



Políticas públicas para assegurar a sustentabilidade ambiental

Assegurar a sustentabilidade ambiental – o sétimo Objectivo de Desenvolvimento do Milénio – exige que se alcancem padrões de desenvolvimento sustentável e a preservação da capacidade produtiva dos ecossistemas naturais para futuras gerações. Ambos os esforços exigem várias políticas, para inverter os danos ambientais e melhorar a gestão do ecossistema. O desafio tem duas dimensões: tratar a escassez de recursos naturais para as pessoas pobres do mundo e inverter os danos ambientais resultantes do elevado consumo das pessoas ricas.

Muitos problemas ambientais decorrem dos padrões de produção e consumo das pessoas que não são pobres, particularmente nos países ricos. Os países ricos consomem muitos combustíveis fósseis e esgotam muitos dos pesqueiros do mundo, danificando o ambiente global. Também utilizam muitas madeiras e produtos tropicais de espécies em perigo.

Para assegurar a sustentabilidade da Terra e dos seus recursos, incluindo as perspectivas de desenvolvimento dos países pobres, estes padrões prejudiciais de produção e consumo têm de mudar. Os sistemas energéticos terão que gerar emissões de gás de estufa muito mais baixas. As pescas terão que ser geridas com base em limites ecológicos e não numa competição sem regras altamente subsidiada. E as regras internacionais do jogo terão que mitigar o excesso de consumo que põe em perigo os ecossistemas e certas plantas e animais. Mas com políticas inteligentes e novas tecnologias, os custos dessas alterações podem ser bastante baixos.

Ao mesmo tempo, muitos problemas ambientais vêm da pobreza – contribuindo muitas vezes para uma espiral descendente em que a pobreza exacerba a degradação ambiental e a degradação ambiental exacerba a pobreza. Nas áreas rurais pobres, por exemplo, há ligações estreitas entre elevada mortalidade infantil, elevada fertilidade, elevado crescimento populacional e extensa desflorestação, na medida em que os camponeses derrubam florestas tropicais para lenha e nova terra arável.

Dada esta cadeia de causalidade, as políticas que reduzem a mortalidade infantil podem ajudar o ambiente, reduzindo o crescimento populacional e as pressões demográficas sobre ecossistemas frágeis. Abundam outros exemplos de pobreza que contribuem para a degradação ambiental.

Assim, reduzir a pobreza pode desempenhar um papel central na protecção ambiental. Agravar as condições ambientais – incluindo o esgotamento de recursos naturais e a degradação de ecossistemas e dos seus serviços – atinge mais as pessoas pobres. E quando as pessoas pobres degradam o ambiente, muitas vezes é porque os seus direitos aos recursos naturais lhes foram negados pelas elites ricas. Em muitos casos, por exemplo, as pessoas pobres são obrigadas a ir para terras marginais mais propensas à degradação.¹

Em todo o mundo, 900 milhões de pessoas vivem em absoluta pobreza em áreas rurais, dependendo a sua subsistência, em grande medida, do consumo e da venda de produtos naturais. Na Tanzânia, as pessoas pobres tiram metade dos seus rendimentos monetários da venda de produtos da floresta como carvão, mel, lenha e frutos silvestres.² Os países menos desenvolvidos são os mais dependentes da agricultura e dos recursos naturais. Todavia, depender de produtos primários – produtos agrícolas e silvícolas, minerais e peixe – para lucros na exportação torna os países em desenvolvimento altamente vulneráveis ao esgotamento de recursos e ao agravamento dos termos de troca.

A relação entre a pobreza e os recursos ambientais também tem uma forte componente de género. As mulheres e as raparigas pobres são desproporcionalmente atingidas pela degradação ambiental, muitas vezes porque são responsáveis pela recolha de combustível, forragem e água. Em muitos países, a desflorestação obriga as mulheres e as raparigas rurais a andar mais e a perder mais tempo e energia para recolher madeira combustível. Na África, chegam a gastar três horas por dia apenas para ir buscar água, consumindo mais de um terço da sua ingestão diária de alimentos.³

Objectivo 7: Assegurar a sustentabilidade ambiental

Meta 9: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países e inverter a perda de recursos ambientais

Meta 10: Reduzir para metade, até 2015, a proporção das pessoas sem acesso sustentável a água potável

Meta 11: Alcançar, até 2020, uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados

CAIXA 6.1

Como a mudança climática mundial ameaça os países em desenvolvimento

Espera-se que a mudança climática mundial aumente as disparidades entre países ricos e pobres, especialmente à medida que as temperaturas aumentam. Os prejuízos estimados para os países pobres reflectem em parte a sua menor capacidade de adaptação. Daí, a mudança climática ser uma importante questão de desenvolvimento.

A mudança climática podia levar a mudanças em grande escala dos sistemas da Terra, possivelmente irreversíveis, com efeitos aos níveis mundial e continental. Embora não sejam bem conhecidos, a probabilidade e o âmbito desses efeitos serão significativos e por isso devem reflectir-se na política. Os efeitos potenciais incluem:

- Redução da produção das culturas na maioria das regiões tropicais e subtropicais e maior variabilidade da produtividade agrícola, devido às condições extremas de tempo (secas e cheias).
- Maior variabilidade da precipitação durante as monções do verão asiático, o que pode reduzir a produção de alimentos e aumentar a fome.
- Redução da disponibilidade de água em muitas regiões com escassez de água, particularmente regiões subtropicais. Maior disponibilidade de água nalgumas regiões com escassez de água – como em partes da Ásia do Sudeste.
- Maior destruição dos bancos de coral e dos ecossistemas costeiros e mudanças dos padrões climáticos apoiados pelos oceanos.
- Subida do nível dos mares. Com uma subida de 1 metro do nível do mar, em parte devido ao aquecimento global, o Egipto podia ver desaparecer 12% do seu território – habitados por 7 milhões de pessoas. A subida dos mares ameaça tornar várias pequenas nações insulares inabitáveis – como as Maldivas e Tuvalu – e alagar vastas áreas de outros países.
- Maior exposição a doenças transmitidas por vectores (malária, febre de dengue) e a doenças devidas à água (cólera).

Fonte: IPCC 2001a, b; UNDP 1998.

As pessoas pobres tendem a sofrer mais com a poluição do ar e da água. Gastam uma parte maior dos seus rendimentos familiares em energia, mas os serviços que recebem são muitas vezes de baixa qualidade – como combustíveis de biomassa queimados em fogões ineficientes e poluentes, ou candeeiros de querosene que custam mais por unidade de iluminação do que os candeeiros alimentados pela rede eléctrica.

As pessoas pobres também são as mais vulneráveis a choques e tensões ambientais, incluindo cheias, secas prolongadas e efeitos emergentes da alteração climática mundial (caixa 6.1). Além disso, são as menos capazes de lidar com esses choques e ten-

sões. Na Índia continental, os produtos relacionados com a biodiversidade (como frutos silvestres ou mel) representam normalmente cerca de 20% dos rendimentos das pessoas rurais pobres. Mas durante as secas representam mais de 40%, porque as culturas de colheita falham.⁴

Ignorar a sustentabilidade ambiental, ainda que isso leve a ganhos económicos de curto prazo, pode atingir as pessoas pobres e minar a redução da pobreza a longo prazo.⁵ As fortes ligações entre pobreza e ambiente exigem um enfoque nas necessidades de pessoas, cujos meios de subsistência dependem de recursos naturais e serviços ambientais. Na política e na prática, a gestão ambiental deveria criar oportunidades geradoras de rendimentos, reforçar a propriedade das pessoas e utilizar direitos e promover a sua participação na decisão política.

As ligações entre pobreza e ambiente também vão na outra direcção. As pessoas pobres são muitas vezes privadas dos meios e dos direitos de investir na utilização sustentável de recursos ambientais, através do tratamento adequado da água e do saneamento, de tecnologias energéticas mais limpas, etc. As pessoas pobres também carecem de dinheiro para investir em substitutos dos serviços ambientais.

O consumo sempre crescente prejudica o ambiente através de emissões e de dejectos poluentes. O crescente esgotamento e a crescente degradação dos recursos renováveis também minam os meios de vida. Nos últimos 50 anos, as emissões de dióxido de carbono quadruplicaram, ocorrendo grande parte do aumento em países ricos. Em 1999, as emissões de dióxido de carbono nos países da OCDE de rendimento elevado excedeu 12 toneladas métricas – contra 0,2 toneladas nos países menos desenvolvidos.

Por causa das suas maiores contribuições para a degradação ambiental mundial e dos seus maiores recursos financeiros e tecnológicos, os países ricos têm grande parte da responsabilidade pelo tratamento das preocupações ambientais. Os países ricos também precisam de ajudar os países pobres a prosseguir o desenvolvimento ambientalmente sustentável. Attingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio exige políticas que afirmem a complementaridade entre desenvolvimento sustentável e gestão ambiental e que minimizem as contradições. Na verdade, assegurar a sustentabilidade ambiental é essencial para atingir os outros Objectivos (quadro 6.1).

RECURSOS AMBIENTAIS

Os ecossistemas e os recursos naturais, fundamentais para tantas actividades produtivas, contribuem muito para a economia mundial. No fim dos anos de 1990, a agricultura representava aproximadamente um quarto do PIB dos países de rendimento baixo.⁶ Os produtos industriais da madeira contribuíram com 400 mil milhões de dólares para a economia mundial no princípio dos anos de 1990 e as pescas representaram 55 mil milhões de dólares em exportações em 2000.⁷

Recursos naturais escassos e tensões do ecossistema obrigam, muitas vezes, a contradições indesejadas nas comunidades pobres. Uma comunidade pode obter mais alimentos convertendo uma floresta em terra arável, mas ao fazê-lo, pode perder serviços ambientais como madeira de construção, biodiversidade, água potável, regulação das cheias e controlo das secas.

ALIMENTOS

O bem-estar humano depende de recursos naturais e de serviços ambientais que ajudam a produzir alimentos. As pessoas dependem dos solos para o cultivo, dos pastos para criar gado e da água doce e dos oceanos para apoiar as pescas. Subjacentes a grande parte desta produtividade estão os recursos genéticos. Ao longo dos séculos, os agricultores geraram stocks de conhecimento e produtividade cruciais, criando gado e seleccionando, armazenado e propagando variedades de plantas. Recursos genéticos diversos permitem aos agricultores adaptar-se à mudança ambiental, criando novo gado e novas variedades de plantas mais adaptadas às novas condições. Em períodos de escassez, a biodiversidade selvagem também é uma fonte de produtos alimentares alternativos.

ÁGUA

A má gestão e a degradação dos recursos naturais ameaça serviços vitais de água – minando o crescimento económico, o bem-estar humano e a resistência ambiental. Cerca de 1,7 mil milhões de pessoas, um terço da população do mundo em desenvolvimento, vivem em países que enfrentam tensão da água (definidos como países que consomem mais de 20% da sua oferta de água renovável em cada ano). Se as

QUADRO 6.1

Por que razão atingir o Objectivo ambiental é tão importante para os outros Objectivos

| Objectivo | Ligações ao ambiente |
|---|--|
| 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome | A subsistência e a segurança alimentar das pessoas pobres dependem muitas vezes de bens e serviços do ecossistema. As pessoas pobres tendem a ter direitos inseguros aos recursos ambientais e acesso inadequado aos mercados, à tomada de decisões e à informação ambiental – limitando a sua capacidade de proteger o ambiente e melhorar a sua subsistência e bem-estar. A falta de acesso a serviços de energia também limita as oportunidades produtivas, especialmente nas áreas rurais. |
| 2. Alcançar o ensino primário universal | O tempo gasto a recolher água e lenha reduz o tempo disponível para a escola. Além disso, a falta de serviços de energia, água e saneamento nas áreas rurais desencoraja os professores qualificados de trabalhar em localidades pobres. |
| 3. Promover a igualdade de género e dar poder às mulheres | As mulheres e as raparigas são especialmente sobrecarregadas com a recolha de água e de combustível, reduzindo o seu tempo e as oportunidades de educação, alfabetização e actividades geradoras de rendimentos. Muitas vezes, as mulheres têm direitos desiguais e acesso inseguro à terra e a outros recursos naturais, limitando as suas oportunidades e a capacidade de acesso a outros activos produtivos. |
| 4. Reduzir a mortalidade de crianças | As doenças diarreicas ligadas a água suja e a saneamento inadequado, e as infecções respiratórias relacionadas com a poluição, estão entre as principais assassinas de crianças com menos de cinco anos. A falta de combustível para ferver água também contribui para as doenças (evitáveis) provocadas pela água. |
| 5. Melhorar a saúde materna | Inalar ar poluído em recintos fechados e transportar pesadas cargas de água e lenha prejudica a saúde das mulheres e pode torná-las menos aptas a procriar, com maiores riscos de complicações durante a gravidez. E a falta de energia para iluminação e refrigeração, bem como o saneamento inadequado, minam os cuidados de saúde, especialmente nas áreas rurais. |
| 6. Combater as principais doenças | Até 20% do fardo de doenças dos países em vias de desenvolvimento podem ser devidos a factores de risco ambientais (como no caso da malária e das infecções parasitárias). Medidas preventivas para reduzir esses riscos são tão importantes como o tratamento – e muitas vezes mais eficientes do ponto de vista dos custos. Novos medicamentos extraídos da biodiversidade são uma promessa para o combate às principais doenças. |
| 8. Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento | Muitos problemas ambientais mundiais – mudança climática, perda da diversidade de espécies, esgotamento das pescas mundiais – só podem ser resolvidos através de parcerias entre países ricos e pobres. Além disso, os investimentos destrutivos em recursos naturais podem aumentar grandemente a pressão para sobreexplorar activos ambientais em países pobres. |

Fonte: Baseado em UNDP, DFID; World Bank.

tendências actuais persistirem, esse número pode aumentar para 5,0 mil milhões de pessoas até 2025.⁸ O acesso limitado à água está a enfraquecer as perspectivas de desenvolvimento de muitos países, e os conflitos por causa da utilização e distribuição da água são uma causa vulgar de disputas internacionais.

ENERGIA

Mais de 2 mil milhões de pessoas carecem de acesso a electricidade e aos serviços que presta, incluindo iluminação, refrigeração, telecomunicações e energia mecânica.⁹ Estes serviços são essenciais para a prover educação e cuidados de saúde e para criar oportunidades de emprego produtivo.

Nos países mais pobres, mais de 80% da energia vem de fontes tradicionais como o estrume, os resíduos das colheitas e a madeira combustível.¹⁰ Fogões e tecnologias de aquecimento inefficientes obrigam, muitas vezes, as populações locais a juntar combustíveis tradicionais a um ritmo que excede a regeneração natural desses recursos, degradando a terra. Cozinhar com esses combustíveis pode produzir níveis extremamente elevados de poluentes aéreos altamente prejudiciais, tanto dentro como fora de casa. A solução desses problemas envolve a ligação entre as alterações dos padrões de consumo de energia nos países ricos e a utilização de tecnologias de baixo custo e baixas emissões nos países em desenvolvimento.

Os transportes, o sector mais intensivo em energia, são um desafio fundamental para alcançar a

utilização sustentável da energia. Os governos deviam dar incentivos aos consumidores e produtores para mudarem para veículos mais eficientes e utilização mais sustentável dos recursos. O preço da gasolina, grande parte do qual é determinado por impostos, pode fazer uma grande diferença. Entre os países da OCDE, o Canadá e os Estados Unidos têm dos preços mais baixos da gasolina – e, sem surpresa, o consumo per capita mais elevado. A Áustria e o Japão têm dos preços mais elevados da gasolina – e o consumo per capita é um quarto do nível dos Estados Unidos, e um terço do do Canadá (figura 6.1). Na Índia, a gasolina custa quatro vezes mais (às taxas de câmbio do mercado) do que nos Estados Unidos.

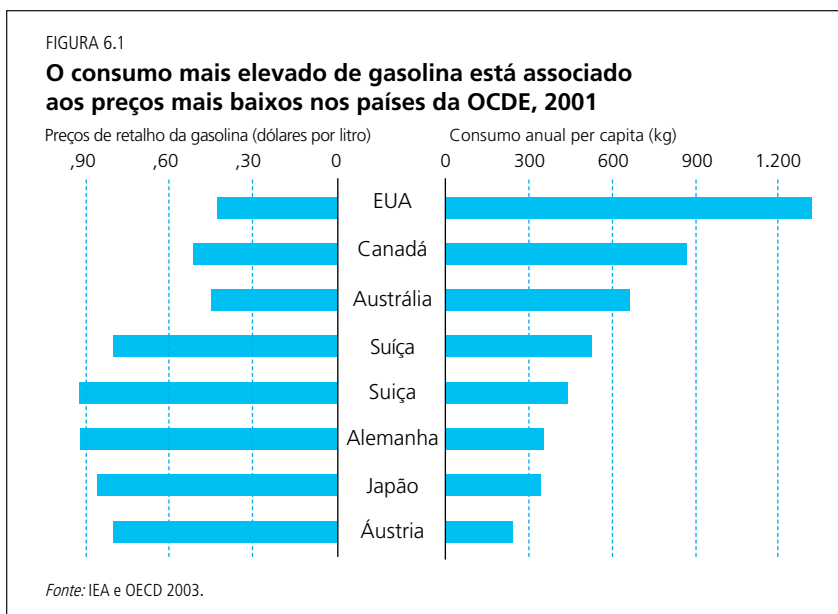
MEIOS DE VIDA

Os recursos naturais e os serviços ambientais são uma fonte directa de subsistência para muitas pessoas – especialmente nas áreas rurais, que são as mais gravemente afectadas quando o ambiente se degrada, ou o acesso a activos ambientais é limitado ou negado. Mantendo a saúde e a produtividade do ambiente, os recursos naturais e os serviços ambientais mantêm as opções de subsistência e o potencial de diversificação. A variedade é essencial, porque as pessoas pobres precisam de poder diversificar a utilização dos recursos naturais e dos serviços ambientais como condição de mudança.¹¹

RESPOSTAS DE POLÍTICA

As intervenções políticas para enfrentar a escassez de recursos naturais para as pessoas pobres do mundo – e para inverter os danos ambientais devidos ao excesso de consumo nos países ricos – devem ter em conta a diversidade do ambiente natural, as muitas e variadas causas de degradação ambiental e as complexas ligações entre pobreza e ambiente. As intervenções também deviam considerar os esforços passados para melhorar a gestão ambiental:

- A gestão ambiental não pode ser tratada separadamente das outras preocupações de desenvolvimento. Para atingir resultados significativos e duradouros, deve ser integrada em esforços para reduzir a pobreza e alcançar o desenvolvimento sustentável. Melhorar a gestão ambiental de forma que beneficie as pessoas pobres exige alterações políticas e institucionais que atravessam os vários sectores e residem principal-



mente no controlo das instituições ambientais – incluindo mudanças na governação, na economia doméstica e políticas sociais e nas políticas internacional e dos países ricos.¹²

- As políticas ambientais bem sucedidas têm de ver as pessoas pobres, não como parte do problema, mas como parte da solução (caixas 6.2 e 6.3).
- Os problemas ambientais têm de ser geridos activamente como parte do processo de crescimento. As melhorias ambientais não podem ser adiadas até que o aumento dos rendimentos torne disponíveis mais recursos para a protecção ambiental.

Seis princípios de política deviam orientar as políticas ambientais:

- Reforçar as instituições e a governação.
- Tornar a sustentabilidade ambiental parte de todas as políticas sectoriais.
- Melhorar os mercados e eliminar os subsídios ambientalmente prejudiciais.
- Apoiar mecanismos internacionais de gestão ambiental.
- Aumentar os esforços para conservar os ecossistemas críticos.

REFORÇAR AS INSTITUIÇÕES E A GOVERNAÇÃO

Muitos problemas ambientais baseiam-se em fracassos institucionais e má governação. Há três fracassos institucionais que são especialmente importantes para a gestão ambiental: direitos de propriedade e de utilização inadequados, informação e oportunidades insuficientes para os interessados locais participarem na tomada de decisão e fraca monitorização e imposição de normas ambientais (caixa 6.4).

A nível internacional, são evidentes os problemas institucionais e de governação nos esforços para desenvolver sistemas justos e eficazes para gerir recursos mundiais como os oceanos e o clima. A nível nacional, direitos de propriedade e de utilização fracos são uma causa vulgar de problemas ambientais como a desflorestação, excesso de pastorícia e excesso de pesca. Gerir o acesso livre a um recurso comum é difícil, porque as decisões de indivíduos e companhias baseiam-se nos custos e benefícios privados – e por isso podem reduzir o bem-estar ambiental e comunitário.

Para responder, as populações locais devem ter o poder de gerir os sistemas ambientais de que depende a sua subsistência. Como? Em parte, clarificando os direitos globais de propriedade e de

CAIXA 6.2

Melhorar a vida dos habitantes de bairros miseráveis

Calcula-se que um terço da população urbana do mundo em desenvolvimento vive em bairros miseráveis. Debate-se com o sobrepovoamento, habitação abaixo dos padrões e mau acesso a água potável e saneamento – o que resulta em elevadas taxas de doença e mortalidade infantil.

O rápido crescimento urbano sugere que os problemas dos habitantes de bairros miseráveis se agravarão em cidades já vulneráveis. As projecções das Nações Unidas dizem que entre 2000 e 2010, 85% do crescimento da população mundial ocorrerá em áreas urbanas – quase inteiramente em África, Ásia e América Latina. Em 2001, mais de 70% das populações urbanas dos países menos desenvolvidos e da África Subsariana viviam em bairros miseráveis. Sem intervenções significativas, este número aumentará.

O Objectivo 7 de Desenvolvimento do Milénio exige melhorias significativas na vida de pelo menos 100 milhões de habitantes dos bairros miseráveis, até 2020. Tradicionalmente, os doadores têm-se concentrado menos nas necessidades dos residentes urbanos. Mas com a pressão crescente para gerir o rápido crescimento urbano, isso começa a mudar.

Embora as cidades estejam muitas vezes associadas à destruição ambiental, as suas elevadas densidades populacionais oferecem oportunidades para construir infra-estruturas cruciais – como saneamento, transportes e serviços de cuidados de saúde – a custos per capita mais baixos do que nas áreas rurais. Os ambientes urbanos também podem oferecer melhores perspectivas para tornar os governos mais receptivos e responsáveis para com as necessidades da população. O êxito das associações de habitantes dos bairros miseráveis de todo o mundo – como em Bombaim, Índia, e em Nairobi, Quênia – sugere que densidades populacionais mais elevadas e maior proximidade dos decisores permite aos residentes pobres fazer ouvir a sua voz.

População total, urbana e dos bairros miseráveis, de todo o mundo, meados de 2001

| Região | População total (mil milhões de pessoas) | População urbana (percentagem) | População dos bairros miseráveis urbanos (percentagem) | População dos bairros miseráveis urbanos (milhares de pessoas) |
|---------------------------------|--|--------------------------------|--|--|
| Mundo | 6,1 | 47,7 | 31,6 | 923.986 |
| Regiões ricas | 1,2 | 75,5 | 6,0 | 54.068 |
| Regiões em desenvolvimento | 4,9 | 40,9 | 43,0 | 869.918 |
| Norte de África | 0,2 | 52,0 | 28,2 | 21.355 |
| África Subsariana | 0,7 | 34,6 | 71,9 | 166.208 |
| América Latina e Caraíbas | 0,5 | 75,8 | 31,9 | 127.567 |
| Ásia Oriental e Oceânia | 1,4 | 39,0 | 36,3 | 194.323 |
| Ásia do Sul e Central | 1,5 | 30,0 | 58,0 | 262.354 |
| Ásia do Sudeste | 0,5 | 38,3 | 28,0 | 56.781 |
| Ásia Ocidental | 0,2 | 64,9 | 33,1 | 41.331 |
| Europa Central e do Leste e CEI | 0,4 | 62,9 | 9,6 | 24.831 |

Estimativas do Centro Africano de Investigação sobre a População e a Saúde, em colaboração com a HABITAT das Nações Unidas. Fonte: UN-HABITAT 2002; UN 2002i.

utilização dos recursos comuns, o que pode exigir a reformulação de políticas e instituições que controlem o acesso à terra e a recursos naturais. E, em parte, reforçando os direitos de propriedade das mulheres, porque as mulheres tendem a ser mais dependentes dos recursos ambientais para a sua subsistência.

A descentralização pode melhorar a governação ambiental (ver capítulo 7). Mas devia ser acompanhada de esforços que aumentem a capacidade comu-

CAIXA 6.3

Envolver residentes locais na conservação de Guanacaste, Costa Rica

Desde o seu início, em 1985, a Área de Conservação Guanacaste (ACG) da Costa Rica exemplificou um novo modelo de conservação – um modelo que se caracteriza pela descentralização da decisão, por um compromisso em tornar a terra selvagem num activo produtivo e uma preocupação em tornar a conservação economicamente sustentável. Designada como Património Mundial pela UNESCO, a ACG engloba 2% do território nacional da Costa Rica e acolhe mais de 235.000 espécies – 65% da biodiversidade do país.

Através de um conselho local, a sociedade civil está envolvida na tomada de decisão na área, que é um dos maiores empregadores da região e contrata apenas costa-riquenhos. Foram investidos mais de 45 milhões de dólares no desenvolvimento da área e o seu

orçamento anual de 1,5 milhões de dólares é gasto directamente na área e nas localidades vizinhas. As empresas locais beneficiam do afluxo de visitantes. Além disso, a ACG serve de trampolim para a investigação aplicada realizada pelo Instituto Nacional da Biodiversidade: a restauração da floresta aumentará o habitat disponível para pesquisa de produtos químicos naturais lucrativos. Outros serviços ambientais prestados pela ACG incluem o ecoturismo, a geração de água e a armazenagem de carvão.

A principal lição de Guanacaste é que as áreas protegidas têm de ser geridas inteiramente a nível local, com recursos adequados para a sua sustentabilidade. A ACG gere e desenvolve 2% do país, quase sem custos para os contribuintes costa-riquenhos.

Fonte: Janzen 2000, pág. 122-32; UNDP 2001a.

CAIXA 6.4

Promover a equidade e o ambiente – um exemplo de criatividade fiscal no Brasil

Em 1992, a maioria dos estados brasileiros adoptou um imposto ecológico sobre o valor acrescentado: o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS-E). Incidindo nos bens, serviços, energia e comunicações, o imposto é a maior fonte de receita do Brasil. Um quarto da receita vai para os municípios, com dotações para cada município baseadas em vários indicadores de desempenho ambiental. Os estados do Paraná e de Minas Gerais, por exemplo, distribuem receitas com base na percentagem de áreas protegidas em cada município, ponderada por um factor de conservação relacionado com a protecção de cada área.

O ICMS-E destinava-se a compensar os municípios com grandes áreas de conservação pela perda de receitas daí resultante. A receita do imposto é usada muitas vezes para manter parques e reservas, incluindo compras de ferramentas e salários dos empregados.

Nalguns estados, o imposto parece ter aumentado significativamente o número e o tamanho das áreas protegidas. No Paraná, as áreas de conservação cresceram mais de 1 milhão de hectares, entre 1991 e 2000 – um aumento de 165%. Entre 1995 e 2000, Minas Gerais também acrescentaram mais de 1 milhão de hectares – um aumento de 62%.

Fonte: May e outros 2002.

nitária de gerir recursos ambientais e influenciar o planeamento e a decisão política. É particularmente importante respeitar os direitos de grupos marginais e indígenas cujos rendimentos muitas vezes dependem, em grande parte, de recursos naturais.

Em muitos países em desenvolvimento, os recursos naturais são pilhados por corrupção, beneficiando elites poderosas à custa das pessoas pobres que dependem desses recursos. Para contrariar a corrupção é preciso reforçar a governação, com melhor coacção, penas mais duras e maior envolvimento comunitário. Em vários países, os

cidadãos estão a avaliar a maneira como os governos dão acesso à decisão ambiental e a acompanhar regularmente a governação ambiental. É provável que ambos os esforços estimulem maiores progressos.¹³

TORNAR A SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL PARTE DE TODAS AS POLÍTICAS SECTORIAIS

A maioria das políticas sectoriais afecta o ambiente, mas, muito frequentemente, as considerações ambientais não enformam a política. Mais aconselhamento científico pode assegurar que a compreensão do mundo natural se introduza no processo político, a todos os níveis. A análise económica, incorporando avaliações de activos ambientais, também devia enformar a decisão política em todos os sectores.

As políticas sectoriais com efeitos significativos no ambiente deviam estar sujeitas a rigorosas avaliações de impacte ambiental. Além disso, os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza – bem como o desenvolvimento nacional e as estratégias sectoriais – deviam tratar, explicitamente, da protecção e gestão ambientais. Os governos nacionais, organizações multilaterais e agências de ajuda bilateral precisam, sistematicamente, de incorporar avaliações de impacte ambiental nas suas políticas e programas.

As políticas sociais relacionadas com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio afectam a qualidade ambiental (ver capítulo 4). Os investimentos em desenvolvimento humano, particularmente na educação de mulheres e raparigas, oferecem numerosas vantagens ambientais, incluindo a redução da pressão populacional. Assim, as políticas ambientais precisam de enfrentar as dimensões de género nas ligações entre pobreza e ambiente, integrando-as na formulação, execução e acompanhamento das Estratégias de Redução da Pobreza e reformas políticas correlativas.

Os enquadramentos nacionais, tais como as estratégias de desenvolvimento sustentável, deviam orientar políticas de gestão dos recursos naturais à luz dos recursos e das preocupações específicas do país. Muitos planos nacionais de acção ambiental não tratam os seus efeitos sobre outros sectores e sobre as necessidades das pessoas pobres. Para melhorar a política ambiental, esses planos deviam tratar explicitamente estas preocupações – bem como as suas contribuições para atingir os Objectivos.

As operações normais dos mercados separam ganhos privados e custos sociais, porque as actividades produtivas geram muitas vezes benefícios para agentes económicos, mas impõem custos à sociedade. Assim, pode ser necessária a regulamentação, ou a tributação correctiva para alinhar incentivos privados e públicos com a necessidade de protecção ambiental.

Especialmente prejudiciais são as políticas governamentais, como os subsídios directos, ou ocultos, que enviam sinais errados ao fixarem os preços dos recursos ambientais de forma inadequada. Reduzir os subsídios ambientalmente prejudiciais é muitas vezes, de longe, mais eficaz do ponto de vista dos custos, do que regulamentar directamente a actividade económica. Reflectir os custos ambientais nos preços de mercado – através de taxas de poluição e outras políticas baseadas no mercado – também promove práticas ambientalmente sãs e a utilização sustentável dos recursos naturais.

Os preços da água de rega são um exemplo importante. Ainda que esteja a tornar-se mais escassa em muitos países, a água tende a ser provida quase gratuitamente aos utilizadores. Essa abordagem promove o desperdício, aumenta a saturação e salinização dos solos e desencoraja os agricultores de investir na conservação da água. Outras políticas ambientalmente prejudiciais incluem os subsídios que promovem a pesca e a silvicultura comerciais em grande escala e o uso excessivo de produtos químicos agrícolas como fertilizantes e pesticidas (caixas 6.5 e 6.6).

Porém, no topo da lista dos subsídios prejudiciais estão os subsídios ao consumo de combustíveis fósseis. Em todo o mundo, o seu valor excede toda a ajuda externa de todas as origens.¹⁴ Há um crescente consenso de que os subsídios à energia deviam incidir na expansão do acesso à tecnologia, no desenvolvimento e na disseminação de combustíveis mais limpos e no aumento da eficiência da utilização final – e não na promoção do consumo. Como alguns países europeus demonstram, a fixação adequada dos preços dos combustíveis fósseis pode dar um forte incentivo ao aumento do uso de energias renováveis. Os custos unitários mais baixos das tecnologias de energia renovável beneficiam tanto os países ricos como os países em desenvolvimento que pensem na sua adopção.

CAIXA 6.5

Pescas mundiais – afundadas pelos subsídios

Em todo o mundo, os stocks de peixe estão a ficar esgotados por causa das capturas sem restrições e altamente avançadas. O excesso de esforço de pesca ocorre na Ásia, em partes da África e da América Latina e em muitos dos pequenos países insulares – sendo o excesso de esforço de pesca dos residentes locais agravado, muitas vezes, pelas frotas de pesca dos países ricos. Segundo a FAO, mais de um quarto das pescas mundiais estão sobreexploradas ou esgotadas.

Os subsídios mundiais para a pesca estão estimados, conservadoramente, em 10 a 15 mil milhões de dólares por ano – cerca de um quarto das transacções anuais de peixe, no valor de 56 mil milhões de dólares. Esses empréstimos, incentivos fiscais e pagamentos directos apoiam, muitas vezes, frotas distantes, que são demasiado grandes para

os stocks de peixe disponíveis. Os Estados Unidos fornecem cerca de 400.000 dólares por embarcação para ajudar os seus pescadores a apanhar atum no Pacífico Sul. Em 1996, a União Europeia gastou 252 milhões de dólares – um terço do seu orçamento para as pescas – em acordos de acesso para as suas frotas pescarem em águas distantes. A União Europeia também continua a gastar mais em subsídios prejudiciais – como construir novas embarcações ou modernizar embarcações antigas (1,2 mil milhões de euros dos orçamentos da UE e nacionais, em 2000-2006) – do que em esforços para reduzir a pesca (1,1 mil milhões de euros). Segundo o Banco Mundial, apenas 5% dos subsídios à pesca têm um fim ambientalmente positivo. A maioria reduz os stocks de peixe e prejudica os ecossistemas marinhos.

Fonte: Institute for European Environmental Policy 2002; WWF 1998; IFPRI 2001; Milazzo 1998.

CAIXA 6.6

Derrubar florestas – com subsídios

Em 1998, o Grupo dos Oito (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Federação Russa, Reino Unido e Estados Unidos) comprometeu-se a proteger as florestas mundiais. Mas alguns membros do G-8 continuam a subsidiar indústrias florestais – minando a protecção da floresta e acelerando a perda florestal.

Entre os subsídios mais incisivos estão os baixos encargos para as companhias madeireiras que cortam árvores antigas em terrenos públicos, as deduções fiscais das companhias madeireiras, a construção pelo governo de estradas madeireiras sem custos para as companhias que as utilizam e subsídios directos às companhias madeireiras para, digamos, os custos de planeamento. O Canadá, Japão e Estados Unidos são os países do G-8 que mais subsídios disponibilizam. Entre os membros europeus, a França é o único governo com investimentos directos em companhias madeireiras.

Os subsídios do Canadá totalizam 2,0 a 2,7 mil milhões de dólares por ano. O Japão subsidia

serrações que processam troncos importados de florestas antigas do Canadá, da Sibéria e doutros sítios, e as suas agências de promoção das exportações apoiam programas que destroem florestas antigas e prejudicam comunidades tradicionais da Austrália, Indonésia e doutros sítios. Nos Estados Unidos, os programas de venda de madeira de construção em florestas nacionais custaram aos contribuintes mais de 2 mil milhões de dólares, em 1992-97. A França está a construir estradas e a fazer investimentos madeireiros correlativos em áreas ambientalmente sensíveis da África Central. Numerosos estudos mostraram que essa construção rodoviária provoca graves danos às florestas tropicais primárias da região. As florestas da Federação Russa estão a ser atacadas por abates ilegais em massa. A falta de cobrança de taxas e impostos por essas operações é um tipo de subsídio, de alguma forma equilibrado pelos elevados riscos de fazer negócios no país.

Fonte: Sizer 2000; Myers e Kent 1998.

As intervenções políticas também deviam explicar o impacto das actividades económicas nos activos ambientais. As contas do rendimento nacional (tais como o PIB) deviam estabelecer a diferença entre rendimentos provenientes do uso sustentável de recursos naturais (agricultura e silvicultura sustentáveis) e de actividades que reduzem os stocks de capital natural (extracção de minerais ou de petróleo). Essas

contas também deviam incluir os efeitos das actividades económicas na qualidade ambiental e na produtividade, como a degradação do solo e da água.

Essas contas “verdes” colocam os problemas ambientais num quadro que os ministros das pastas económicas entendem. Também encorajam os decisores em matéria de finanças e de planeamento e os ministros sectoriais a prestar mais atenção à degradação ambiental. Quando os custos da degradação ambiental e do esgotamento dos recursos naturais forem contabilizados, a taxa líquida de poupança da África Subsariana passa de positiva a negativa, na maioria dos anos entre 1976 e 2000.

APOIAR MECANISMOS INTERNACIONAIS DE GESTÃO AMBIENTAL

A degradação ambiental raramente pára nas fronteiras nacionais, mas muitas políticas e instituições

ambientais param. As bacias hidrográficas internacionais, os pesqueiros, a poluição e a alteração climática colocam desafios de política ambiental que devem ser tratados pelos países, em conjunto – porque os actos de um país afectam o bem-estar de outros. A juntar-se ao problema estão os benefícios desigualmente distribuídos dos serviços ambientais e os custos da sua gestão dentro e entre os países.

Vários acordos ambientais internacionais chamam a atenção para a necessidade de gerir o ambiente global. Mas a aplicação desses acordos podia ser melhorada. Devia ser posta maior ênfase nas necessidades das pessoas pobres, particularmente na realização dos Objectivos. É preciso fazer mais para aumentar a capacidade de executar esses acordos e de os integrar na política nacional dos países em desenvolvimento.

Podem ser precisos novos arranjos institucionais para coordenar as políticas nacionais, em resposta aos desafios ambientais regionais e globais. É necessária uma cooperação mais forte para a gestão ambiental regional. Os países ao longo do rio Reno mostram como os custos e os benefícios podem ser partilhados na gestão de uma bacia hidrográfica internacional.

Os processos intergovernamentais tendem a ser difíceis na organização e lentos na execução, mas são a única maneira realista de tratar a poluição transfronteiriça e a degradação do ecossistema. Os acordos internacionais deviam repartir equitativamente os fardos e assegurar que os benefícios duma melhor gestão ambiental vão para a população local, que é quem suporta os custos directos e as oportunidades perdidas da protecção de recursos ambientais. O Protocolo de Montreal – o acordo internacional para proteger a camada de ozono – tem sido um retumbante sucesso de política ambiental global. Mas a sua aplicação foi facilitada pelas alternativas eficientes em custos às substâncias consumidoras do ozono, limitando a necessidade de uma partilha extensiva de benefícios e custos entre países ricos e países pobres.

Embora os países ricos produzam a maior parte das emissões que levam ao aquecimento global, os efeitos sentem-se em todo o mundo. Entretanto, o progresso no controlo dessas emissões tem sido misto (caixa 6.7).

INVESTIR EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA PARA O AMBIENTE

As tecnologias disponíveis têm um longo caminho a percorrer para enfrentar os desafios ambientais

CAIXA 6.7

Respostas de política à mudança climática

Provas científicas apoiam fortemente a acção imediata para travar as emissões de gás de estufa que causam o aquecimento global. O Protocolo de Quioto, de 1997, coloca a maior parte deste fardo sobre os países ricos – porque embora tenham apenas 16% da população mundial, geram 51% das emissões.

O protocolo exige que os países ricos reduzam as emissões de dióxido de carbono em pelo menos 5% dos níveis de 1990, até 2008-12. Os apoiantes do protocolo vêem isto como um passo importante para mitigar a mudança climática. Os opositores criticam-no severamente devido aos custos desnecessariamente elevados de execução – devido às restrições sobre as trocas de emissões – e pela falta de limites de emissão para os países pobres. Segundo outra crítica, mesmo que o protocolo fosse totalmente executado, reduziria a temperatura média global em menos de 0,15 graus, até 2100.

Os Estados Unidos, que produzem 25% das emissões globais de gases de estufa, recusaram-se a ratificar o protocolo. Sem a participação dos Estados Unidos, nenhum acordo internacional sobre mudança climática tem probabilidade de reduzir significativamente a ameaça do aquecimento global. Mas é necessária a cooperação internacional para dar incentivos ao sector privado, consumidores e governos para reduzir as emissões de gases de estufa.

Para aumentar a aceitação do protocolo, devia ser prestada mais atenção à minimiza-

ção dos custos do combate à mudança climática. Também seria importante melhorar o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que permite reduções das emissões de carbono através de sistemas internacionais de troca inovadores.

Além disso, há campo para reduzir a longo prazo as emissões de gases de estufa nos países ricos e nos países pobres, para além dos termos do Protocolo de Quioto:

- Desenvolver tecnologias energéticas limpas – energia solar e eólica, células de combustível, energia hidráulica, energia geotérmica – que libertem pouco ou nenhum dióxido de carbono. Tornar essas energias competitivas com os combustíveis fósseis, do ponto de vista dos custos, exigirá o aumento do investimento público em investigação e desenvolvimento e a eliminação dos subsídios ao combustível fóssil.
- Desenvolver tecnologias seguras e económicas de remoção do carbono, que evitem a libertação de dióxido de carbono na atmosfera. Exemplos prometedores incluem fossas naturais de carbono como as florestas, a remoção para mares profundos e minas e a fixação química do dióxido de carbono como carbonato de metal termodinamicamente estável.
- Aumentar a eficiência energética através de veículos, aparelhos, iluminação e motores industriais mais eficientes e através da redução de perdas no transporte de electricidade.

Fonte: UN 1997; Nordhaus e Boyer 1999, pág. 93-130; World Bank 2003i; Baumert e outros 2002.

complexos com eficiência de custos. O que é preciso são maneiras de prover essas tecnologias às pessoas que delas mais necessitam. Nos países pobres, isso exigirá muitas vezes o reforço significativo das capacidades institucionais de cooperação tecnológica.

Melhorar as tecnologias para problemas ambientais exigirá uma reorientação drástica das políticas de investigação e desenvolvimento. Nos países ricos, o investimento público em investigação e desenvolvimento energético – inclusive em relação a energias renováveis – caiu precipitadamente nas últimas duas décadas.¹⁵ Dada a necessidade enfrentar a alteração climática, é essencial mais investimento para expandir os mercados de tecnologias de energias renováveis e baixar os custos unitários, beneficiando os países ricos e permitindo aos países pobres adotar as mesmas soluções.

A compreensão científica do mundo natural é enorme, mas há uma quantidade notável que continua a ser desconhecida. Não existe nenhum mecanismo para seguir os grandes ecossistemas e a sua contínua capacidade de produzir os bens e serviços necessários. Devia ser criado um Observatório da Vida para acompanhar, sistematicamente, os principais ecossistemas, como os habitats costeiros, as principais bacias hidrográficas e as zonas húmidas. Esse observatório completaria os esforços actuais, incluindo o Sistema Mundial de Observação Terrestre, o Sistema Mundial de Observação do Clima e o Sistema Mundial de Observação dos Oceanos.

O Observatório da Vida devia basear-se na Avaliação do Ecossistema do Milénio, um esforço de quatro anos envolvendo 1.500 cientistas que compilam o melhor conhecimento disponível sobre os ecossistemas mundiais e os serviços que fornecem. O Observatório da Vida asseguraria que essas análises fossem continuamente actualizadas, para cartografar os efeitos a longo prazo das actividades humanas em ecossistemas específicos.

Para encontrar respostas, os políticos precisam de previsões científicas fiáveis da alteração ambiental induzida pelos seres humanos. Os indicadores ambientais que seguem com precisão o ambiente deviam ser desenvolvidos e integrados na política nacional. O planeamento a longo prazo devia ter em consideração as mudanças projectadas do clima e dos ecossistemas específicos, para avaliar como essas tendências afectarão o progresso e as necessidades do desenvolvimento.

AUMENTAR OS ESFORÇOS PARA CONSERVAR ECOSISTEMAS CRÍTICOS

Criar áreas protegidas é muitas vezes a melhor maneira de conservar a diversidade das espécies e ecossistemas críticos. Mais de 60% das espécies terrestres encontram-se em 25 eco-regiões de apenas 1% da superfície terrestre da Terra. Estas zonas de tensão da biodiversidade enfrentam ameaças extremas, que já causaram uma perda de 70% da sua vegetação original.¹⁶

A melhor esperança para conservar a biodiversidade e os ecossistemas críticos é de que os governos, cientistas e outros participantes mundiais estabeleçam prioridades e cooperem nos objectivos comuns. Os esforços de conservação são mais eficazes quando construídos por especialistas de várias disciplinas, em consulta com residentes locais.

Áreas protegidas bem geridas podem gerar rendimentos significativos, através do turismo e de mecanismos financeiros inovadores, como pagamento de serviços do ecossistema. As populações locais, em particular as pessoas pobres, deviam ser vistas como parte da solução – e não como parte do problema. As pessoas cuja subsistência depende de áreas protegidas devem beneficiar delas e ter interesse no seu êxito continuado. De outra forma, esses esforços não serão sustentáveis.

As tecnologias disponíveis têm um longo caminho a percorrer para enfrentar os desafios ambientais complexos com eficiência de custos