

## **Da Seca como Episódio à Desertificação como Processo: uma Questão (não)Institucionalizada**

From Drought as Episode to Desertification as a Process: a Question (not) Institutionalized

**Cristine Ferreira Gomes Viana<sup>1</sup>**

### **SUMÁRIO EXECUTIVO**

Tese de conclusão do Curso de Doutorado Acadêmico em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília – CDS/UnB, em 2013. Orientação: Prof. Marcel Bursztyn. Repositório Institucional da UnB: Coleção CDS – Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/13936>.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Ceará (2002), mestrado e doutorado em Desenvolvimento Sustentável - Políticas e Gestão Ambiental pela Universidade de Brasília (2005 e 2013). Atualmente é pesquisadora de Desenvolvimento Tecnológico do CNPq para a REDE CLIMA. E-mail: [cristineviana@gmail.com](mailto:cristineviana@gmail.com).

## SUMÁRIO EXECUTIVO

A desertificação é um processo constituído de episódios de extremos climáticos, em geral as secas, associados à ação do ser humano. Se desenvolve em estreita relação com as formas de ocupação de territórios, da apropriação dos seus espaços e com o desenvolvimento da capacidade de adaptação dos ecossistemas a esses fatores. Partindo desta premissa, propôs-se discutir o tratamento político-institucional conferido pelo Estado brasileiro ao planejamento do Nordeste, região que concentra a maior parte das áreas suscetíveis à desertificação (ASDs) no País.

A proposta foi discutir o tratamento político-institucional conferido pelo Estado brasileiro ao planejamento da região Nordeste exposta à desertificação. Propôs-se a reflexão sobre a capacidade de articulação das esferas de governo de forma a convergir demandas multiescalas. Buscou-se também inferir sobre possíveis mudanças na matriz político-institucional brasileira com a “novidade” do processo de desertificação no discurso internacional de desenvolvimento.

Considerado o caráter intrínseco dos episódios de seca aos territórios semiáridos, abordou-se a formação dos sistemas humanos e a sua relação com as secas e a desertificação. Mapeou-se e analisou-se algumas das redes de articulação voltadas para a conformação de políticas para o Nordeste, em especial a Política Nacional de Combate à Desertificação e o PAN-Brasil, por meio de pesquisa documental e bibliográfica.

As quatro hipóteses iniciais da tese foram confirmadas. A primeira dita que **as tradicionais relações entre as elites locais e o poder central no Nordeste brasileiro, somadas às consequências da orfandade da desertificação, alimentam a mitificação e a subjetivação da Seca como forma de perpetuar desigualdades**. Mostrou-se que as formas de recriação das elites locais de poder a partir da sólida base no trinômio patrimonialismo–paternalismo–clientelismo estão relacionadas com a Seca mitificada e subjetivada. A reprodução das velhas práticas deu origem aos chamados *ismos* perversos, como o coronelismo, o estadualismo, o hidrologismo, etc, que não absorveram o conceito de desertificação. Órfã de um processo histórico, a desertificação foi imposta por uma conformação internacional estabelecida sem representatividade nas regiões. Essa falta de pais ou padrinhos a paraliza enquanto vetor de mobilização.

Modificações político-institucionais que confirmam centralidade à desertificação (e não à seca) demandam desconstruir, pelo menos em parte, a Seca-sujeito. As atuais elites e seus *ismos* perversos seriam obrigados a abrir mão de dividendos políticos e econômicos em nome de um problema que (ainda) não atinge os *clusters* e os pólos de desenvolvimento já consolidados ou em formação. O estadualismo, que atualmente rege um suposto desenvolvimento regional, precisaria ser exposto em seus limites e dissolvido em nome da reconstrução de uma identidade regional.

Desta forma, confirmou-se a segunda hipótese, a de que **a desertificação é antidesenvolvimentista, pois nega o modelo de desenvolvimento econômico regional marcado pelo protagonismo hidrológico**. A lógica atual de financiamento de programas e projetos como base para o industrialismo alimenta uma imagem antidesenvolvimentista da desertificação. Além de não lucrativa, ela põe em xeque o protagonismo hidrológico, máxima do modelo desenvolvimentista e industrialista de que se alimentam as novas, velhas e repaginadas elites nordestinas.

Avançando na discussão confirmou-se a terceira hipótese, a de que **a instabilidade, a desintegração político-institucional e o abandono das políticas regionais somam-se à tradicional personificação de políticas e instituições, o que favorece a formação de humanogramas**. Essa instabilidade reflete uma crise de identidade entre atores (institucionais ou não), e entre políticas e lutas. O resultado é a confusão de papéis e a criação de instituições com o foco distorcido, marcadas por funções isoladas ou excessivamente setorializadas. A regionalidade marginalizada e o aumento das desigualdades inter e

intrarregionais coexistiram com instituições supostamente integradoras, mas com grandes limitações. A instabilidade e a confusão de identidade (institucional e regional) permitiram a criação de brechas institucionais, que permitiram a constituição dos *humanogramas*. Como estratégia de resgatar o abandonado desenvolvimento regional, discutiu-se sobre a adoção de um novo pacto federativo misto (com preceitos de pacto cooperativo) para envolver aspectos “secundários” como a desertificação.

A quarta hipótese abordada também foi confirmada: **existem conflitos entre o modelo de democracia representativa e as políticas participativas que permitem a desresponsabilização e a dubiedade de posicionamento do Estado brasileiro na pauta da desertificação**. Refletir sobre o modelo de desenvolvimento revelou impasses e incongruências entre o discurso do desenvolvimento e o discurso da sustentabilidade. Percebeu-se a captura dos critérios da boa governança como medida de troca de poder nas jovens democracias tende a favorecer a desresponsabilização do Estado. Quando imatura, à sociedade civil organizada munida de um “poder” decisório resta a culpabilização pelos insucessos da gestão pública.

A principal conclusão da tese foi que o Estado brasileiro tem ainda condições institucionais limitadas para lidar com a desertificação no Nordeste. Isto lhe confere dificuldades para reger o avanço desse processo na região. As dificuldades se revelam em dois vetores: do ponto de vista *bottom-up*, elas estão diretamente associadas à consolidada dinâmica local de poder; e do ponto de vista *top-down*, refletem o pouco espaço conferido ao tema em âmbito internacional.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação**. Brasília: MMA, 2005.
- Bursztyn, M. A., Bursztyn, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013, 605p.
- Bursztyn, M.; CHACON, S. S. Ligações perigosas: proteção social e clientelismo no Semiárido Nordestino. In: **Estudos, sociedade e agricultura**. Abril de 2011, v. 19, n. 1, p. 30-61.
- CARLEIAL, L. & CRUZ, B. **A hora e a vez do desenvolvimento regional brasileiro**: uma proposta de longo prazo. Texto para discussão, n. 28, abril de 2012. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.
- CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F.; PAULA, J. A. História econômica e regionalização: contribuição a um desafio teórico-metodológico. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 38, n. 3 de setembro. São Paulo: 2008.
- DOWBOR, L.; SACHS, I.; LOPES, C. (org.). **Riscos e oportunidades**: em tempos de mudanças. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire; Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.
- Furtado, C. **Formação econômica do Brasil**. 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007 (1. ed. 1959).
- SANTOS, M. H. C. **Governabilidade, governança e democracia**: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-Constituinte. Scielo. Dados, vol.40, n.3. Rio de Janeiro: Scielo, 1997.