

# **A DESERTIFICAÇÃO E A ORDEM AMBIENTAL INTERNACIONAL: REPERCUSSÕES JURÍDICAS PARA O BRASIL**

THE DESERTIFICATION AND THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL  
ORDER: LEGAL REPERCUSSIONS TO BRAZIL

**Livia Gaigher Bósio Campello\***

## **RESUMO**

A partir do reconhecimento mundial do problema da desertificação, vários documentos internacionais foram elaborados, com ênfase ao combate desse fenômeno, tais como: o “Plano das Nações Unidas de Combate à Desertificação”, a “Agenda 21” e a “Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados pela Seca e/ou Desertificação, particularmente na África”. No Brasil, tendo em vista a observação de que a desertificação de fato atinge, principalmente, a Região Nordeste, o governo brasileiro ratificou a convenção internacional e, conforme a orientação dada nesse acordo, preparou a sua própria Política Nacional de Controle da Desertificação. Nesse documento observa-se como “Marcos Referenciais para uma Política Nacional de Controle da Desertificação”, o Capítulo 12 da “Agenda 21”, vez que traz diretrizes específicas para o enfrentamento do problema, e a “Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e à Seca”, que enfatizou a necessidade de se tomarem medidas nacionais, regionais e locais para combater o fenômeno. Assim, a presente pesquisa tem por fim a análise desta degradação ambiental, demonstrando a sua evolução no ordenamento jurídico internacional e as repercussões para o direito interno brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** DESERTIFICAÇÃO - PLANO DAS NAÇÕES UNIDAS DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO - AGENDA 21 - CONVENÇÃO INTERNACIONAL DE COMBATE À DESERTIFICAÇÃO NOS PAÍSES AFETADOS PELA SECA E/OU DESERTIFICAÇÃO - PARTICULARMENTE NA ÁFRICA - POLÍTICA NACIONAL DE CONTROLE DA DESERTIFICAÇÃO.

---

\* Mestre em Políticas Públicas e Processo pela Faculdade de Direito de Campos e Professora da graduação nas disciplinas de Direito Internacional Público, Sociologia Jurídica e Metodologia da Pesquisa Científica. E-mail: liviagaigher@yahoo.com.br

## **ABSTRACT**

Having the known environmental degradation phenomenon as an important issue that concerns the whole world, many international moves have been developed by emphasizing the mentioned problem, as the following listed ones: The United Nations Convention to Combat Desertification, The Earth Charter and The Plan of Action to Combat Desertification in the countries affected by desertification, most of them in Africa. In Brazil, since desertification has focused its roots in the northeast region of the country, the government has ratified an international agreement through which developed its own National Desertification Control Policy. Document in which it's possible to visualize as essential points the chapter 12 of The Earth Charter and The United Nations Convention to Combating Desertification, successively by empathizing the specific draw lines of the problem and by reaffirming the need of having national, regional and local steps forward to combating the degradation phenomenon. In that way the present study tries to make a great analysis upon the environmental degradation by showing its evolution in the international law and its reflexes in the Brazilian law.

**KEYWORDS:** DESERTIFICATION - UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION - EARTH CHARTER - PLAN OF ACTION TO COMBAT DESERTIFICATION IN THE COUNTRIES AFFECTED BY DESERTIFICATION - MOST OF THEM IN AFRICA - NATIONAL DESERTIFICATION CONTROL POLICY.

## **Introdução**

O problema da desertificação foi abordado, preliminarmente, pelo “Plano das Nações Unidas de Combate à Desertificação” e, em seguida, pela “Agenda 21”. Contudo, vale ressaltar que, após a constatação, em 1991, pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA –, de que a aplicação de recursos e a reversão dos processos de desertificação, em nível global, haviam sido bastante modestos, verificou-se a necessidade de se elaborar um acordo específico sobre o tema, até mesmo, no intuito de obrigar os países Partes a efetivamente realizarem os compromissos nele prescritos. Assim, foi firmada a “Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados pela Seca e/ou Desertificação, particularmente na África”, que entrou em vigor em 17 de junho de 1994.

No Brasil, em congruência com as definições apresentadas pela convenção, as Áreas Suscetíveis à Desertificação – ASD's - concentram-se, em sua maior parte, na região Nordeste, onde predominam os espaços semi-áridos e subúmidos secos. Ao lado

dessas áreas, também existem outras, de igual forma, afetadas pelas secas, localizadas, porém, nas regiões adjacentes ao Nordeste, especificamente, nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Desse modo, a referida convenção foi assinada pelo governo brasileiro em 15 de outubro de 1994, em Paris. O documento foi submetido ao Congresso Nacional que o aprovou pelo Decreto Legislativo nº 28, de 12 de junho de 1997. Seguidamente, o governo brasileiro depositou o Instrumento de Ratificação da “Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África”, em 25 de junho de 1997, passando a mesma a vigorar, para o Brasil, em 24 de setembro de 1997.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA -, conforme as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei nº 6.938/81 e pelo Decreto regulamentador nº 99.274, de 06 de junho de 1990, aprovou em 22 de dezembro de 1997, na 49ª Reunião Ordinária do Plenário, através da Resolução nº 238, a Política Nacional de Controle da Desertificação.

A partir da preocupação mundial com a desertificação, explicitada em diversos documentos jurídicos internacionais que dão ênfase à prevenção e ao combate desse fenômeno ambiental, e das medidas tomadas pelo Brasil, com base em tais instrumentos, esse estudo pretende revelar o tratamento internacional da questão e como o Brasil incorporou as exigências das normas internacionais em sua Política Nacional de Controle da Desertificação.

## **1. I Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação**

Antes de analisar alguns dos prescritos elaborados após a I Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação, seria útil mencionar o processo pelo qual foram criados.

A Assembléia Geral resolveu, através da Resolução 3337, XXIX, de 17 de dezembro de 1974, delegar a responsabilidade de preparar o encontro ao diretor executivo da *United Nations Environment Programme* – UNEP -, na época, Mostafa

Kamal Tolba, que reuniu um grupo formando o Secretariado da Conferência da ONU sobre Desertificação.<sup>1</sup>

Nas palavras de Mostafa K. Tolba<sup>2</sup>: “Tem sido prática das Nações Unidas, ao preparar a documentação para as conferências mundiais, encomendar uma série de textos, cada um dos quais respeitante a um aspecto do tema geral em causa”. Portanto, a recomendação era de que todo conhecimento disponível sobre desertificação fosse inteiramente disponibilizado. Nesse intuito, o referido diretor executivo extraiu extensivamente os recursos da comunidade científica mundial.

Quatro grupos de revisão da comissão, financiados pelo programa de desenvolvimento da ONU, observaram a relação existente entre a desertificação e clima, desertificação e mudança ecológica, desertificação e tecnologia e, por fim, desertificação e a sociedade.<sup>3</sup>

Mostafa K. Tolba<sup>4</sup> exprime que “ao procurar cumprir esta directiva, deparou-se ao Secretariado uma situação curiosa”. Notou-se que as causas da desertificação já eram conhecidas, assim como as técnicas para impedir o avanço do processo. Todavia, “todo este saber estava fragmentado entre uma grande variedade de outras disciplinas: climatologia, agronomia, pecuária, ciência veterinária, geografia, ecologia, biologia”.

Inferese que a visão do fenómeno não foi apresentada tendo em vista um cenário global, mas sim baseada nos processos reais de desertificação constatados em cada país. Desse modo, foi preparado um dossiê que serviu como o principal documento direccionado aos delegados da Conferência, ressaltando o tema em quatro assuntos: clima, mudança ecológica, tecnologia e aspectos sociais.

Emergiu, de todo esse trabalho de perícia, um retrato fascinante da relação fluida entre a humanidade e a biosfera, ficando evidente que a desertificação não era um problema só de alguns países.

---

<sup>1</sup>GOVERNING COUNCIL. 30 (III) *Implementation of General Assembly resolution 3337 (XXIX)*. In: *International co-operation to combat desertification*. Disponível em <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=93&ArticleID=1381&1=en>>. Acesso em 11 de janeiro de 2006.

<sup>2</sup>\_\_\_\_\_. Desertificação: Uma visão global. In: *Desertificação: causas e conseqüências*. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1992.

<sup>3</sup>UNITES NATIONS CONFERENCE ON DESERTIFICATION (UNCOD). *Round-up, plan of action and resolutions*. New York: United Nations. 1978. Disponível em: <<http://www.ciesin.org/docs/002-478/002-478.html>>. Acesso em 16 de março de 2006.

<sup>4</sup>\_\_\_\_\_. Desertificação: Uma visão global. In: *Desertificação: causas e conseqüências*. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1992.

Com base em dados climáticos, enfatizou-se que mais de 1/3 (um terço) da superfície da Terra é caracterizado por deserto ou semideserto, mais ainda, 15% (quinze por cento) da população mundial vivem nessas áreas.<sup>5</sup>

Também foi destacado que cerca de 30 milhões de quilômetros quadrados, correspondendo a 19% da superfície terrestre, estão ameaçados pelo processo de desertificação, sendo que essa área está distribuída entre mais de 2/3 (dois terços) da totalidade de países do mundo.<sup>6</sup>

Finalmente, cerca de 500 delegados de 94 países reuniram-se em Nairóbi, capital do Kenya, África, de 29 de agosto a 09 de setembro de 1977, para discutir os problemas da desertificação e elaborar o Plano de Ação para o Combate à Desertificação.<sup>7</sup>

## **2. O plano de ação das Nações Unidas para combater a desertificação (PACD)**

O Plano de Ação para Combater à Desertificação – PACD - foi promovido na ocasião da I Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação. O objetivo imediato desse Programa é impedir o avanço do processo de desertificação e, quanto às terras degradadas, se possível, recuperá-las para o uso produtivo. Já o objetivo final é garantir a sustentabilidade, dentro dos limites ecológicos, das terras áridas, semi-áridas e subúmidas, entre outras que se apresentarem vulneráveis ao processo de desertificação, no intuito de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

Em suma, a orientação que se dá é pela promoção de uma campanha que direcione seus esforços para priorizar o desenvolvimento, a provisão das necessidades básicas humanas e a produtividade sustentada.

O plano em tela alerta para a relação de interdependência entre o desenvolvimento, população afetada, tecnologia e produtividade biológica. Diante das aspirações expressas pelas Nações Unidas em sua carta patente<sup>8</sup>, no sentido de melhorar a qualidade de vida e prover as necessidades básicas de todos os povos, todas essas etapas devem estar presentes nos esforços dos governos para combater a desertificação.

---

<sup>5</sup> UNITES NATIONS CONFERENCE ON DESERTIFICATION (UNCOD). *Round-up, plan of action and resolutions*. New York: United Nations. 1978. Disponível em: <<http://www.ciesin.org/docs/002-478/002-478.html>>. Acesso em 16 de março de 2006.

<sup>6</sup> *Id. Ibid.*

<sup>7</sup> *Id. Ibid.*

<sup>8</sup> NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945*. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em 16 de março de 2006.

Aspecto relevante, apresentado pelo PACD, é a confirmação de que as causas da desertificação variam entre as regiões do mundo afetadas, devido às diferenças em suas características ecológicas e suas estruturas sociais e econômicas. Por isso, cada região pode requerer uma aproximação distintiva em relação aos problemas da desertificação. Nesse intuito, o PACD assinalou que a gerência de recursos naturais requer o uso de métodos específicos para combater a desertificação, enfatizando que a determinação real das prioridades será dada às políticas e planos nacionais.

Também se reconhece, no plano de ação da ONU, que os países já afetados, ou com probabilidade de serem afetados pela desertificação, estão em estágios diferentes, concernente à apreciação dos problemas causados pelo fenômeno e à habilidade em lidar com eles. Então, tais Estados deverão igualmente seguir uma determinada seqüência em seus esforços para combatê-la. Preliminarmente, define-se a magnitude do impacto do problema e, em seguida, são elaborados e implementados programas com base no que foi esboçado pelo plano da ONU. Vale dizer que nos Estados onde os programas já foram implementados, deverá ser feito o monitoramento do seu progresso, bem como a avaliação de sua utilidade para fins de repasse das informações à comunidade internacional.

Importante recomendação específica é a introdução de uma gestão do solo aperfeiçoada e eficaz nas áreas sujeitas à desertificação. Nos termos do PACD, essa boa gestão envolve uma larga escala de medidas sociais, econômicas, institucionais, técnicas e legislativas. Para tanto, orienta-se que, nas áreas afetadas ou vulneráveis, a gestão e planejamento do uso do solo sejam baseados em métodos ecologicamente saudáveis e introduzidos em conformidade com a equidade social.

### **3. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Agenda 21 e o problema da desertificação**

Em dezembro de 1989, a Assembléia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 44/228 determinando a realização, até 1992, de uma “Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento” que pudesse avaliar como os países haviam promovido a proteção ambiental desde a Conferência de Estocolmo de 1972.

Na sessão que aprovou essa resolução, o Brasil ofereceu-se para sediar o encontro em 1992. Sobre esse fato, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva<sup>9</sup> acrescenta que: “Numa fase inicial causou espécie o fato de o Brasil haver-se candidatado a sediar a Conferência, pretensão esta também manifestada pela Suécia. Os motivos da candidatura podem ser resumidos a dois: provar aos demais países que o Brasil participa das preocupações ecológicas; e aproveitar a oportunidade para mobilizar no Brasil a opinião pública em todos os níveis da administração, federal, estadual e municipal, a fim de criar uma consciência ecológica”.

Logo, a “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento” – CNUMAD - ficou conhecida como “Cúpula da Terra” (*Earth Summit*), e marcou-se sua realização para o mês de junho de 1992, de maneira a coincidir com o Dia do Meio Ambiente (05 de junho).

Dentre os objetivos principais dessa Conferência, destacam-se os seguintes: a) examinar a situação ambiental mundial desde 1972 e suas relações com o estilo de desenvolvimento vigente; b) estabelecer mecanismos de transferência de tecnologias não poluentes aos países subdesenvolvidos; c) examinar estratégias nacionais e internacionais para incorporação de critérios ambientais ao processo de desenvolvimento; d) estabelecer um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos emergenciais; e) reavaliar o sistema de organismos da ONU, eventualmente criando novas instituições para implementar as decisões da conferência.<sup>10</sup>

A inédita Agenda 21, dentre os acordos assinados na Conferência do Rio-92, tem particular importância por representar um consenso mundial e um compromisso político de alto nível, mais ainda, por constituir o primeiro esforço de sistematização de um amplo programa de ação de transição para o desenvolvimento sustentável.

Os programas de manejo de ecossistemas frágeis, com foco na luta contra a desertificação e a seca, estão presentes na II Seção e correspondem ao capítulo 12 da Agenda 21, no qual se assenta o conceito de desertificação como sendo “a degradação do solo em áreas áridas, semi-áridas e subúmidas secas, resultante de diversos fatores, inclusive de variações climáticas e de atividades humanas”.

---

<sup>9</sup>SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Direito Ambiental Internacional: *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Thex editora, 1995. p. 35.

<sup>10</sup>FELDMANN, Fabio. *Entendendo o meio ambiente*. São Paulo: SMA. 1997. p. 16.

Assim, o foco dos programas que seguem é dado às áreas áridas, semi-áridas e subúmidas secas, com prioridade à implementação de: medidas preventivas nas áreas ainda não afetadas ou apenas levemente afetadas pela desertificação; medidas corretivas para sustentar a produtividade de terras moderadamente desertificadas; e medidas regeneradoras para recuperar terras secas seriamente ou muito seriamente desertificadas. Daí infere-se a preocupação mundial tanto em relação às terras degradadas quanto às consideradas suscetíveis ao processo de desertificação.

#### **4. A Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África**

Ainda durante a Conferência Rio-92, vários países com problemas de desertificação propuseram à Assembléia Geral que aprovasse a negociação de uma Convenção Internacional sobre o tema da desertificação. Por conta disso, a Assembléia Geral, através da resolução nº 47/188, aprovou a negociação da Convenção, que foi realizada a partir de janeiro de 1993 e finalizada em Paris, em 17 de junho de 1994, data que se transformou no “Dia Mundial da Luta contra a Desertificação”.<sup>11</sup>

A “Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação” (UNCCD) traz uma nova expectativa para aqueles que empreendem seus esforços no combate a esse problema.

Tal instrumento internacional entrou em vigor a partir de 26 de dezembro 1996, três meses depois que o quinquagésimo país a ratificou. Até setembro de 2005, 190 países e a União Européia tinham-na ratificado.<sup>12</sup>

Pelo Brasil, a “Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação” foi assinada em 15 de outubro de 1994, em Paris. Em seguida, o documento foi submetido ao Congresso Nacional que o aprovou pelo Decreto Legislativo nº 28, de 12 de junho de 1997. O governo brasileiro depositou o Instrumento de Ratificação da “Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, Particularmente na África”, em 25 de junho de 1997, passando a mesma a vigorar, para o Brasil, em 24 de setembro de

---

<sup>11</sup>MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Secretaria dos Recursos Hídricos). *Desertificação: III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas*.

<sup>12</sup>SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION. *Fact Sheets on UNCCD*. Last revised September 2005. Publicado em: <<http://www.unccd.int/>>. Acesso em 18 de janeiro de 2006.

1997. Finalmente, o Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998, promulgou a Convenção, que foi apensada ao mesmo, devendo, portanto, ser cumprido em todos os seus termos.

#### **4.1. Os programas de ação: NAP's, RAP's e SRAP's**

A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação será implementada pelos programas de ação em nível nacional (NAP), regional (RAP) e sub-regional (SRAP).

Assim, as Partes da Convenção devem consultar os seus respectivos programas de ação para que possam realizar uma gestão mais integrada e participativa sobre os recursos naturais das terras secas.

Tem havido, por parte dos países, um esforço significativo no intuito de criar um programa sistematizado. Nesse ponto, a solidariedade internacional tem contribuído bastante para o início de projetos com o compartilhamento das políticas sedimentadas. Isso ocorre de maneira eficaz, mas não completamente, pois os programas, obviamente, necessitam ainda de adaptação às circunstâncias regionais particulares.

Até agosto de 2005, 77 NAP's já haviam sido preparadas e adotadas. Não custa enfatizar que a Convenção traz em seus anexos algumas exigências específicas de implementação para a África, Ásia, América Latina e Caribe, norte do Mediterrâneo e leste europeu.

Os programas são considerados referências para um processo em andamento que consiste em planos de redução da pobreza e desenvolvimento sustentável das áreas áridas. Assim, das linhas da Convenção, especificamente do artigo 10, apreende-se que os esforços em combater a desertificação devem ser inteiramente integrados com outros programas de desenvolvimento. A inversão da degradação da terra está ligada à diminuição da pobreza, pois ambas as ações envolvem segurança alimentar, educação, treinamento e reforço da capacidade de comunidades locais, assim como mobilização das ONG's.

Mais ainda, sugere-se o desenvolvimento de projetos que viabilizem formas alternativas de subsistência suscetíveis de gerar rendimentos nas zonas mais vulneráveis à seca. Nesse sentido, os programas também devem esboçar estratégias em longo prazo,

além de serem formulados com a participação ativa de comunidades locais. O processo participativo permite que governos possam coordenar e administrar seus recursos mais eficazmente, dirigindo-se às causas sócio-econômicas subjacentes da desertificação. Essas aproximações, por sua vez, dão particular atenção às medidas preventivas e incentivam um comprometimento com práticas sustentáveis. Assim, os programas devem-se mostrar suficientemente flexíveis em acomodar novas iniciativas e adaptações locais, especialmente quando as circunstâncias variam.

Ainda no que tange aos objetivos dos programas de ação nacionais, vê-se que dependem imediatamente da identificação dos fatores que contribuem para a desertificação e das medidas de ordem prática necessárias ao seu combate e à mitigação dos efeitos da seca. Sabendo-se que a desertificação pode se dar a partir de vários fatores, que variam conforme a região cumpre às Partes da Convenção “reforçar a capacidade de cada país na área de climatologia, meteorologia e hidrologia e os meios para construir um sistema de alerta rápido em caso de seca”.

Similarmente, porque a desertificação afeta e é afetada por outros interesses ambientais, tais como a perda da diversidade biológica e mudança do clima, as NAP's necessitam promover sinergias com programas que tratam de tais questões. Desse modo, as Partes têm sugerido a realização de oficinas envolvendo pontos focais das três Convenções, a fim de facilitar a execução de trabalhos em conjunto.

Paralelamente aos programas nacionais, o artigo 11 da Convenção vigente estabelece que programas de ação regionais (RAP's) e sub-regionais (SRAP's) podem ser implementados com o intuito de reforçá-los, sendo que tais programas devem respeitar as disposições previstas no artigo 10, que rege os programas nacionais. Até agosto de 2005, 03 programas regionais e 09 sub-regionais já haviam sido lançados.

#### **4.2. Desertificação e desenvolvimento participativo (*bottom-up approach*)**

A “Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação” enfatiza a forte aproximação das comunidades locais aos processos de tomada de decisão.

Sabendo-se que, tradicionalmente, as comunidades locais foram participantes relativamente passivos em relação aos projetos de desenvolvimento da ONU, a referida Convenção as trata como atores de inigualável importância no combate à desertificação.

As comunidades locais e seus líderes, assim como as organizações não governamentais deverão trabalhar em conjunto na formulação e execução dos programas de ação. Para tanto, os governos devem promover campanhas de conscientização, especialmente em relação aos termos propostos pela Convenção.

Em geral, os peritos do governo iniciam os projetos, definindo imediatamente, sem consulta, os seus objetivos e as atividades necessárias. Às vezes, visitam as comunidades locais para publicizar seus planos, formulando, assim, um convite para participação dessas comunidades na execução dos seus projetos. No entanto, a Convenção trouxe uma proposta distinta, de baixo para cima, na qual os programas para combater a desertificação devem originar-se em nível local. Isso posto, as comunidades diretamente afetadas devem participar de todas as iniciativas para deter ou prevenir a evolução do problema.

A iniciativa de projetos, compartilhada com a comunidade local, é a chave para a sustentabilidade, porque quando os peritos cultores dos programas se retiram da comunidade, é ela quem deve fazer com que os projetos sobrevivam. Além disso, quem está de fora não tem a mesma capacidade de identificar as prioridades locais.

As comunidades locais possuem uma valiosa experiência e compreensão do seu próprio ambiente, sendo que, se os projetos de uso da terra, bem como de outros recursos naturais forem elaborados sem a sua participação, correrão o risco de se tornarem ineficientes.

O desenvolvimento participativo posto na Convenção, reconhece os direitos das populações afetadas sobre os seus recursos naturais. Entretanto, ainda se pergunta: Quem de fato, são atores do desenvolvimento participativo? Os participantes ativos devem ser os envolvidos diretamente na gerência e uso dos recursos naturais. No caso da desertificação, os pequenos fazendeiros e pastores estão mais intimamente em contato com a terra. Todavia, há que contar também com a contribuição dos líderes locais, tidos como representantes da comunidade, das autoridades regionais ou municipais, dos peritos técnicos, das ONG's, entre outros.

É importante frisar que, depois de planejado o programa de combate, pelos participantes ativos, deverão ser promovidas reuniões com o fim de avaliar o seu progresso. Mais uma vez, a participação de todos, por meio de consulta, é fundamental para apreciar o resultado obtido, como também, para confabular as etapas seguintes.

Nesse ponto, convém reforçar que pode ser muito útil a delegação da tomada de decisão, descentralizando-a da autoridade central ou federal para as autoridades regionais, ou, até mesmo, locais.

Finalmente, para que seja alcançada a participação local, capacitada para a elaboração dos programas, é essencial que haja uma campanha de conscientização forte sobre o que está disposto na Convenção. As ONG's podem exercer um papel fundamental na campanha de capacitação para o planejamento das populações locais.

## **5. A Política Nacional de Controle da Desertificação: o Brasil e as suas respectivas Áreas Suscetíveis à Desertificação – ASD's**

Em congruência com as definições apresentadas pela “Convenção de Combate à Desertificação”, as Áreas Suscetíveis à Desertificação – ASD's - concentram-se, em sua maior parte, no Nordeste brasileiro, onde predominam os espaços semi-áridos e subúmidos secos. Ao lado dessas áreas, também existem outras, de igual forma, afetadas pelos fenômenos das secas, localizadas, porém, nas regiões adjacentes ao Nordeste, especificamente, nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo.

Nos dados apresentados pelo Sumário Executivo do PAN (Brasil) - Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, em conjunto, as ASD's representam 1.338.076 quilômetros quadrados, ou 15,72% do território brasileiro, abrigando uma população de mais de 31,6 milhões de habitantes, isso corresponde a 18,65% da população do país.<sup>13</sup>

Acrescente-se aos processos de desertificação ocorridos nessas áreas que: “De maneira bem sumária, pode-se assinalar que sobre uma variada gama de unidades geoambientais, em sua maioria bastante vulneráveis à ação humana, ocorre uma uniforme e inadequada distribuição fundiária, aliada a uma expansão urbana desordenada, sobre as quais incidem, também uniformemente, a destruição da cobertura vegetal, o manejo inadequado de recursos florestais, o uso de práticas agrícolas e pecuárias inapropriadas e os efeitos socioeconômicos da variabilidade climática”.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SRH). *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca: PAN – Brasil*. Brasília: MMA e Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. 2004. p. xxiv.

<sup>14</sup> *Id. Ibid.*, p. xxiv.

Como resultados estampados desse fenômeno no Brasil, têm-se a ampliação das mazelas sociais e a redução da capacidade produtiva, que, de certa maneira, faz com que as ASD's “apresentem, apesar das pressões antrópicas, um quadro de baixo dinamismo ou estagnação da atividade econômica”.<sup>15</sup>

Nos espaços semi-áridos do Brasil, o fenômeno da desertificação foi identificado cientificamente a partir de 1970. Na ocasião, João Vasconcelos Sobrinho<sup>16</sup> publicou um estudo pioneiro explicando que estava a se formar “um grande deserto com todas as características ecológicas que conduziram à formação dos grandes desertos hoje existentes em outras regiões do mundo”. O autor informou que se tratava de um “deserto atípico, diferenciado do típico deserto saariano, pela incidência de precipitações e natureza do solo, mas com as mesmas implicações de inabitabilidade”.

No Nordeste, as áreas mais afetadas pelas secas, reconhecidas oficialmente, foram delimitadas em 1936 sob a denominação de “Polígono das Secas”, conforme a Lei 175, de 1º de janeiro de 1936. Importante ressaltar que, naquela época, a área do referido Polígono compreendia uma superfície de 672.281.098 quilômetros quadrados. Essa delimitação espacial perdurou até 1989.<sup>17</sup>

A figura do “Polígono das Secas” foi substituída pela “Região Semi-Árida do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE”, em conformidade com a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989<sup>18</sup>. Desde então, a Região Semi-Árida do FNE representa a área de atuação da “Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE”.

Em 2000, a superfície compreendida como Região Semi-Árida do FNE correspondia a 895.254,40 quilômetros quadrados, sendo integrada por 1.031 municípios. Nessa área, viviam 19.326.007 habitantes, desse total, 56,5 % habitavam em áreas urbanas e 43,5%, em áreas rurais.

Com efeito, as ações do PAN (Brasil) se inserem nas regiões climaticamente caracterizadas por semi-áridas e subúmidas secas. Saliente-se, portanto, que os estados

---

<sup>15</sup> *Id. Ibid.*, p. xxiv.

<sup>16</sup> VASCONCELOS SOBRINHO, João. *O deserto brasileiro*. Recife: UFPE/ Imprensa Universitária. 1974. p. 07.

<sup>17</sup> MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SRH). *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca: PAN – Brasil*. Brasília: MMA e Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração, 2004. p. 09.

<sup>18</sup> BRASIL. Lei 7.827 de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 27.03.2006.

abrangidos pelo Programa são: Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e norte de Minas Gerais.

Convém mencionar que, em 1983, João Vasconcelos Sobrinho<sup>19</sup> observou, como evidência da desertificação nos solos nordestinos, o aparecimento de determinadas manchas que, por sua vez: [...] “apresentam-se descarnadas, como espécies de erupções epidérmicas. São áreas de solos rasos, quase que reduzidas ao afloramento rochoso, sem capacidade de retenção de água, pois, cessadas as chuvas, elas ficam imediatamente desidratadas. Os solos dessas áreas também apresentam deficiências em matéria de nutrientes, que contribuem para potencializar sua vocação para a desertificação”.

Portanto, com base na ocorrência dessas manchas, Vasconcelos Sobrinho apontou a existência de “Núcleos de Desertificação”, sendo locais onde, mesmo em períodos de chuva, a vegetação pouco ou não se recupera.<sup>20</sup>

Com a contribuição de Sobrinho, foi possível identificar as áreas mais atingidas pelo fenômeno, como áreas-piloto. Nesse seguimento, a partir de 1990, o “Núcleo Desert”, da Universidade Federal do Piauí – UFPI -, produziu novos estudos nessas áreas com vistas à Conferência Internacional e Seminário Latino-Americano da Desertificação – CONSLAD.<sup>21</sup>

Entre março e novembro de 1996, foram feitas visitas de campo em quatro áreas, dentre as destacadas como áreas-piloto, para investigação sobre a desertificação no semi-árido brasileiro. Desse fato, constatou-se que a principal causa para a intensa degradação dessas áreas foi a substituição da caatinga pela agricultura e pecuária, bem como pela mineração, extração de argila de solos aluviais e retirada de madeira para lenha. Desde então, tais áreas foram identificadas como de “alto risco à desertificação” ou “núcleos desertificados”, a saber: Gilbués, Irauçuba, Seridó e Cabrobó.

## **9. Resolução CONAMA n° 238 de 22 de dezembro de 1997**

---

<sup>19</sup>VASCONCELOS SOBRINHO, João. *Processos de desertificação no Nordeste do Brasil: sua gênese e sua contenção*. Recife: Sudene. 1983. p. 25-26.

<sup>20</sup>*Id. Ibid.*, p. 25-26.

<sup>21</sup> Vale aditar que, nos termos do PAN (Brasil): “Este foi um momento importante do ponto de vista político e de inserção do bloco da América Latina na CCD, pois havia certo grau de dificuldade em se englobar outras áreas do planeta, além das áreas do continente africano. Esta situação abriu novas perspectivas para que outras regiões, com base no Anexo da América Latina, formulassem e incluíssem seus próprios anexos, como foi o caso do norte do Mediterrâneo e da Ásia”.

O Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA -, conforme as atribuições que lhe foram conferidas pela Lei nº 6.938/81 e pelo Decreto regulamentador nº 99.274, de 06 de junho de 1990, aprovou em 22 de dezembro de 1997, na 49ª Reunião Ordinária do Plenário, através da Resolução nº 238, a Política Nacional de Controle da Desertificação.

Nesse documento, foram estipulados, como “Marcos Referenciais para uma Política Nacional de Controle da Desertificação”, o Capítulo 12 da Agenda 21, vez que traz diretrizes específicas para o enfrentamento do problema, e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e à Seca, que enfatizou a necessidade de se tomarem medidas para combater o problema, familiarizadas em programas de ação nacionais.

Como objetivos básicos da Política Nacional em análise, com a finalidade de alcançar o premente desenvolvimento sustentável nas regiões propensas à desertificação e à seca, incluem-se, entre outros: a formulação de “propostas de curto, médio e longo prazo para a prevenção e recuperação das áreas atualmente afetadas pela desertificação”; o empreendimento de “ações de prevenção da degradação ambiental nas áreas de transição entre o semi-árido, o subúmido e o úmido, com vistas à proteção de diferentes ecossistemas”; articulação da ação governamental, em todas as esferas do governo, aspirando à “implementação de ações locais de combate e controle da desertificação e dos efeitos da seca”; contribuição para o “fortalecimento do município”, para que sejam desenvolvidas estratégias locais de controle da desertificação; e, finalmente, contribuição para a articulação entre os órgãos do governo e os não governamentais, no intuito de buscar um “modelo de desenvolvimento econômico e social compatível com as necessidades de conservação dos recursos naturais e com a equidade social”.

Para a consecução dos objetivos acima citados, a Política Nacional de Controle da Desertificação identifica sete componentes e estabelece algumas ações prioritárias, “cuja responsabilidade de implementação alcança vários setores governamentais”, devendo estar assentada em um sólido processo participativo da sociedade civil e das ONG’s.

A seleção desses componentes estratégicos visa à elaboração do Plano Nacional de Combate à Desertificação. São identificados como componentes: a)

“Fortalecimento e Interação Institucional”, com a finalidade de criar uma articulação institucional para elaboração e implementação do Plano Nacional de Combate à Desertificação, que depende de cooperação técnica; b) ”Fortalecimento da comunicação e fluxo de informação sobre a desertificação”, no intuito de se criar uma rede de informações e documentação sobre o assunto, em todos os seus aspectos; c) “Capacitação gerencial e técnica de pessoal em gestão de recursos naturais em áreas sujeitas à desertificação”, tendo em vista que essas pessoas deverão atuar em pesquisas sobre o controle e recuperação de áreas em processo de desertificação, inclusive articuladas com as comunidades locais, para absorverem as suas práticas e conhecimentos empíricos; d) ”Conscientização, sensibilização e mobilização dos atores do desenvolvimento sustentável em áreas sujeitas a risco de desertificação”. Nesse sentido, a população informada sobre a prevenção, controle e recuperação do fenômeno, se torna apta a participar efetivamente da elaboração de projetos e programas de implementação de combate ao problema; e) “Criação de uma capacidade operacional de controle da desertificação em nível local”, para que haja um contato permanente entre as autoridades locais e a sociedade civil organizada, capaz de formular as propostas imediatas de ação para combater a desertificação. Sendo assim, a orientação segue também pela necessidade de formação dos Conselhos Municipais nas áreas desertificadas ou sujeitas à problemática; f) “Elaboração de estratégias de monitoramento, prevenção e recuperação das áreas em processo de desertificação”, para tanto, é extremamente oportuno sublinhar a orientação a fim que se realize o zoneamento ecológico-econômico, visando à racionalização do uso dos recursos naturais, em áreas sujeitas à desertificação, bem como se elabore planos diretores municipais que contemplem as variáveis ambientais que propiciam esse processo; g) “Definição de projetos e ações prioritárias”, no intuito de prevenir, recuperar ou controlar a desertificação em áreas sujeitas a ela.

Outro ponto a ser destacado, na Política Nacional de Controle da Desertificação, é a orientação para que se compatibilize a legislação existente, que se refere à conservação de recursos naturais, com as exigências da prevenção, controle e recuperação das áreas suscetíveis ou em processo de desertificação.

Ademais, a Resolução vigente também acentua a necessidade de se instituírem mecanismos, “com vistas à sensibilização dos vários setores de governo e da sociedade

quanto à problemática, bem como envolvê-los em processos de formulação de novas políticas e estratégias”, inclusive incorporando-os às políticas setoriais. Atribui-se a importância desta disposição ao caráter multidisciplinar que esta temática assume, por isso, é indispensável a assimilação de todos os conhecimentos disponíveis sobre o assunto.

Finalmente, enfatiza-se, no documento, que as “diretrizes propostas não esgotam a discussão sobre o tema”, não obstante configura o início do processo de implementação de uma política nacional preocupada com o combate à desertificação, em especial, com o “desenvolvimento sustentável na região semi-árida”.

### **Considerações Finais**

O problema da desertificação é conhecido e pesquisado mundialmente. Desde a década de 1970 já há um estudo sistematizado das causas (variações climáticas e o modo de vida nas áreas áridas, semi-áridas e subúmidas secas) e conseqüências (infertilidade do solo, miséria e fome) deste fenômeno. Assim, as Nações Unidas elaboraram um Plano de Ação cujo objetivo imediato é impedir o avanço do processo e quanto às terras degradadas, se possível, recuperá-las. Obviamente que sempre se levando em conta a sustentabilidade e os limites ecológicos das regiões suscetíveis ao problema.

Não custa evidenciar que, na ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, foi firmada a “Agenda 21” que enfatizou uma série de diretrizes para o enfrentamento do problema, com recomendações específicas de medidas de combate à desertificação. Em 1994, foi finalizada a negociação da “Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação”, que entrou em vigor somente em 2006. Este documento foi ratificado pelo Brasil em 1997. Daí que, como consta na referida convenção que os Países Partes devem formular seus próprios programas de ação, o Brasil lançou seu plano de ação (PAN) em 2004. A projeção do governo brasileiro é de que até 2007 sejam investidos R\$ 25 bilhões em projetos nas áreas afetadas pela seca.

O primeiro passo foi dado, uma vez que o PAN-Brasil foi elaborado em conformidade com os termos da convenção, especialmente no que diz respeito à

aproximação das comunidades locais aos processos de elaboração de programas de governo para combater a desertificação. Contudo, é necessária a implementação de Conselhos Municipais nas zonas desertificadas, assim como do instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente denominado Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) a fim de racionalizar o uso dos recursos ambientais nas áreas sujeitas à desertificação. Mais ainda, é imprescindível que se contemplem as variáveis ambientais inerentes ao fenômeno nos Planos Diretores Municipais e nas Agendas 21 Locais.

## Referências

GOVERNING COUNCIL. *30 (III) Implementation of General Assembly resolution 3337 (XXIX)*. In: *International co-operation to combat desertification*. Disponível em <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=93&ArticleID=1381&l=en>>. Acesso em 11 de janeiro de 2006.

\_\_\_\_\_. Desertificação: Uma visão global. In: *Desertificação: causas e conseqüências*. Tradução de Henrique de Barros e Ário Lobo de Azevedo. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1992.

UNITES NATIONS CONFERENCE ON DESERTIFICATION (UNCOD). *Round-up, plan of action and resolutions*. New York: United Nations. 1978. Disponível em: <<http://www.ciesin.org/docs/002-478/002-478.html>>. Acesso em 16 de março de 2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas de 26 de junho de 1945*. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/documentos\\_carta.php](http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php)>. Acesso em 16 de março de 2006.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito Ambiental Internacional: Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e os desafios da nova ordem mundial*. Rio de Janeiro: Thex editora, 1995.

FELDMANN, Fabio. *Entendendo o meio ambiente*. São Paulo: SMA. 1997.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Secretaria dos Recursos Hídricos). *Desertificação: III Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas*.

SECRETARIAT OF THE UNITED NATIONS CONVENTION TO COMBAT DESERTIFICATION. *Fact Sheets on UNCCD*. Last revised September 2005. Publicado em: <<http://www.unccd.int/>>. Acesso em 18 de janeiro de 2006.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (SRH). *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca: PAN – Brasil*. Brasília: MMA e Centro de Informação, Documentação Ambiental e Editoração. 2004.

VASCONCELOS SOBRINHO, João. *O deserto brasileiro*. Recife: UFPE/ Imprensa Universitária. 1974.

BRASIL. Lei 7.827 de 27 de setembro de 1989. Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 27.03.2006.

VASCONCELOS SOBRINHO, João. *Processos de desertificação no Nordeste do Brasil: sua gênese e sua contenção*. Recife: Sudene. 1983.