



Sustentabilidade Ambiental nas Américas



Organização dos
Estados Americanos

Informe sobre as políticas de sustentabilidade ambiental

Introdução

Desde que a Comissão Bruntland introduziu o conceito de desenvolvimento sustentável em seu relatório seminal *Nosso futuro comum*, os governos e seus parceiros no desenvolvimento nos níveis nacional, regional e internacional têm se esforçado para operacionalizar o conceito em políticas, programas e planos de desenvolvimento. Um dos motivos desse esforço é o fato de a sustentabilidade ser um conceito altamente complexo que, com o decorrer do tempo, passou a significar diferentes coisas para diferentes pessoas.

Apesar dessas diferenças de opinião, existe um amplo consenso no sentido de que os recursos da Terra estão sendo consumidos a uma velocidade maior do que aquela em que são repostos. Essa percepção levou a uma crescente valorização da importância de se assegurar que a contribuição dos recursos naturais para o processo de desenvolvimento seja sustentável ao longo do tempo. Houve um progresso animador no desenvolvimento de indicadores "inteligentes" que alertam os usuários dos recursos naturais nos casos em que os limites desses recursos estejam sendo excedidos e se requeira uma ação corretiva. Os governos estão agora equipados com um amplo conjunto de políticas, leis e estratégias para promover certo equilíbrio entre o uso dos recursos e sua reposição. A crescente participação do setor privado e de organizações da sociedade civil na busca da sustentabilidade é digna de nota. Em todo o hemisfério, existem sinais de que a obediência voluntária às leis de monitoramento ambiental e do comércio está em alta.

Mesmo assim, numerosos desafios permanecem na promoção do acesso à água e à terra, na gestão dos riscos relacionados com o clima e, em geral, na melhoria da governança ambiental. Este informe sobre políticas examina alguns desses desafios e propõe algumas políticas como respostas. O informe também examina as implicações do agravamento da crise financeira global para os esforços de se melhorar a sustentabilidade ambiental.

I. Desafios à sustentabilidade ambiental

Questões de acesso

As questões de acesso surgem em todos os níveis da pressão para a sustentabilidade ambiental, porém mais especificamente em função do acesso à tecnologia e ao know-how e do acesso aos recursos naturais (terra, água) e crédito. E existe ainda o fato de que os países e as pessoas mais pobres estão ficando para trás naquela que deveria ser uma marcha global rumo à sustentabilidade. É um fato estabelecido que os países mais ricos estão sobreexplorando os recursos do mundo e, nesse processo, estão pondo em risco números cada vez maiores de meios de subsistência, notadamente os dos mais pobres. E existe agora uma evidência irrefutável, no fenômeno do aquecimento global, de que a humanidade pode ter criado uma crise para a qual não existe remédio imediato.

Embora, no âmbito global, tenha sido gerado considerável conhecimento, existe muita desigualdade na maneira como esse conhecimento é compartilhado entre os ricos e os pobres. Os países mais pobres do hemisfério estão em clara desvantagem por não serem capazes de adquirir, a preços de mercado, a tecnologia crítica para melhorar suas perspectivas de desenvolvimento em áreas como comunicações, energia renovável, produção de água e eliminação de águas servidas, biotecnologia e adaptação à mudança climática. A situação está lentamente melhorando graças a acordos internacionais, como as Convenções das Nações Unidas sobre a Lei do Mar, Mudança Climática e Biodiversidade, respectivamente. Mas muito permanece ainda a ser feito para se preencher a “lacuna da igualdade” e a “lacuna da sustentabilidade” entre países e cidadãos do mundo.

No nível nacional, a questão da falta de acesso dos pobres à terra, à água, ao crédito e ao saneamento coloca um sério desafio aos formuladores de política. A percepção entre os pobres de que esses importantes recursos são acessíveis nas cidades levou à rápida urbanização, a qual por sua vez aumentou a tensão sobre uma infra-estrutura urbana já inadequada.

Políticas de resposta

As questões de acesso identificadas são altamente complexas e requerem uma resposta concertada nos níveis global, regional e nacional. A comunidade internacional deve comprometer-se outra vez a honrar a adesão dada aos acordos internacionais para melhorar o acesso dos países em desenvolvimento à tecnologia e ao know-how. No nível hemisférico, deve-se dar maior apoio aos programas de cooperação técnica que ajudam a movimentar as habilidades excedentes entre países que precisam delas com urgência. No nível nacional, deve-se dispensar atenção aos aspectos redistributivos da política social para impulsionar um crescimento econômico adicional e mais equilibrado, financiar as reformas e melhorias do bem-estar social e aumentar o potencial de produtividade dos membros da sociedade. Embora o deslocamento do campo para a cidade provavelmente não termine, ele poderá ser desacelerado por políticas e estratégias de desenvolvimento rural inovadoras e orientadas que ataquem as causas da urbanização. Essa abordagem deve ser complementada por medidas que utilizem as oportunidades que a urbanização oferece e criem cidades sustentáveis. Uma cidade a caminho da sustentabilidade melhora a saúde pública e o bem-estar, reduz seus impactos ambientais negativos, recicla de forma cada vez mais intensa seus materiais e usa a energia com uma eficiência cada vez maior (Lee, 2007).

II. Garantia da sustentabilidade dos recursos hídricos

A contaminação das bacias hidrográficas e dos habitats aquáticos por resíduos urbanos, industriais e agrícolas, a sobreutilização e poluição dos lençóis freáticos aquíferos e os impactos e eventos extremos, acoplados com as perspectivas de mais longo prazo de escassez de água provocada pela variabilidade do tempo e pela mudança climática, estão entre as questões e preocupações dominantes no setor de água nas Américas – uma região com distribuição desigual de recursos hídricos.¹ As condições de tensão relativa à água prevalecem na maioria dos países do Caribe, com a exceção de Dominica e da Jamaica. Mas mesmo nesses países não afetados pela tensão relativa à água existem variações significativas na disponibilidade de água entre as diversas regiões, devido em parte às condições fisiográficas, à urbanização, ao desmatamento e ao uso.

Uma importante preocupação para todos os países do hemisfério emerge da vinculação entre mudança climática e água. A mudança climática é projetada não apenas para aumentar a precipitação em algumas áreas, mas também para aumentar a gravidade das secas em outras. Ambas as condições afetarão as vidas e os meios de subsistências de milhões de pessoas, especialmente daquelas pobres. Estimativas recentes do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento indicam que a mudança climática já está dificultando o cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio.² A expectativa é de que episódios de inundações prolongadas gerem um aumento dos vetores de transporte de doenças, ao mesmo tempo em que se espera que secas e temperaturas extremas causem insolações e doenças respiratórias. Ao longo do tempo, é possível os refugiados do clima sejam forçados a abandonar, em grandes números, as terras de pasto abrasadas por secas, devastadas por incêndios de florestas e inutilizadas por enchentes. As perturbações na agricultura e na produção de alimentos acarretarão dificuldades sociais e econômicas adicionais, especialmente para os agricultores e pescadores marginais que já vêm lutando contra as condições desfavoráveis do mercado e o declínio dos preços das mercadorias. As maiores áreas de vulnerabilidade serão os sistemas não gerenciados e os sistemas fortemente estressados ou precariamente gerenciados e insustentáveis, devido a políticas que desestimulam o uso eficiente da água e a proteção da qualidade da água, ao manejo inadequado das bacias hidrográficas, a falhas em gerenciar o suprimento e a demanda variáveis da água.

Políticas de resposta

Dada a magnitude dos impactos da mudança climática relacionados com a água, existe a necessidade urgente de que os governos e os parceiros no hemisfério:

- aprofundem seu entendimento dos aspectos dos impactos da mudança climática sobre as características hidrológicas das bacias de água doce;
- fortaleçam a capacidade de entender melhor as vulnerabilidades e os riscos do clima

¹ A mudança climática, como definida pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, refere-se a qualquer mudança no clima ao longo do tempo devido à variabilidade natural ou como resultado da atividade humana. Essa definição difere daquela usada na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, na qual mudança climática refere-se a uma mudança no clima atribuível direta ou indiretamente à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que se soma à variabilidade observada ao longo de um período comparável (IPCC, 2001). A variabilidade do clima é normalmente associada a regimes de clima-oceano de muitos anos, alternando de um regime para outro.

² IPCC 2007, Summary for Policy Makers in Climate Change 2007: the physical science basis. Contribuição do Grupo de Trabalho 1 para o Quarto Relatório de Avaliação do IPCC. Cambridge e Nova York, Cambridge University Press.

- apóiem a corrente de integração da adaptação à mudança climática no planejamento nacional e setorial;
- estabeleçam sistemas efetivos e oportunos de previsão e alerta antecipado para apoiar a implementação de mecanismos para lidar com o problema;
- implementem a educação pública e a conscientização de prontidão para secas e inundações;
- adotem o princípio da gestão integrada de recursos hídricos e abordagens que promovam o desenvolvimento coordenado de recursos de água, terra e de outros relacionados;
- melhorem as variedades de cultivo mais resistentes à seca ou as variedades de cultivo que produzem mais massa por unidade de água consumida;
- incentivem as práticas melhoradas de agricultura que aumentem a entrada de água após a chuva e aprimorem a capacidade de retenção do solo;
- melhorem o manejo da safra e da criação de animais; e
- melhorem primariamente o cuidado da saúde e as instalações da saúde pública.

III. Mitigação dos riscos naturais

As Américas são altamente propensas a desastres naturais devido à sua geografia.³ Estão sendo observados aumentos sistemáticos dos desastres naturais e níveis sem precedentes de perdas por desastres que continuam a solapar o bem-estar econômico e social da região. Os impactos observados e previstos da mudança climática (inclusive furacões mais intensos, alterações nos padrões de chuva e elevação do nível do mar) aumentam a vulnerabilidade da região e ameaçam retardar ainda mais seu desenvolvimento econômico e social. A crescente vulnerabilidade é de particular relevância para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, as regiões costeiras baixas e as regiões e os habitats árticos, onde o risco de desastre incremental devido à mudança climática ameaça a viabilidade econômica. Para a maioria dos países, as perdas econômicas associadas com eventos extremos excedem a resiliência econômica – ou seja, eles não dispõem de recursos para financiar a reconstrução. Altas perdas anuais por desastres sugerem que os países não estão tratando o risco de desastre de forma suficiente e apropriada para reduzir a vulnerabilidade e construir resiliência nos níveis nacional e local. Cinco dos 10 países mais afetados por eventos climáticos extremos entre 1997 e 2006 são Estados membros da OEA (Honduras, Nicarágua, República Dominicana, Haiti e Venezuela).⁴

Políticas de resposta

Os governos e seus parceiros de desenvolvimento precisarão alocar uma proporção significativamente maior de energia e recursos para atacar as causas raiz da vulnerabilidade – como a rápida urbanização, os elevados níveis de pobreza, a fraqueza das instituições, o planejamento e a gestão ambiental inadequada do uso de terra e a falha no cumprimento dos padrões de construção. As ações para resolver esses problemas também ajudarão a construir a sustentabilidade ambiental e a sustentar os meios de subsistência dos mais vulneráveis aos desastres naturais, como são os pobres.

Contra esse fundo, os governos e seus parceiros de desenvolvimento deverão tomar medidas imediatas para:

- fortalecer a capacidade nacional e local para a gestão de risco de desastres;
- adotar uma abordagem mais proativa para integrar a gestão de risco de desastres na região, enfatizando *ex-ante* a gestão de risco de desastres (análise de risco, prevenção e mitigação e o financiamento do risco de desastres), inclusive *o fortalecimento dos sistemas legislativos e institucionais nacionais para a gestão de risco de desastres e sua integração no planejamento do desenvolvimento*.
- construir energias efetivas e sustentadas entre a gestão de risco de desastres e a política de adaptação da mudança climática e a programação de agendas;
- apoiar e implementar estratégias para o planejamento da adaptação relacionada a desastres que utilizem as melhores práticas existentes, bem como instrumentos e ferramentas de política de gestão de risco de desastres.

³ Desastres naturais referem-se especificamente àqueles eventos cujos impactos excedem a capacidade local ou nacional de lidar com eles, requerendo, portanto, a assistência emergencial externa. (Só existe desastre natural quando a assistência emergencial é necessária?)

⁴ Fonte: Global Climate Risk Index 2008 – Sven Harmeling - GermanWatch

- apoiar a criação e o aprimoramento do conhecimento do risco de desastres nos níveis comunitário, nacional e regional, que incorporem o risco relacionado com o clima, inclusive sistemas de informações de riscos harmonizados que levem em consideração o risco de desastres na tomada de decisões sobre desenvolvimento;
- mobilizar recursos técnicos e financeiros novos e adicionais para apoiar a redução de risco de desastres integrada e a adaptação à mudança climática.
- fortalecer a gestão de risco de desastres em países vulneráveis por meio de parcerias efetivas com as agências relevantes nos níveis nacional, regional e internacional.

IV. Redução da degradação da terra

A terra é um dos fatores mais críticos no processo de desenvolvimento, juntamente com o trabalho, o capital e a tecnologia. Seu caráter multifacetado reflete-se em seus múltiplos usos, entre os quais: atividades extrativas de recursos (silvicultura, agricultura, pastoreio e mineração); infra-estrutura para o assentamento humano (habitação, transporte e centros industriais); atividades recreativas; serviços prestados pelos sistemas ecológicos (por exemplo, controle de inundação, suprimento e filtragem da água); apoio a valores estéticos, religiosos e culturais; e sustentação da composição e diversidade dos sistemas ecológicos (ESA 2000).⁵ A terra difere de outros fatores de produção por ser fixa em seu suprimento e específica em sua localização (Dawson, 1984).⁶ Essas características têm significado especial para todos os países do hemisfério, porém de modo mais específico para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, que não têm o conjunto completo de opções disponíveis para os Estados maiores e mais desenvolvidos para aumentar a produtividade da terra, intensificar o seu uso e elevar a produção agrícola a um ritmo mais rápido que a taxa de crescimento populacional e, de modo geral, para sustentar altas densidades populacionais e altos padrões de vida. Além disso, a terra nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento é muito mais vulnerável à degradação, tanto por ações induzidas pelo homem como por fatores naturais.

A degradação da terra é conhecida como um fenômeno global que afeta a produtividade agrícola e os meios de subsistência social em mais de 110 países em todos os continentes, com a exceção da Antártica. Estima-se que US\$42 bilhões em renda e 6 milhões de hectares de terra produtiva se percam anualmente para a degradação da terra e o declínio da produtividade agrícola (UNDP/GEF, 2004). A Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP) estimam que: aproximadamente 25 bilhões de toneladas se perdem todos os anos somente como resultado da erosão da água; 220 milhões de hectares de florestas tropicais foram degradados entre 1975 e 1990, principalmente para a produção de alimentos; e 680 milhões de hectares, representando 20% das áreas de pasto do mundo, foram degradados (FAO/UNEP).⁷

O Programa de Barbados de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento⁸ reconhece a degradação da terra como uma das principais questões de gestão de longo prazo dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Embora a plena extensão do problema nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento do Caribe ainda não tenha sido cientificamente determinada, o UNEP estima que mais de 300 milhões de hectares de terra foram degradadas e que quase 30% dos recifes do Caribe são considerados em risco de destruição. Trinta por cento dos mais de 400 hectares de floresta natural perdidos no mundo todo nas três últimas décadas estavam na região do Caribe (UNEP/GEO).⁹

A degradação da terra tem significado especial para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento devido às grandes desvantagens que derivam de seu tamanho, inclusive a oferta restrita de recursos, uma base de recursos de terra limitada, bacias hidrográficas relativamente pequenas e ameaças aos suprimentos de água doce. Além disso, os pequenos Estados insulares em

⁵ Ecological Society of America's Committee on Land Use (ESA), 2000.

⁶ Andrew Dawson (1984): *The Land Problem in the Developed Economy*-Croom Helm, Londres e Sydney

⁷ *Our Land Our Future*, Roma e Nairóbi, Organização para a Agricultura e a Alimentação e UNEP

⁸ O Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1994.

⁹ Fonte: www.grida.no/geo/geo3/index.htm

desenvolvimento muitas vezes têm graus elevados de endemismo, e ecossistemas únicos correm alto risco de extinção e necessitam de proteção. As dimensões reduzidas desses países significam que o meio ambiente e o desenvolvimento estão estreitamente inter-relacionados e são interdependentes. Além disso, as economias, as sociedades e os ecossistemas dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento são conhecidos por serem altamente vulneráveis a choques internos e externos que se transmitem com rapidez espacialmente (dos espaços terrestres para os mares), ecologicamente (entre e dentro de ecossistemas) e setorialmente (da esfera econômica para a social e a ambiental).

Contra esse fundo, a degradação da terra coloca inúmeras ameaças ao desenvolvimento sustentável. Essas ameaças se manifestam no desmatamento e na erosão acelerada do solo, no declínio da fertilidade e produtividade da terra e da qualidade da água e na destruição de ecossistemas em lagunas e recifes. O desmatamento também está vinculado a um declínio na qualidade e no suprimento da água, na depleção dos recursos genéticos das plantas e na ruptura dos meios de subsistência social. Além disso, a degradação dos ecossistemas pode afetar diretamente os recursos costeiros e marinhos pelo aumento da sedimentação e pode exacerbar os efeitos de enchentes, ventos fortes e perda de solo associados com eventos climáticos extremos.

Políticas de resposta

As políticas de resposta mais eficazes à degradação da terra é a gestão de terra sustentável, definida como uma abordagem integrada à gestão de recursos naturais, que compreende políticas e técnicas ambientalmente saudáveis que reduzem e/ou previnem a degradação de longo prazo da terra e promovem a saúde do ecossistema, aliviam a pobreza e atingem o desenvolvimento sustentável.¹⁰ Isso implica: (a) a integração de respostas técnicas de gestão melhorada da terra com respostas sociais, econômicas e políticas para tratar das causas imediatas da gestão da terra insustentável e remover barreiras à gestão da terra melhorada; (b) a reconciliação das pressões conflitantes do uso da terra com a conveniência da terra/ecossistema; e (c) a coordenação de abordagens, parceiros e terceiros interessados envolvidos na gestão da terra com a visão de alterar o padrão de uso da terra que cause a sua degradação. Observando que os recursos naturais apoiados pela terra podem variar ao longo do tempo dependendo das condições de gestão e dos usos, a Agenda 21 (sugere-se um rodapé para explicar “Agenda 21”) defende que todos os usos da terra sejam examinados de maneira integrada para minimizar os conflitos, tornar as trocas mais eficazes e vincular o desenvolvimento social e econômico com a proteção e a melhoria ambiental, ajudando assim a alcançar os objetivos do desenvolvimento sustentável.

Contra esse fundo, os governos e seus parceiros de desenvolvimento deverão tomar medidas imediatas para:

- integrar práticas de gestão de terra sustentável em suas estruturas nacionais de desenvolvimento sustentável, como planos nacionais de desenvolvimento sustentável e documentos de estratégia de redução da pobreza;
- alternar da abordagem “setor por setor” para a implementação de programas de degradação da terra, para a adoção de abordagens cientificamente saudáveis e intersetoriais à gestão da terra que integre as dimensões ecológica, econômica e social das questões de degradação da terra na elaboração do programa;

¹⁰ Modificado de acordo com GEF: Sustainable Land Management Approach – Training Handbook

- promover a participação efetiva de terceiros interessados, especialmente mulheres, em todos os estágios do processo de planejamento; e
- estabelecer um meio ambiente apropriado, incluindo políticas, regulamentações e incentivos econômicos para se conseguir uma resposta efetiva local, regional e global à gestão de terra sustentável

V. Redução da vulnerabilidade econômica, social e ambiental

O aprofundamento da recessão global e da crise financeira que a acompanha expôs a vulnerabilidade desses países, que têm economias pouco diversificadas, excessiva dependência de importações estratégicas como o petróleo e excessiva dependência de um conjunto estreito de importações. Ao mesmo tempo, a crise mostrou que aqueles países que investiram na construção de economias e sociedades resilientes foram, de modo geral, capazes de lidar com os choques externos e deles recuperar-se. Os pequenos Estados insulares do Caribe e os países da América Central são inerentemente vulneráveis aos choques externos em virtude de sua pequena área territorial, dos mercados estreitos, da abertura caracterizada por concentração de produto e mercado e da concentração de exportações gerada por uma base estreita de recursos. A forte dependência que as ilhas têm do turismo tornou-as particularmente vulneráveis aos choques nos mercados de origem. O dramático declínio no desembarque de turistas em todos os países causado pela crise em curso já desencadeou um ciclo de fechamento de hotéis, perdas de emprego e queda acentuada na receita nacional e nos ganhos de divisas estrangeiras.

Frente à receita declinante, alguns governos da Organização dos Estados do Caribe Oriental foram forçados a reduzir ou eliminar subsídios em itens básicos de alimentação e no gás de cozinha, que formavam a parte essencial da rede de segurança social dos pobres. A continuação ou o agravamento da crise provavelmente forçará os governos a atrasar investimentos em medidas de redução de risco de desastres, o que, por sua vez, aumentará sua vulnerabilidade à mudança climática e a outros riscos naturais. Existe o temor muito real de que a crise em curso cause uma reversão dos ganhos alcançados nas três últimas décadas com a assistência externa, o acesso a mercados preferenciais e outras condições que provavelmente não se repetirão. Além disso, existe a séria preocupação de que o aprofundamento do desemprego e do subemprego gere um ciclo de pobreza, crime, conflito social e degradação ambiental que superará a capacidade dos governos de combatê-los.

Políticas de resposta

A crise não elimina a necessidade de sólida governança; ao contrário, ela só enfatiza essa necessidade. Hoje, mais do que nunca, os governos e seus parceiros de desenvolvimento precisarão trabalhar para garantir que suas decisões não exacerbem, voluntária ou involuntariamente, os choques criados pela crise. A construção de resiliência econômica, social e ambiental deve ocupar o centro do palco. Os governos precisarão estabelecer e usar sistemas apropriados de apoio às decisões e estruturas de planejamento de desenvolvimento integrado que assegurem: (a) a análise antecipada e abrangente do risco; (b) a análise cuidadosa dos efeitos indiretos de políticas sociais, econômicas e ambientais, no tempo, espaço e grau do impacto, para garantir que os resultados desejados sejam alcançados e que todas as conseqüências não pretendidas recebam tratamento expedito, se e quando surgirem. Ademais, os governos precisarão estabelecer sistemas de governança e procedimentos que permitam a participação ativa dos cidadãos no processo de construção da resiliência. Isso deve incluir o intercâmbio regular de informações e fluxos de comunicação entre governos e cidadãos que lhes permitam construir sua própria resiliência. Além disso, os governos e seus parceiros de desenvolvimento devem mover-se rapidamente para construir sua resiliência nas áreas em que sua vulnerabilidade não é “inerente”, mas “adquirida”. Uma dessas áreas é a energia, em que se requerem investimentos urgentes em energia renovável para se construir resiliência aos choques de preço da energia.