



Land Care
In Desertification
Affected Areas
From Science
Towards Application

Políticas Públicas: Respondendo ao Desafio de Combater a Desertificação

Helen Briassoulis

CONTEÚDOS

O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	1
O desafio	1
Os determinantes socioeconómicos da desertificação	2
Políticas públicas e desertificação	4
QUE POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO RELEVANTES PARA A DESERTIFICAÇÃO, PORQUÊ E COMO?	6
Políticas da União Europeia	6
Políticas Nacionais	8
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PARA COMBATER A DSEERTIFICAÇÃO – UM ESFORÇO NADA SIMPLES	9
ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PARA COMBATER A DESERTIFICAÇÃO – LINHAS DE ACÇÃO PROPOSTAS	12
A abordagem incremental/sectorial	13
A abordagem detalhada / integrada	16
LITERATURA E RECURSOS ADICIONAIS	17
ACRÓNIMOS	17



Figura 1. Mértola - Portugal

O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO E O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O desafio

A existência de uma Convenção Internacional das Nações Unidas para Combate à Desertificação (CNUCD) revela a gravidade deste fenómeno e a importância de intervenções de acção colectiva para a combater. A desertificação é um problema cumulativo global. As acções locais produzem impactos que crescem gradualmente. Sob condições biofísicas adversas, levam à degradação extrema da terra e a impactos climáticos negativos. A produtividade e complexidade ecológica e económica da terra em áreas afectadas decaem e põe em movimento processos, por vezes indesejados, de mudança ambiental e socioeconómica. Por isso, há a necessidade de acção para reverter as tendências negativas e restaurar a vitalidade socioeconómica e ambiental destas regiões.

A desertificação é um problema complexo e insidioso, que envolve vários recursos naturais e humanos. Os seus numerosos determinantes biofísicos e humanos, que incluem várias políticas públicas, têm origem a vários níveis espaciais. Estes combinam-se, directa ou indirectamente, através de complexos sistemas de relações específicas do tempo e espaço. Logo, não é fácil desenreda-los. As consequências desfavoráveis da degradação da terra e desertificação são sentidas vários anos (ou décadas) após as actividades nocivas culpáveis se terem instalado. Como tal, a consciência do fenómeno e da sua importância é baixa. A preocupação para que haja acção surge depois de uma “crise” ter avançado numa região. Os efeitos benéficos de qualquer acção política levam um longo tempo a materializar-se e são difíceis de distinguir dos efeitos de outros desenvolvimentos, que podem também ter tido consequências positivas. É por isto que a questão de como eficazmente combater a desertificação tem frequentemente baralhado, directa ou indirectamente, a decisão e os políticos a todos os níveis. O propósito deste fascículo é:

- (a) Apresentar e explicar o papel das políticas públicas no contexto da desertificação concentrando-se na Europa Mediterrânea;
- (b) Aumentar a consciência do seu papel e indicar quais e porque são importantes;
- (c) Explicar as dificuldades de elaborar políticas para combater a desertificação e providenciar recomendações para a concepção de políticas nacionais e da UE.

Os determinantes socioeconómicos da desertificação

Nas regiões áridas, semi-áridas e secas sub-húmidas da Europa Mediterrânea e outros continentes, a degradação da terra e a desertificação evoluíram ao longo do tempo, a partir da intrincada acção combinada de processos e forças motrizes entrelaçados, biofísicos e humanos fortemente independentes. Sob a sua influência, as pessoas tomam decisões e escolhem actividades e práticas de gestão específicas para utilizar a terra e os seus recursos, de modo a satisfazer as suas necessidades. Neste processo, ocorrem **mudanças de uso do solo** que produzem **mudanças no coberto**. Por exemplo, campos de algodão são convertidos para cultivo de trigo ou os olivais são substituídos por pomares de citrinos; a terra cultivada com culturas passa a pastagens, ou é substituída por espaço construído para turismo, segunda habitação, indústria ou grandes infra-estruturas. As actividades inadequadas, ou as que esgotam recursos, associadas a certos usos da terra, podem produzir mudanças de coberto indesejáveis que conduzem à degradação da terra e desertificação. Os seus efeitos podem levar a novos episódios de práticas inadequadas de gestão da terra, produzindo mais impactos indesejados; com menos frequência, podem desencadear actividade política e práticas para cuidar da terra. A literatura internacional e a investigação financiada pela UE fornecem diversa informação sobre os factores socioeconómicos determinantes da desertificação. Estes estão, aqui, brevemente sumarizados para fornecer o quadro para a negociação do papel das políticas públicas no contributo ou mitigação do fenómeno.



Figura 2. Vale encaixado no Sueste de Creta (Lassithi, Grécia)



Figura 3. Vinhas, Heraklion, Creta, Grécia

Forças Motrizes e Causas Imediatas

Forças motrizes humanas: macro-forças fundamentais da sociedade que ligam causalmente os humanos à Natureza e produzem mudanças ambientais globais. Incluem: mudanças da população, organização sociocultural / socioeconómica (o mercado e outras instituições económicas, leis, tecnologia, economia política, instituições políticas).

Forças de mitigação humanas: forças que impedem, alteram ou contrariam as forças motrizes humanas, tais como: regulamentos locais a internacionais (políticas), ajustamentos do mercado, inovações tecnológicas, regulação social informal através de

normas e valores. A distinção entre forças motrizes e mitigadoras não é fixa, mas específica das situações.

Causas imediatas de mudança: actividades finais agregadas, resultando do jogo das forças humanas motrizes e de mitigação, que causam directamente transformações ambientais, tanto através do uso de recursos naturais, uso de espaço, produção de resíduos ou produtos que afectam o Ambiente. Fontes importantes relacionadas com a desertificação incluem: sobrepastoreio, arroteias (geralmente para criar espaço para o desenvolvimento agrícola, urbano, recreativo, turístico e de infra-estruturas e para obter combustíveis e material de construção); fogos florestais; práticas de gestão da terra (agricultura com elevados *inputs*); abandono das práticas de cultivo tradicionais (ex. socacos); sobreexploração das águas subterrâneas, especialmente pela agricultura, indústria e turismo; drenagem de terras húmidas.

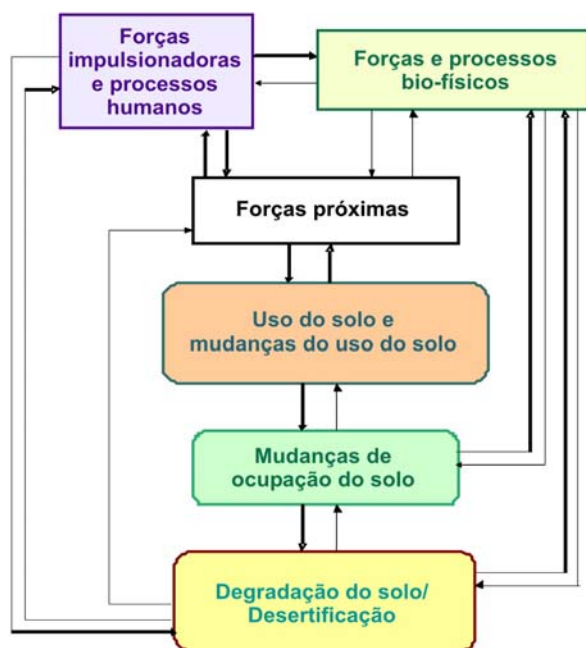


Figura 4. A sequência de degradação da terra – desertificação

O isolamento geográfico, elevada fragmentação da terra, acesso limitado a infra-estruturas, inovações e grandes centros industriais e económicos, e práticas de cultivo insustentáveis levam à degradação dos recursos locais (normalmente de livre acesso). Assim, limitam as oportunidades de sustento das populações rurais, frequentemente pobres, especialmente em áreas ecológica e/ou

socioeconomicamente marginais. A emigração para áreas urbanas desenvolvidas leva ao declínio da população nas áreas rurais. A subutilização e abandono de terra severamente degradada podem levar a uma degradação adicional. Por vezes, contudo, a ausência de actividades de pressão sobre a terra resulta num restauro gradual dos recursos naturais.

Populações urbanas crescentes aumentam a procura de comida e espaço e, assim, as pressões sobre a terra disponível. Como consequência, sucedem-se pressões políticas para alocar e realocar recursos sociais e económicos longe das áreas rurais e no sentido das áreas urbanas.

Migrações internacionais de países da Europa do Leste, Balcãs e Médio Oriente fornecem um abundante contingente de mão-de-obra barata para aumentar a produção agrícola. Contudo, isto acrescenta nova pressão da população nos recursos da terra locais e supra-locais.

Mudanças nos valores sociais, família e estrutura social, padrões de vida e consumo, modos de produção em mudança e progresso tecnológico aumentam a procura de comida. Junto com a **comercialização e mecanização da agricultura e competição global**, favoreceram a produção de monoculturas que nem sempre são adequadas às condições locais. O uso de técnicas de desenvolvimento da terra que fazem um uso intensivo da tecnologia e do capital, coloca pressão nos recursos da terra, para lá da sua capacidade de carga, e, eventualmente, degrada-os. Várias áreas incapazes de suportar a produção agrícola viraram-se para outras actividades económicas, sobretudo relacionadas com turismo, similares em termos de intensidade de consumo de recursos.

As instituições em geral, **os regimes ambientais e de recursos** em particular, e a **mudança institucional** aparecem proeminentemente como condutores da mudança de uso do solo e ambiental. Instituições formais e informais medeiam as relações entre pessoas e recursos. Assim, influenciam as decisões dos utilizadores da terra e, conseqüentemente, afectam o estado dos recursos da terra. Sob condições bioclimáticas desfavoráveis, podem tornar-se importantes motores da degradação da terra. Por outro lado, as instituições adequadas podem facilitar a protecção de recursos da terra e o combate contra a desertificação.

Os mecanismos legislativos e administrativos inadequados, fragmentados e pobremente coordenados impedem a aplicação e cumprimento de gestão e um planeamento racional e integrado. As áreas propensas à desertificação, que estão simultaneamente sujeitas a utilização intensiva, estão frequentemente desprotegidas, devido a um número de razões, nas quais se inclui: **falta de legislação ambiental adequada, o precário estado institucional de vários recursos críticos para a desertificação (água, solos, biodiversidade), pobre ou inexistente cumprimento da legislação ambiental actual, e falta de legislação de planeamento espacial apropriada e actualizada.** Estes factores geram um vazio legal dentro do qual as actividades se desenvolvem ao acaso e surgem os conflitos de uso do solo.

A **propriedade e posse da terra** estão entre as influências institucionais locais mais críticas na mudança de uso do solo e no estado dos recursos da terra. O **quadro legal que governa a posse da terra** provou ser incapaz de controlar o abuso da propriedade pública e a fragmentação e gestão irracional da propriedade privada. As estruturas defeituosas de direitos de propriedade conduzem a um esgotamento e degradação severa das reservas existentes de recursos naturais.



Figura 5. Sul de Creta (Prefeitura de Irakleion), Grécia

Políticas públicas e desertificação

As políticas públicas, ou a sua falta, são instrumentos no contexto da degradação da terra e desertificação. As políticas são definidas como linhas de acção com determinado fim, que um actor ou conjunto de actores seguem ao lidar com um problema ou matéria de preocupação. As políticas públicas são conjuntos de regras que estabelecem os direitos e obrigações dos seus receptores, no que diz respeito ao uso de recursos económicos, financeiros, naturais, humanos e outros, para promover a realização de **objectos de sociedade colectivamente aprovados**. Tais objectivos são: bem-estar económico, protecção ambiental, justiça social, ou, mais inclusivamente, desenvolvimento sustentável. Assim, influenciam decisões individuais e colectivas, relativas a quando e como usar, que recursos e que quantidades, para ir de encontro às necessidades de diversas actividades económicas.

As políticas públicas estão relacionadas com a degradação da terra e desertificação através de múltiplos caminhos. O ponto de partida de qualquer percurso pode ser difícil de definir, prospectivamente, ou localizar, retrospectivamente; pode ser qualquer dos componentes do sistema político–desertificação, (ou simultaneamente, muitos) em qualquer dos níveis espaciais – organizacionais, do local ao internacional, (ou simultaneamente muitos). Aqui, a concentração é principalmente na sequência de uma determinada política até à degradação da terra ou à desertificação, e na análise de determinadas reacções desde a ocorrência da degradação à formulação de políticas para mitigar a desertificação.

Instituições e regimes

Instituições: sistemas de regras, formais ou informais, processos de tomada de decisão e programas que dão origem a práticas sociais, atribuem os papéis aos participantes nestas práticas e guiam as interacções entre eles. Exemplos: lei, propriedade, mercado, família e políticas. Diferentes de **organizações**, que são entidades materiais que, tipicamente, figuram como actores em práticas sociais, as instituições podem ser consideradas como as regras do jogo que determina o carácter destas práticas.

Regimes ambientais ou de recursos: instituições que lidam com matérias humanas / ambiente.

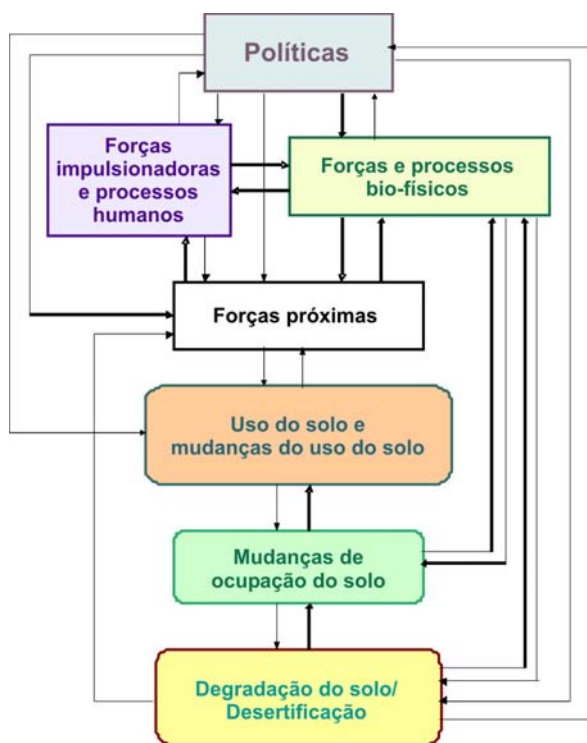


Figura 6. O sistema de políticas – uso do solo – degradação da terra / desertificação

Qualquer política, ou mais vulgarmente uma combinação de políticas, que diga respeito às forças motrizes biofísicas e humanas, fontes imediatas, ou uso do solo e mudanças de uso do solo, está sujeita a influenciar, directa ou indirectamente, as decisões humanas que dizem respeito ao uso dos recursos solo e água (entre outros). Estas decisões produzem usos do solo e mudanças de uso do solo, uma forma das quais é desertificação. Por exemplo, políticas de desenvolvimento que oferecem incentivos a algumas actividades económicas (ex. manufactura, turismo, floresta, extracção) de forma a aumentar o rendimento e crescimento de emprego numa região. Os utilizadores da terra podem decidir modificar ou mudar o uso do solo para seguirem estas actividades. Os recursos da terra ficam degradados ou até desertificados, dependendo das condições biofísicas e do coberto prevaletentes, do tipo de mudança de uso do solo e o tipo, extensão e intensidade das pressões nos recursos. Se as actividades que exercem pressão sobre a terra forem mantidas longe de áreas sensíveis à desertificação, é possível que a degradação possa ser detida com o tempo.

A cobrança geral de impostos é um instrumento da política fiscal utilizado para aumentar a receita pública. Se definida a níveis altos e aplicada

correctamente (sem fugas ao fisco), pode enfraquecer a actividade económica e, assim, resultar na conservação dos recursos. Se definida por baixo, pode espicaçar a actividade económica que, na ausência de medidas de protecção ambiental, causa danos aos recursos. A taxação específica de recursos e atribuição de preço ambiental são instrumentos políticos ambientais que podem ajudar a reduzir a pressão sobre os recursos. A sua efectividade depende de como e por quem são administradas.

Os problemas de degradação da terra podem estimular a formulação de políticas que prescrevam desincentivos económicos, restrições ou incentivos, para usos do solo específicos, actividades ou práticas (ex. métodos de cultivo, uso da água, reflorestação). Se os utilizadores da terra cumprirem com estas medidas, as actividades de exploração de recursos são minimizadas; alternativamente, ou em paralelo, as actividades e técnicas de conservação da terra são exercidas e podem ajudar a combater a desertificação. Naturalmente, a ausência de políticas é uma forma de fazer política, geralmente com impactos adversos sobre a terra e os recursos hídricos, levando à desertificação.



Figura 7. Sul de Creta, Grécia



Figura 8. Irakleion, Creta, Grécia



Figura 9. Antigo povoado, Este de Creta, Grécia



Figura 10. Parque Natural do Rio Guadiana - Portugal

Tabela 1 – Políticas da UE e Nacionais relevantes para a desertificação

Políticas da União Europeia	Políticas Nacionais
Política monetária, concorrência, económica, tecnologia, estandardização	Políticas económicas
Política agrícola comum (& políticas de Desenvolvimento Rural)	Políticas de desenvolvimento agrícola e rural
Políticas regionais (Fundos estruturais, Fundo de coesão)	Políticas de desenvolvimento regional (e industrial)
Política Comum de Transportes e Redes Transeuropeias	Políticas nacionais de transporte
Políticas sociais (e.g. emprego)	Políticas sociais (e.g. emprego)
Política ambiental horizontal	Política ambiental horizontal
Política de recursos hídricos	Política de recursos hídricos
Política de protecção da biodiversidade	Políticas de protecção da natureza e biodiversidade
	Políticas florestais
	Políticas de protecção do solo
	Políticas de planeamento espacial
	Políticas de turismo
	Programas de Acção Nacionais (PAN's)

Políticas da União Europeia

Desde o seu início, as políticas da União Europeia têm tido um impacto considerável no desenvolvimento de políticas nos Estados Membros (EM), conhecido como europeização das políticas nacionais. Isto é importante na presente discussão, pois é frequentemente difícil traçar uma linha entre os impactos da UE e as políticas nacionais. Ao nível dos EM, as políticas da UE influenciaram directa, e/ou indirectamente, o funcionamento de: (a) sistema económico (união monetária, apoio aos preços, subsídios, empréstimos, inovação e apoio tecnológico, grandes trabalhos de

QUE POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO RELEVANTES PARA A DESERTIFICAÇÃO, PORQUÊ E COMO?

As várias forças em oposição à desertificação implicam que não somente uma, mas um conjunto de políticas públicas, são relevantes para combater a desertificação. Estas não se dirigem à desertificação *per se*, mas aos recursos implicados, forças, processos biofísicos e humanos subjacentes. Têm origem em vários níveis, desde o nacional ao local. Dependendo do sistema administrativo e político nacional, certas políticas podem não existir a alguns níveis. Por exemplo, ao nível regional ou local podem não existir as autoridades competentes, ou estas podem não ter poder e mandato para a sua elaboração. Este trabalho considera apenas as políticas da UE e as políticas nacionais relevantes para a desertificação. As mais importantes são apresentadas na Tabela 1 e são brevemente analisadas nas seguintes.

infra-estruturação), (b) sistema social (apoio ao rendimento, serviços sociais, apoio às regiões fronteiriças) e (c) Ambiente (protecção e gestão sustentável do ar, água, florestas, ecossistemas). Obviamente, os impactos das políticas da UE têm sido determinados significativamente pelo grau e modo da sua implementação, que tem variado amplamente entre os EM.



Figura 11. Planalto Sueste de Creta, Grécia

Políticas económicas. As políticas macroeconómicas da UE (monetária, económica, concorrência, comércio externo, tecnologia) são as mais distantes do nível local e envolvem somente políticos da UE e nacionais. As decisões ao nível da UE dizem respeito a taxas de juro, câmbios, estabilização económica e procedimentos de coordenação, comércio externo, concorrência e taxas de imposto. Estas decisões afectam, entre outros, as políticas orçamentais dos EM, preços dos produtos e *inputs*, importações, exportações, regras de conduta económica, desemprego, progresso tecnológico. Modelam, assim, o ambiente económico mais amplo dentro do qual os indivíduos tomam as suas decisões de uso do solo e recursos. Políticas mais apertadas podem induzir os indivíduos a sobreexplorar os recursos. Sob certas condições ambientais, isto pode levar à degradação da terra. Alternativamente, os proprietários da terra, na busca de (maiores) opções de criação de rendimento, podem mudar o uso do solo (abandono incluído), o que causa semelhantes efeitos indesejados.

Política Agrícola Comum. A PAC tem sido a política da UE mais influente, pelo menos nos países do Sul da Europa, e é o exemplo *por excelência* de uma política com impactos ambientais adversos. As versões iniciais da PAC destinavam-se a aumentar a

produção agrícola e apoiar o rendimento dos agricultores. Os subsídios agrícolas desencadearam a intensificação agrícola, através de práticas insustentáveis de gestão da terra. Nas áreas com deficit de água e zonas áridas com solos pobres da Europa Mediterrânea, isto levou a uma séria erosão e esgotamento dos recursos hídricos. As medidas Agro-Ambientais da reforma da PAC de 1992 e Agenda 2000 tentaram tratar estes problemas, bem como os problemas de desenvolvimento enfrentados pelas áreas rurais como resultado das suas condições ambientais deterioradas e de grandes transformações socioeconómicas.

Política regional. A política regional é outra política influente porque fornece apoio financeiro (fundos directos, empréstimos), através dos Fundos Estruturais (FE) e Fundo de Coesão (FC), para programas de desenvolvimento regional e trabalhos de protecção ambiental nos EM, especialmente em áreas que não acompanham o desenvolvimento. Uma ampla variedade de actores da UE, nacionais e sub-nacionais, participam na formulação e implementação de Quadros Referência Estratégicos Nacionais para o período de programação 2007-2013 (Quadros Comunitários de Apoio para o período 2000-2006) e os Programas Regionais e Sectoriais Operacionais associados. Vários dos projectos de desenvolvimento financiados pelos FE e FC desencadearam importantes reestruturações económicas e espaciais, crescimento urbano, desenvolvimento do turismo e concentração de actividades em áreas ambientalmente inadequadas ou sensíveis que contribuíram para a degradação dos recursos solo e água.

Política de transportes. A Política Comum de Transportes (PCT) apoia a construção de grandes infra-estruturas de transportes (as RTE). Os impactos negativos da PCT nos recursos da terra e água são tanto directos (erosão pelos trabalhos de construção, fragmentação da paisagem) como indirectos. Os últimos são o resultado de condições melhoradas de acessibilidade, que expõem várias áreas (sensíveis) às pressões do desenvolvimento. Estas podem levar à degradação da terra, especialmente se os regimes de protecção ambiental ou o cumprimento de legislação ambiental forem frágeis e pobres.

Política ambiental horizontal. Esta política fornece sobretudo instrumentos legais para assegurar que as actividades económicas não causam impactos

ambientais negativos. As mais importantes são a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e as directivas de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). A sua eficácia depende da forma como são transpostas na ordem legal dos EM, um facto que deixa um amplo espaço para implementação preferencial de procedimentos científicos de avaliação dos impactos ambientais. Provas empíricas e numerosos estudos sugerem que não providenciaram protecção adequada dos recursos solo e água. A AAE fornece maior protecção aos recursos estratégicos, mas a sua transposição e implementação não está ainda concluída em todos os EM.

Política dos recursos hídricos. A política dos recursos hídricos da UE obteve a sua forma final como Directiva Quadro Europeia da Água (DQEA) (2000). É uma directiva detalhada, que aponta para o planeamento e gestão sustentada dos recursos hídricos, para assegurar uma protecção adequada que vá ao encontro das necessidades actuais e futuras de desenvolvimento. O seu papel no combate à desertificação é óbvio, uma vez que várias áreas afectadas sofreram, e ainda sofrem, de gestão incorrecta dos seus já insuficientes recursos hídricos. Contudo, a implementação da DQEA não é fácil. Muitos decisores e utilizadores que competem pela água a vários níveis espaciais estão envolvidos. A elaboração e implementação dos Planos de Gestão de Bacia (e a resolução final dos conflitos sobre uso da água) são da responsabilidade dos EM, que têm diferentes tradições em gestão dos recursos hídricos. Além disso, não há instrumentos financeiros especificamente ligados à Directiva. O principal instrumento económico, o preço da água e a recuperação total do custo, não foi bem-vindo e a sua implementação na essência ainda não começou. Vários EM do Sul da EU ainda não cumprem com a DQEA.

Política de biodiversidade. A Directiva Habitat e a associada rede NATURA 2000 destinam-se a proteger a biodiversidade e ecossistemas sensíveis, que incluem áreas desertificadas do Sul da Europa. São potencialmente instrumentos fortes para proteger a terra contra a desertificação, mas a sua implementação encontrou problemas. As violações são frequentes, pois a maior parte dos utilizadores da terra procura outros objectivos, que não os ambientais, quando usam a sua terra. Os políticos e técnicos estão relutantes em fazer cumprir a

Directiva que, além disso, não está ligada a qualquer instrumento financeiro.

Políticas nacionais

As políticas nacionais podem ser divididas em dois grupos: aquelas ligadas às respectivas políticas da UE, incluindo transposições de directivas da UE e implementação de regulamentos da UE; e aquelas para as quais não há homólogas na UE. Variam entre os EM por causa de diferenças entre tradições e sistemas administrativos, políticos e legislativos e nos objectivos económicos, sociais e ambientais a alcançar. Esta secção examina a contribuição da desertificação de políticas nacionais seleccionadas, que não têm homólogas na EU, bem como a contribuição dos Programas de Acção Nacionais para Combate à Desertificação, que os EM do Sul da Europa delinearam de acordo com os requisitos da CNUCD.



Figura 12. Construção de estufas, Sueste de Creta, Grécia



Figura 13. Pequeno planalto no Sueste de Creta, Grécia

As **Políticas florestais** têm potencial para proteger o solo e os recursos hídricos de terras florestadas existentes, bem como restaurar terras degradadas controlando várias causas imediatas da desertificação, como os fogos florestais e a desflorestação. Contudo, a sua implementação é problemática e são frequentemente violados os seus princípios, pois entram em conflito com os objectivos de desenvolvimento económico dos utilizadores da terra.

As **Políticas de turismo** dos EM do Sul da UE favoreceram o desenvolvimento descontrolado do turismo até muito recentemente. Isto resultou em excesso de construção nas áreas costeiras e sensíveis, em mudanças de uso do solo de agricultura / pastorícia para instalações de turismo e subsequente exploração e degradação dos recursos solo e água. A mudança pós-1990 para práticas de turismo sustentável pode ajudar a parar estas tendências, embora até agora isso não seja evidente.

As **Políticas e sistemas de planeamento espacial** são de importância instrumental ao nível nacional e sub-nacional. Teoricamente, o seu papel é proporcionar uma distribuição espacial óptima (sustentável) das actividades económicas e usos da terra. O controlo de desenvolvimento (como zonamento, cordões verdes, transferência de direitos de desenvolvimento) e instrumentos económicos (tais como cobrança por utilização, honorários, preços, impostos) pode ser utilizado para moderar a população e outras pressões. Estes instrumentos reduzem a pressão sobre os recursos e ajudam a protegê-los da degradação presente e futura. Além disso, as políticas espaciais devem servir como mecanismos de coordenação estratégicos da UE, políticas de recursos e ambientais a nível nacional e sub-nacional e sectoriais. A coordenação assegura a implementação eficiente e combinada de políticas a nível regional e local e promove a gestão sensata dos recursos solo e água. Contudo, as políticas espaciais são ausentes ou inadequadas na maior parte do tempo. A sua formulação é influenciada por poderosos grupos de interesse e a sua implementação é obstaculizada por rivalidades burocráticas, compartimentação administrativa, ordem institucional problemática e falta de apoio público.

Os **Programas de Acção Nacional para Combate à Desertificação** foram preparados para oferecer directrizes à correcta gestão da terra nas áreas sensíveis e afectadas dos EM do Anexo IV. As suas sugestões deveriam ser integradas nos planos de desenvolvimento rural, regional e local. Porque a informação sobre a sua implementação é mínima e incompleta, a sua avaliação não é possível de momento. Conjectura-se, contudo, que a sua integração nos planos de desenvolvimento será uma tarefa difícil, devido à ausência de políticas de planeamento espacial fortes e ao envolvimento de vários interesses conflituosos no processo de desenvolvimento.

ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PARA COMBATER A DESEERTIFICAÇÃO – UM ESFORÇO NADA SIMPLES

A desertificação não é uma preocupação comum no âmbito da UE e o termo não é muito conhecido e utilizado em círculos não académicos. As políticas de desertificação não existem à escala nacional ou da UE. Para compreender porque é que a elaboração de políticas para combater a desertificação não é uma tarefa simples é necessário olhar para a natureza da elaboração de políticas e aos aspectos inerentes do fenómeno.

Uma política pública é formada por cinco constituintes principais, fortemente interligados: objecto, actores envolvidos e redes de actores, metas e objectivos, procedimentos e instrumentos.

Objecto da política, actores, metas e objectivos, estruturas e procedimentos, instrumentos

Objecto da política: acerca de que é a política? Facetas, aspectos, teoria explícita ou implícita acerca do problema, com o qual a política lida. As facetas e aspectos de um problema incluem o seu alcance (quem e o que está envolvido), aspectos espaciais, geográficos e temporais (escala espacial e temporal, limites espaciais, unidade espacial e temporal mais relevante, áreas geográficas, onde é mais intenso), e aspectos sociais, económicos, ambientais, culturais e outros. A teoria inclui causas prováveis do problema, os seus impactos e efeitos, e as relações entre eles e o ambiente externo (o que não está incluído no problema). Como tal, o objecto da política depende directamente dos actores que o percebem,

participam nele ou influenciam a definição e resolução do problema.

Actores da política: quem está envolvido na elaboração de políticas? Indivíduos e entidades colectivas (empresas e organizações públicas, privadas e voluntárias) participando em vários papéis, directa ou indirectamente, formal ou informalmente, na formulação e implementação de políticas. A implementação de políticas inclui os formuladores de políticas, técnicos, intermediários, grupos de pressão administrativos, vários grupos do círculo eleitoral, indivíduos poderosos, receptores da política (“consumidores”), os meios de comunicação social e avaliadores.

Metas e objectivos da política: o que pretende a política atingir? Estados desejáveis do objecto da política, reflectindo parcialmente a “teoria” dos actores políticos acerca do problema da política e os seus interesses na sua resolução.

Estruturas e procedimentos da política: como será o problema da política resolvido? Mecanismos organizacionais, administrativos e institucionais, acordos e mecanismos fornecidos, para a elaboração da política.

Instrumentos da política: com que meios será o problema da política resolvido? Meios legais, institucionais, financeiros, económicos, técnicos, comunicacionais – educacionais e infra-estruturais (físicos e sociais) providenciados para materializar os objectivos da política.

10

As políticas públicas não são decisões únicas concebidas e implementadas como uma única operação de uma forma limpa, ordeira e coordenada num determinado ponto no tempo. A **Elaboração de políticas** é uma actividade altamente departamentalizada que tem lugar em diversos círculos, onde numerosos actores estão envolvidos durante a formulação e implementação das políticas. A distinção entre os dois níveis é frequentemente imprecisa e desfocada. Com base na definição preferida de problema político, os actores perseguem os objectivos que podem ou não relacionar-se, com o intuito de combater a desertificação. As decisões políticas são afectadas pelas interações entre actores dos mesmos ou de outros domínios políticos, pela tradição política dominante, estruturas e procedimentos administrativos e de tomada de decisão existentes,

ou de novos bem que se tornam recursos disponíveis.

Implementação, a consideração mais crítica na elaboração de políticas, envolve actores diversos e numerosos, geralmente removidos para longe da formulação das políticas (especialmente no caso das políticas da UE). Varia entre áreas de políticas, instrumentos e Estados Membros. Os últimos são responsáveis pela implementação das políticas da UE, visto que a UE não possui os mecanismos de implementação requeridos. O princípio da subsidiariedade oferece largas margens de discernimento para a implementação de políticas a nível nacional e sub-nacional que usam as medidas políticas para servir outros objectivos, que não aqueles originalmente formulados. Isto não é raro porque a “teoria” local acerca dos problemas políticos, geralmente, não corresponde à teoria da política de mais alto nível (UE). Além disso, os interesses “paroquiais” são poderosos e bem estabelecidos ao nível local.

Nem todos os tipos de políticas e **instrumentos políticos** são implementados da mesma forma. As políticas mais influentes da UE são aquelas que estão associadas a instrumentos financeiros, fornecidos para efeitos de desenvolvimento; nomeadamente, a política regional (FE e FC), a Política Agrícola Comum (PAC) e a Política Comum de Transportes. A sua implementação eficiente está dificultada por várias razões. Os “canais de transmissão” da UE para os níveis locais e as estruturas e procedimentos nacionais são impróprios, inadequados ou até ausentes. A coordenação (desde a formulação da política até à fase de implementação) entre instrumentos e o seu cumprimento é ineficaz ou inexistente. Numerosos factores contextuais, tais como a mudança contínua de condições socioeconómicas e ambientais, necessitam da adaptação de medidas políticas, durante a implementação.

A **ocorrência e controlo da desertificação** são afectados por um grande número de factores interdependentes, que operam do nível pessoal ao global, e pelas políticas públicas, que colidem com estes factores. As implicações políticas deste facto são importantes e numerosas: não há um objecto unitário da política; uma multidão de actores e redes de actores de diversos domínios políticos estão implicados, com objectivos que podem ser comuns, distintos ou contraditórios; são oferecidos instrumentos numerosos, frequentemente descoordenados. Os impactos da política sucedem-se através de múltiplos caminhos e são frequentemente

auto-reforçados. Dependem do estado (condições iniciais) e dinâmica do sistema sócio-ecológico particular, contexto geográfico e numerosas contingências históricas. O ponto de partida de uma política e a sua implementação são importantes. O resultado final destas interações, desertificação ou melhoramento da terra, não é previsível; emerge e evolui com as determinantes do fenómeno. É possível, embora difícil de provar, que uma única política, relacionada sobretudo com certos factores críticos (ex. recursos hídricos), pode inverter a degradação da terra e as suas consequências socioeconómicas indesejáveis. O oposto também é possível: uma única política pode desencadear uma sequência de impactos que produzem desertificação. Mais importante ainda, a eficácia dum política no combate à desertificação depende de quão bem as políticas pertinentes se relacionam entre si; aquilo que é, em geral, referido como **integração de políticas**. Neste sentido, devem existir relações operacionais apropriadas, ou serem estabelecidas entre os objectos de política, actores, redes de actores, estruturas, procedimentos e instrumentos. Um requisito mais específico é a integração da política ambiental (IPA). A IPA, um dos principais artigos do tratado da CE (Artigo 6 do Tratado de Amesterdão), pede que as considerações ambientais sejam integradas em políticas sectoriais. Contudo, a departamentalização da elaboração de leis, em conjunto com a fragmentação administrativa, resulta, frequentemente, em políticas que trabalham propósitos cruzados ou têm sérias sobreposições com consequências ambientais e socioeconómicas negativas. A integração de políticas, tanto a nível nacional como da UE, é geralmente fraca, até mesmo no estado de formulação da política. Se algumas políticas parecem estar harmonizadas, isso é frequentemente mais accidental que sistemático. Sobreposições ou conflitos entre políticas de desenvolvimento regional, rural e espacial são muito comuns. Não obstante, não há indicação que estas sejam devidamente trabalhadas, através de coordenação e harmonização política e acordos de planeamento espacial, para evitar os seus efeitos nefastos a nível ambiental e socioeconómico. O mesmo é verdade, para várias políticas ambientais (horizontal, água, biodiversidade, solo) que são: (a) centradas no utilizador em vez de centradas no recurso (isto significa que são estruturadas de acordo com os interesses de sectores específicos e actores associados, que usam os recursos) e (b)

administradas por departamentos da UE (DG's) e agências estatais que têm pouca ou nenhuma cooperação. Com início em 2002, a Comissão Europeia estabeleceu o procedimento de Avaliação de Impacto (AI) que, entre outros objectivos, se destina a avaliar os impactos a nível social, económico e ambiental das propostas de políticas da UE. A meta da AI é examinar possíveis sinergias e vantagens entre políticas e assim contribuir para a integração de políticas.

Por último, as disposições para IPA, ao nível nacional e da UE, são geralmente mal articuladas. A PAC e os FE introduziram medidas que promovem a IPA, tais como as medidas agro-ambientais e o uso da AIA, que pode ajudar a combater a desertificação. A AIA é considerada um instrumento adequado para a IPA, mas tem um registo de reputação duvidosa e está limitada ao nível do projecto. A AAE pode ser mais adequada se for implementada de uma forma apropriada num contexto mais largo de planeamento espacial integrado. No conjunto, a capacidade institucional necessária para apoiar abordagens de política integrada a fenómenos complexos e transversais, tais como a desertificação, não existe ainda, apesar da proliferação de políticas que endereçam aspectos particulares, isolados, dum realidade unitária de outra forma indivisível. Esta compartimentação gera uma pluralidade e diversidade de interesses, organizações e instrumentos políticos, que funcionam sem qualquer coordenação, e, portanto, com resultados frequentemente negativos.

11



Figura 14. Povoados antigos, Sueste de Creta, Grécia

ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PARA COMBATER A DESERTIFICAÇÃO – LINHAS DE ACÇÃO PROPOSTAS

A desertificação é um fenómeno dinâmico intrinsecamente espacial, cuja arena política tem uma “malha larga” e aberta. Para facilitar a tarefa da elaboração de leis para a combater, esta última secção apresenta princípios importantes para a concepção de políticas e sugere abordagens à

elaboração de políticas e instrumentos relacionados ao nível nacional e da UE.

A Tabela 2 apresenta e explica brevemente princípios de concepção de políticas distinguidas entre globais e operacionais. Estes princípios foram sugeridos por organizações internacionais (incluindo as referidas pela CNUCD), projectos de investigação da UE e literatura científica. Os princípios básicos da elaboração de políticas na UE estão marcados com um asterisco.

Tabela 2 – Princípios para a concepção de políticas relevantes para a desertificação

	Princípios	Explicação – Comentários
Global	<i>Orientação estratégica e de longo prazo</i>	Protecção de recursos naturais (terra, água, solo, biodiversidade) e humanos (capital sociocultural) para promover a transição para o desenvolvimento sustentável
	<i>Integração (*)</i>	De políticas sectoriais, níveis espaciais, meios ambientais, processos políticos, instrumentos de política e planeamento ao longo do tempo
	<i>Coordenação e cooperação</i>	Das organizações competentes, comunidades, ONG's, proprietários
	<i>Criação de ambientes legais e institucionais</i>	A alto nível de modo a guiar a acção a nível nacional e local
	<i>Participação na tomada de decisões (*)</i>	Das populações locais, cientistas e ONG's
Operacional	<i>Subsidiariedade (*)</i>	A tomada de decisões deve ter lugar no nível mais baixo de competência; os níveis mais altos devem ser responsáveis pelas tarefas que os níveis mais baixos não podem concluir eficazmente
	<i>Parcerias (*)</i>	Cooperação/coordenação entre a UE e os EM
	<i>Adicionalidade (*)</i>	O financiamento deve ser adicional aos gastos nacionais
	<i>Precaução e prevenção (*)</i>	Abordagem proactiva, preventiva, antecipatória à elaboração de políticas
	<i>Poluidor e consumidor paga (*)</i>	Poluidores e consumidores pagam pelo dano ambiental causado pelas suas actividades
	<i>Equidade (*)</i>	Distribuição equitativa dos custos e benefícios da protecção ambiental
	<i>Equilíbrio e justiça territorial / espacial</i>	O combate à desertificação deve dizer respeito a todas as áreas (não somente as afectadas), contar com efeitos indirectos, exógenos e a prazo, endereçar as interacções urbano –rural
	<i>Adaptação</i>	Às condições locais ambientais e socioeconómicas, endereçando a complexidade de diversas situações regionais
	<i>Flexibilidade</i>	Providenciar adaptação a eventos e desenvolvimentos futuros inesperados (surpresas)
	<i>Regionalização de políticas e instrumentos sectoriais</i>	Especialmente aqueles com efeitos espaciais significativos (e.g. económicos, sociais, ambientais, desenvolvimento, transporte)
<i>Boa prática</i>	Coordenação sectorial de boas práticas	

Devido à sua natureza complexa, o combate à desertificação não pode ser endereçado através de uma política específica. Ao contrário, duas abordagens podem ser seguidas: (a) a abordagem incremental/sectorial, que consiste em modificar políticas relevantes para o fenómeno; ou (b) a

abordagem detalhada/integrada que consiste em estabelecer e manter um quadro político coerente, integrando adequadamente as políticas relevantes. Estas duas abordagens são brevemente discutidas abaixo, separadamente para o caso da UE e políticas nacionais.

A abordagem incremental/sectorial

A abordagem incremental/sectorial procura introduzir preocupações relativas à desertificação em políticas existentes, modificando-as adequadamente. A tarefa é produzir *integração vertical da política*, i.e., conceber políticas “*sem arrependimentos*” destinadas a uma multiplicidade de objectivos ambientais e socioeconómicos que aumentam os múltiplos benefícios associados com o uso de recursos naturais. Considerações ambientais, sociais e económicas são introduzidas em políticas sectoriais, através de procedimentos e instrumentos ajustados, para garantir que os respectivos objectivos são observados. Isto é equivalente à necessidade de IPA e, em termos gerais, Integração Política Social e Económica.

Políticas da UE. Destaca-se primeiro que certas áreas políticas não estão presentemente cobertas por políticas comuns da UE (nalguns casos só existem Estratégias). Algumas delas são importantes

na perspectiva de combater a desertificação na Europa Mediterrânea; nomeadamente, políticas de solo, florestas, sociais, turismo e espacial. Embora as provisões das políticas comuns da UE existentes poderem indirectamente servir e endereçar várias das preocupações políticas correspondentes, é sugerido que proporcionar estas políticas “em falta” pode contribuir para uma gestão mais efectiva de assuntos de desenvolvimento em geral e desertificação em particular.

Está disponível uma variedade de instrumentos para ajudar a modificar as políticas da UE existentes para contribuir mais significativa e efectivamente para o combate à desertificação (Tabela 3). Deverá ser dada prioridade à modificação de políticas com os impactos mais adversos, tais como a PAC, política regional e de transportes. As políticas ambientais devem ser também modificadas para melhor reflectir as preocupações sociais e económicas.

Tabela 3 – Instrumentos políticos ao nível da EU

Administrativos	<ul style="list-style-type: none">- Processo do Luxemburgo, Cardiff & Colónia- Processo de Integração de Cardiff (terminado)
Legais/Institucionais & Planeamento	<ul style="list-style-type: none">- Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável- Pacto de Estabilidade e Crescimento- Procedimento por Deficit Excessivo- Regulamento Desenvolvimento Regional- Regulamento Desenvolvimento Rural- Iniciativa LEADER- Agenda da Política Social- Estratégia Europeia de Emprego- Programa de Exclusão Social- Programas de Acção Ambiental- AIA, AAE e AIR- Directivas Ambientais Sectoriais (DQEA, Pássaros, Habitats)- Estratégia da CE para a Biodiversidade e Planos de Acção- Estratégia da UE para Floresta- Estratégia da UE para o Solo
Económicos	<ul style="list-style-type: none">- Linhas de Orientação da Política Económica- Incentivos a realocação de trabalho e capital para regiões atrasadas- Transferência de conhecimento- Medidas de apoio ao crescimento endógeno
Fiscais/Financeiros	<ul style="list-style-type: none">- Transferências financeiras – subsídios (FE, FC)- Fundo Social Europeu- Financiamento para Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (PDT)- IVA
Físicos	<ul style="list-style-type: none">- Investimentos da EU em infra-estruturas
Comunicativos	<ul style="list-style-type: none">- Indicadores Sectoriais

	<ul style="list-style-type: none"> - Indicadores de Integração Política - Avaliação Ambiental, apreciação e divulgação
Infra-estrutura política	<ul style="list-style-type: none"> - AEA, REOIA - Programas de PDT Ambiental - Centros Europeus, Joint Research Centre, Ispra

Políticas dos Estados Membros. A Tabela 4 apresenta os instrumentos de política nacional mais importantes, distinguidos de acordo com o nível

especial/organizacional relevante, que têm potencial para tratar a desertificação mais significativa e eficazmente.

Tabela 4 – Instrumentos políticos ao nível do País

Tipo de Medida	Nível Espacial – Organizacional		
	Nacional	Regional	Local
Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Reestruturação Administrativa - Comitês Nacionais de Desenvolvimento Sustentável - Comitês para Combater a Desertificação - Autoridades de QSC - Rede NATURA 2000 	<ul style="list-style-type: none"> - Autoridades Regionais - Autoridades de gestão de Bacias Hidrográficas - Autoridades de Gestão da Rede NATURA 2000 	
Legal/ Institucional & Planeamento	<ul style="list-style-type: none"> - QNER (QSC no período 2000-2006) - Planos e Estratégias de Desenvolvimento Sustentável - Legislação da UE Transposta - Legislação nacional geral e ambiental - Planos de Cação Nacionais (para Combater a Desertificação) - Planos Nacionais de Desenvolvimento Rural - Documentos de Desenvolvimento Rural (com Programas Agro-Ambientais) - Planos de Acção Nacional para o Emprego, Biodiversidade, ... - Programas e Iniciativas Ambientais 	<ul style="list-style-type: none"> - Planos de Desenvolvimento Regional - Planos de Gestão de Bacia Hidrográfica - PPP - POR e POS - Planos Regionais de Desenvolvimento Sustentável - Planos Agenda Local 21 - Planos espaciais/de uso do solo - Pactos de desenvolvimento 	<ul style="list-style-type: none"> - Acordos voluntários (negociados) - Cumprimento de padrões de investimento (controlo de qualidade)
Económica	<ul style="list-style-type: none"> - Orçamento - Programas de Estabilidade e Crescimento - Orçamentos Verdes - PIP 		<ul style="list-style-type: none"> - Atribuição de preços a recursos, energia e serviços - Preços dos produtos - Recuperação de custo total
Fiscal/ Financeira	<ul style="list-style-type: none"> - Impostos em geral - Impostos verdes - Subsídios - Incentivos Fiscais - Incentivos ao Desenvolvimento Regional (regiões atrasadas) - Empréstimos e fundos verdes - Iniciativa LIFE 		<ul style="list-style-type: none"> - Cobranças ambientais (taxas de energia e recursos, etc.)
Física	<ul style="list-style-type: none"> - RTE Nacionais - Trabalhos Nacionais de Infra-estruturas 	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhos Regionais de infra-estruturas - Florestação, 	

		reflorestação, etc.	
Técnica	- Códigos de boas práticas agrícolas		- PCIP & contabilidade
Comunicativa	- Indicadores sectoriais - Indicadores de Integração Política - Divulgação Ambiental	- Indicadores Sectoriais - Divulgação Ambiental	- Esquema de prémio de Eco-etiquetagem - SGAA - Divulgação Ambiental
Educacional/ Sensibilização Treino/ Aconselhamento	- Programas de educação ambiental - Serviços de Extensão Agrícola	- Programas de educação ambiental - Serviços de Extensão Agrícola	
Infra-estrutura política	- Bases de dados e informação Nacionais	- Bases de dados e informação Regional	

Ao nível nacional e sub-nacional, deve ser dada prioridade ao funcionamento *apropriado* dos sistemas de planeamento, de modo a fornecer os quadros requeridos para a coordenação e síntese de todas as intervenções contempladas em assuntos de desenvolvimento espacial. Os **Planos Nacionais e Sub-Nacionais de Desenvolvimento Estratégico** deveriam tornar-se *planos estratégicos* essenciais, dotados de recursos humanos e financeiros adequados bem como de um aparelho administrativo para realizar esses objectivos. Deveriam adoptar sistemas espaciais de referência baseados na bacia hidrográfica. Deveriam guiar a definição de metas e integrar QSC, POR e POS, planos de gestão de bacia, Planos AL21, LEADER, Programas agro-ambientais, planos de desenvolvimento do turismo, planos florestais, planos de biodiversidade (preparados para satisfazer obrigações internacionais e da UE). Mais importantemente, deveriam incorporar as provisões dos PAN e assistir na sua implementação. Aos níveis sub-nacionais, o papel do planeamento do uso do solo deveria ser fortalecido de modo adequado. Visto que a integração efectiva pode ser atingida apenas ao nível local, os corpos de planeamento competentes devem providenciar a concepção e uso correcto (coordenado) de “conjuntos de instrumentos políticos” apropriados, impondo restrições espaciais e/ou prioridades onde for adequado.

Outra mudança institucional fundamental é o *estabelecimento de direitos de recurso para todos os recursos, claros, não ambíguos, transparentes e coordenados* porque constituem o *sine qua non* de gestão racional de recursos. Os sistemas existentes de direito de recursos – especialmente para recursos hídricos – devem ser revistos à luz das exigências contemporâneas, para uma gestão integrada de recursos e pressões de desenvolvimento

conflituosos. Várias disposições podem ser consideradas para assistir no estabelecimento de estruturas de gestão de recursos e instituições que assegurem a sustentabilidade do desenvolvimento, especialmente em regiões de um país, sensíveis e afectadas pela desertificação. Estas incluem Parcerias Público-Privadas (PPP), acordos voluntários, pactos de desenvolvimento, transferência de direitos de desenvolvimento, direitos de propriedade transaccionáveis e comércio de emissões.



Figura 15. Albufeira, Sueste de Creta (Ierapetra), Grécia



Figura 16. Área turística perto de Siteia (abandonada), Creta, Grécia



Figura 17. Complexo hoteleiro abandonado, perto de Siteia, Creta, Grécia



Figura 18. Local proposto para complexo de golfe (Cavo Sidero), Nordeste de Creta, Grécia

A abordagem detalhada / integrada

A abordagem detalhada / integrada procura sintetizar, integrar vertical e horizontalmente e coordenar políticas relevantes para promover o desenvolvimento sustentável dos recursos da terra em áreas afectadas pela desertificação e outras. O principal argumento a suportar esta abordagem resulta da complexidade do fenómeno que torna o uso de uma política específica ou concepção de uma política unitária específica inviável e previsivelmente ineficaz. Simultaneamente, é impossível ignorar a reserva de políticas existentes e a estrutura dos sistemas de elaboração de políticas prevalentes. As combinações adequadas “*acrescentam valor*” às políticas existentes, atingem sinergias, evitam duplicação do esforço, e facilitam a implementação eficaz dos PAN, que estão ligados de várias formas a políticas da UE e podem, em última instância, ajudar a endereçar o problema.

A integração de políticas pode variar entre disposições laças e simples a apertadas e reguladas entre domínios políticos. O desenvolvimento de um

Quadro de Apoio à Política de Desertificação (QAPD), ao nível da UE e Nacional, pode assistir na tomada de decisões políticas que se suportam mutuamente e que não são conflituosas. Além disso, responderá ao pedido da CNUCD para as partes signatárias providenciarem um ambiente que habilita a implementação da Convenção. A escolha, adequação, viabilidade e efectividade das suas múltiplas variantes depende do contexto político e sociocultural prevalecente. O seu ponto de partida essencial é que todas as políticas adoptem princípios comuns, *partilhados*, que forneçam a base para o desenvolvimento de significados partilhados, posturas comuns, predisposição e abordagens à resolução de problemas políticos; combater a desertificação no caso presente.



Figura 19. Sueste de Creta (Lassithi), Grécia

Características seleccionadas do QAPD

- O QAPD deve considerar o reportório de políticas da UE (e nacionais para a versão dos EM) que é relevante no combate à desertificação; deve ser dada prioridade aos recursos hídricos e políticas do solo; ao nível nacional, as políticas espaciais, de turismo e desenvolvimento devem obter peso.
- A Rede de Política de Desertificação deve ser identificada; isto incluirá todos os actores, formais e informais, de todos os níveis espaciais / organizacionais, que participam na formulação e implementação das políticas escolhidas e devem cartografar e registar as suas relações formais e informais.
- A concepção do QAPD deve incluir os seguintes elementos:
 1. Organização chefe e estrutura administrativa;
 2. Base legal e forma institucional;
 3. Nível especial de referência e sistema de classificação espacial;

4. Quadro e referência temporal;
 5. Relatório de políticas consideradas e alternativas de integração de políticas;
 6. A Rede de Política de Desertificação (RPD);
 7. Abordagem de concepção e princípios;
 8. Processos de tomada de decisão e mecanismos de implementação;
 9. Base de informação e sistema de controlo;
 10. Cenários futuros de mudança ambiental e socioeconómica.
- Por ultimo, os instrumentos políticos apresentados nas Tabelas 4 e 5, e muitos mais sugeridos na literatura, devem ser adequadamente sintetizados para harmonizar os objectos da política, melhorar a comunicação e cooperação entre actores, facilitar a compatibilidade dos seus objectivos e coordenar as estruturas e procedimentos das políticas incluídas no QAPD.

LEITURA E RECURSOS ADICIONAIS

- Anderson, J. E. (1984) *Public Policy-Making*. 3rd edition. New York: Holt, Reinhart and Winston.
- Briassoulis, H. (2005) *Policy Integration for Complex Environmental Problems: The Example of Mediterranean Desertification*. Ashgate, London.
- CEC (1998), *Partnership for Integration. A Strategy for Integrating Environment into EU Policies*, Cardiff, June 1998, Communication from the Commission to the European Council, COM(98) 333, CEC, Brussels.
- CEC (2000), *Bringing our needs and responsibilities together - Integrating environmental issues with economic policy*, Communication from the Commission to the European Council, COM (2000) 576 final, CEC, Brussels.
- CEC (2004), *Integrating environmental considerations into other policy areas- a stocktaking of the Cardiff process*, Commission Working Document, COM (2004)394 final, Brussels.
- IDGEC (1999) *Science Plan. Institutional Dimensions of Global Environmental Change* (<http://www.dartmouth.edu/~idgec/>)
- Johnson, P.M., Maynard, K. and M. Paquin (2006) *Governing Global Desertification; Linking Environmental Degradation, Poverty and Participation*. Ashgate, London.

Lenschow, A. (ed.) (2002a), *Environmental Policy Integration: Greening sectoral Policies in Europe*, Earthscan, London.

MEDACTION, (2004a), *Module 4: Design of a Desertification Policy Support Framework*, Deliverables 33&34, European Commission, DG-XII, Contract No. ENVK2-CT-2000-00085, (www.icis.nl/medaction).

MEDACTION, (2004b), *Module 4: Design of a Desertification Policy Support Framework*, Deliverables 36, European Commission, DG-XII, Contract No. ENVK2-CT-2000-00085, (www.icis.nl/medaction).

MEDALUS III (1998) *Mediterranean Desertification and Land use*. Final Report to the European Commission. Contract numbers ENV4-CT95-0115/0118/0119/0121

Meyer, W.B. and B.L. Turner, II, eds. (1994) *Changes in Land Use and Land Cover: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Reynolds, J.F. and Stafford-Smith, M. (2002a), *Global Desertification: Do Humans Cause Deserts?*, Dahlem University Press, Berlin.

Turner, B.L. II, D. Skole, S. Sanderson, G. Fischer, L. Fresco, and R. Leemans (1995) *Land-Use and Land-Cover Change; Science/Research Plan*. IGBP Report No.35, HDP Report No.7. IGBP and HDP, Stockholm and Geneva.

UNCCD (1994), *United Nations Convention to Combat Desertification and Drought* (www.unccd.int)

Wilson, G.A. and M. Juntti (2005) *Unravelling Desertification: Policies and Actor Networks in Southern Europe*. Wageningen Academic Publishers, Wageningen, The Netherlands.

ACRÓNIMOS

AAE	Avaliação Ambiental Estratégica
AIA	Avaliação de Impacto Ambiental
AIR	Avaliação de Impacto Regulamentar
CNUCD	Convenção das Nações Unidas para Combate à Desertificação
DQEA	Directiva Quadro Europeia da Água
EM	Estados Membros
FC	Fundo de Coesão
FE	Fundo Estrutural
PAC	Política Agrícola Comum
PAN	Programa de Acção Nacional (para combater a desertificação)

PCIP	Prevenção e Controlo Integrado da Poluição	QNER	Quadro Nacional Estratégico de Referência
PCT	Política Comum de Transportes	QSC	Quadro de Suporte Comunitário
PIP	Programa de Investimento Público	RTE	Rede Transeuropeia
POR	Programa Operacional Regional	SGAA	Sistema de Gestão e Auditoria Ambiental
POS	Programa Operacional Sectorial		
PPP	Parceria Pública Privada	UE	União Europeia