Revista Brasileira de Geografia Física

Homepage: www.ufpe.br/rbgf

Governança e sustentabilidade institucional das políticas de combate à desertificação no Brasil: uma análise comparativa com as instituições e processos globais da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD)

André Paulo de Barros e Marx Preste Barbosa

¹Biólogo, Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente e Doutorando do Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); ²Doutor e Professor Titular da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), Centro de Tecnologia e Recursos Naturais.
Autor correspondente: E-mail: andrebarros@souzabarrosconsultoria.com

Artigo submetido em 06/05/2015 e aceite em 28/12/2015.

RESUMO

No contexto das políticas ambientais brasileiras, a exemplo das ações de combate à desertificação, nota-se uma enorme carência de sustentabilidade institucional devido à falta de comprometimento contínuo na manutenção dos objetivos acordados e dos resultados alcançados. Diante desse contexto, o artigo pretende verificar em que nível de sustentabilidade institucional se encontra a política nacional de combate à desertificação no Brasil comparando-a com as instituições e processos da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) operacionalizados em nível global. No estudo foram analisadas: a política global de combate à desertificação no âmbito das instituições e processos da UNCCD e a Política Nacional de Combate à Desertificação (PNCD). Foram calculados dois índices, um para mensurar o nível de governança e outro para mensurar o nível de desenvolvimento institucional das políticas estudadas. Com base nesses dois índices o estudo demonstrou que a PNCD apresenta sustentabilidade institucional moderada, enquanto as instituições e processos globais da UNCCD apresentam sustentabilidade institucional muito forte sem risco de descontinuidade. 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).

Palavras-chave: Governança; Sustentabilidade Institucional; Combate à Desertificação no Brasil; UNCCD.

Governance and Institutional sustainability of policies to combat desertification in Brazil: a comparative analysis with global institutions and processes of the UNCCD

ABSTRACT

In the context of Brazil's environmental policies, such as the actions to combat desertification, there is a huge lack of institutional sustainability due to lack of continued commitment in maintaining the agreed goals and outcomes. In this context, this paper aims to check the level of institutional sustainability of the national anti-desertification policy in Brazil comparing it to the institutions and processes of the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD) operated globally. In the study we analyzed the global policy to combat desertification within the institutions and processes of the UNCCD and the National Policy to Combat Desertification (NPDC). Two indices were calculated, one for measuring the level of governance and another to measure the institutional development level of the studied policies. Based on these two indices the study showed that NPDC has moderate institutional sustainability, while the UNCCD processes have very strong institutional sustainability without risk of discontinuity. Improving PNCD performance in terms of institutional sustainability will be made by the investment in the institutionalization of governance elements that qualify social participation on the institutional aspects of politics (legal basis, institutional framework, planning and social control).

Keywords: Governance; Institutional sustainability; Combat Desertification in Brazil; UNCCD.

Introdução

A desertificação, definida como a “degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas, resultantes de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas” (UNCCD, 1994, art. 1º), vem sendo apontada como uma das mais alarmantes formas de degradação socioambiental. Ocorre nas terras secas do planeta que cobrem aproximadamente 41% da massa de terra global, abrangendo 44% das terras cultivadas do mundo, onde vive um terço da população mundial, cerca de 2 bilhões de pessoas (Johnson, Mayrand e Paquin, 2006).

No Brasil, especificamente no semiárido brasileiro, essa situação revela-se alarmante pelo elevado grau de povoamento (mais de 28 milhões de habitantes) acompanhado por indicadores sociais adversos evidenciados pelos elevados índices de pobreza e analfabetismo, além dos desastres e problemas socioeconômicos em decorrência da vulnerabilidade da população frente aos períodos longos de estiagem que caracterizam dentre outras coisas o clima da região (Fernandes e Medeiros, 2009, Cândido, Barbosa e Silva, 2002).

O processo de desertificação deixou de ser um mero problema ecológico, passando a ser enfrentada como uma questão de desenvolvimento econômico e social. Nessa perspectiva, o problema da desertificação ganhou contornos estratégicos dentro de uma visão política de desenvolvimento (Herrmann e Hutchinson, 2006).

O principal marco para esta mudança de paradigma no tratamento do problema foi a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD) estabelecida em 1994.

A UNCCD introduziu uma abordagem inovadora no combate à desertificação focando ao mesmo tempo em processos socioeconômicos e naturais, bem como, na participação civil das partes envolvidas no problema. Essa abordagem foi inspirada pelo conceito de desenvolvimento sustentável e pelas novas percepções sobre as ligações entre desertificação, degradação ambiental e pobreza. Tudo isso fez da UNCCD um instrumento de governança ambiental global (Poulsen e Lo, 2006).

No Brasil a tentativa de aplicação da UNCCD se iniciou de fato pela elaboração do Programa Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN Brasil) publicado em 2004 dez anos após o estabelecimento da UNCCD (MMA, 2004).

Todo o processo de implantação do PAN-Brasil se caracterizou pelo desafio de irradiar e capilarizar as propostas e princípios da UNCCD em termos de ações locais que efetivamente

produzissem desenvolvimento sustentável nas regiões afetadas pela desertificação. Contudo, as ações propostas pelo PAN-Brasil e outros instrumentos de planejamento voltados para o combate da desertificação, a exemplo também dos Planos de Ação Estaduais (PAEs) ainda apresentam problemas de operacionalidade, não sendo implantados como deveriam e caindo em processos de descontinuidade. A discrepância entre o que foi planejado e o que realmente vem sendo implantado ainda é enorme.

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 dos resultados alcançados (Barros, 2009).

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 suas principais causas (Barbosa, 2012).

O problema da descontinuidade das políticas públicas é uma questão que pode ser discutida à luz dos elementos de governança e de desenvolvimento político-institucional. Tal concepção é fundamental para analisar e explicar porque uma determinada política não se sustenta ao longo do tempo deixando de ser um mero programa de governo para se tornar uma política de Estado auto-sustentável (Barros, 2009).

A sustentabilidade institucional de uma política pública é função do seu grau de desenvolvimento institucional em conjunto com a aplicação efetiva de elementos da governança.

Os elementos de desenvolvimento institucional da política foram propostos por Souza e Barros (2007) e sistematizados por Barros (2009). São eles: base legal, aparato institucional, planejamento e gestão e controle social. Já os elementos de governança trabalhados pela UNCCD são oito: participação, equidade e igualdade, transparência, capacidade de resposta, eficiência e eficácia, previsibilidade e visão de futuro, coerência, e por fim, legitimidade e responsabilização (Poulsen e Lo, 2006).

Diante desse contexto, o presente artigo pretende verificar em que nível de sustentabilidade institucional se encontra a política nacional de combate à desertificação no Brasil comparando-a com as instituições e processos da UNCCD operacionalizados em nível global.

Parte-se do pressuposto de que quanto maior for o desenvolvimento institucional de uma

política e quanto mais elementos de governança forem aplicados sobre a mesma, maior será o seu nível de sustentabilidade institucional.

Material e métodos

No estudo foram analisados dois objetos: a política global de combate à desertificação no âmbito das instituições e processos da UNCCD; e a Política Nacional de Combate à Desertificação (PNCD); Com base nos trabalhos de Poulsen e Lo (2006), e Barros (2009) se estabeleceu oito categorias de análise para analisar a variável governança e outras quatro para analisar o desenvolvimento institucional da política pública. Foram elaboradas duas listas de verificação

ponderadas (*Weighted Checklist Method*) (Scrivan, 2005) para checar os elementos de desenvolvimento institucional da política e a aplicação dos elementos da governança. Com as respostas obtidas nas listas de verificação foram calculados dois índices: O Índice de Desenvolvimento Institucional (IDI) e o Índice de Governança (IG). Os índices com escala de pontuação (*scores*) de zero a cem foram posteriormente relacionados numa matriz (gráfico cartesiano) que apresenta “regiões” que qualificam a sustentabilidade Institucional da política em cinco níveis: a) Muito fraca; b) Fraca; c) Moderada; d) Forte; e) Muito Forte (Figura 1).

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	Sust. Muito Fraca	Sust. Muito Fraca	Sust. Muito Fraca	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 1. Categorias de desempenho de sustentabilidade institucional em função do IG e IDI. Fonte: Elaboração Própria.

Para todos os elementos das listas foram estabelecidos quatro atributos (dois positivos e dois negativos correspondentes à existência ou inexistência do elemento em verificação). Para os atributos positivos de existência foram 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 foram 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, no entanto, esforços institucionalizados para promover a sua existência num futuro previsto foram identificados. Os Quadros 1 e 2 apresentam a caracterização desses atributos para os elementos de governança e de desenvolvimento institucional verificados no estudo.

Quadro 1 - Atributos da lista de verificação para análise da governança

ITENS		ATRIBUTOS		
ELEMENTOS	SIM - D	SIM - I	NÃO2	NÃO1
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.
Transparência	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	Existe uma visão de futuro para a política, mas esta está atrelada a	Visão de futuro inexistente, porém há esforços institucionalizados	Inexistência de visão de futuro e de previsibilidade de processos ou de

ITENS	ATRIBUTOS			
ELEMENTOS	SIM - D	SIM - I	NÃO2	NÃO1
	objetivos a serem alcançados no curto e longo prazo no contexto da própria política.	outras políticas ou processos externos.	para sua promoção.	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.
Legitimidade e responsabilização	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.

Quadro 2 - Atributos da lista de verificação para análise do desenvolvimento institucional da política

ITENS	ATRIBUTOS			
ELEMENTOS	SIM - D	SIM - I	NÃO2	NÃO1
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.

ITENS		ATRIBUTOS		
ELEMENTOS	SIM - D	SIM - I	NÃO2	NÃO1
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.

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.

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

$$SIM-D > SIM-I > NÃO2 > NÃO1$$

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

Para essa ordenação e considerando positivas as diferenças de atratividade entre as opções tem-se primeiramente a pontuação ponderada dos níveis de desempenho dos atributos da seguinte forma:

SIM-D: pontuação igual a 100;

SIM-I: pontuação igual a 66,67;

NÃO2: pontuação igual a 33,33;

NÃO1: pontuação nula.

A ponderação entre os critérios (elementos das listas) foi 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.

Tabela 1 – Relação dos elementos de análise e seus respectivos pesos

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

Como resultado do preenchimento e tabulação das listas uma pontuação final (*summary score*) foi obtida baseada no número de

itens identificados como presentes, mas ajustados pelos seus pesos individuais (Scrivan, 2005). Em outras palavras, foi possível mediante os passos

metodológicos aqui expostos não só qualificar a governança e a situação das políticas analisadas, mas também, estabelecer a mensuração dos seus níveis de governança e de institucionalização com base nos critérios definidos.

Resultados e discussão

O Quadro 3 apresenta a lista de verificação dos processos e instituições da UNCC (nível global). Aplicando a lista de verificação ponderada foram obtidos os índices de governança e de desenvolvimento institucional das instituições e processos da UNCCD (Tabela 2).

Quadro 3. Lista de verificação dos elementos de desenvolvimento institucional e de governança da 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.
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA					
Participação	✓				A participação ocorre em todos os processos e instituições da UNCC, mas de forma consultiva.
Igualdade e equidade	✓				A UNCCD vem adotando procedimentos para garantir igualdade e equidade nos processos 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 preconizadas 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) instituído 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.

Tabela 2. Listas de verificação ponderada aplicadas à UNCCD

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

Os resultados demonstram elevado desempenho da UNCCD no que diz respeito ao desenvolvimento institucional e à aplicação de processos de governança. Em outras palavras, a maioria dos elementos analisados está em plena efetivação no contexto das ações globais da UNCCD. Isso implica em dizer que as instituições e processos da UNCCD em nível global estão consolidados como política pública de fato,

Para a PNCD, os resultados demonstram elevado desempenho nos aspectos relacionados ao desenvolvimento institucional (IDI=80,00) e nível moderado com relação aos elementos da governança (IG=50,00).

Colocando no plano cartesiano os valores obtidos para os índices (UNCCD: IG=90,74 e IDI=90,00; PNCD: IG=50,00 e IDI=80,00) (Figura 2), a política global de combate à desertificação é classificada como tendo “sustentabilidade institucional muito alta” por apresentar desempenhos elevados nos índices de

correndo baixo risco de descontinuidade no longo prazo.

O Quadro 4, por sua vez, apresenta a mesma lista de verificação aplicada à Política Nacional de Combate à Desertificação (PNCD). Os índices de governança e de desenvolvimento institucional da PNCD também foram obtidos mediante a lista de verificação ponderada (Tabela 3).

governança e de desenvolvimento institucional, enquanto a política nacional apresentou situação de “sustentabilidade institucional moderada”. Destaca-se que 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. No âmbito da PNCD os elementos de governança precisam também ser trabalhados para melhoria do desempenho da política em termos de sustentabilidade institucional.

Quadro 4. Lista de verificação dos elementos de desenvolvimento institucional e de governança 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.
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA					
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 criam o Sistema de Alerta Precose 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>).

Tabela 3. Listas de verificação ponderada aplicadas à PNCD.

ITENS		ATRIBUTOS					
ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DA POLÍTICA PÚBLICA		SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2	P _i	P _c
		100	66,67	33,33	0		ID _i = P _i .P _c
Base legal		✓				100	0,4
Aparato institucional		✓				100	0,3
Planejamento e gestão					✓	0	0,2
Controle social		✓				100	0,1
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							80,00

ITENS		ATRIBUTOS					
ELEMENTOS DA GOVERNANÇA		SIM- D	SIM- I	NÃO1	NÃO2	P _i	P _c
		100	66,67	33,33	0		ID _i = P _i .P _c
Participação		✓				100	0,2222
Igualdade e equidade					✓	0	0,1944
Abertura e transparência			✓			66,67	0,1667
Capacidade de resposta		✓				100	0,1389
Eficácia e eficiência					✓	0	0,1111
Previsibilidade e visão de futuro					✓	0	0,0833
Coerência					✓	0	0,0556
Legitimidade e responsabilização		✓				100	0,0278
Índice de Desempenho Geral (somatório dos ID _i)							50,00

Legenda: ■ SI muito baixa; ■ SI baixa; ■ SI moderada; ■ SI alta; ■ SI muito alta

Figura 2. Situação da sustentabilidade institucional da UNCCD e da PNCD a partir dos índices de governança (IG) e de Desenvolvimento Institucional da política (IDI).

Conclusões

O presente estudo analisou de um modo geral as relações entre governança, desenvolvimento institucional e sustentabilidade das ações de combate à desertificação no contexto do Brasil em comparação com os processos e instituições da UNCCD no âmbito global. Foi aplicada uma metodologia de análise dos elementos da governança e de desenvolvimento institucional essenciais à sustentabilidade das políticas públicas, pela qual se inferiu o grau de sustentabilidade institucional das políticas de combate à desertificação em nível global e nacional.

Diferentemente da política global relacionada à UNCCD, constatou-se que as políticas de combate à desertificação no contexto brasileiro ainda não são plenamente 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 apresentam nível moderado de sustentabilidade institucional devido ao seu baixo desempenho em termos de institucionalização dos elementos da governança.

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

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, para que as ações de combate à desertificação em nível nacional se tornem políticas permanentes de Estado, deixando de ser subservientes a estratégias governamentais efêmeras, muitas vezes desconectadas das necessidades das populações.

Agradecimentos

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de pesquisa (Proc. 002660/2015-06). Os autores gostariam de agradecer ao Dr. Richard Byron-Cox (*UNCCD Marketplace Capacity Building*) pela

supervisão e apoio dado à pesquisa quando esta foi realizada durante três meses (abril-junho/2015) na sede da UNCCD em Bonn, Alemanha.

Referências

- Bana, E., Costa, Carlos A. 2003. Jean-Marie, De Corte; Jean-Claude, Vansnick. Macbeth. Lse Or Working Paper 0356, 1-40.
- Barbosa, M. P. 2012. Territórios de insustentabilidade face ao processo de desertificação no semiárido 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, P. 311-328
- Barros, A. P. 2009. A política ambiental e o poder local. Recife: Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente.
- Candido, H. G.; Barbosa, M. P.; Silva, M. J. 2002. Avaliação da degradação ambiental de parte do Seridó paraibano. *Revista brasileira de engenharia agrícola e ambiental* 6, 368-371.
- Fernandes, J. D.; Medeiros, A. J. D. 2009. Desertificação no Nordeste: uma aproximação sobre o fenômeno do Rio Grande do Norte. *Holos* 3, 147-161.
- Herrmann, S. M.; Hutchinson, C. F. 2006. The scientific basis: links between land degradation, drought and desertification, in: Johnson, P. Marc; Mayrand, K.; Paquim, Marc. (Ed.). *Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation*. ASHGATE, p. 11-26.
- Johnson, P. M.; Mayrand, K.; Paquim, M. 2006. 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, p. 1-10.
- MMA – Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Recursos Hídricos. 2004. 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,
- Poulsen, L.; LO, Masse. 2006. Promoting good governance through the implementation of the UNCCD, in: Johnson, P. M.; Mayrand, K.; Paquim, M. (Ed.). *Governing global desertification: linking environmental degradation, poverty and participation*. ASHGATE, p. 1-10.

- Scriven, M. 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, M. 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, T. S.; Barros, A. P. 2007. 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, p. 16.
- UNCCD – United Nations Convention to Combat Desertification: Edição Brasileira. 3ed. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1994.