

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO

CAPÍTULO 10

ABORDAGEM INTEGRADA DO PLANEJAMENTO E DO GERENCIAMENTO DOS RECURSOS TERRESTRES

INTRODUÇÃO

10.1. A terra costuma ser definida como uma entidade física, em termos de sua topografia e sua natureza espacial; uma visão integradora mais ampla também inclui no conceito os recursos naturais; os solos, os minérios, a água e a biota que compõem a terra. Esses componentes estão organizados em ecossistemas que oferecem uma grande variedade de serviços essenciais para a manutenção da integridade dos sistemas que sustentam a vida e a capacidade produtiva do meio ambiente. As maneiras como são usados os recursos terrestres beneficiam-se de todas essas características. A terra é um recurso finito, enquanto os recursos naturais que ela sustenta podem variar com o tempo e de acordo com as condições de gerenciamento e os usos a eles atribuídos. As crescentes necessidades humanas e a expansão das atividades econômicas estão exercendo uma pressão cada vez maior sobre os recursos terrestres, criando competição e conflitos e tendo como resultado um uso impróprio tanto da terra como dos recursos terrestres. Caso queiramos, no futuro, atender às necessidades humanas de maneira sustentável, é essencial resolver hoje esses conflitos e avançar para um uso mais eficaz e eficiente da terra e de seus recursos naturais. A abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento físico e do uso da terra é uma maneira eminentemente prática de fazê-lo. Examinando todos os usos da terra de forma integrada é possível reduzir os conflitos ao mínimo, fazer as alternâncias mais eficientes e vincular o desenvolvimento social e econômico à proteção e melhoria do meio ambiente, contribuindo assim para atingir os objetivos do desenvolvimento sustentável. A essência dessa abordagem integrada se expressa na coordenação de planejamento setorial e atividades de gerenciamento relacionadas aos diversos aspectos do uso da terra e dos recursos terrestres.

10.2. O presente capítulo consiste em uma área de programas -- a abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres, que trata da reorganização e, quando necessário, de um certo fortalecimento da estrutura de tomada de decisões, inclusive das políticas em vigor, dos procedimentos de planejamento e gerenciamento e dos métodos que possam contribuir para a efetivação de uma abordagem integrada dos recursos terrestres. Não trata dos aspectos operacionais do planejamento e do gerenciamento, que são examinados mais adequadamente nos programas setoriais pertinentes. Visto que o programa trata de um importante aspecto intersetorial da tomada de decisões orientada para o desenvolvimento sustentável, ele está estreitamente relacionado a diversos outros programas que tratam diretamente da questão.

ÁREA DE PROGRAMAS

Abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres

Base para a ação

10.3. Os recursos terrestres são usados para inúmeros fins, que interagem e podem competir uns com os outros; em decorrência, é desejável planejar e gerenciar todos os usos de forma integrada. A integração deve ter lugar em dois níveis, considerando-se, por um lado, todos os fatores ambientais, sociais e econômicos (como por exemplo o impacto dos diversos setores econômicos e sociais sobre o meio ambiente e os recursos naturais) e, por outro, todos os componentes ambientais e de recursos reunidos (ou seja, ar, água, biota, terra e recursos geológicos e naturais). Essa visão integrada facilita as opções e alternâncias adequadas e desse modo maximiza a produtividade e o uso sustentáveis. A oportunidade de alocar a terra a diferentes usos surge no

curso de projetos importantes de assentamento ou desenvolvimento ou de forma seqüencial, à medida que a terra vai ficando disponível no mercado. Isso, por sua vez, possibilita que se fortaleçam modelos tradicionais de gerenciamento sustentável da terra ou que se determine sua proteção, para conservação da biodiversidade ou de serviços ecológicos fundamentais.

10.4. Diversas técnicas, estruturas e processos podem ser combinados entre si para facilitar uma abordagem integrada. Eles são o sustentáculo indispensável para o processo de planejamento e gerenciamento, tanto no plano nacional como local, no âmbito local ou do ecossistema, e para o desenvolvimento de planos de ação específicos. Muitos de seus elementos já estão disponíveis, mas será necessário generalizar sua aplicação, desenvolvê-los e reforçá-los. Esta área de programas preocupa-se fundamentalmente com a construção de uma estrutura que coordene a tomada de decisões; em decorrência, seu conteúdo e suas funções operacionais não estão incluídos aqui, sendo examinados nos programas setoriais pertinentes da Agenda 21.

Objetivos

10.5. O objetivo global é facilitar a alocação de terra aos usos que proporcionem os maiores benefícios sustentáveis e promover a transição para um gerenciamento sustentável e integrado dos recursos terrestres. Ao fazê-lo, as questões ambientais, sociais e econômicas devem ser tomadas em consideração. As áreas protegidas, o direito à propriedade privadas, os direitos dos populações indígenas e de suas comunidades e os direitos de outras comunidades locais, bem como o papel econômico da mulher na agricultura e no desenvolvimento rural, *inter alia*, devem ser levados em conta. Em termos mais específicos, os objetivos são os seguintes:

(a) Analisar e desenvolver políticas de apoio ao melhor uso possível da terra e do gerenciamento sustentável dos recursos terrestres, no mais tardar até 1996;

(b) Melhorar e fortalecer os sistemas de planejamento, gerenciamento e avaliação da terra e dos recursos terrestres, no mais tardar até o ano 2000;

(c) Fortalecer instituições e coordenar mecanismos para a terra e os recursos terrestres, no mais tardar até 1998;

(d) Criar mecanismos para facilitar a intervenção e a participação ativa de todos os interessados, especialmente comunidades e populações locais, na tomada de decisões sobre o uso e gerenciamento da terra, no mais tardar até 1996.

Atividades

(a) Atividades de gerenciamento

Desenvolvimento de políticas de apoio e de instrumentos para essas políticas

10.6. Os Governos, no nível apropriado, com o apoio das organizações regionais e internacionais, devem certificar-se de que as políticas e seus instrumentos servem ao melhor uso possível da terra e ao gerenciamento sustentável dos recursos terrestres. Especial atenção deve ser dedicada ao papel das terras agrícolas. Para tanto, devem:

(a) Desenvolver um método integrado de determinação de objetivos e de formulação de políticas nos planos nacional, regional e local, levando em conta questões ambientais, sociais, demográficas e econômicas;

(b) Desenvolver políticas que estimulem o uso sustentável da terra e o gerenciamento sustentável dos recursos terrestres e levem em conta a base de recursos terrestres, as questões demográficas e os interesses da população local;

(c) Analisar a estrutura regulamentadora, inclusive leis, regulamentos e medidas de coerção, com o objetivo de identificar as melhorias necessárias para apoiar o uso sustentável da terra e o gerenciamento sustentável dos recursos terrestres e limitar a transferência de terra arável produtiva para outros usos;

(d) Aplicar instrumentos econômicos e desenvolver mecanismos e incentivos institucionais para estimular o melhor uso possível da terra e o gerenciamento sustentável dos recursos terrestres;

(e) Estimular o princípio da delegação da formulação de políticas ao nível mais baixo de autoridade pública compatível com a adoção de medidas concretas e uma abordagem de caráter local.

Reforço dos sistemas de planejamento e gerenciamento

10.7. Os Governos, no nível apropriado, com o apoio das organizações regionais e internacionais, devem analisar e, caso apropriado, revisar os sistemas de planejamento e gerenciamento para facilitar uma abordagem integrada. Para tanto, devem:

(a) Adotar sistemas de planejamento e gerenciamento que facilitem a integração de componentes ambientais tais como ar, água, terra e outros recursos naturais, utilizando o planejamento ecológico da paisagem (LANDEP) ou outras abordagens centradas, por exemplo, em um ecossistema ou uma bacia hídrica;

(b) Adotar estruturas estratégicas que permitam a integração tanto de metas de desenvolvimento como de meio ambiente; entre os exemplos de estruturas desse tipo estão os sistemas de subsistência sustentável, o desenvolvimento rural, a Estratégia Mundial para a Conservação/Cuidado da Terra, o cuidado básico com a terra (PEC) e outros;

(c) Estabelecer uma estrutura geral para o planejamento do uso da terra e o planejamento do meio físico no interior da qual seja possível desenvolver planos especializados e planos setoriais mais detalhados (por exemplo para as áreas protegidas, a agricultura, as florestas, os estabelecimentos humanos ou o desenvolvimento rural); estabelecer organismos consultivos intersetoriais para agilizar o planejamento e a implementação dos projetos;

(d) Fortalecer os sistemas de gerenciamento da terra e dos recursos naturais por meio da inclusão de métodos tradicionais e autóctones; entre os exemplos dessas práticas estão o pastoreio, as reservas *Hema* (reservas territoriais islâmicas tradicionais) e a agricultura em terraços;

(e) Examinar e, caso necessário, introduzir abordagens flexíveis e inovadoras para o financiamento dos programas;

(f) Compilar inventários detalhados da capacidade da terra que sirvam de guia para a alocação, o gerenciamento e o uso dos recursos sustentáveis da terra nos planos nacional e local;

Promoção da aplicação de instrumentos adequados de planejamento e gerenciamento

10.8. Os Governos, no nível apropriado, com o apoio das organizações nacionais e internacionais, devem promover a melhora, um desenvolvimento mais aprofundado e uma aplicação ampla dos instrumentos de gerenciamento e planejamento que facilitam uma abordagem integrada e sustentável da terra e dos recursos. Para tanto, devem:

(a) Adotar sistemas melhorados para a interpretação e a análise integrada de dados sobre o uso da terra e os recursos terrestres;

(b) Aplicar sistematicamente técnicas e procedimentos que permitam avaliar os impactos ambientais, sociais e econômicos, bem como os riscos, custos e benefícios das ações específicas;

(c) Analisar e testar métodos de inclusão das funções da terra e dos ecossistemas e dos valores dos recursos terrestres nas contas nacionais;

Tomada de consciência

10.9. Os Governos, no nível apropriado, em colaboração com as instituições nacionais e os grupos de interesse e com o apoio das organizações regionais e internacionais, devem desencadear campanhas de conscientização para alertar e educar as pessoas sobre a importância do gerenciamento integrado da terra e dos recursos terrestres e o papel que indivíduos e grupos sociais podem desempenhar nisso. Paralelamente, podem-se proporcionar às pessoas meios que lhes permitam adotar práticas aperfeiçoadas de uso da terra e seu gerenciamento sustentável.

Promoção da participação do público

10.10. Os Governos, no nível apropriado, em colaboração com as organizações nacionais e com o apoio das organizações regionais e internacionais, devem estabelecer procedimentos, programas, projetos e serviços inovadores, que facilitem e estimulem a participação ativa, nos processos de tomada de decisões e de implementação, de todas as pessoas afetadas, especialmente de grupos que até hoje têm sido freqüentemente excluídos, como as mulheres, os jovens, as populações indígenas e suas comunidades e outras comunidades locais.

(b) Dados e informação

Reforço dos sistemas de informação

10.11. Os Governos, no nível apropriado, em colaboração com as instituições nacionais e o setor privado e com o apoio das organizações regionais e internacionais, devem fortalecer os sistemas de informação necessários para a tomada de decisões e a avaliação de alterações futuras no que diz respeito a uso e gerenciamento da terra. As necessidades tanto de homens como de mulheres devem ser levadas em conta. Para tanto, devem:

(a) Fortalecer os sistemas de informação, observação sistemática e avaliação dos dados ambientais, econômicos e sociais vinculados aos recursos terrestres nos planos mundial, regional, nacional e local, bem como o potencial produtivo da terra e as modalidades de uso e gerenciamento da terra;

(b) Fortalecer a coordenação entre os atuais sistemas setoriais de dados sobre a terra e os recursos terrestres e reforçar a capacidade nacional de reunir e avaliar dados;

(c) De maneira acessível, oferecer a todos os setores da população, especialmente as comunidades locais e as mulheres, informações técnicas adequadas, que possibilitem tomadas de decisão bem fundamentadas sobre o uso e gerenciamento da terra.

(d) Apoiar sistemas de baixo custo, geridos pela comunidade, para a coleta de informações comparáveis sobre a situação e os processos de mudança dos recursos terrestres, inclusive de solos, cobertura florestal, fauna e flora silvestres, clima e outros elementos.

(c) Coordenação e cooperação internacionais e regionais

Estabelecimento de um mecanismo regional

10.12. Os Governos, no nível apropriado, com o apoio das organizações regionais e internacionais, devem reforçar a cooperação e o intercâmbio de informações sobre recursos terrestres no plano regional. Para tanto, devem:

- (a) Estudar e projetar políticas regionais de apoio aos programas de planejamento do uso da terra e do meio físico;
- (b) Promover o desenvolvimento de planos sobre o uso da terra e o meio físico nos países da região;
- (c) Criar sistemas de informação e promover o treinamento;
- (d) Realizar o intercâmbio, por meio de redes e outros meios apropriados, de informações sobre experiências com o processo e os resultados do processo de planejamento e gerenciamento integrado e participativo dos recursos terrestres, nos planos nacional e local.

Meios de implementação

(a) Financiamento e estimativa de custos

Fontes de fundos e de financiamento concessório

10.13. O Secretariado da Conferência estimou o custo total anual médio (1993-2000) da implementação das atividades deste programa em cerca de \$50 milhões de dólares, a serem providos pela comunidade internacional em termos concessionais ou de doações. Estas são estimativas apenas indicativas e aproximadas, não revisadas pelos Governos. Os custos reais e os termos financeiros, inclusive os não concessionais, dependerão, *inter alia*, das estratégias e programas específicos que os Governos decidam adotar para a implementação.

(b) Meios científicos e tecnológicos

Melhoria da compreensão científica do sistema de recursos terrestres

10.14. Os Governos, no nível apropriado, em colaboração com a comunidade científica nacional e internacional e com o apoio das organizações nacionais e internacionais condizentes, devem promover e apoiar atividades de pesquisa especialmente adaptadas aos meios locais, sobre o sistema de recursos terrestres e suas implicações para o desenvolvimento sustentável e as práticas de gerenciamento. Devem receber tratamento prioritário, conforme apropriado:

- (a) A avaliação da capacidade produtiva potencial da terra e das funções do ecossistema;
- (b) As interações ecossistêmicas e as interações entre os recursos terrestres e os sistemas sociais, econômicos e ambientais;
- (c) O desenvolvimento de indicadores de sustentabilidade para os recursos terrestres, levando em conta fatores ambientais, econômicos, sociais, demográficos, culturais e políticos.

Verificação dos resultados da pesquisa por meio de projetos experimentais

10.15. Os Governos, no nível apropriado, em colaboração com a comunidade científica nacional e internacional e com o apoio das organizações internacionais competentes, devem pesquisar e pôr à prova, por meio de projetos experimentais, a viabilidade de se realizarem melhores abordagens de um planejamento e gerenciamento integrado dos recursos terrestres, com a inclusão de fatores técnicos, sociais e institucionais.

(c) Desenvolvimento dos recursos humanos

Melhora do ensino e do treinamento

10.16. Os Governos, no nível apropriado, em colaboração com as autoridades locais, organizações não-governamentais e instituições internacionais apropriadas, devem promover o desenvolvimento dos recursos humanos necessários ao planejamento e gerenciamento sustentáveis da terra e dos recursos terrestres. Isso deve ser realizado com o oferecimento de incentivos para as iniciativas locais e o reforço da capacidade local de gerenciamento, particularmente das mulheres, das seguintes maneiras:

(a) Enfatizando as abordagens interdisciplinares e integradoras nos currículos das escolas e no treinamento técnico, profissional e universitário;

(b) Ensinando todos os setores pertinentes envolvidos a lidar com os recursos terrestres de forma integrada e sustentável;

(c) Treinando as comunidades, os serviços de extensão pertinentes, os grupos comunitários e as organizações não-governamentais nas técnicas e abordagens de gerenciamento da terra aplicadas com sucesso em outros lugares.

(d) Fortalecimento institucional

Reforço da capacidade tecnológica

10.17. Os Governos, no nível apropriado, em cooperação com outros Governos e com o apoio das organizações internacionais pertinentes, devem promover esforços concentrados e concertados em prol da educação e do treinamento, bem como da transferência de técnicas e tecnologias que favoreçam os diversos aspectos do processo de planejamento e gerenciamento sustentável, nos planos nacional, estadual/provincial e local.

Fortalecimento das instituições

10.18. Os Governos, no nível apropriado, com o apoio das organizações internacionais apropriadas, devem:

(a) Analisar e, quando apropriado, revisar os mandatos das instituições que lidam com a terra e os recursos naturais para que incluam explicitamente a integração interdisciplinar de questões ambientais, sociais e econômicas;

(b) Fortalecer os mecanismos de coordenação existentes entre as instituições que lidam com o uso da terra e o gerenciamento dos recursos para facilitar a integração das preocupações e estratégias setoriais;

(c) Fortalecer a capacidade local de tomada de decisões e melhorar a coordenação com os níveis superiores.