

O BRASIL E A CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMBATE À DESERTIFICAÇÃO

Marcus Peixoto¹

Introdução

As regiões semiáridas representam quase 1/3 da superfície do Planeta, abrigam mais de 1 bilhão de pessoas e são responsáveis por quase 22% da produção mundial de alimentos. São áreas importantes pela extensão de terras, pelo contingente populacional e potencial econômico envolvidos, assim como pelos desequilíbrios que podem provocar, quando mal manejadas, no clima e na biodiversidade.

Apesar do grande potencial produtivo dessas regiões, uma série de fatores históricos e estruturais vem condicionando os padrões de organização social e exploração dos recursos naturais ali encontrados, provocando perdas econômicas e ambientais significativas, destruindo a produtividade da terra e contribuindo para o aumento da pobreza.

Segundo o pesquisador da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) Luciano Accioly², a grande maioria das terras suscetíveis à desertificação no Brasil encontra-se nas áreas semiáridas e subúmidas do Nordeste. A quantificação dessas áreas mostra que cerca de 181.000km² (o que corresponde a aproximadamente 20% da área semiárida da região Nordeste) encontram-se em processo de desertificação.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal (D.Sc.) – marcus.peixoto@senado.gov.br

² ACCIOLY, Luciano J. O. **Degradação do Solo e Desertificação no Nordeste do Brasil**. Disponível em: <http://www.diadecampo.com.br/zpublisher/materias/Materia.asp?id=22136&secao=Artigos%20Especiais>, sem data. Acesso em 25/5/2012.

Sobre a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD)

Como resultado de uma demanda da Resolução nº 3,337, de 1974, da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 29 de agosto a 9 de setembro de 1977 foi realizada em Nairóbi, no Quênia, a Conferência das Nações Unidas sobre Desertificação (UNCOD), que reuniu 500 delegados de 94 países. Em consequência, foi lançado em 1978, em Nova York, um Plano de Ação de Combate à Desertificação³, com o objetivo principal de sustentar e promover, dentro de limites ecológicos, a produtividade de áreas áridas, semiáridas, sub-húmidas e outras, vulneráveis à desertificação, a fim de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

Quinze anos depois, a desertificação⁴, a mudança climática e a perda da biodiversidade foram identificadas como os maiores desafios para o desenvolvimento sustentável durante a Cúpula da Rio-92. Fundada na França em 17 de junho de 1994, a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD) nos países afetados por seca grave ou desertificação, particularmente na África, é um acordo internacional que vincula juridicamente o meio ambiente e o desenvolvimento à gestão sustentável dos solos. Entrou em vigor em 26 de dezembro de 1996 e foi ratificada pelo Brasil pelo Decreto Legislativo nº 28, de 13 de junho de 1997, e promulgada pelo Decreto nº 2.741, de 20 de agosto de 1998⁵.

A Convenção é um importante resultado da implementação da Agenda 21 e trata especificamente das zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, onde podem ser encontrados alguns dos ecossistemas mais vulneráveis.

³ United Nations Conference on Desertification (UNCOD). 1978. **Round-up, plan of action and resolutions**. New York: United Nations. Disponível em: <http://infoserver.ciesin.org/docs/002-478/002-478.html>. Acesso em 11/7/2012.

⁴ Desertificação é o processo de degradação da terra nas zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, resultante de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas.

⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2741.htm.

No Plano Estratégico de Dez Anos⁶ da UNCCD (2008-2018), adotado em 2007, os países signatários da Convenção especificaram seus objetivos: “forjar uma parceria global para reverter e prevenir a desertificação e a degradação dos solos⁷ e mitigar os efeitos da seca nas áreas afetadas, a fim de apoiar a redução da pobreza e a sustentabilidade ambiental”. O Plano estimulou a elaboração de grupos de programas de ação para a África, Ásia, América Latina e Caribe, norte do Mediterrâneo e na Europa Central e Oriental.

Os 194 países signatários da Convenção têm trabalhado em conjunto para melhorar as condições de vida das pessoas que habitam zonas áridas, para manter e restaurar a terra e a produtividade do solo, e para mitigar os efeitos da seca. O Secretariado da UNCCD facilita a cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em torno da geração do conhecimento e da transferência de tecnologias para gestão sustentável dos solos.

Como clima, solos e biodiversidade estão dinâmica e intimamente ligados, a UNCCD colabora estreitamente com outras duas Convenções – a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) – para enfrentar esses desafios complexos, com uma abordagem integrada e com a melhor utilização possível dos recursos naturais.

Conferência das Partes

A Conferência das Partes (COP) foi estabelecida como o órgão superior de tomada de decisão e compreende todas as Partes (países) da Convenção. As cinco primeiras sessões da COP foram realizadas anualmente de 1997 a 2001. A partir de 2001, as sessões passaram a ser realizadas bianualmente, sendo que a COP-10 foi realizada em Changwon, na Coreia do Sul, em 2011. A COP tem dois órgãos subsidiários:

⁶ Documento disponível, em espanhol, em: <http://www.unccd.int/Lists/OfficialDocuments/cop8/16add1spa.pdf>

⁷ Degradação da terra é o processo de redução ou perda da complexidade biológica, nas zonas áridas, semiáridas e subúmidas secas, ou redução da produtividade econômica das terras agrícolas de sequeiro ou irrigadas, das pastagens naturais ou semeadas, e das florestas nativas devido aos sistemas de utilização da terra ou a um processo ou uma combinação de processos, incluindo os que resultam da atividade do homem e das suas formas de ocupação do território.

- a Comissão de Ciência e Tecnologia (CST), estabelecida nos termos do artigo 24 da Convenção como uma plataforma para a colaboração científica na UNCCD; e
- a Comissão para a Revisão da Implementação da Convenção (CRIC), estabelecida na COP-5, em 2005. É um órgão subsidiário para ajudar a rever regularmente a implementação da Convenção.

Mecanismo Global (GM)

Criado pela UNCCD, o Mecanismo Global (GM) iniciou suas operações em outubro de 1998 e, conforme artigo 21 da Convenção, tem como objetivo “aumentar a eficácia e a eficiência dos mecanismos financeiros existentes”. O GM oferece serviços de consultoria estratégica para os países em desenvolvimento sobre como aumentar os investimentos em manejo sustentável de terras, e também pretende atrair canais de investimentos e de fontes de financiamento inovadoras, como os fundos de mudança climática, operações do setor privado e de microcrédito.

Juntamente com os países membros da UNCCD e uma ampla variedade de instituições parceiras, internacionais e regionais, o GM objetiva melhorar a compreensão das novas modalidades de financiamento e priorizar a gestão sustentável dos solos na alocação dos orçamentos domésticos de cada país. Como os recursos são cada vez mais limitados e as abordagens de redução da pobreza tendem a ignorar a gestão sustentável dos solos e da água na gestão da agricultura e florestal, esse foco é essencial para estimular a longo prazo o crescimento econômico e a segurança alimentar.

O GM estabelece parcerias com diferentes entidades de setores como a agricultura, a silvicultura, o meio ambiente e o comércio. A compreensão dos processos orçamentários domésticos aumenta o acesso ao financiamento internacional, mas facilita também a aplicação de recursos nacionais e internacionais nos programas.

O Mecanismo Global trabalha também em parcerias com outras organizações, como a Organização para a Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial e agências bilaterais, ao analisar os ambientes político, legal, institucional e de recursos humanos, que podem dificultar a mobilização de recursos ou a execução dos programas.

Conforme *site* do Ministério do Meio Ambiente (MMA⁸), os principais pontos em negociação em 2011 eram:

- o Plano Estratégico de 10 anos do Intersessional Intergovernmental Working Group (IIWG): o Brasil coordenou o Grupo de Países da América Latina e Caribe (GRULAC) no processo de elaboração do Plano, tido como um grande avanço para a implementação da Convenção;
- a relação entre o Mecanismo Global e o Secretariado: diante de conflitos sobre as competências de cada um, o Brasil defendeu que trabalhem no mesmo espaço físico, com uma agenda comum definida pela COP;
- o papel das Unidades de Coordenação Regional (UCR): o novo Secretariado entende que a Convenção não deve trabalhar dentro de uma lógica regional. Entretanto, tanto o Plano Estratégico de 10 anos quanto a Declaração de Johannesburgo⁹ afirmam a necessidade de descentralização das ações dos órgãos da ONU, fortalecendo as instâncias regionais. O Brasil tem apoiado a UCR sediada no México, como ferramenta de coordenação regional, e já houve consultas de outros países sobre a possibilidade do Brasil abrigar essa UCR do GRULAC;
- a revisão do Comitê de Ciência e Tecnologia – CST: o IIWG estabeleceu como diretriz que a UNCCD se transforme numa referência no tema “ciência e tecnologia” para o combate à desertificação. Para esse fim, o Brasil entende ser necessária a reformulação do CST e defende que o tema “ciência e tecnologia” seja tido como prioritário dentro da agenda da Convenção;
- Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e Mercosul: estratégias sub-regionais de combate à desertificação lançadas e coordenadas pelo Brasil.

⁸ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/assuntos-internacionais/temas-multilaterais/item/884>

⁹ Resultado da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johannesburg, de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002, cujos documentos podem ser acessados em: <http://www.johannesburgsummit.org/html/documents/documents.html>.

A participação do Brasil Convenção, políticas públicas e legislação

No Brasil, a Resolução nº 238, de 22 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) aprovou a Política Nacional de Controle da Desertificação¹⁰, que previa como principal instrumento da Política o Plano Nacional de Combate à Desertificação (PNCD). Tal plano não chegou a ser elaborado.

Entretanto, sob a responsabilidade da então Secretaria de Recursos Hídricos do MMA, em agosto de 2004, foi lançado o Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN-BRASIL¹¹). Segundo o Pan-Brasil, as áreas susceptíveis à desertificação representam 1.338.076km² (15,72% do território brasileiro) e abrigam uma população de mais de 31,6 milhões de habitantes (18,65% da população do País). O Programa não tem um amparo legal (não foi instituído por lei ou decreto).

O Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007, que aprovou a estrutura regimental do MMA, e dispôs que entre as competências da atual Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano está a formulação da Política Nacional de Combate à Desertificação, aparentemente ignorando a Política instituída pela já citada Resolução do Conama.

Por sua vez, o Decreto de 21 de julho de 2008¹², criou a Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD), na estrutura do MMA, com a finalidade de deliberar sobre estratégias de ações de governo, e a articulação entre União, estados e municípios, tendo em vista a implementação da “política nacional de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca” (assim chamada pelo Decreto). A CNCD ainda não é citada entre os órgãos colegiados do Ministério, em seu site na Internet.

Quanto a proposições legislativas, encontram-se ainda em tramitação, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei (PL) nº 2.447, de 2007 (Projeto de Lei do Senado nº 70, de 2007, originalmente), de autoria do Senador Inácio Arruda, que *institui a*

¹⁰ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=238>

¹¹ Disponível em: http://www.ibama.gov.br/rn/wp-content/files/2009/05/PAN_BRASIL.pdf

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11701.htm.

Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Àquele projeto de lei está apensado o PL nº 328, de 2007, do Deputado Edson Duarte, que *institui a Política Nacional de Combate e Prevenção à Desertificação.*

Menos recente, mas igualmente importante, foi a edição da Lei nº 10.228, de 29 de maio de 2001, que acrescentou o art. 21-A à Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991 (Lei Agrícola), para obrigar o Poder Público a proceder à identificação, em todo o território nacional, das áreas desertificadas, as quais somente poderão ser exploradas mediante a adoção de adequado plano de manejo, com o emprego de tecnologias capazes de interromper o processo de desertificação e de promover a recuperação dessas áreas. O Poder Público também deve estabelecer cadastros das áreas sujeitas a processos de desertificação, em âmbito estadual ou municipal, e promover a pesquisa, a geração e a difusão de tecnologias.

Conclusão

A desertificação como processo de degradação das terras das regiões áridas, semiáridas e subúmidas é resultante de diferentes fatores, entre eles as variações climáticas e as atividades humanas. Conforme Accioly¹³, diversos estudos encontram-se em andamento e, dada a relevância que o tema vem assumindo, espera-se um incremento substancial no número de trabalhos sobre a desertificação no semiárido brasileiro.

O Brasil possui ainda grandes desafios internos e responsabilidade de liderança na coordenação entre os países integrantes da UNCCD, sobretudo os da Grulac e CPLP. O novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) é uma das ações recentes, no campo legal e das políticas públicas. Finalmente, é fundamental a efetiva alocação pelo Poder Público de recursos financeiros e institucionais necessários para a implantação e eventual expansão das ações preconizadas na Política Nacional de Controle da Desertificação, estabelecida pelo Conama e pelo Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, instituído pelo Ministério do Meio Ambiente.

¹³ op. cit