

**Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social**  
**2ª Edição**

**Implementação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação -**  
**UNCCD**

**Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável e Redução da Pobreza**  
**para a Convivência com o Semiárido**

**Brasília - DF**

**2013**

Luciana Hemétrio Valadares

**Implementação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação –  
UNCCD**

**Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável e Redução da Pobreza  
para a Convivência com o Semiárido**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Professor Orientador: Mário Lúcio Ávila

Brasília-DF

2013

Luciana Hemétrio Valadares

**Implementação da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação -  
UNCCD**

**Públicas de Desenvolvimento Sustentável e Redução da Pobreza para a  
Convivência com o Semiárido**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, como requisito para obtenção do título de Especialista em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

Data de aprovação: \_\_\_\_/ \_\_\_\_/ \_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Professor Orientador: Mário Lúcio Ávila

---

Professor Examinador: Pedro Cavalcante

## RESUMO

O Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca - PAN-Brasil foi formulado em decorrência dos compromissos assumidos pelo Brasil como signatário da Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – UNCCD, e articula um conjunto de políticas e ações no âmbito do Governo Federal, viabilizando a implementação de modelos de desenvolvimento sustentáveis nas Áreas Susceptíveis à Desertificação - ASD, pautadas pelo desenvolvimento de programas e ações articulados em torno de quatro eixos temáticos: a redução da pobreza e desigualdade; a ampliação sustentável da capacidade produtiva; a conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais; e a gestão democrática e o fortalecimento institucional.

Como forma de avaliação da implementação da UNCCD em cada País Parte, a cada dois anos são enviados relatórios através de um sistema *on line* ao Secretariado da UNCCD. Contudo este relatório, da forma como é desenvolvido e disponibilizado, não se configura como uma ferramenta adequada para que se possa verificar a complementariedade entre as diversas ações governamentais postas em prática para a implementação da Convenção.

Sendo assim, neste trabalho foi feito o levantamento das ações desenvolvidas pelos programas do Governo Federal, durante o período de 2008 a 2011, demonstrando a atuação das diversas políticas de apoio à convivência com o semiárido para o combate à desertificação, relacionando-as com os quatro eixos temáticos do PAN-Brasil. Foram utilizadas as informações dos programas do Plano Plurianual - PPA 2008-2011, do IV Relatório Nacional de implementação da UNCCD, elaborado pelo Brasil no ano de 2010, relativo às ações implementadas em 2008 e 2009 e do V Relatório Nacional elaborado em 2012, relativo às ações de 2010 e 2011, além dos mapas e dados disponíveis no Atlas Brasil 2013, com um recorte para as ASD, possibilitando a visualização da evolução da qualidade de vida da população nesta área, entre os anos 2000 e 2010, comparativamente às outras regiões do país. Também foram apresentados os dados referentes aos dois indicadores de impacto que estão sendo considerados como obrigatórios pela UNCCD a serem apresentados pelos Países Parte, a partir de 2012 (S-2 - Proporção da população das áreas afetadas que vive acima da linha de pobreza e S-5 - Estado da cobertura da terra).

## **ABSTRACT**

The National Action Program to Combat Desertification - PAN - Brazil was formulated as a result of commitments made by Brazil as a signatory to the UN Convention to Combat Desertification - UNCCD, and articulates a set of policies and actions within the federal government, allowing the implementation of sustainable models of development in Areas Susceptible to Desertification - ASD, guided by the development of programs and activities organized around four themes: reducing poverty and inequality, the sustainable increase of productive capacity, the preservation and sustainable management of natural resources and democratic management and institutional strengthening.

In order to assess the implementation of the UNCCD in each Country Party, every two years reports are sent via an online system to the Secretariat of the UNCCD. However, the way this report is developed and made available, it is not an appropriate tool that can verify the complementarity between the various government actions put in place to implement the Convention.

In this work was done the survey of the actions undertaken by federal government programs, during the period from 2008 to 2011, demonstrating the performance of the various policies supporting coexistence with the semiarid to combat desertification, relating them to the four themes of PAN- Brazil. We used the program information in the Multiannual Plan - PPA 2008-2011, the Fourth National Report on implementation of the UNCCD, prepared by Brazil in 2010, concerning the actions taken in 2008 and 2009 and the V National Report prepared in 2012 on the actions of 2010 and 2011, in addition to maps and data available in Brazil Atlas 2013 with a cutout for the ASD, enabling the visualization of the evolution of the quality of life of the population in this area between 2000 and 2010, compared to other regions of the country. Were also presented data concerning the two impact indicators being considered as mandatory by the UNCCD to be submitted by country Parties, since 2012 (S - 2 - Proportion of population in affected areas living above the poverty line and S -5 - State land cover).

## **Lista de Abreviatura e Siglas**

UNCCD - Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação

ASD - Áreas susceptíveis à desertificação

IA – Índice de aridez

SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

PAN-Brasil - Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca

COP - Conferência das Partes

PRAIS - Performance Review and Assessment of the Implementation System

Atlas Brasil 2013 - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

Rio 92 - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

CRIC - Comitê de Revisão e Implementação da Convenção

MM - Mecanismo Mundial

GEF - Global Environment Facility

PPA 2008-2011 - Plano Plurianual 2008-2011

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Resab - Rede de Educação do Semiárido Brasileiro

GTZ – Cooperação Técnica Alemã

DED - Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social

MI - Ministério da Integração Nacional

PISF - Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional

MCidades - Ministério das cidades

MEC - Ministério da Educação

ANA - Agência Nacional de Águas

CONVIVER - Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

CadÚnico - Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

PROBIO - Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade

PMDBBS - Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite

CSR - Centro de Sensoriamento Remoto

Ibama - Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

SRH - Secretaria de Recursos Hídricos

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

CNCD - Comissão Nacional de Combate à Desertificação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	8
1.1 Áreas Susceptíveis à Desertificação no Brasil .....	8
1.2 A avaliação da implementação da UNCCD no Brasil .....	11
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	13
2.1 – A “Estratégia Decenal” da UNCCD .....	13
2.2 – O Combate à Desertificação no Brasil .....	16
3. METODOLOGIA.....	18
4. RESULTADOS .....	19
4.1 Programas do Governo Federal relativos ao combate à desertificação (2008-2011) .....	19
4.2 Programas do Governo Federal relativos ao Desenvolvimento Social contidos no PPA 2008-2011 .....	26
4.3 Indicadores .....	27
4.3.1 Proporção da população das ASD que vive acima da linha de pobreza.....	28
4.3.2 O Atlas Brasil 2013 .....	29
4.3.3 Estado da Cobertura Vegetal nas ASD .....	32
5. CONCLUSÕES .....	35
5.1 Os eixos temáticos do PAN-Brasil e as políticas públicas do Governo Federal .....	35
5.2 População das ASD acima da linha de pobreza.....	37
5.3 Cobertura vegetal nas ASD .....	38
5.4 Considerações Finais .....	38
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	39



## 1. INTRODUÇÃO

A Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos das Secas – UNCCD é um acordo internacional ratificado por 194 países e que estabelece as diretrizes para o combate ao fenômeno da desertificação em nível global. Trata-se, atualmente, da maior referência para planejar quaisquer ações de controle ou combate ao fenômeno, através da aplicação de estratégias de longo prazo, baseadas no aumento da produtividade da terra e na reabilitação, conservação e gestão sustentável dos recursos do solo e dos recursos hídricos, a fim de melhorar as condições de vida das populações das áreas afetadas pelos processos de seca e desertificação. O Congresso Nacional do Brasil aprovou a Convenção em 1997, e a partir daí o país, como signatário da UNCCD, deve cumprir as diretrizes para a implementação da Convenção em seu território.

### 1.1 Áreas Susceptíveis à Desertificação no Brasil

As áreas brasileiras susceptíveis à desertificação - ASD (Figura 1) foram determinadas seguindo os pressupostos norteadores da UNCCD, que propõem a adoção do índice de aridez - IA para a classificação climática em cada região. Este índice é calculado pela razão entre a precipitação pluviométrica e a evapotranspiração. Dentre as regiões climáticas de abrangência da UNCCD (áridas, semiáridas e subúmidas secas), o Brasil não possui áreas com clima árido, apenas semiárido e subúmido seco (IA entre 0,20 e 0,65). Para a implementação das ações de combate à desertificação no Brasil, além dessas classes, decidiu-se agregar uma terceira categoria às ASD – as áreas do entorno das áreas semiáridas e subúmidas secas. Apesar dessas áreas formalmente não se enquadrarem no padrão climático considerado susceptível à desertificação, a razão de serem incluídas justifica-se pelo fato de apresentarem características comuns às áreas semiáridas e subúmidas secas. Elas também apresentam elevada ocorrência de secas e enclaves de vegetação típica do semiárido brasileiro, a caatinga.

Os critérios considerados para a definição das áreas do entorno foram os seguintes:

I. municípios do entorno que tenham sido afetados por secas, integrando, nesses casos, listas de municípios atendidos oficialmente por programas de emergência de seca, administrados pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE;

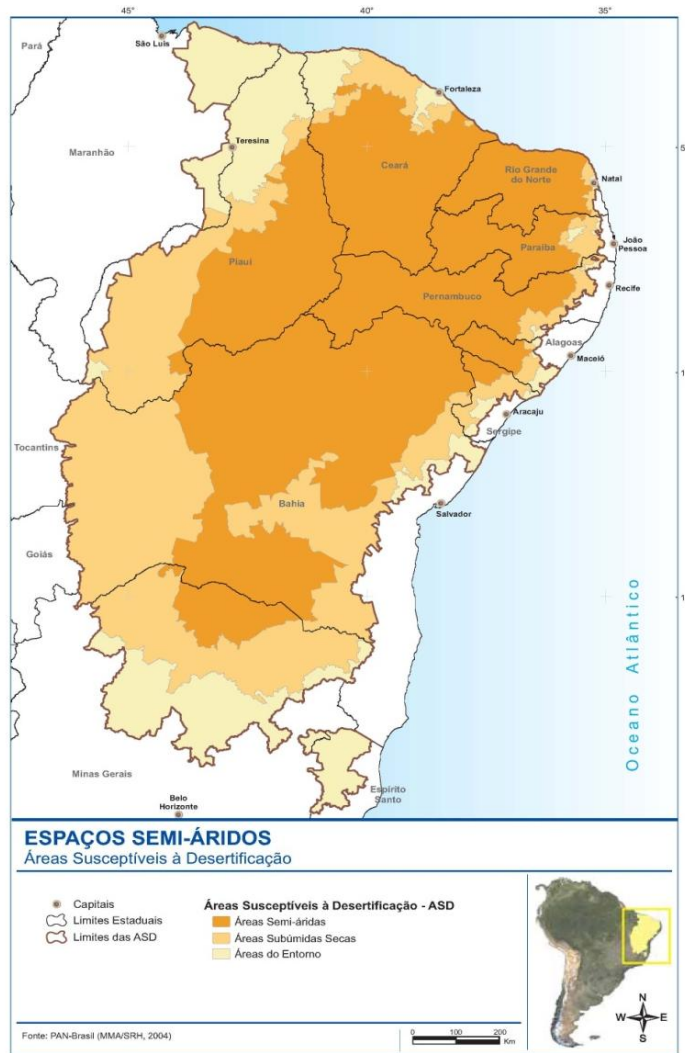
II. municípios do entorno que também façam parte da área do Bioma Caatinga, conforme estudos realizados pelo Conselho Nacional da Reserva da Biosfera do Bioma Caatinga; e

III. municípios adicionados à área de atuação da SUDENE, a partir do disciplinamento da Lei nº 9.690, de 15.07.1998, como os incluídos no Estado do Espírito Santo.

As ASD abrangem os nove estados da região Nordeste, o norte do estado de Minas Gerais e o norte do estado do Espírito Santo, um espaço territorial de 1.340.172,60 Km<sup>2</sup>, equivalente a quase 16% do território brasileiro. Nestas áreas vivem 34,8 milhões de pessoas (17% da população brasileira) distribuídas em 1.489 municípios (27% do total de municípios brasileiros).

O mapa resultante pode ser observado na Figura 1. Esta é a área de atuação do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAN-Brasil.

Figura 1 – Áreas Suscetíveis à Desertificação no Brasil - ASD



Fonte: Atlas das Áreas Suscetíveis à Desertificação do Brasil (MMA, 2007)

O PAN-Brasil foi elaborado em decorrência dos compromissos assumidos pelo Brasil como signatário da UNCCD. Em um esforço interinstitucional, foram realizadas oficinas e reuniões, envolvendo instituições de governo das esferas federal e estadual e da sociedade civil, através de representantes da população das áreas suscetíveis à desertificação – ASD, em um processo participativo. O documento, finalizado em dezembro de 2004, representou um avanço para as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável nas ASD, refletindo o compromisso do país com a erradicação da pobreza e da desigualdade. O PAN Brasil busca criar condições de prosperidade para uma região com grandes déficits sociais e produtivos, resultantes de uma história ambiental, social, econômica e política que configuraram um quadro de pobreza e miséria na região semiárida brasileira e em seu entorno. Seu objetivo geral é o estabelecimento de diretrizes e instrumentos legais e institucionais que

permitam otimizar a formulação e execução de políticas públicas e investimentos privados nas ASD, para o combate à desertificação e a promoção do desenvolvimento sustentável.

As orientações para o combate à desertificação e a mitigação dos efeitos da seca definidas pela UNCCD, e refletidas no PAN – Brasil é articuladas a um amplo conjunto de políticas nacionais, a fim de viabilizar a implementação de modelos de desenvolvimento sustentáveis nas ASD, pautadas pelo desenvolvimento de programas e ações articulados em torno de quatro eixos temáticos:

- I. a redução da pobreza e desigualdade;
- II. a ampliação sustentável da capacidade produtiva;
- III. a conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais;
- IV. a gestão democrática e o fortalecimento institucional.

## **1.2 A avaliação da implementação da UNCCD no Brasil**

Pela Decisão 3 da 8ª Conferência das Partes – COP 8 foram aprovados o Marco e o Plano Estratégico Decenal para melhorar a Implementação da Convenção (2008-2018), denominado “Estratégia Decenal”, cuja meta é a criação de uma parceria global para reverter e prevenir a desertificação e a degradação da terra e para mitigar os efeitos da seca nas áreas afetadas, visando apoiar a redução da pobreza e a sustentabilidade ambiental.

Como uma das formas de medir a implementação da UNCCD em cada País Parte, há a obrigatoriedade de elaboração de relatórios nacionais, a cada dois anos. Os primeiros relatórios eram enviados de acordo com as informações disponíveis e no formato mais conveniente por cada País Parte, havendo uma falta de uniformidade de apresentação das informações e de clareza na definição dos indicadores de desempenho e de impactos, impossibilitando ao Secretariado da UNCCD estabelecer qualquer comparação ou linha de base que pudesse evidenciar a implementação da Convenção nos diferentes países. A partir de 2010, foi disponibilizado o “*Performance Review and Assessment of the Implementation System*” – PRAIS, um sistema *on line* em que os Países Parte devem apresentar informes sobre 14 dos indicadores de desempenho. Contudo, este relatório, da forma como é desenvolvido e disponibilizado, através do preenchimento de tabelas, não se configura como uma ferramenta adequada para que se possa verificar a complementariedade e sinergia entre as diversas ações governamentais postas em prática para a implementação da Convenção. Como não podem ser gerados relatórios consolidados a partir das informações sobre os

programas inseridos como ações nacionais para o combate à desertificação, o que se obtém é meramente uma lista de programas isolados, que não propicia um olhar amplo sobre as políticas em ação nas ASD.

Frente a essas lacunas, o objetivo deste trabalho é fazer o levantamento das ações desenvolvidas pelos programas do Governo Federal, durante o período de 2008 a 2011, demonstrando a atuação das diversas políticas de apoio à convivência com o semiárido para o combate à desertificação, relacionando-as com os quatro eixos temáticos do PAN-Brasil. Vale ressaltar que as ações aqui pesquisadas serão aquelas relativas aos programas do Governo Federal, não estando contempladas as ações dos governos estaduais e municipais. Este levantamento das políticas implementadas na região poderá facilitar o entendimento da interação entre diferentes programas, demonstrando o desempenho das políticas voltadas para o combate à desertificação e a melhoria das condições de vida da população afetada pelas secas.

Com o recente lançamento do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 - Atlas Brasil 2013, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, utilizando dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010, estão disponíveis os dados comparativos e mapas mostrando o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH para os respectivos anos, configurando-se em uma ferramenta extremamente útil para a visualização do progresso na qualidade de vida da população em todo o país. Neste estudo, será utilizado o recorte do Atlas Brasil 2013 para as ASD para demonstrar o avanço da qualidade de vida das pessoas que vivem na região.

Complementarmente às políticas de combate à seca, tradicionalmente voltadas para a região semiárida do Brasil, as políticas governamentais voltadas para as questões sociais têm sido prioridade do Governo Federal brasileiro nos últimos anos, porém essas ações são transversais e estão atuando isoladamente. Descobrir em que medida estes avanços estão impactando a vida da população local é de grande importância para a avaliação da implementação da UNCCD no país.

Ainda que haja inúmeras ações do governo federal especificamente voltadas para a convivência sustentável com o semiárido, que juntas com as políticas de desenvolvimento social são de extrema importância para a articulação em função do cumprimento dos objetivos do PAN-Brasil, não há uma visibilidade do conjunto destas políticas setoriais, de forma que se possa medir o resultado da implementação das mesmas, e nem mesmo saber em que medida estão atendendo a cada um dos eixos temáticos do PAN-Brasil.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 – A “Estratégia Decenal” da UNCCD**

A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação – UNCCD, uma das convenções surgidas a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - Rio 92, chama a atenção para a degradação de terra nas zonas áridas, onde se encontram alguns dos ecossistemas e populações mais vulneráveis do mundo. Após dez anos de sua entrada em vigor, a UNCCD tinha participação universal e era cada vez mais vista como um instrumento que poderia dar uma contribuição duradoura para o desenvolvimento sustentável e a redução da pobreza em todo o mundo.

Após uma década de implementação, porém, foi reconhecido que houve fatores que limitaram a aplicação da Convenção nos países. Entre eles, os mais importantes são: a insuficiência de recursos financeiros; a falta de uma base científica consolidada; insuficiente promoção do tema e sensibilização das partes interessadas; as deficiências institucionais; e as dificuldades em chegar a um consenso entre as partes.

Por outro lado, os ambientes político e científico mudaram consideravelmente desde a Rio 92, para o enfrentamento da pobreza e degradação ambiental dos ecossistemas nas terras secas, o que contribuiu para uma melhor compreensão das tendências biofísicas e socioeconômicas relacionados à degradação da terra em zonas áridas e seus efeitos sobre o bem-estar humano e o equilíbrio do ecossistema. Os meios de financiamento para a agricultura e o desenvolvimento rural, assim como instrumentos de financiamento inovadores, como o pagamento por serviços ambientais e por créditos de carbono também contribuem positivamente na implementação da Convenção nos países.

Este novo ambiente foi o ponto de partida para o estabelecimento de um plano estratégico para 2008-2018, denominado “Estratégia Decenal”, juntamente com uma avaliação dos sucessos e dos fatores limitantes para a Convenção, quando se iniciou sua segunda década de vigência. O plano estratégico aborda alguns dos desafios fundamentais da Convenção, aproveitando as oportunidades oferecidas pelo novo ambiente político e financeiro.

O objetivo é a implementação da Convenção da forma mais eficiente para prevenir, controlar e reverter a desertificação e a degradação dos solos e contribuir para a redução da

pobreza, promovendo o desenvolvimento sustentável, orientado pelos seguintes objetivos estratégicos a longo prazo:

- 1 - Melhorar as condições de vida das populações afetadas;
- 2 - Melhorar as condições dos ecossistemas afetados;
- 3 - Gerar benefícios mundiais mediante a implementação efetiva da UNCCD;
- 4 - Mobilizar recursos para apoiar a implementação da Convenção mediante alianças eficazes entre agentes nacionais e internacionais.

Foram estabelecidos também os seguintes “objetivos operacionais”, para orientação da implementação da Convenção no curto e médio prazos:

- 1 – Promoção, sensibilização e educação;
- 2 – Marco de Políticas;
- 3 – Ciência, Tecnologia e conhecimento;
- 4 – Fomento da capacidade (individual, institucional);
- 5 – Financiamento e transferência de tecnologia.

A Estratégia Decenal se apoia nos seguintes Indicadores de Impacto para medir o alcance das metas estabelecidas:

Indicador S-1. Redução do número de pessoas afetadas por processos de desertificação e degradação das terras e pela seca.

Indicador S-2. Aumento da proporção de locais que vivem acima da linha de pobreza nas regiões afetadas.

Indicador S-3. Redução da proporção da população que se encontra abaixo do nível mínimo de consumo de energia alimentar nas áreas afetadas.

Indicador S-4. Redução da área total afetada pela desertificação pela degradação das terras e pela seca.

Indicador S-5. Aumento da produtividade primária líquida nas áreas afetadas.

Indicador S-6. Aumento das reservas de carbono (biomassa do solo e das plantas) nas áreas afetadas.

Indicador S-7. Ordenação sustentável das áreas de ecossistemas florestais, agrícolas e aquícolas.

Indicador S-8. Aumento do nível e da diversidade de financiamento disponível para o combate à desertificação, à degradação de terras e a mitigação dos efeitos da seca.

Indicador S-9. Implementação de políticas e medidas de desenvolvimento que abordam a desertificação, a degradação das terras e a mitigação dos efeitos da seca.

Porém, em razão da maioria dos Países Parte da Convenção não estarem estruturados para informar cada um dos indicadores propostos, ficou decidido que a partir do ano de 2012 os países deveriam reportar à Convenção informações relativas a pelo menos dois indicadores de impacto: o Indicador S-2 - Proporção da população das áreas afetadas que vive acima da linha de pobreza e o Indicador S-5 - Estado da cobertura da terra.

Os Indicadores de Desempenho servirão para avaliar o progresso em relação aos cinco objetivos operacionais da Estratégia. A base de referência adotada foi o ano de 2008. Na 8ª Sessão do Comitê de Revisão e Implementação da Convenção - CRIC 8 foram consolidados 18 indicadores de desempenho:

**O-1.** Número e escala das atividades de informação organizadas sobre o tema do combate à desertificação e/ou as sinergias do combate à desertificação com as mudanças climáticas e diversidade biológica; e público a que chega a informação dos meios de comunicação sobre o combate à desertificação e suas sinergias;

**O-3.** Número de organizações da sociedade civil e instituições de ciência e tecnologia que participam dos processos da Convenção;

**O-4.** Número e tipo de iniciativas relacionadas ao combate à desertificação adotadas por organizações da sociedade civil e por instituições de ciência e tecnologia no campo da educação;

**O-5.** Número de Países Partes afetados e entidades sub-regionais e regionais que tenham finalizado a formulação/revisão de programas de ação nacionais, sub-regionais e regionais alinhados com a Estratégia, tendo em conta a informação biofísica e socioeconômica, o planejamento das políticas nacionais e a integração nos quadros de investimento;

**O-7** Número de iniciativas de planejamento/programação sinérgica das três convenções do Rio ou mecanismos de implementação conjunta, em todos os níveis;

**O-8** Número de países Partes afetados e entidades sub-regionais e regionais que tenham estabelecido e apoiam um sistema de monitoramento nacional, sub-regional ou regional de combate à desertificação;

**O-9** Número de países Partes afetados e entidades sub-regionais e regionais que apresentaram informes à Convenção atendo-se às diretrizes revisadas para a apresentação dos informes e empregando os indicadores acordados;



**O-10** Número de programas de ação nacionais, sub-regionais ou regionais revisados que reflitam o conhecimento dos fatores indiretos do combate à desertificação e suas interações, bem como da interação do combate à desertificação com as mudanças climáticas e a diversidade biológica;

**O-11** Tipo e número de sistemas de intercâmbio de conhecimentos relacionados ao combate à desertificação a nível mundial, regional, sub-regional e nacional descritos no sítio eletrônico da Convenção e usuários destes sistemas;

**O-13** Número de países e entidades informantes sub-regionais e regionais que participam de capacitação para o combate à desertificação mediante autoavaliações da capacidade nacional ou outras metodologias e instrumentos;

**O-14.** Número de países Partes afetados e entidades sub-regionais e regionais cujos marcos de investimento, estabelecidos nas estratégias de financiamento integradas projetadas pelo Mecanismo Mundial - MM ou em outras estratégias desse tipo, indicam o alavancamento de recursos nacionais, bilaterais e multilaterais para combater a desertificação e a degradação terras;

**O-16.** Grau de adequação, oportunidade e previsibilidade dos recursos financeiros fornecidos pelos Países Partes desenvolvidos para combater a desertificação;

**O-17.** Número de propostas de projetos relacionados com o combate à desertificação que foram apresentados para financiamento a instituições, mecanismos e fundos financeiros internacionais, incluindo o Global Environment Facility - GEF, e que tenham recebido resposta favorável;

**O-18.** Quantidade de recursos financeiros e tipos de incentivos que tem permitido o acesso à tecnologia pelos Países Parte afetados.

## **2.2 – O Combate à Desertificação no Brasil**

Nos últimos anos, no Brasil, a perspectiva de combate à desertificação se modificou, e o reconhecimento de que os problemas do Nordeste brasileiro não estão restritos à escassez de água levou a uma mudança no paradigma do enfrentamento das secas. Se secularmente o Brasil manteve como políticas para a melhoria das condições de vida da população do semiárido apenas a luta contra as secas, através de ações emergenciais, agora o que se discute é a convivência com a seca, através de políticas públicas e práticas sustentáveis do solo e dos

recursos hídricos, já que é possível coexistir com o semiárido quando se minimizam os fatores de degradação ambiental.

O conceito de “convivência com o semiárido” nasceu em oposição ao conceito de “luta contra as secas”. O foco da transição de um conceito para o outro partiu da constatação – aparentemente óbvia – de que as secas fazem parte do clima e, portanto, que não há razão de “lutar contra o clima”, da mesma forma que nos países frios não se luta contra a neve ou o gelo.

Mas a mudança de mote também tem sentido político. A tradicional luta contra a seca evoca os socorros organizados para acudir as populações “flageladas”, proporcionando assistência na forma de distribuição de água por carro pipa e de comida, ou a organização de frentes de trabalho. Estas medidas assistencialistas mantêm a população em situação de dependência que não condiz com as características da cidadania: autonomia, autoestima, capacidade de tomar iniciativas e de assumir o próprio destino. Se elas são necessárias em casos emergenciais, devem ser provisórias, dando lugar a políticas de longo prazo, estruturantes, que permitam a convivência no semiárido de tal forma que os socorros possam ser definitivamente dispensados. Propor como objetivo a convivência com o semiárido e não a luta contra a seca, supõe enfrentar os desafios do semiárido na perspectiva de uma política de longo prazo, pautada no respeito à dignidade das populações antes consideradas como dependentes. Agora, elas serão chamadas a se mobilizarem para que assumam de forma organizada e criativa as soluções próprias ao enfrentamento dos desafios do semiárido. O saber tradicional e os experimentos de manejo da natureza que lhe são peculiares serão valorizados e aprimorados no diálogo com o saber científico, de forma a criar referências a serem aproveitadas pelas políticas públicas (NOGUEIRA E. *et al.*, 2010, p.203).

A histórica disparidade no desenvolvimento regional no Brasil, advinda tanto das especificidades regionais e suas atividades produtivas, como dos interesses políticos e econômicos, levou a uma elevada concentração de pobreza na região nordeste. Com o fenômeno das secas, a população padece da falta de recursos e estrutura para enfrentar a falta de água para a manutenção das atividades produtivas e para a manutenção da própria vida.

O desafio secular consiste em encontrar não um, mas muitos e diferentes caminhos para reduzir as desigualdades e a pobreza e assim mudar a face do sertão, mostrando sua viabilidade e diversidade (KÜSTER, A. *et al.*, 2006).

O Plano Plurianual – PPA 2008-2011 foi apresentado pelo Governo Federal como “*uma resposta ao desafio de acelerar o crescimento econômico, promover a inclusão social e reduzir as desigualdades regionais*”. Como objetivos do Governo, estavam incluídos: promover a inclusão social e a redução das desigualdades; promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda; reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional. O PPA 2008-2011 incorporou a dimensão territorial no planejamento com o intuito de

promover: a) a superação das desigualdades sociais e regionais; b) o fortalecimento da coesão social e unidade territorial; c) os potenciais de desenvolvimento sustentável das diferentes regiões; d) a valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população; e) o uso sustentável dos recursos naturais.

Comparando-se os quatro eixos temáticos do PAN–Brasil com o PPA 2008-2011, podemos notar a convergência dos objetivos. É necessário, portanto, uma estratégia de promoção da superação da pobreza, alinhada à integração social e produtiva, por meio de uma articulação das políticas, evitando-se a dispersão dos esforços.

É necessário, portanto, **proteger** a população pobre para reduzir, o mais rápido possível, a exposição às inseguranças mais graves e com maiores consequências futuras. Além disso, é preciso intervir para **interromper** a reprodução da pobreza, impedindo que a criança pobre de hoje seja o jovem pobre de amanhã, e que o jovem pobre de hoje seja o chefe de um novo domicílio pobre. Finalmente, não é suficiente proteger e interromper a reprodução sem criar mecanismos para **inserir** os pobres nos circuitos de geração e produção de riqueza, de forma que possam gerar renda suficiente para assumir suas estratégias de vida.

(...) Finalmente, é importante não perder de vista que a pobreza rural no semiárido está associada à pobreza e ao baixo dinamismo econômico do território, e que os pacotes de investimentos públicos e privados em curso já estão provocando mudanças estruturais profundas. Os três eixos de articulação das políticas sociais e setoriais têm como foco os indivíduos, famílias e comunidades (infraestrutura produtiva e social), e não contemplam os investimentos no território, sem os quais é impossível superar a pobreza vista pelo lado do déficit de oportunidades (BUAINAIN A. M. *et al.*, 2013, p. 294/300).

Nesse contexto, as diretrizes estabelecidas pela UNCCD e refletidas no PAN-Brasil devem contribuir para a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável nas ASD, através da convivência com o semiárido para o combate à desertificação.

### 3. METODOLOGIA

Partindo do problema da sistematização das políticas públicas de desenvolvimento sustentável para o combate à desertificação e a melhoria das condições de vida da população nas ASD, em conformidade com as diretrizes da UNCCD, para o levantamento de dados para esta pesquisa de caráter exploratório, foi utilizada a técnica de coleta de dados secundários em relatórios e documentos, utilizando-se uma abordagem qualitativa.

Assim, serão listados os programas do Governo Federal voltados para a convivência com o semiárido para o combate à desertificação e para a melhoria das condições de vida das populações afetadas pela seca no período de 2008 a 2011, agrupadas de acordo com os eixos temáticos do PAN-Brasil. Serão levantadas informações do PPA 2008-2011, do IV Relatório Nacional de implementação da UNCCD, elaborado pelo Brasil no ano de 2010, relativo às ações implementadas em 2008 e 2009 e do V Relatório Nacional elaborado em 2012, relativo às ações de 2010 e 2011.

Serão utilizados também os mapas e dados disponíveis no Atlas Brasil 2013, com um recorte para a região, possibilitando a visualização da evolução da qualidade de vida da população nesta área, entre os anos 2000 e 2010, comparativamente às outras regiões do país.

Para finalizar, serão apresentados os dados referentes aos dois indicadores de impacto que estão sendo considerados como obrigatórios pela UNCCD a serem apresentados pelos Países Parte, a partir de 2012 (S-2 - Proporção da população das áreas afetadas que vive acima da linha de pobreza e S-5 - Estado da cobertura da terra).

## 4. RESULTADOS

### 4.1 Programas do Governo Federal relativos ao combate à desertificação (2008-2011)

#### I. Programas do Governo Federal citados no IV Relatório Nacional à UNCCD - 2010 (relativo às ações implementadas no ciclo 2008-2009)

<b>Eixo Temático: redução da pobreza e desigualdade</b>	
Programa um Milhão de Cisternas - P1MC	MDS
Projeto de Formação sobre Educação Contextualizada com o Semi-árido e Combate à Desertificação (Projeto Atlas)	MMA, Resab, GTZ/DED e Governos Estaduais
Serviços Urbanos de Água e Esgotos	MCidades
<b>Eixo Temático: ampliação sustentável da capacidade produtiva</b>	
Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do	MI

Nordeste Setentrional – PISF	
Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido - CONVIVER	MI
Programa Segunda Água	MDS
Projeto BRA/00/021 - Sustentabilidade e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade – Subprojeto 8.1 - PRODUTO 8.1: Conservação, uso sustentável e repartição dos benefícios no bioma Caatinga	MMA
Demonstrações de Manejo Integrado de Ecossistemas e de Bacias Hidrográficas na Caatinga - BRA/02/G31/1G/A/99 – GEF Caatinga	MMA
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA	MDS; MDA
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF	MDA
Programa Garantia-Safra	MDA
<b>Eixo Temático: conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais</b>	
Programa de Combate à Desertificação	MMA
Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite	MMA
Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	MMA; MI
Implantação e apoio ao funcionamento de Comitês de Bacias Hidrográficas	ANA
Proteção das áreas de recarga e das nascentes	ANA
Reuso de Águas Servidas	ANA
Ações que visam a recuperação de solos em processo de salinização	ANA
Uso racional da água na agricultura irrigada	ANA
Projeto de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de ações de combate à desertificação e de estímulo à conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais na região semiárida do Brasil, BRA/IICA/07/001	MI
III Conferência Nacional Infância-juvenil pelo Meio Ambiente	MEC
Conferência Internacional Infância-juvenil Vamos Cuidar do Planeta	MEC
<b>Eixo Temático: gestão democrática e o fortalecimento institucional</b>	

--	--

II. Programas do Governo Federal citados no V Relatório Nacional à UNCCD - 2012  
(relativo às ações implementadas no ciclo 2010-2011)

<b>Eixo Temático: redução da pobreza e desigualdade</b>	
Programa um Milhão de Cisternas - P1MC	MDS
Programa Luz para Todos	MME
Programa Economia Solidária em Desenvolvimento	MTE
Saneamento Rural	FUNASA/MS
<b>Eixo Temático: ampliação sustentável da capacidade produtiva</b>	
Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional – PISF	MI
Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido - CONVIVER	MI
Programa Segunda Água	MDS
Projeto BRA/00/021 - Sustentabilidade e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade – Subprojeto 8.1 - PRODUTO 8.1: Conservação, uso sustentável e repartição dos benefícios no bioma Caatinga	MMA
Demonstrações de Manejo Integrado de Ecossistemas e de Bacias Hidrográficas na Caatinga - BRA/02/G31/1G/A/99 – GEF Caatinga	MMA
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA	MDS; MDA
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Linha de Crédito de investimento para Obras Hídricas e Produção para a Convivência com o Semiárido – PRONAF Semiárido	MDA
Programa Garantia-Safra	MDA
Desenvolvimento sustentável de Projetos de Assentamento	INCRA/MDA
<b>Eixo Temático: conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais</b>	
Programa de Combate à Desertificação	MMA

Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite	MMA
Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco	MMA; MI
Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis	MMA
Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Desgradação Ambiental	MMA
Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	MMA
Projeto de Cooperação Técnica para o desenvolvimento de ações de combate à desertificação e de estímulo à conservação, preservação e recuperação dos recursos naturais na região semiárida do Brasil, BRA/IICA/07/001	MI
<b>Eixo Temático: gestão democrática e o fortalecimento institucional</b>	
Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	MDA

III. Programas do Governo Federal relacionados com a convivência com a semiaridez para o combate à desertificação contidos no PPA 2008-2011

Programa	Órgão Responsável	Objetivo	Público-Alvo	Projetos e atividades	
<b>Eixo Temático: redução da pobreza e desigualdade</b>					
1049	Programa de Acesso à alimentação	MDS	Garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana	Agricultores familiares, famílias em situação de insegurança alimentar e/ou risco nutricional, comunidades populacionais específicas	- Construção de cisternas para armazenamento de água; - Acesso à água para produção de alimentos para o autoconsumo; Aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar;
273	Programa Luz para Todos	MME	Promover o acesso à energia elétrica para famílias de baixo poder aquisitivo e para escolas, postos de saúde e sistemas rurais de bombeamento d'água	População de baixo poder aquisitivo e sem acesso à energia elétrica no meio rural, demandas comunitárias de escolas, postos de saúde, usuários de	Atendimento das demandas por energia elétrica em localidades isoladas não-supridas pela rede elétrica convencional.

				sistemas de bombeamento d'água e empreendedores nacionais desenvolvedores de equipamentos ou serviços adequados ao atendimento elétrico rural	
1133	Programa Economia Solidária em Desenvolvimento	MTE	Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário	Trabalhadores(as) em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento	- Fomento e assistência técnica a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária; - Promoção da inclusão produtiva.
1287	Saneamento Rural	FUNASA/MS	Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental em áreas rurais	População rural dispersa, residente em assentamentos da reforma agrária e em localidades de até 2.500 habitantes e as minorias étnico-raciais como quilombolas, população indígena e outros povos da floresta	- Implantação de melhorias habitacionais para controle da Doença de Chagas; - Abastecimento público de água para comunidades rurais dispersas, situadas às margens do Rio São Francisco - Água para Todos; - Implantação e melhoria de serviços de saneamento em escolas públicas rurais - "Saneamento em Escolas"; - Implantação, ampliação ou melhoria do serviço de saneamento em áreas rurais, em áreas especiais (quilombos, assentamentos e reservas extrativistas) e em localidades com população inferior a 2.500 habitantes para prevenção e controle de agravos; - Saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção e controle de agravos.
<b>Eixo Temático: ampliação sustentável da capacidade produtiva</b>					



1047	Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido - CONVIVER	MI	Aumentar a sustentabilidade das atividades econômicas do Semi-Árido brasileiro, para a redução das desigualdades inter e intra-regionais	Municípios do semi-árido	
351	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF	MDA	Fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores	Agricultores familiares	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamento para a agricultura familiar - PRONAF;</li> <li>- Equalização de juros para a agricultura familiar;</li> <li>- Contribuição ao Fundo Garantia-Safra;</li> <li>- Suporte ao desenvolvimento de empreendimentos de agricultores familiares no nordeste brasileiro;</li> <li>- Aquisição de alimentos da agricultura familiar – PAA;</li> <li>- Disponibilização de insumos para a agricultura familiar;</li> </ul>
1427	Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar	MDA	Disciplinar, ampliar, organizar e qualificar a prestação dos serviços de Ater para os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais	Agricultores familiares, empreendedores familiares rurais (conforme previsto na Lei nº 11.326/06), comunidades tradicionais, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária e agentes de Ater	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento à assistência técnica e extensão rural para agricultores familiares;</li> <li>- Formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;</li> <li>- Apoio a projetos de inovação tecnológica da agricultura familiar no semi-Árido;</li> <li>- Assistência técnica e capacitação de assentados.</li> </ul>
6004	Programa de Incentivo à Comercialização da Produção da Agricultura Familiar	MDA	Incentivar a agricultura familiar por meio da aquisição direcionada de alimentos.	Agricultores familiares	Aquisição de alimentos da agricultura familiar - PAA
<b>Eixo Temático: conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais</b>					
1080	Programa de Combate à Desertificação	MMA	Reduzir o nível de crescimento das áreas desertificadas ou em processo de desertificação	População das Áreas Susceptíveis à Desertificação - ASD	Apoio à Implementação do Plano de Ação Nacional de Combate à Desertificação nas Áreas Susceptíveis à Desertificação - PAN-Brasil
503	Programa de Prevenção e Combate ao	MMA	Prevenir e combater desmatamentos ilegais, queimadas	Sociedade	- Monitoramento e controle de desmatamentos e incêndios florestais;

	Desmatamento, Queimadas e Incêndios Florestais - Florescer		predatórias e incêndios florestais em todos os biomas brasileiros		- Fiscalização de atividades de desmatamento.
1305	Programa de Revitalização de Bacias Hidrográficas em Situação de Vulnerabilidade e Degradação Ambiental	MMA	Revitalizar as bacias hidrográficas nacionais em situação de vulnerabilidade ambiental, efetivando sua recuperação, conservação e preservação	Usuários dos recursos hídricos das bacias hidrográficas nacionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dragagem do Rio Urussanga;</li> <li>- Implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos em municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba;</li> <li>- Implantação, ampliação ou melhoria de sistemas públicos de esgotamento sanitário em municípios das Bacias do São Francisco e Parnaíba;</li> <li>- Obras de recuperação e urbanização completa do Açude de Bodocongó e Anexo Adjacentes na Cidade de Campina Grande - PB;</li> <li>- Recuperação e controle de processos erosivos em municípios das Bacias do São Francisco e do Parnaíba;</li> <li>- Recuperação e preservação da Bacia do Rio Itapecuru no Estado do Maranhão;</li> <li>- Recuperação e preservação da Bacia do Rio Salgado - Receptora do Rio São Francisco;</li> <li>- Recuperação e preservação da Bacia do Rio São Francisco.</li> </ul>
1332	Programa de Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros	MMA	Contribuir para a sustentabilidade dos biomas brasileiros, respeitando as suas especificidades, por meio da expansão e consolidação do sistema nacional de unidades de conservação e outras áreas protegidas, bem como para a definição e disseminação de políticas e práticas de conservação, uso	Sociedade	

			sustentável e gestão integrada dos biomas, com a justa repartição dos benefícios decorrente		
<b>Eixo Temático: gestão democrática e o fortalecimento institucional</b>					
1334	Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais	MDA	Promover o planejamento, a implementação e a auto-gestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, bem como o fortalecimento institucional e a dinamização de sua economia	Líderes locais e representantes das entidades que congregam interesses do desenvolvimento rural sustentável, especialmente dos agricultores familiares e assentados pela reforma agrária	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento sustentável para os assentamentos da reforma agrária no semiárido do nordeste;</li> <li>- Elaboração de Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável;</li> <li>- Apoio à gestão dos Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS;</li> <li>- Apoio a projetos de infraestrutura e serviços em territórios rurais;</li> <li>- Fomento aos empreendimentos associativos e cooperativos da agricultura familiar e assentamentos da reforma agrária.</li> </ul>

## 4.2 Programas do Governo Federal relativos ao Desenvolvimento Social contidos no PPA 2008-2011

Programa	Órgão Responsável	Objetivo	Público-Alvo	Projetos e atividades	
<b>Eixo Temático: redução da pobreza e desigualdade</b>					
1384	Proteção Social Básica	MDS	Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários	Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e/ou risco social decorrentes da pobreza, privação, ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, intempérie ou calamidade, fragilização de vínculos de	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social;</li> <li>- Serviços de proteção social básica às famílias;</li> <li>- Serviços específicos de proteção social básica;</li> <li>- Benefício de prestação continuada da assistência social à pessoa com deficiência;</li> <li>- Benefício de prestação continuada da assistência social à pessoa idosa;</li> </ul>

				<p>pertencimento social decorrente de discriminação etária, étnica, de gênero, por orientação sexual, por deficiência, entre outros</p>	<p>- Renda mensal vitalícia por idade; - Renda mensal vitalícia por invalidez.</p>
1335	Transferência de Renda com Condiionalidades - Bolsa Família	MDS	<p>Contribuir para a redução da fome, da pobreza, da desigualdade e de outras formas de privação vividas pelas famílias mais excluídas, considerando três dimensões: o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência de renda diretamente às famílias pobres e extremamente pobres; a contribuição para a redução da pobreza da geração seguinte, por meio do reforço do direito de acesso aos serviços de saúde e de educação, com o cumprimento das condicionalidades nestas áreas; e a articulação de ações complementares, de forma a desenvolver as capacidades das famílias beneficiárias</p>	<p>Famílias em situação de pobreza com renda per capita mensal de R\$ 60,00 a 120,00 e extrema pobreza com renda per capita mensal de até R\$ R\$ 60,00</p>	<p>- Transferência de renda diretamente às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza.</p>
1060	Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos				<p>- Alfabetização de Jovens e Adultos;</p>

### 4.3 Indicadores

Em razão de muitos dos Países Parte signatários da UNCCD não possuírem os meios e os dados necessários para o acompanhamento e informação dos indicadores de impacto propostos para medir o alcance dos objetivos estabelecidos na “Estratégia Decenal”, ficou

estabelecido que pelo menos dois dos indicadores de impacto seriam apresentados pelos Países Parte, a partir de 2012 em seus relatórios nacionais à UNCCD, quais sejam: a proporção da população das áreas afetadas que vive acima da linha de pobreza e o estado da cobertura da terra nas áreas susceptíveis à desertificação.

A proporção da população que vive acima da linha de pobreza é um dos indicadores eleitos para que se possa mensurar a melhoria da qualidade de vida da população das áreas afetadas pelas secas e desertificação (objetivo estratégico 1), e para mostrar o avanço na qualidade de vida da população nas ASD do Brasil, foram levantados, além dos dados de renda, através das informações do Censos Demográficos de 2000 e 2010, foi feito um recorte no Atlas Brasil 2013 para as ASD, comparando-se com o restante do Brasil.

O estado da cobertura da terra nas áreas susceptíveis à desertificação é um indicador que mostra a evolução das condições dos ecossistemas afetados por secas e desertificação (objetivo estratégico 2), já que o desmatamento é um dos principais fatores de degradação de terras nas ASD. Para este estudo, serão mostrados os dados levantados pelo monitoramento dos biomas feito pelo anualmente pelo Centro de Sensoriamento Remoto do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - CSR/Ibama, com um recorte para as ASD.

#### 4.3.1 Proporção da população das ASD que vive acima da linha de pobreza

Na tabela abaixo é mostrado o número e a proporção dos indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais no Brasil e nas ASD, e a proporção da população que vive acima da linha de extrema pobreza nas ASD.

Tabela 1 – Proporção da população que vive acima da linha de pobreza nas ASD do Brasil

Região	Número de extremamente pobres			Proporção de extremamente pobres (%)			População acima da linha de pobreza nas ASD (%)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
<b>ASD</b>	12.096.561	9.508.899	5.694.044	42,6	30,3	16,4	57,4	69,7	83,6
<b>Semiárido</b>	8.911.091	6.906.153	4.152.833	46,7	33,3	18,5	53,3	66,7	81,5
<b>Brasil</b>	27.070.193	20.911.746	12.585.398	18,7	12,5	6,6	81,3	87,5	93,4

Fonte dos dados básicos: Atlas de Desenvolvimento Humano – PNUD/IPEA/FJP (2013)

Observação: O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

### **4.3.2 O Atlas Brasil 2013**

O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 é uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM - de 5.565 municípios brasileiros, além de mais de 180 indicadores de população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, com dados extraídos dos Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010. A ferramenta oferece um panorama do desenvolvimento humano dos municípios e a desigualdade entre eles em vários aspectos do bem-estar.

O desenvolvimento do IDHM leva em conta as dimensões de longevidade, educação e renda, incluindo as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e ambientais necessárias para garantir uma variedade de oportunidades para as pessoas, bem como o ambiente propício para cada um exercer na plenitude seu potencial, variando de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano no município.

Comparando-se o IDHM medido nos anos de 2000 e 2010 no território nacional com os municípios das ASD (conforme as figuras 2, 3, 4 e 5), podemos afirmar que o Brasil reduziu a desigualdade que sempre afetou essa região. Os programas governamentais de transferência de renda tiveram um impacto na região, que foi importante para a renda média subir 28,8% entre 2004 e 2009, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2009. Análise comparativa dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico com os da PNAD, realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC/MDS, confirma maior concentração de beneficiários na região Nordeste (52,42%). As demais regiões apresentam as seguintes participações na distribuição regional dos beneficiários: Sudeste (24,78%), Norte (9,59%), Sul (8,14%) e Centro-Oeste (5,08%).

Importante citar que os resultados da segunda rodada de Avaliação de Impacto do Bolsa Família, no fim de 2009, mostraram que houve, paralelamente ao impacto na redução da pobreza, melhorias na saúde e no perfil educacional das famílias beneficiárias, quando comparados aos das famílias não beneficiárias.

Segundo os estudos realizados para o desenvolvimento do Atlas Brasil 2013 (Fundação João Pinheiro, IPEA e PNUD), em 2010, 74% dos municípios brasileiros atingiram o IDH Municipal Alto e Médio, enquanto 25% dos municípios atingiam o IDH Municipal Baixo e Muito Baixo. Na região nordeste, a maioria (61%) dos municípios apresentou IDHM Baixo. Importante ressaltar que no ano 2000, 41,8% dos municípios brasileiros apresentavam o IDH Muito Baixo, e em 2010 apenas 0,6% dos municípios em todo o país apresentavam IDH Muito Baixo, e que houve redução das disparidades entre as regiões Norte/Nordeste e as regiões Sul/Sudeste/Centro-oeste.

Porém, 78% dos municípios da região nordeste ainda estão na categoria de Baixo IDHM quando se analisa a dimensão Renda. Para a dimensão Longevidade, apesar de ainda apresentar 54% dos municípios com IDHM Baixo, 66% dos municípios da região nordeste apresentaram crescimento superior ao observado para o Brasil, ao longo da última década. A dimensão Educação foi o componente do IDHM e mais avançou no Brasil para o período pesquisado (1991 a 2010), em termos absolutos (0,358) e relativos (128%), e esta melhoria se deu principalmente pelo aumento do fluxo escolar de crianças e jovens, porém é o subíndice que apresenta o menor valor absoluto do IDHM (0,637). 90% dos municípios da região nordeste ainda apresentam IDHM nas faixas de Baixo e Muito Baixo para o subíndice Educação.

### 2000 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

**Brasil**

**ASD**

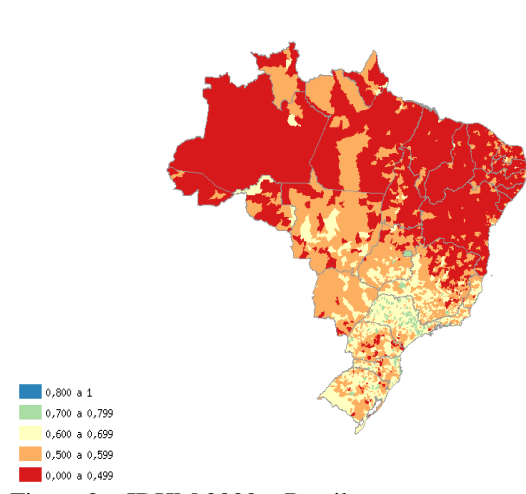


Figura 2 – IDHM 2000 – Brasil

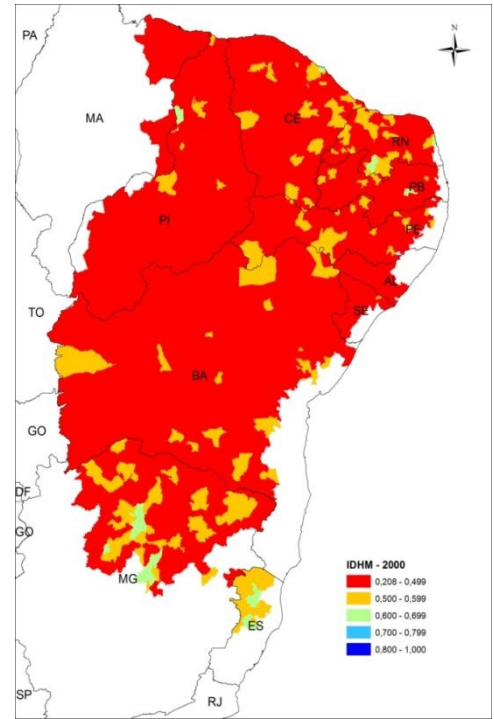


Figura 3 – IDHM 2000 - ASD

Fonte: Atlas Brasil 2013 (<http://atlasbrasil.org.br>)



## 2010 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

### Brasil

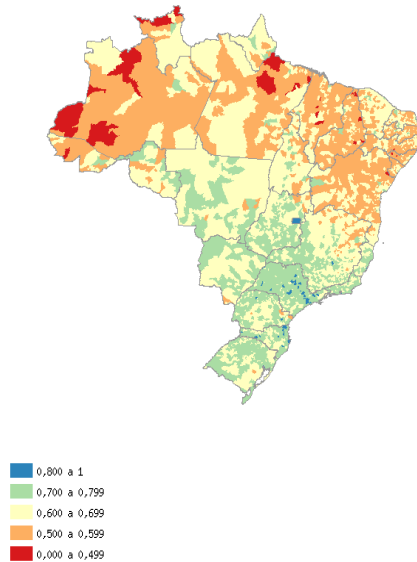


Figura 4 – IDHM 2010 – Brasil

### ASD

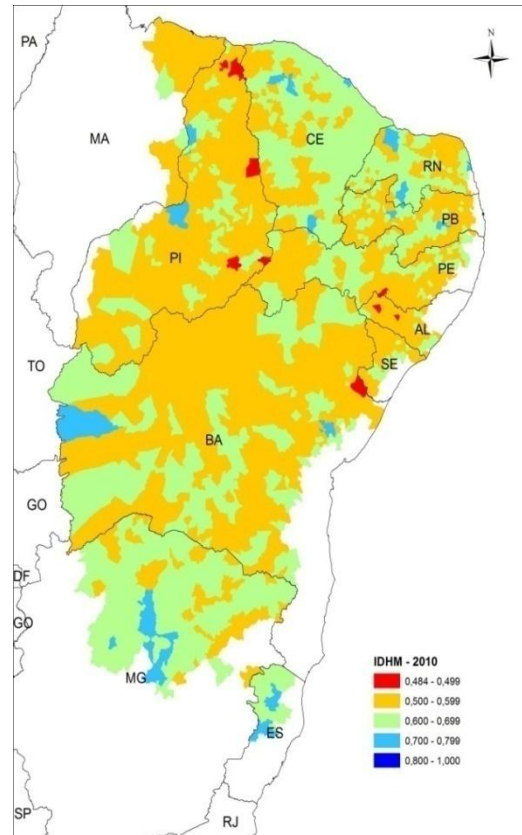


Figura 5 – IDHM 2010 – ASD

Fonte: Atlas Brasil 2013 (<http://atlasbrasil.org.br>)

### 4.3.3 Estado da Cobertura Vegetal nas ASD

Para este indicador, o Brasil tem dados disponíveis anualmente, a partir do ano de 2008. A base de referência será o estudo do desmatamento no período 2002 a 2008 com base no Mapa de Cobertura Vegetal do Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade – PROBIO do Ministério do Meio Ambiente – MMA (MMA/PROBIO 2002).

Para os dados anuais, a partir do ano de 2008 serão utilizados os dados Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite – PMDBBS do Centro

de Sensoriamento Remoto do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - CSR/Ibama/MMA, com um recorte para as ASD.

Em 2002 foi constatada uma área de cobertura vegetal de 785.331 km<sup>2</sup> que corresponde a 58,5% das ASD. Em 2008 foi constatada uma área de 748.755 km<sup>2</sup> correspondente a 55,9% das ASD. Em uma análise sucinta, pode-se observar que no período de 2002 a 2008 foi desmatada uma área de 36.576 km<sup>2</sup>, que corresponde a 2,7% das ASD. Desta forma verifica-se que ocorreu uma taxa anual de desmatamento da ordem de 0,45% no período.

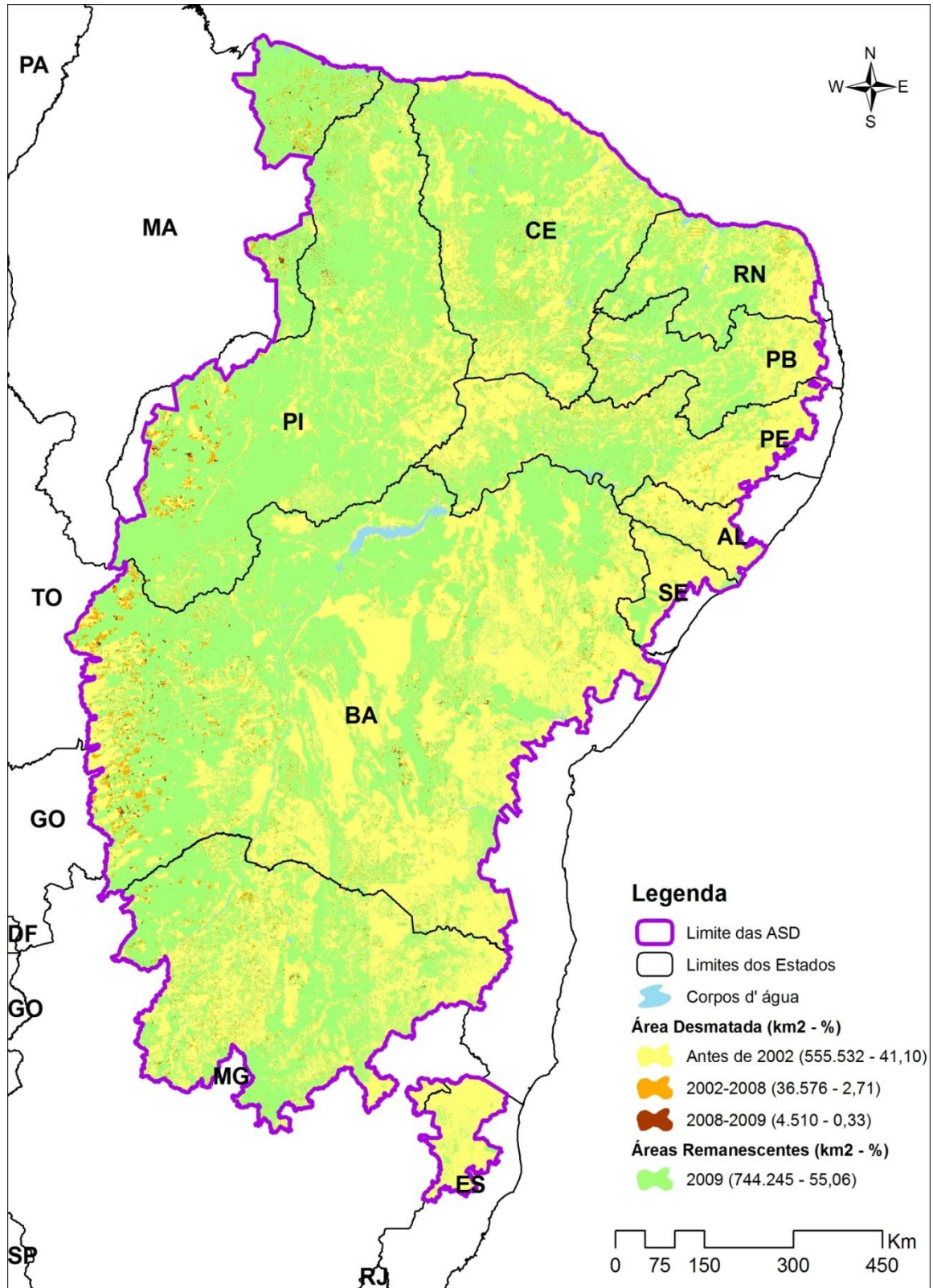
De 2008 a 2009 foi constatada uma área com cobertura vegetal nativa de 744.245 km<sup>2</sup>, que corresponde a 55,06% das ASD. Neste período a área desmatada foi de 4.510 km<sup>2</sup>, que corresponde a 0,33% das ASD. Desta forma verifica-se que a taxa anual de desmatamento foi menor em comparação ao período anterior.

Tabela 2: Áreas de desmatamento e remanescentes da vegetação nativa dos Biomas Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica nas Áreas Suscetíveis a Desertificação – ASD

Variável	Área (km <sup>2</sup> )	Área (%)
<i>Área de Desmatamento</i>		
2008-2009	4.510	0,33
2002-2008	36.576	2,71
Antes de 2002	555.532	41,10
<i>Remanescentes de Vegetação Nativa</i>		
2008-2009	744.245	55,06
2002-2008	748.755	55,40
Antes de 2002	785.331	58,10

Fonte: CSR/Ibama – Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite.

Figura 6 - Desmatamento nas ASD (2002-2009)



Fonte: CSR/Ibama – Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Brasileiros por Satélite

## 5. CONCLUSÕES

### 5.1 Os eixos temáticos do PAN-Brasil e as políticas públicas do Governo Federal

Quando se faz o levantamento das políticas setoriais voltadas para a promoção da convivência com o semiárido para o combate à desertificação em curso na região no período de 2008-2011, pode-se notar que, quando agrupadas de acordo com os eixos temáticos do PAN-Brasil, várias delas atendem aos eixos de redução da pobreza e desigualdade, ampliação sustentável da capacidade produtiva e conservação, preservação e manejo sustentável dos recursos naturais. A maior fragilidade que se percebe é no eixo de gestão democrática e o fortalecimento institucional. Não foram encontrados, durante a pesquisa, programas ou ações especificamente voltados para o fortalecimento institucional, exceto pelo Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais, do MDA, que tem como objetivo, entre outros, o fortalecimento institucional nos territórios rurais.

Neste aspecto, é importante lembrar o histórico da institucionalidade do tema no próprio Ministério do Meio Ambiente – MMA, que é o “Ponto Focal Técnico” do Brasil perante a UNCCD, e tem o compromisso de implementar o PAN-Brasil e articular com os demais órgãos de governo e da sociedade para a implementação das ações para o combate à desertificação no país.

O MMA reconhece a crescente importância do Programa de Combate à Desertificação e também os impactos negativos que a desertificação e a seca já provocaram no Brasil. Apesar disso, o tema continua tendo um *status* institucional inadequado. Em comparação com as outras duas Convenções oriundas da RIO 92, há um enorme descompasso. Para levar adiante as agendas de Mudanças Climáticas e de Diversidade Biológica, criaram-se duas Secretarias Nacionais na estrutura do MMA. O Combate à Desertificação, porém, continua sendo tratada por um Departamento informal, sem grande poder de articulação, negociação e decisão.

Esta situação institucional, em grande medida, é o reflexo da situação da própria UNCCD que, da mesma forma, não logrou no âmbito internacional o mesmo prestígio institucional que as demais Convenções. Este pouco prestígio internacional, com reflexos no volume de recursos disponíveis voltados ao combate à desertificação, induz os países a estabelecerem outras prioridades.

Também há que se destacar que, apesar do grande avanço que significou a inclusão do Programa de Combate à Desertificação no PPA até o ano de 2011, não houve neste período recursos suficientes para sua plena implementação.

O terreno é fértil para que o tema “combate à desertificação” seja internalizado pelas várias políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional. Entretanto, com a falta de estrutura institucional não se pode garantir a efetivação dos avanços até o momento registrados. O processo participativo da elaboração do PAN-Brasil permitiu que o tema ganhasse espaço em outras políticas setoriais, ações desenvolvidas por outros Ministérios e órgãos de atuação regional e nas agendas locais de governos e grupos sociais organizados. Hoje é possível verificar que a questão vem sendo tratada de forma visível na Política de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, na Política Agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e na Política da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Como Marcos Legais, destacam-se a Política Nacional de Combate à Desertificação, em tramitação no Congresso Nacional e o Decreto Presidencial que instituiu a Comissão Nacional de Combate à Desertificação - CNCD, em 2008.

A CNCD é um órgão consultivo e deliberativo, presidido pelo titular do Ministério do Meio Ambiente e tem a representação de ministérios, órgãos da administração pública federal, estados, setor privado e sociedade civil atuantes nas ASD e se configura em um espaço para a discussão e decisões sobre o combate à desertificação. Apesar das dificuldades institucionais, é um foro importante de debates e decisões sobre o tema, que apesar de ainda não contar com o engajamento e o compromisso de todas as instituições representadas, é um instrumento importante de articulação de políticas e ações.

Em resumo, muito foi feito para o cumprimento das diretrizes do PAN-Brasil em atendimento aos compromissos assumidos pelo Brasil como signatário da UNCCD, muitos resultados positivos alcançados, porém percebe-se que a falta de apoio político para o tema e os problemas relacionados à fraqueza institucional continuam sendo o maior entrave para o avanço das políticas para a convivência com o semiárido e para o combate à desertificação no país.

## 5.2 População das ASD acima da linha de pobreza

As análises comparativas e os mapas mostrando a evolução do IDH no Brasil, entre o ano 2000 e o ano 2010, mostram a melhoria das condições de vida da população do país ao longo da década. Segundo os dados levantados na pesquisa para a elaboração do Atlas Brasil 2013, a disparidade entre os IDHM encontrados nas regiões norte e nordeste em relação aos índices das regiões sul, sudeste e centro-oeste foi reduzida. Como uma das possíveis causas deste resultado, podem ser citados os programas de transferência de renda do Governo Federal, que fizeram a renda média na região subir 28% entre 2004 e 2009, segundo dados da PNAD 2009. Outra evidência da redução na desigualdade são os números que mostram a porcentagem da população acima da linha de pobreza, que de 2000 a 2010 passou de 67,7 para 81,5 no semiárido, segundo o Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

O Atlas Brasil 2013 ajuda a visualizar a evolução da qualidade de vida da população em todo o território nacional, e quando se faz o recorte espacial para as ASD, a diferença observada entre o ano 2000 e o ano 2010 nos ajuda a compreender a dimensão das diferenças promovidas pelas políticas públicas no período, na região.

A grande evolução no IDHM em todo o país, e principalmente na região nordeste, tem como causa principal as políticas sociais, que tiveram um avanço histórico nos últimos anos no Brasil, tendo sido uma das prioridades do Governo Federal, e não especificamente pela implementação das políticas setoriais para o combate à desertificação, porém, de qualquer forma representa o atendimento do país a uma das questões mais sensíveis e difíceis de serem alcançadas no cumprimento das obrigações dos Países Parte perante a UNCCD, que é a melhoria da qualidade de vida das populações afetadas por processos de seca e desertificação, que no caso do Brasil se encontram nos estados da região nordeste e no norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, exatamente as mais vulneráveis economicamente e socialmente, comparativamente às outras regiões do país.

### **5.3 Cobertura vegetal nas ASD**

De acordo com os dados de monitoramento do desmatamento, do ano de 2002 a 2008 foi verificada uma média anual de diminuição de 0,45% da vegetação nativa nas ASD, e de 2008 a 2009, o desmatamento foi de 0,33%.

Os dados do monitoramento do desmatamento nas ASD para 2010 e 2011 ainda estão sendo processados, porém pode-se concluir que muito embora seja uma área de grande pressão sobre os remanescentes, seja para fins de pastoreio, seja para fins energéticos, a taxa de desmatamento se configura baixa e a tendência é de que esses índices sejam mantidos, em função do sistema de uso do solo de forma alternada, porque ocorre a recomposição natural da vegetação nativa nos períodos de pousio.

### **5.4 Considerações Finais**

Não se pode deixar de considerar que o tema “combate à desertificação” obteve avanços no Brasil. Entretanto, estes avanços têm sido insuficientes para permitir que o PAN-Brasil responda às demandas e anseios técnicos, políticos e sociais resultantes de seu processo de elaboração. O Departamento de Combate à Desertificação, responsável pela articulação de políticas para a implementação do PAN-Brasil, a despeito de sequer existir formalmente na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, tem envidado esforços para a implementação do PAN-Brasil com o apoio de projetos de cooperação técnica internacional (IICA, PNUD e FAO) e articula no âmbito da CNCD a avaliação das estratégias e ações para a implementação do PAN-Brasil e as relações com a UNCCD. No período de 2008 a 2011 apoiou a elaboração dos Planos Estaduais de Combate à Desertificação dos 11 estados que compõem as ASD. Também atua no financiamento de projetos através de instrumentos de fomento tais como o Fundo Nacional de Meio Ambiente e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, através de editais específicos para as ASD.

Finalmente, mesmo com as dificuldades institucionais, falta de apoio político e escassez de recursos, observando-se a evolução dos indicadores “população das ASD acima da linha de pobreza” e “estado da cobertura da terra”, podemos afirmar que o Brasil está avançando na melhoria das condições de vida da população e na manutenção dos ecossistemas nas ASD, atendendo em alguma medida às diretrizes estabelecidas pela UNCCD.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008. Dispõe sobre o **Plano Plurianual para o período 2008/2011**. Brasília, Diário Oficial da União, 7 de abril de 2008.

BUAINAIN, A. M.; GARCIA, J. R. **Pobreza Rural e desenvolvimento do semiárido nordestino: resistência, reprodução e transformação**. In: MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (organizadores da série); BUAINAIN, A.M.; DEDECCA, C. (organizadores dos textos). A nova cara da pobreza rural: desenvolvimento e a questão regional. Brasília: IICA, 2013. (Série desenvolvimento rural sustentável; v. 17).

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. N. 17, edição especial, 2009.

KÜSTER, A.; MARTI, J. F. (orgs.). **Políticas públicas para o semiárido: experiências e conquistas no nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2009.

KÜSTER, A.; MARTI, J. F.; MELCHERS, I. (orgs.). **Tecnologias Apropriadas para Terras Secas - Manejo sustentável de recursos naturais em regiões semi-áridas no Nordeste do Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, GTZ 2006.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família - 2ª Rodada (AIBF II)**. Brasília: MDS/SAGI, 2012.

MINISTÉRIO do Meio Ambiente. **Projeto de conservação e utilização sustentável da diversidade biológica brasileira: relatório de atividades**. Brasília: MMA/PROBIO, 2002.

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



NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas de combate à desertificação nos países afetados por seca grave e/ou desertificação, particularmente na África.** Brasília: MMA, 1997. (Documento preparado no âmbito do Projeto BRA93/036/MMA/PNUD/Fundação Grupo Esquel Brasil, com apoio da FAO).

NOGUEIRA, F. R. B.; DUQUE, G. **Caminhos do desenvolvimento sustentável no semiárido brasileiro: agricultura familiar e transição agroecológica.** In: MOREIRA, E.; TARGINO, I. (orgs.). Desertificação, desenvolvimento sustentável e agricultura familiar – recortes no Brasil, em Portugal e na África. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB; Ministério do Meio Ambiente, 2010.

REDE DE TECNOLOGIA SOCIAL - RTS (org.). **Tecnologia Social e Desenvolvimento Sustentável: Contribuições da RTS para a formulação de uma Política de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação.** Brasília/DF: Secretaria Executiva da Rede de Tecnologia Social (RTS), 2010.

SANTANA, M. O. (org.). **Atlas das áreas susceptíveis à desertificação do Brasil.** Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Recursos Hídricos – MMA/SRH. Universidade Federal da Paraíba. Brasília: MMA, 2007.

UNCCD. **Report of the Conference of the Parties on its ninth session, held in Buenos Aires from 21 September to 2 October 2009. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its ninth session.** Disponível em <http://www.unccd.int/Lists/OfficialDocuments/cop8/16spa.pdf> (Acesso em 20/10/2013).