes no âmbito da ICID (ICID, 1992), e o Brasil negociou sua participação na convenção por meio do Itamaraty. Foi organizada a CONSLAD em 1994, em Fortaleza, ocasião em que o Itamaraty conseguiu realizar uma reunião extraordinária do Grupo de Países da América Latina e Caribe (GRULAC), que produziu o Anexo III da UNCCD, relativo à América Latina e ao Caribe.

4. Organizada pela Fundação Grupo Esquel Brasil (FGEB) e apoiada pelo governo do estado do Ceará.

5.2 Segunda fase: 1995 a 1999

Quando a UNCCD foi criada, em 1994, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) atuava como ponto focal nacional. As primeiras negociações para a elaboração do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação se deram entre o MMA, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a FGEB, que participou ativamente de todo o processo, desde a organização da ICID até as negociações do texto-base da UNCCD junto ao INCD.

No princípio de 1995, o MMA assumiu a condição de ponto focal nacional ante a UNCCD e estabeleceu a primeira institucionalidade para tratar da questão do combate à desertificação no país, no âmbito do governo federal: a criação da Coordenação de Combate à Desertificação (CCD). A CCD foi um marco institucional relevante, ainda que não tenha se dado por meio de algum instrumento que a formalizasse como uma unidade do ministério – ou seja, não constava no organograma do MMA, situação que permanece até hoje. Vinculada, então, ao gabinete do ministro do Meio Ambiente, a coordenação tinha respaldo político para convocar, dialogar e negociar com os diversos escalões dos governos federal e estaduais. Isso possibilitou avanços importantes para a governança do combate à desertificação.

- 1) A articulação para que o Congresso Nacional ratificasse a UNCCD no dia 12 de junho de 1997.
- 2) A negociação e a aprovação das diretrizes para a Política Nacional de Combate à Desertificação, junto ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), em 1998.
- 3) O avanço nos estudos desenvolvidos pelo MMA e pelo Ibama que confirmaram a existência dos núcleos de desertificação identificados por Vasconcelos Sobrinho em 1972: Gilbués, no sul do estado do Piauí; Irauçuba, no estado do Ceará; Cabrobó, no estado de Pernambuco; e Seridó, entre os estados do Rio Grande do Norte e da Paraíba.

Em 1998, o Brasil se candidatou a sediar a III Conferência das Partes da UNCCD, que deveria ser organizada no segundo semestre de 1999. Nesta época, mudanças institucionais ocorridas no MMA, a princípios de 1999, tiveram impactos na Coordenação de Combate à Desertificação, que, até então, estava vinculada diretamente ao gabinete do ministro do MMA. A Coordenação de Combate à Desertificação foi transferida para a Secretaria de Recursos Hídricos (SRH) do MMA e, desde esta posição, passou a apoiar a organização da III Conferência das Partes da UNCCD (COP 3), que ocorreu em Recife, entre 15 e 26 de novembro de 1999. Esta transferência (do gabinete do ministro para a SRH) significou, naquele momento, uma perda real de espaço na agenda do MMA e, logo após a

Conferência das Partes, motivou o esvaziamento na equipe da CCD. O programa perdeu espaço político e capacidade de articulação. Em seguida, a CCD, já sem equipe técnica, foi transferida para a Gerência de Planos de Recursos Hídricos, vinculada à Diretoria de Projetos, que respondia ao secretário de Recursos Hídricos. A CCD perdeu, assim, acesso aos níveis mais altos de decisão no ministério.

Um ponto alto, em 1999, foi a criação, durante a COP 3, da Articulação do Semiárido (ASA), que fortaleceu o papel da sociedade civil na convenção. A ASA articula um grande número de organizações não governamentais no interior do Nordeste e abriga o ponto focal da sociedade civil para a UNCCD. Um dos principais trabalhos em desenvolvimento pela ASA, com o apoio do governo, tem sido a implementação, a partir de 2003, do programa Um Milhão de Cisternas, criado no marco da UNCCD e que está voltado para o abastecimento de água para populações difusas no semiárido.

5.3 Terceira fase: 2000 a 2002

Nesta fase, a Coordenação de Combate à Desertificação do MMA encontrava-se enfraquecida, o que deixou um vazio na participação do Brasil nas questões referentes à UNCCD. Esse vazio foi, até certo ponto, preenchido pela participação da sociedade civil por meio da FGEB e da ASA, mas sem impactos relevantes no processo de governança da desertificação no Brasil.

5.4 Quarta fase: 2003 a 2006

A partir de 2003, as ações públicas referentes ao combate à desertificação são retomadas. Do ponto de vista institucional, a representação brasileira de ponto focal ante a UNCCD foi transferida do gerente de planos de recursos hídricos para o secretário de Recursos Hídricos. A CCD foi elevada, informalmente, à categoria de assessoria técnica do secretário, passando a chamar-se Coordenação Técnica de Combate à Desertificação (CTC).

A CTC passou a contar com uma equipe, ainda que pequena, e iniciou as articulações para a elaboração do PAN Brasil, principal compromisso brasileiro na UNCCD. Apesar de sua existência informal, a CTC pôde cumprir as obrigações do Brasil junto à UNCCD e realizar atividades que ajudaram a elevar o papel de liderança do país na convenção.

O Brasil liderou o segmento da América Latina no Grupo de Trabalho Intergovernamental (IIWG, na sigla em inglês) – do qual também participavam Cuba e Chile, como representantes regionais – para elaborar uma estratégia de dez anos para a convenção (2010-2020). Igualmente, fomentou a articulação da Convenção de Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa) e, no Mercosul, articulou a criação do Grupo de Trabalho de Luta contra a Desertificação, ligado ao Fórum de Ministros de

Meio Ambiente do Mercosul, e coordenou a elaboração da Estratégia Mercosul de Combate à Desertificação e à Degradação da Terra. Outras atividades sob a liderança brasileira foram a criação do Grupo de Trabalho de Combate à Desertificação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a elaboração do Programa CPLP para a Implementação da UNCCD (em 2007), assim como a criação da Iniciativa Latino-Americana e Caribenha de Ciência e Tecnologia para a Implementação da UNCCD (ILACCT).

Esse arranjo institucional permitiu o desenvolvimento de negociações políticas e institucionais voltadas a promover maior interação entre órgãos e instituições de atuação regional, disseminando o conhecimento sobre o tema da desertificação e sobre os compromissos nacionais ante a UNCCD. Foi criado um espaço institucional de maior diálogo para estabelecer a governança sobre a questão, não somente no que se refere ao combate à desertificação ou à mitigação dos efeitos das secas, mas também, e principalmente, com relação às questões que incidem sobre o desenvolvimento sustentável da região semiárida.

O principal avanço institucional desse período foi a criação do Programa de Combate à Desertificação no Plano Plurianual do governo federal (PPA – Programa 1080), que definiu, pela primeira vez, recursos específicos para o tema no Brasil.

O trabalho desenvolvido pela CTC, para a elaboração do PAN Brasil, procurou tornar visível o tema do combate à desertificação e, desta forma, incluí-lo como um dos principais problemas ambientais e de desenvolvimento do Brasil. Para isso, criou-se o Grupo de Trabalho Interministerial de Combate à Desertificação (GTIM) (Brasil, 2003). Este grupo foi composto por representantes de ministérios, órgãos federais de atuação regional, organizações da sociedade civil, governos estaduais e instituições de cooperação.

O GTIM teve como objetivo propor mecanismos para elaborar e implementar o PAN Brasil. Esta estratégia de disseminar o tema logrou razoável sucesso na medida em que os órgãos e as instituições que compunham o grupo passaram a tomar conhecimento da existência de áreas no Nordeste em que o processo de degradação estava tão avançado que elas poderiam ser qualificadas como desertificadas, ou em processo de desertificação. Também passaram a tomar conhecimento dos compromissos internacionais do Brasil referentes ao combate à desertificação e ao desenvolvimento sustentável do semiárido.

Todos os onze estados com áreas susceptíveis ou afetadas pelo fenômeno da desertificação elaboraram programas estaduais de combate à desertificação (PAEs) – ou seja, os nove estados do Nordeste, além de Minas Gerais e do Espírito Santo. Estados como Ceará, Rio Grande do Norte, Bahia e Alagoas criaram estruturas institucionais formais para tratar do tema. O GTIM também ajudou a inserir o tema da desertificação no programa de trabalho de outros ministérios, em particular

dos ministérios da Integração Nacional (MI), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), da Educação (MEC), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social (MDS).

O trabalho partiu da necessidade de responder aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil para tornar o tema do combate à desertificação e da mitigação dos efeitos de seca visível e relevante na agenda do desenvolvimento do país e, desta forma, fazer com que o PAN Brasil viesse a ser um instrumento balizador nas relações institucionais e de integração e complementaridade das ações dos diversos atores responsáveis pelo desenvolvimento do semiárido.

A partir daí, foi elaborado um planejamento voltado a integrar os vários programas, projetos, ações e atividades das instituições que compunham o GTIM, criando um alicerce com experiências e aprendizados acumulados ao longo de décadas – tanto de instituições, como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), quanto de projetos, como o Projeto Áridas,⁵ assim como das próprias comunidades do semiárido. Procurou-se resgatar trabalhos acadêmicos importantes, como o relatório da Comissão Científica de Exploração do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro à província do Ceará, realizado entre 1859 e 1861, os trabalhos de Guimarães Duque, de Vasconcelos Sobrinho, de Valdemar Rodrigues e, mais recentemente, de Everardo Sampaio e de Iony Sampaio, entre outros autores. Este planejamento integrado previa, a partir de base de conhecimento e aprendizado acumulado, desenvolver novos estudos e novas tecnologias que subsidiassem o estabelecimento de políticas para o desenvolvimento sustentável do semiárido e de ações efetivas voltadas à adaptação às mudanças climáticas, ao combate à desertificação e à mitigação dos efeitos de seca.

5.5 Quinta fase: 2007 a 2009

Neste período de tempo, enquanto a UNCCD buscava fortalecer sua institucionalidade dentro do sistema ONU para conseguir melhor condição de governança em nível global, por meio da implementação da Estratégia Decenal, no Brasil, uma reformulação institucional afetou a estrutura de gestão institucional na área de combate à desertificação.

A SRH do MMA passou a abrigar o tema de saneamento ambiental em áreas urbanas e a chamar-se Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano (SRHU). A antiga SRH passou a ser um departamento de recursos hídricos. Isso impactou o trabalho de combate à desertificação, pois a CTC foi novamente reduzida, formalmente, a uma coordenação, que respondia à Gerência de Planejamento, que, por sua vez, era ligada ao Departamento de Recursos Hídricos,

5. O Projeto Áridas foi uma iniciativa de planejamento regional voltado a traçar estratégias de desenvolvimento sustentável para o Nordeste brasileiro baseadas em critérios de uso sustentável de recursos naturais, sociais, econômicos e políticos, capitaneada pelo Ministério do Planejamento (MP), com a participação das secretárias de planejamento de todos os nove estados do Nordeste, além de Minas Gerais.

vinculado ao secretário da SRHU. Ou seja, voltou a uma situação institucional de fragilidade, semelhante ao período anterior a 2003.

É importante salientar que, mesmo que a institucionalidade pós 2003 fosse informal, o fato de ela estar diretamente vinculada ao secretário de Recursos Hídricos como ponto focal nacional lhe permitia dialogar com os níveis mais elevados da hierarquia administrativa federal e estadual. O fato mais importante nesse período foi a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), com representação interministerial e da sociedade civil.⁶ Neste mesmo período, foi negociado, junto à Câmara Federal e ao Senado Federal, uma lei específica de combate à desertificação, voltada a intensificar e ordenar as ações públicas e privadas de desenvolvimento sustentável, focadas no combate à desertificação, à degradação da terra e mitigação dos efeitos da seca nas áreas susceptíveis à desertificação, a Lei nº 13.153/2015, que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.

Ainda em 2007, o MMA transferiu, em caráter informal, a CTC e o PAN Brasil da SRHU para a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável (SEDR). A CTC passou a atuar como assessoria do secretário da SEDR, novo ponto focal nacional ante a UNCCD.

Esse processo resultou em enfraquecimento das atividades de combate à desertificação. Permaneceram, de forma pontual, as discussões no âmbito da CNCD, principal instrumento de diálogo institucional, criado para promover uma maior governança no combate à desertificação e na mitigação dos efeitos de seca, mas que passou a funcionar apenas em caráter consultivo.

5.6 Sexta fase: a partir de 2010

A CTC foi elevada, informalmente, à categoria de diretoria do MMA. Isso poderia proporcionar maior poder de articulação e de convocação institucional, permitindo melhor governança para a questão do fortalecimento institucional do combate à desertificação. No entanto, ao contrário, em 2012, sofreu um forte revés institucional, com exclusão do Programa 1080 do PPA 2012-2015 do governo federal. O combate à desertificação passou a constar apenas como um objetivo (Objetivo 0707) do Programa de Mudanças Climáticas (Programa 2050).⁷

Os diálogos institucionais realizados continuaram gerando iniciativas descentralizadas, em outras instituições, em relação ao tema do combate à desertificação. Destaca-se o MI, que priorizou a questão da desertificação no Plano de Desenvolvimento Regional do Nordeste e estabeleceu, com o Instituto Interamericano

6. Decreto presidencial não numerado, de 21 de junho de 2008.

7. Disponível em: <<http://goo.gl/MzGhX>>.

de Cooperação para a Agricultura (IICA), um programa de cooperação técnica específico para apoiar a implementação do plano (PCT–Antidesertificação).

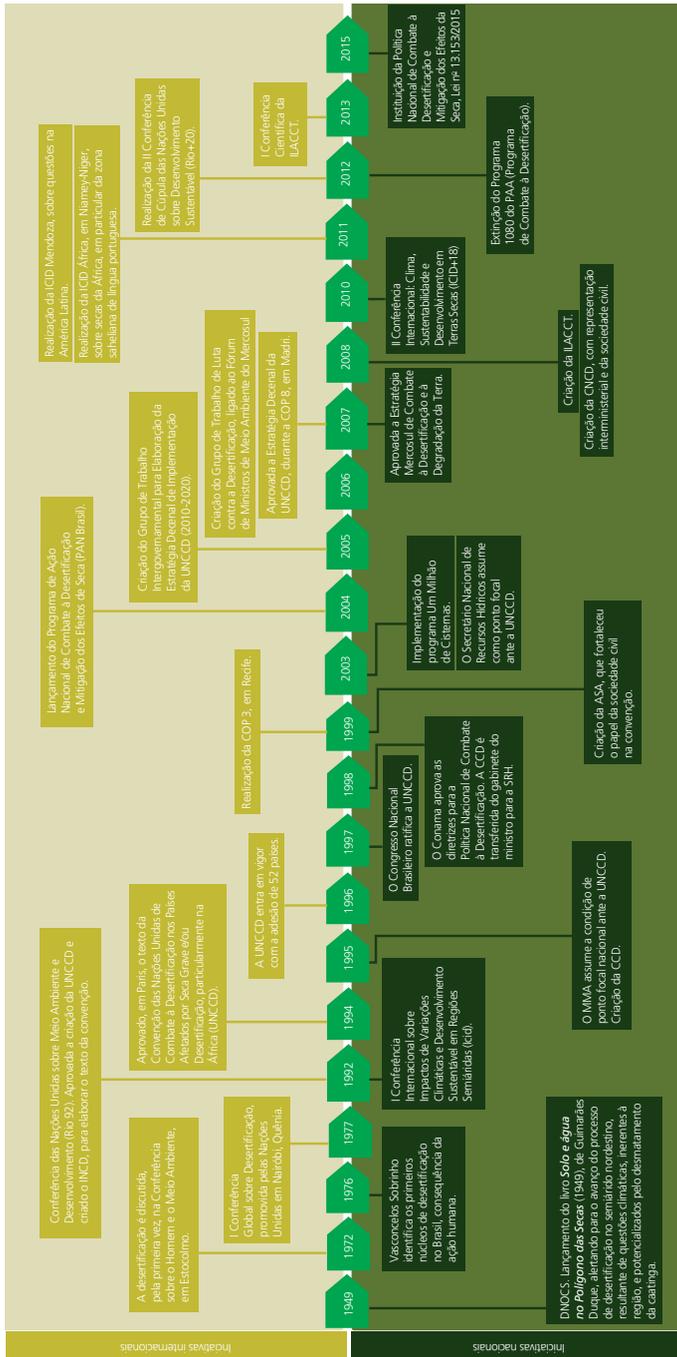
No âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), por meio do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), foram desenvolvidas iniciativas com o governo do Ceará, os ministérios do Meio Ambiente e da Integração Nacional, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e outros parceiros, que organizaram a II Conferência Internacional: Clima, Sustentabilidade e Desenvolvimento em Terras Secas (ICID+18), em Fortaleza, em agosto de 2010, com o objetivo de mobilizar a comunidade científica internacional para a necessidade do fortalecimento das questões referentes ao desenvolvimento das terras secas na agenda da RIO+20.

A ICID+18 contou com a participação de 2.500 cientistas e *policy makers*, oriundos de oitenta países. A Declaração de Fortaleza II, principal documento resultante da conferência, solicitou maior atenção para as questões do desenvolvimento sustentável das regiões secas. Sua repercussão despertou o interesse dos governos de vários países, que a utilizaram como ferramenta em suas discussões e posições internas sobre temas da Rio+20.

Em seguimento à ICID+18, foram realizadas duas conferências regionais, ambas voltadas a detalhar as recomendações da Declaração de Fortaleza II: A ICID Mendoza, sobre questões das terras secas na América Latina; e a ICID África, realizada em Niamey-Niger, sobre as terras secas da África, em particular da zona saheliana e dos países de língua portuguesa. A partir do processo ICID, o CGEE/MCTI foi uma das instituições que contribuíram com as Nações Unidas, apresentando insumos sobre o tema da degradação de terras e desertificação nas terras secas do mundo, para inclusão no documento oficial da Rio+20, *O futuro que queremos*, aprovado pelos chefes de Estado participantes (UNCSD, 2012).

A ICID+18 permitiu o avanço da articulação institucional voltada à promoção da cooperação visando ao desenvolvimento de ciência e tecnologia. Com base nas recomendações resultantes das mesas de diálogo realizadas na conferência, instituições da França (o Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento – IRD e a Agência do IRD – AIRD), do Brasil (o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e o CGEE) e da África (a Agência Pan-Africana da Grande Muralha Verde – APGMV) lançaram a iniciativa tripartite de cooperação científica para o desenvolvimento científico e tecnológico das terras secas da África (CGEE, 2012). Arranjo semelhante encontra-se em desenvolvimento para a América Latina, incluindo instituições como a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (Cepal), o IRD, o CNPq e o Instituto Argentino de Investigação em Zonas Áridas (Iadiza), com vistas a apoiar pesquisas sobre desertificação e degradação de terras nas zonas secas do continente latino-americano.

FIGURA 1
Principais eventos e iniciativas (nacionais e internacionais) relevantes para a institucionalidade do combate à desertificação no Brasil



6 A UNCCD NO CONTEXTO DAS CONVENÇÕES DO RIO

A UNCCD faz parte da família das chamadas *convenções do Rio*, juntamente com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção de Proteção da Biodiversidade (UNCBD). Percebe-se, no entanto, que estas convenções desfrutam de arranjos institucionais e de graus de atenção ou priorização distintos no governo brasileiro.

No caso da UNFCCC, o ponto focal técnico é o MCTI, que mantém uma coordenação para preparar as comunicações nacionais e participar nos processos da convenção. Além disso, existe a Secretaria Nacional de Mudanças Climáticas no MMA, responsável pelo Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas, também com participação ativa nos vários processos nacionais e internacionais. No Congresso Nacional, há a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas. Em nível nacional, há a Comissão Nacional sobre Mudanças Climáticas, o Fórum Nacional de Mudanças Climáticas e vários fóruns em nível estadual. Portanto, os temas de mudanças climáticas dispõem de vários caminhos institucionais nos diversos níveis da hierarquia governamental, além de destaque em estudos da academia e na participação da sociedade civil. O Brasil participa ativamente dos fóruns internacionais sobre o assunto e de negociações que ocorrem no âmbito da UNFCCC. Além disso, a representação do país nas COPs de mudanças climáticas sempre acontece em nível de ministro de Estado e, às vezes, até de presidente da República, como foi o caso da COP 15 em Copenhague, na Dinamarca, em 2009.

A Convenção da Biodiversidade (CBD), por sua vez, também dispõe de uma institucionalidade satisfatória, com a Secretaria Nacional de Biodiversidade e Florestas (SBF), no MMA. A SBF conta com quadro técnico satisfatório e os seus trabalhos têm se destacado, exemplo disso é o fato de um ex-diretor e ponto focal nacional ante a UNCDB desempenhar, atualmente, a função de secretário executivo da convenção, em Montreal, no Canadá. O Brasil sediou a COP 8 da CBD, em 2006, em Curitiba. Assim, os temas relativos à biodiversidade vêm encontrando um caminho propício para fluir dentro das instituições brasileiras.

Em contraste, como demonstrado no histórico apresentado, o tema da desertificação no Brasil conta atualmente com apenas uma organização institucional informal no MMA, ponto focal técnico da convenção. Este ministério não dispõe de equipe técnica suficiente e com treinamento adequado, além da falta de um programa de trabalho estável, capaz de preencher as necessidades de implementação, revisão e avaliação do Programa de Ação Nacional, dos programas subnacionais, das atividades de cooperação técnica e científica e da articulação internacional. A representação do Brasil nas COPs da UNCCD rotineiramente acontece apenas em nível técnico, sem participação dos escalões mais altos do MMA (ministros) ou do governo brasileiro. Os temas de combate à desertificação também não dispõem de arranjo institucional adequado para assegurar pronto acesso aos níveis mais altos de decisão. Embora o Brasil tenha sediado a COP 3 da UNCCD, em 1999, desistiu de sediar a COP 9, em 2009, e a II Conferência Científica da UNCCD, que seria realizada no país em 2013.

Pode-se perguntar por que isso acontece, uma vez que as três convenções desfrutaram do mesmo *status* no âmbito das Nações Unidas. Na verdade, em certo sentido, a UNCCD é a única convenção realmente nascida na Rio 92, uma vez que as outras duas foram negociadas antes desta conferência de cúpula e apenas assinadas no Rio. Uma possível razão é que os temas de mudanças climáticas e biodiversidade, por serem mais globais, desfrutaram de maior apoio político. No Brasil, os assuntos climáticos e de biodiversidade afetam todo o país, enquanto a questão da desertificação, segundo o entendimento político, é mais restrita ao semiárido do Nordeste.

O fato é que o tema de degradação de terras, da desertificação e de secas está associado à região mais pobre do país, que normalmente não dispõe de poder político suficiente para atrair a atenção dos tomadores de decisão. Os próprios políticos da região não atribuem importância suficiente ao problema da desertificação, estando mais atentos a questões que envolvam atração de recursos para financiar investimentos com maior visibilidade política.

No entanto, o problema de degradação de terras, desertificação e secas é um dos entraves para que o Brasil possa ser considerado um país desenvolvido, como destaca o documento produzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (Unger, 2009). Trata-se, provavelmente, de um dos problemas mais relevantes de desenvolvimento no Brasil. Uma vez resolvido, o país passaria a um novo patamar de renda – média para alta –, com menor nível de desigualdades. Enquanto existir um semiárido pobre, não poderá existir um Brasil rico:

não há solução para o Brasil sem solução para o Nordeste. Quase um terço da nação vive no Nordeste. É nessa região que se concentram muitas das áreas mais pobres e das populações mais carentes do país. A renda *per capita* e a remuneração média do trabalho continuam substancialmente abaixo das médias brasileiras, ainda que algumas partes do Nordeste (como o Cerrado do oeste da Bahia e do sul do Piauí) figurem hoje entre as áreas que mais crescem (Unger, 2009, p. 11).

Outra questão que pode explicar a menor atenção dada à Convenção de Desertificação é que o seu objeto é mais difuso que o das outras convenções. Ela não trata de um problema específico – aquecimento global, ou perda de biodiversidade – mas de um conjunto de questões sociais e ambientais que impactam o desenvolvimento sustentável de 40% do território do planeta. No Brasil, a questão diz respeito ao desenvolvimento sustentável de uma região que abriga 53 milhões de habitantes, se consideradas as áreas secas como um todo (semiárido e subúmidas secas), ou 22 milhões de habitantes, admitindo-se apenas o interior semiárido. Portanto, trata-se de uma convenção de desenvolvimento sustentável de forte apelo social, e não uma convenção setorial. Nesse sentido, ela deveria interessar a várias áreas de governo, relacionadas ao desenvolvimento nacional e regional, e não apenas a instituições ambientais.

7 OPORTUNIDADE PARA O BRASIL

*"(...) Sem a chuva e o sol a pino,
já morta a vegetação,
o gado há muito morreu
e o povo deixa o sertão
e na estrada poeirenta
foge o povo em multidão (...).*

Como referido, o Brasil, mesmo sem contar com uma institucionalização satisfatória, desempenhou papel de liderança internacional em vários momentos na questão do combate à desertificação, mesmo antes da criação da UNCCD (Glantz, 2012). Ao longo do tempo, o Brasil atuou por impulsos, com altos e baixos no seu desempenho.

No entanto, o país tem um potencial único de confirmar sua liderança internacional no tema do combate à desertificação e do desenvolvimento sustentável das regiões secas, no momento em que a cooperação do Brasil para os países mais pobres da África e da América Latina se coloca como uma linha de ação importante do governo brasileiro. Entre outras iniciativas, o país lançou, durante a Rio+20, juntamente com parceiros internacionais, a iniciativa tripartite de cooperação para o desenvolvimento científico das zonas secas da África, envolvendo instituições do Brasil, da França e da África (CGEE, 2012).

O economista Jeffrey Sachs, durante a ICID+18, sugeriu que fosse formada uma aliança de países semiáridos, ou de países com regiões secas no mundo, como forma de elevar as suas vozes junto às organizações internacionais e aos países desenvolvidos. Esta recomendação foi incluída na Declaração de Fortaleza II (recomendação 10), aprovada pelos participantes da conferência: “uma nova iniciativa geopolítica estratégica dos países das terras secas deve ser desenvolvida para coordenar esforços comuns sobre clima, desenvolvimento e sustentabilidade relacionadas a problemas, possibilidades e oportunidades” (Sachs, 2011, p. 76).

O Brasil tem uma vantagem significativa para liderar tal iniciativa no âmbito internacional. Como um país de renda média, com experiência de mais de um século e meio em lidar com a questão das secas no semiárido nordestino, tanto do ponto de vista emergencial como do da redução de vulnerabilidade, o país tem um ativo enorme que poderia ser colocado à disposição de outros países.

Ao mesmo tempo, não pesa sobre o Brasil um passado de colonialismo. Ao contrário, como país que foi colonizado por mais de três séculos, há uma identificação natural com outros países que sofreram colonização até mais recentemente, o que favorece o diálogo com os países mais pobres do planeta.

Nesse sentido, a liderança do Brasil, em um esforço conjunto para o desenvolvimento sustentável dos países com regiões secas, seria, provavelmente, bem recebida,

tanto na forma de cooperação bilateral quanto na de cooperação multilateral, envolvendo recursos e capacidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento. O professor Michael Glantz, da Universidade do Colorado, sugeriu que o Brasil poderia liderar, com vantagem, um esforço nesta direção (Glantz, 2012).

No entanto, se, por um lado, o país conta com instituições capacitadas para propiciar cooperação técnica e científica, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o CNPq, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (Funceme), e com um corpo diplomático eficiente, por outro lado, ainda lhe falta capacidade institucional na coordenação de ações voltadas para as regiões secas e para a implementação dos compromissos assumidos com a UNCCD.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

"(...) O combate não chegou aqui no nosso sertão mas o pobre nordestino sempre com pires na mão vai sofrendo as amarguras desta eterna sequeidão (...)".

O conjunto das regiões secas no mundo representa um dos principais desafios para o desenvolvimento global, uma vez que aí se encontra a maior concentração de pobreza e de degradação de recursos naturais no planeta. A situação não é diferente no Brasil, onde o semiárido, principalmente no Nordeste, está sujeito a secas periódicas, à pobreza e à degradação do meio ambiente. Esta região tem sido objeto de políticas públicas ao longo de mais de 150 anos, mas ainda se ressentida da falta de uma estratégia integrada e abrangente de desenvolvimento sustentável.

Portanto, o desenvolvimento do Nordeste se coloca como o caminho pelo qual passa o próprio desenvolvimento do país (Unger, 2009), uma vez que seus problemas também impactam fortemente as demais regiões, com repercussões econômicas e sociais, tais como migrações e perdas de safras agrícolas.

Uma das questões fundamentais, ao se tratar do desenvolvimento do semiárido, é como frear os processos de desertificação e de degradação da terra e da água, bem como fomentar atividades econômicas menos dependentes da água das chuvas. Essa estratégia se relaciona, diretamente, com a implementação, no Brasil, da UNCCD. Percebe-se, no entanto, que embora o assunto seja abordado como prioridade no discurso político, na prática, a implementação da UNCCD tem ficado em segundo plano, em comparação com as outras *convenções irmãs* – a de biodiversidade e a de mudanças climáticas.

Considera-se que fortalecer institucionalmente a implementação da UNCCD no Brasil implica assegurar ao país a capacidade para preparar e coordenar a implementação de estratégia integrada para o desenvolvimento do Nordeste semiárido. Ao mesmo tempo, significar dar suporte ao Brasil na expansão do seu papel de liderança internacional nesta temática, visando apoiar os países mais pobres da África, da América Latina e da Ásia no seu processo de desenvolvimento sustentável. Uma coisa depende da outra: uma postura brasileira mais ativa e eficaz no *front* internacional requer, antes, institucionalidade e capacidade adequadas no *front* interno.

Sem uma institucionalidade formal e forte não é possível para o país estabelecer uma governança efetiva, capaz de propor e implementar políticas e diretrizes eficazes para o combate à desertificação e para a mitigação dos efeitos das secas. Esta ausência de institucionalidade compromete a implementação da Lei nº 13.153/2015, que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca.

Se forem considerados os cenários de mudanças climáticas para o Brasil que apontam para maior intensidade de secas, avanço da aridez e, possivelmente, ampliação das áreas desertificadas, caso não sejam tomadas medidas preventivas e de adaptação, assim como uma política e uma institucionalização clara e formal voltada ao combate à desertificação, o país sofrerá fortes impactos econômicos e sociais (Fiocruz e UFMG, 2007).

Em síntese, o Brasil tem à sua frente dois possíveis caminhos em relação à Convenção de Desertificação: *i*) de maior liderança internacional e de enfrentamento das questões no país, com políticas públicas efetivas para o desenvolvimento das regiões afetadas por seca e desertificação; e *ii*) de baixa institucionalidade e implementação da convenção, que poderão corroborar para o quadro de aridização e ampliação das áreas desertificadas no país.

Fortalecer institucionalmente a implementação da UNCCD no Brasil implica, ao mesmo tempo, assegurar ao país capacidade para preparar e coordenar a implementação de estratégia integrada para o desenvolvimento do Nordeste semiárido e, no contexto internacional, dar suporte ao Brasil na expansão do seu papel no exterior, especialmente na África e na América Latina.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portaria nº 265, de 23 de junho de 2003. Brasília: MMA, 2003.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Revista parcerias estratégicas**, Brasília, v. 17, n. 35, p. 351-354, dez. 2012. Edição especial.

DUQUE, J. G. **Solo e água no Polígono das Secas**. Fortaleza: DNOCS, 1949. p. 141-195.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSVALDO CRUZ; UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Centro de Desenvolvimento e Planejamento regional. **Mudanças climáticas, migrações e saúde: cenários para o Nordeste brasileiro – 2000-2050**. Belo Horizonte: Fiocruz; UFMG, nov. 2008.

GLANTZ, M. H. *et al.* **Brazil's leadership on the international sustainable development agenda: the desertification cluster**. Brasília, ago. 2012. Mimeografado.

ICID – CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE VARIAÇÕES CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM REGIÕES SEMIÁRIDAS. Fortaleza, jan./fev. 1992. p. 3337-3348. Disponível em: <www.icid18.org>. Acesso em: 18 fev. 2013.

_____. CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE VARIAÇÕES CLIMÁTICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM REGIÕES SEMIÁRIDAS, 2. Fortaleza, 2010. Disponível em: <www.icid18.org>. Acesso em: 18 fev. 2013.

RIBOT, J. C.; MAGALHÃES, A. R.; PANAGIDES, S. S. **Climate variability: climate change and social vulnerability in the semi-arid tropics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 13-54.

RODRIGUES, V. **Pesquisa dos estudos e dados existentes sobre desertificação no Brasil**. Brasília: MMA, 1997.

SACHS, J. *In: A drylands call for action: Declaration of Fortaleza*. Brasília: CGEE, 2011.

UNCCD – CONVECIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA DESERTIFICACIÓN. **Text of convention and annexes**. [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/F9vb45>>. Acesso em: 6 fev. 2013.

UNCSD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **The future we want**. Rio de Janeiro, v. 17, n. 35, p. 269-332, 2012. Disponível em: <www.uncsd2012.org>. Acesso em: 18 fev. 2013.

UNGER, R. M. **O desenvolvimento do Nordeste como projeto nacional**. Brasília: SAE, 2009.

VASCONCELOS SOBRINHO, J. **Processos de desertificação no Nordeste do Brasil: sua gênese e sua contenção**. Recife: Sudene, 1973.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CGEE – CENTRO DE GESTÃO ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **A drylands call for action: Declaration of Fortaleza**. Brasília: CGEE, 2011. 190 p.