

# Explorar as ligações

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS  
PARA O MEIO AMBIENTE  
2005

O BEM-ESTAR HUMANO, A POBREZA E OS SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS



iisd International Institute for Sustainable Development / Institut international du développement durable

O BEM-ESTAR HUMANO, A POBREZA E OS SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS

# Explorando as ligações



PNUA

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

**iisd** International Institute for Sustainable Development / Institut international du développement durable

© 2005 Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUA) e Instituto Internacional do Desenvolvimento Sustentável (IIDS)  
ISBN 1-895536-69-3

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
United Nations Avenue, Gigiri  
P.O. Box 30552  
Nairobi, Quênia  
Tel:(254-2) 621234  
Fax:(254-2) 624489/90  
Endereço electrónico: [eisinfo@unep.org](mailto:eisinfo@unep.org)  
Sítio na Web: <http://www.unep.org>

*"Explorar as ligações"* foi publicado pelo Instituto Internacional do Desenvolvimento Sustentável para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

Instituto Internacional do Desenvolvimento Sustentável  
161 Portage Avenue East, 6º andar  
Winnipeg, Manitoba  
Canadá R3B 0Y4  
Tel: +1 (204) 958-7700  
Fax: +1 (204) 958-7710  
Endereço electrónico: [info@iisd.ca](mailto:info@iisd.ca)  
Sítio na Web: <http://www.iisd.org>

Autor: Dr. Anantha Kumar Duraipappah, economista superior, director do Serviço de Política Económica do IIDS

Director: Stuart Slayen, Serviço de Publicações e Comunicações do IIDS

Director artístico: Darryl Hartle, 23 Below Graphic Design, Winnipeg, Manitoba, Canadá

Tradutor da publicação de inglês para português: Filomena Germano

Fotografia: Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola, Roma, Itália; e DSK Designs, Montréal, Quebec, Canadá

Da parte do PNUA, a publicação foi coordenada por Thierry de Oliveira, director de programas do Sector de Desenvolvimento Político e Legislação.



IFAD / R. Faidutti

As opiniões e interpretações constantes deste documento pertencem ao seu autor e não reflectem necessariamente as opiniões ou perspectivas do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente nem do Instituto Internacional do Desenvolvimento Sustentável.

## O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

A missão do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUA) consiste em providenciar liderança e incentivar parcerias interessadas em cuidar do meio ambiente inspirando, informando e capacitando nações e povos a melhorar a sua qualidade de vida sem comprometer a das gerações futuras.

## Sector de Desenvolvimento Político e Legislação (DPDL)

O objectivo do DPDL, um serviço existente no seio do PNUA, consiste em habilitar os membros da comunidade internacional a criar respostas políticas integradas e coerentes aos problemas ambientais e a consolidar a legislação ambiental, assim como a melhorar a adesão e a aplicação dos instrumentos jurídicos.

## Direcção-Geral de Políticas

No seio do Sector de Desenvolvimento Político e Legislação, a Direcção-Geral de Políticas é responsável pela coordenação da revisão, análise e desenvolvimento de políticas, assim como pela promoção do desenvolvimento de políticas ambientais nacionais. Aquele órgão fomenta as parcerias com agências da ONU, dadores, sector privado e sociedade civil a fim de promover o desenvolvimento político nas seguintes áreas: água, utilização dos solos, terras áridas, ambiente urbano, ligações pobreza-meio ambiente, saúde e meio ambiente, alterações climáticas e energia.

Quanto ao trabalho sobre as ligações entre a pobreza e o meio ambiente, as actividades da Direcção-Geral de Políticas são impulsionadas pelo mandato do PNUA sobre esta matéria, assim como sobre os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio, o Plano de Execução de Joanesburgo adoptado durante a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável e o tema recentemente adoptado pelo PNUA "Ambiente pelo Desenvolvimento". Um objectivo importante será garantir que as questões ambientais importantes sejam eficazmente captadas no seio de quadros responsáveis e socioeconómicos, assim como através de indicadores. Outro objectivo será garantir que as questões distributivas e equitativas são correctamente levadas em conta quando as intervenções económicas são assumidas. As principais áreas de concentração da Direcção-Geral de Políticas na pobreza e meio ambiente, são as seguintes:

- Criar capacidade nacional para efectuar avaliações integradas à escala múltipla, explorando relações entre o bem-estar humano, a pobreza e os serviços dos ecossistemas e utilizando a abordagem capacidade-ecossistema.
- Criar capacidade a nível nacional para desenvolver instrumentos, quer económicos/baseados no mercado quer não baseados no mercado e que respondam a questões de eficiência, equidade e distribuição.
- Criar capacidade para os países integrarem políticas ecológicas/ambientais inseridas em Estratégias de Redução da Pobreza e de Estratégias de Desenvolvimento Nacional a todos os níveis apropriados.
- Criar capacidade para os governos nacionais desenvolverem indicadores socioeconómicos dependentes do ecossistema, que possam ser utilizados por responsáveis pela criação de políticas ao tomarem decisões.

Agradecimentos	4
Sumário executivo	5
1. Introdução	8
2. Ligações pobreza-ecossistemas	10
3. Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema	22
4. O processo pobreza-ecossistema do PNUA	36
5. O caminho futuro e os desafios	40
Bibliografia	41
Epílogo	44

## Agradecimentos

o PNUA agradece ao autor, dr. Anantha Kumar Duraiappah, director do Serviço de Política Económica do Instituto Internacional do Desenvolvimento Sustentável, pela elaboração da estrutura conceptual na qual assenta esta publicação.

A primeira versão preliminar foi revista e discutida por um grupo de especialistas de agências internacionais, académicos e organizações não governamentais que se reuniram em Nairobi, no Quénia, em Setembro de 2001. Com base na sua opinião, o documento foi sujeito a nova revisão e apresentado durante uma segunda reunião de especialistas em Oslo, em Março de 2002, a qual, para além da presença dos especialistas presentes na primeira reunião, contou também com a presença de representantes dos Ministérios das Finanças, Planeamento e Ambiente de diversos países africanos, incluindo o Uganda e o Quénia. Logo após o seminário realizado em Março em Oslo, produziu-se imediatamente uma versão final da estrutura conceptual intitulada "Pobreza e ecossistemas: Uma estrutura conceptual" (*"Poverty and Ecosystems: A Conceptual Framework"*), a qual foi apresentada ao PNUA pelo autor do Sector de Desenvolvimento Político e Legislação (DPDL), em Abril de 2002. Esta publicação baseia-se profundamente no documento final, assim como em comentários e sugestões de diversos governos africanos que tiveram origem num conjunto de seminários nacionais realizados em Mali, Mauritânia e Quénia entre Abril de 2002 e Dezembro de 2003.

Porém, não teria sido possível obter um resultado deste se não fossem os contributos de diversos indivíduos. Desejamos expressar a nossa gratidão aos muitos participantes e organizações que tornaram esta publicação possível graças à sua dedicação e cooperação. Os contributos financeiros e intelectuais do Ministério dos Negócios Estrangeiros norueguês — com agradecimentos especiais à sra. Anne Marie Skjold — tornaram possível esta publicação e o programa sobre pobreza-ecossistemas do PNUA. O autor deseja manifestar a sua gratidão a Flavio Comim, Kirk Hamilton, Philip Dolbie, Margaret Kakande, Peter Schei, Ivar Baste, Naresh Singh e Pumulo Muyatwa pelos seus comentários críticos e sugestões sobre as versões anteriores desta publicação.

Agradecimentos especiais são dirigidos ao sr. Thierry de Oliveira, director de programas do Sector de Desenvolvimento Político e Legislação e que dirigiu a iniciativa sobre pobreza-meio ambiente do PNUA, pelas suas opiniões durante a elaboração da estrutura conceptual, sem a presença de quem não seria possível criar esta publicação. Iguais agradecimentos são apresentados ao sr. Bakary Kante, director do mesmo sector, pela sua visão e liderança na operacionalização desta estrutura conceptual.

Por fim, expressamos a nossa mais profunda gratidão ao professor Amartya Sen que leu as versões preliminares desta publicação e ofereceu ao autor conselhos e apoio úteis. Os diversos anos de pesquisa inovadora em economia e desenvolvimento inspiraram este documento.



IFAD / H. Wagner

**EM** Fevereiro de 2001, o vigésimo primeiro Conselho Directivo do Fórum Ministerial e Global sobre o Meio Ambiente, realizado em Nairobi, Quénia, aprovou a resolução 21/15, a qual solicita ao director executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente para desenvolver e promover o conhecimento: (1) das ligações entre a pobreza e o meio ambiente; (2) dos meios que tornam o modo de vida das populações mais produtivo e sustentável no plano ambiental; e (3) das opções correctas sobre políticas para os governos. Uma prioridade significativa seria assistir os governos a integrar o meio ambiente nos processos sociais e económicos centrais, incluindo as estratégias de redução da pobreza e os quadros de desenvolvimento geral.

Constituindo uma reacção do PNUA ao pedido, esta publicação apresenta o quadro conceptual sobre a pobreza e os ecossistemas. O documento pretende expor três objectivos: o primeiro consiste em demonstrar a forma como o bem-estar do ser humano depende dos ecossistemas e dos seus serviços; o segundo, em identificar obstáculos e mecanismos condutores que impedem a camada pobre de utilizar tais serviços que visam melhorar o seu bem-estar, perpetuando assim a pobreza; o terceiro, em identificar opções de resposta às políticas para afastar obstáculos e reconceptualizar ou até introduzir novas estratégias de intervenção que permitam que os pobres melhorem o seu bem-estar por meio de uma abordagem ao ecossistema.

### ELEMENTOS CONSTITUINTES DO BEM-ESTAR E DOS SERVIÇOS DO ECOSISTEMA

**AFASTAMO-NOS** de uma perspectiva unidimensional da pobreza à medida que a privação de rendimento ou opulência a uma abordagem multidimensional engloba uma vastidão de elementos constituintes e determinantes do bem-estar. A privação destes é definida como pobreza. Os elementos constituintes e determinantes do bem-estar utilizados no presente documento estão para além do aprovisionamento de bens para se alcançar um elemento constituinte específico, até ao conceito mais vasto da capacidade de alcançar qualquer elemento constituinte ou determinante específico do bem-estar. Por outras palavras, o destaque reside em habilitar indivíduos — sobretudo a camada pobre — a tornarem-se agentes da mudança, em lugar de vítimas que requerem auxílio.

Dez elementos constituintes e determinantes são identificados como sendo essenciais para melhorar o bem-estar e reduzir a pobreza. Eles são os seguintes:

- 1] **Estar apto a ficar alimentado adequadamente.**
- 2] **Estar apto a ficar isento de doenças evitáveis.**
- 3] **Estar apto a viver em abrigo seguro e são no aspecto ambiental.**
- 4] **Estar apto a ter água potável, pura e adequada.**
- 5] **Estar apto a ter ar puro.**
- 6] **Estar apto a ter energia para se aquecer e cozinhar.**
- 7] **Estar apto a utilizar a medicina tradicional.**
- 8] **Estar apto a continuar a utilizar os elementos naturais encontrados nos ecossistemas para exercício das actividades culturais e espirituais tradicionais.**
- 9] **Estar apto a enfrentar catástrofes naturais graves, designadamente inundações, tempestades tropicais e desmoronamento de terrenos.**
- 10] **Estar apto a tomar decisões sobre gestão sustentável que respeitem os recursos naturais e possibilitem a obtenção de um fluxo de rendimento sustentável.**



### Explorar as ligações

Neste documento, adoptamos a definição de ecossistemas e serviços dos ecossistemas desenvolvida e utilizada pela Avaliação ao Ecossistema do Milénio. Segundo a mesma definição, os ecossistemas oferecem três serviços amplos:

- 1] **aprovisionamento (alimentos, fibra, combustíveis);**
- 2] **regulação (purificação, desintoxicação, atenuação de secas e inundações); e**
- 3] **enriquecimento (espiritual, estético, social).**

## Sumário executivo

**AS** relações entre muitos dos elementos constituintes e determinantes do bem-estar estão muito estreitamente ligados com os três serviços oferecidos pelos ecossistemas. Todavia, a magnitude da relação difere entre os intervenientes. Por exemplo: a camada “não pobre” pode comprar água potável ou o equipamento para filtrar e purificar a água se esta estiver contaminada. Por outro lado, a camada pobre possui recursos limitados para realizar tais opções e, normalmente, não tem outra opção senão depender dos sistemas de fornecimento natural e/ou público de água. Em 1995, 3,1 milhões de pessoas — 80% dos quais eram crianças — morreram de diarreia. Muitos dos óbitos foram causados por água contaminada.

Os Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio (ODM) tornaram-se actualmente parte integrante de muitas iniciativas internacionais e nacionais que visam reduzir a pobreza. Como era de esperar, alcançar muitos dos elementos constituintes e determinantes do bem-estar associados com os serviços dos ecossistemas contribuirá directa ou indirectamente para atingir alguns dos ODM. A estrutura conceptual apresentada nesta publicação expõe uma abordagem que os países podem utilizar para alcançar os ODM de uma forma sustentável.

### OBSTÁCULOS E MECANISMOS CONDUTORES

A destruição de mangais para a aquacultura do camarão com fins comerciais retira uma barreira natural contra as tempestades, aumentando inadvertidamente a vulnerabilidade de muitas comunidades litorais pobres. A falta de direitos de propriedade bem definidos foi citada como uma das principais causas da transformação de tais florestas de mangais. Outro mecanismo condutor da degradação dos solos é o facto de, em virtude dos obstáculos sociais, a autoridade das mulheres ser limitada na tomada de decisões relacionadas com a utilização do ecossistema. A exclusão das mulheres — principais utilizadoras e protectoras dos solos — transferiu inevitavelmente as decisões em matéria de utilização dos solos para os intervenientes que pouco conhecimento ou interesse possuem sobre utilização sustentável dos solos.

Os altos funcionários de governos corruptos, associado a procedimentos administrativos complexos e morosos, tornam os serviços dos ecossistemas uma experiência dispendiosa e humilhante para os pobres. Frequentemente, os altos funcionários do governo fazem-nos sentir inadequados e “estúpidos” quando encontram dificuldades em compreender e preencher impressos. Por sua vez, esta situação aumenta a necessidade de recorrer a “intermediários” para ter acesso ao sector público, a fim de garantir meios económicos para obter um rendimento dos serviços dos ecossistemas. No seu conjunto, o processo torna-se dispendioso e obriga inadvertidamente a camada pobre a degradar os ecossistemas e a prosseguir actividades de lucros elevados a curto prazo.

Os diversos obstáculos e mecanismos condutores identificados que desempenham um papel significativo nas relações pobreza-ecossistema podem classificar-se em quatro categorias principais: (1) económicas; (2) sociais; (3) relacionadas com governação; (4) e ecológicas.



DSK Designs

## OPÇÕES DE RESPOSTA

A fim de corrigir ou retirar os mecanismos condutores, precisamos de abordar o problema de uma forma integrada. Numa estratégia de intervenção política com êxito, consideramos que existem duas componentes: a primeira, examina os meios de intervenção; a segunda, focaliza-se nas condições de habilitação necessárias para o desenvolvimento e introdução dos meios com êxito.

Classificamos instrumentos (de mercado e não mercado), instituições (oficiais e não oficiais) e organizações (públicas, privadas e civis) como meios. A diferença entre as abordagens tomadas neste documento comparadas com outras estruturas políticas existentes é a integração de instrumentos, instituições e organizações num único quadro de referência. Na maioria dos casos, as opções políticas têm sido abordadas de uma forma parcial.

A segunda componente crítica é o emprego de uma estrutura abrangente que forneça as condições que permitam, com êxito, o desenvolvimento e a adopção dos meios de supressão de obstáculos. Neste documento, desenvolvemos uma estrutura englobando o conceito de liberdades. Conforme mencionado anteriormente, pretendemos focalizarmo-nos no aumento de capacidades da camada pobre a fim de alcançar os elementos constituintes e determinantes do bem-estar. As capacidades da camada pobre são determinadas pelas condições habilitadoras representadas por seis liberdades instrumentais.

### CAIXA 1

Na Índia, observou-se que as mulheres pobres e de classe social baixa se encontravam na linha da frente dos movimentos de justiça social. Argumentou-se que, sobretudo nas zonas rurais, as questões ambientais constituíam o ponto de entrada para a camada pobre contestar os seus direitos. Entre as questões contestadas encontravam-se o acesso aos solos e recursos da propriedade comum, assim como a distribuição igual das fontes de água e dos canais de irrigação.

Origem: Voices of the poor: Poverty in People's Perceptions 1999:9, V. Gayathri

Em nossa opinião, as seis liberdades instrumentais que responderão às quatro categorias extensas de mecanismos condutores salientados anteriormente são as seguintes:

- 1] meios económicos;
- 2] oportunidades sociais;
- 3] garantias de transparência;
- 4] segurança ecológica;
- 5] protecção; e
- 6] liberdade participativa (que pode se considerada uma liberdade intrínseca fundamental para as outras liberdades instrumentais a conceber e a formular pela camada pobre para a camada pobre).

## CONCLUSÃO

O principal contributo desta publicação para o debate pobreza-ecossistema é a adopção de uma abordagem ao ecossistema e o tratamento igual dado a todos os três serviços providenciados pelos ecossistemas. Esta publicação também expande a estratégia de resposta política intervindo a favor da utilização de uma estrutura integrada de instrumentos, instituições e organizações que levam em conta a disposição de liberdades instrumentais como a principal forma de equipar a camada pobre com a capacidade de alcançar os elementos constituintes do bem-estar relacionados com os serviços do ecossistema. Este documento termina descrevendo um processo através do qual a estrutura conceptual pode ser operacionalizada.



## Explorar as ligações



## Introdução

**EM** Fevereiro de 2001, o vigésimo primeiro Conselho Directivo do Fórum Ministerial e Global sobre o Meio Ambiente, realizado em Nairobi, no Quénia, aprovou a resolução 21/15 (ver caixa 2).

Esta resolução surgiu após as duas declarações anteriores. A Declaração Ministerial de Malmo, adoptada pelo Fórum Ministerial e Global sobre o Meio Ambiente, do PNUA, em Maio de 2000, observou que a Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, de 2002, devia levar em conta os dois principais desafios ao desenvolvimento sustentável:

- 1] **Os efeitos penetrantes do peso da pobreza sobre metade da humanidade, no mínimo; e**
- 2] **O consumo excessivo e devastador e o emprego ineficiente de recursos que perpetua o ciclo vicioso da degradação ambiental e aumenta a pobreza.**

Em Setembro de 2000, durante a Declaração do Milénio das Nações Unidas, 146 chefes de estado prometeram não se poupar a esforços para libertar toda a humanidade — sobretudo as gerações futuras — da ameaça de viver num planeta irremediavelmente deteriorado pelas actividades humanas e cujos recursos já não serão suficientes para satisfazer as suas carências.

Tais declarações internacionais surgem num momento muito apropriado visto tornar-se cada vez mais claro que os actuais padrões de desenvolvimento económico conduziram à:

- degradação dos ecossistemas; e
- criação de riqueza muito irregular, com aumento de dissemelhanças no interior e entre países.

À excepção de grandes mudanças filosóficas e políticas, trata-se de uma situação que irá provavelmente piorar e será especialmente difícil para os países pobres que enfrentam crises económicas e ambientais convergentes. É preciso fazer mais e o PNUA pode desempenhar um papel fundamental ao responder a tal desafio.



**A** Decisão do Conselho Directivo 21/15 atribuiu ao PNUA um mandato claro no sentido de prestar assistência aos governos — sobretudo nos países menos desenvolvidos e mais endividados — relativamente a formas e meios de integrar as considerações de ordem ambiental no seio das suas estratégias nacionais de redução da pobreza. Este papel tornar-se-á cada vez mais importante à medida que se aproxima o momento de elaboração dos Documentos sobre Estratégias de Redução da Pobreza (DERP) e da sua aceitação como o pré-requisito para o auxílio internacional.

Em virtude da natureza complexa e multidimensional das ligações pobreza-meio ambiente, o desafio desta publicação consiste em apresentar uma estrutura que obedeça aos três critérios seguintes, se for utilizada pelos governos para reduzir a pobreza através da gestão sustentável dos ecossistemas:

1. **ESPECIFICIDADE** — As ligações pobreza-ecossistema devem captar as condições locais. Estas relacionam-se com os ecossistemas específicos e respectivos serviços às comunidades locais, às actividades económicas, aos valores sociais e culturais e, por fim, às estruturas políticas e de governação.
2. **CLAREZA** — As ligações pobreza-ecossistema devem ser debatidas de uma forma clara e concisa, mesmo se forem complexas e multidimensionais. O essencial é que devemos estar aptos a retirar conclusões que permitam aos decisores formular estratégias de intervenção. Por exemplo, devemos identificar e entender as forças impulsionadoras que causam a degradação dos ecossistemas antes de podermos formular estratégias de intervenção.
3. **PRATICABILIDADE** — A estrutura deve ser prática de forma a que os responsáveis pela tomada de decisões possam facilmente integrar as estratégias políticas nas estruturas de tomada de decisões existentes.

No capítulo 2, analisamos a forma como alguns elementos constituintes essenciais do bem-estar se relacionam com os serviços dos ecossistemas. Este capítulo pretende esclarecer as diversas ligações que podem existir entre o bem-estar humano — ou, de maneira mais apropriada, a privação do bem-estar (isto é, a pobreza) — e os serviços dos ecossistemas e algumas das forças impulsionadoras que ditam as ligações.

No capítulo 3, apresenta-se uma estrutura de intervenção política baseada em princípios-chave desenvolvidos por Amartya Sen, laureado com o prémio Nobel, como um quadro de referência adequado para reduzir a pobreza através de uma abordagem aos ecossistemas.

O capítulo 4 oferece um processo sistemático para operacionalização da estrutura conceptual indicada nos dois capítulos anteriores. O processo expõe um rumo sistemático pelo qual os decisores podem integrar variáveis ecológicas nas suas estratégias de redução da pobreza.

O capítulo 5 termina com uma perspectiva geral sobre os pontos fundamentais apresentados e os desafios que os governos enfrentarão nesta tentativa complexa.



## Explorar as ligações

### CAIXA 2

A Resolução 21/15 do Conselho Directivo solicita ao director executivo do PNUA para desenvolver e fomentar o conhecimento das ligações entre a pobreza e o meio ambiente, os meios que tornam o modo de vida das populações mais produtivo e sustentável no plano ambiental e as opções políticas apropriadas para os governos, uma prioridade significativa que deve consistir em auxiliar os governos na integração do meio ambiente em processos sociais e económicos centrais, incluindo as estratégias de redução da pobreza e as estruturas de desenvolvimento geral.

GC.21/15

## Ligações pobreza-ecossistemas

### ESTE CAPÍTULO PROPÕE:

1. identificar elementos constituintes e determinantes essenciais do bem-estar humano estreitamente ligados aos serviços dos ecossistemas;
2. apresentar uma taxionomia dos diversos serviços oferecidos pelos ecossistemas; e
3. descrever as ligações entre os diversos elementos constituintes e determinantes do bem-estar e dos diversos serviços oferecidos pelos ecossistemas.

### ELEMENTOS CONSTITUINTES E DETERMINANTES DO BEM-ESTAR HUMANO RELACIONADOS COM OS ECOSISTEMAS

**PODEMOS** argumentar que todos os indivíduos — quer sejam ricos ou pobres, quer vivam em países desenvolvidos ou em desenvolvimento — dependem dos serviços dos ecossistemas para o seu bem-estar. Todavia, esta afirmação apenas é verdade a longo prazo. A curto prazo, a camada pobre depende muito mais de tais serviços que os ricos. Por exemplo, estes podem comprar água potável ou a tecnologia para filtrarem e purificarem a água, no caso desta estar contaminada. Por outro lado, os pobres possuem escassos recursos que lhes permitam obter tais recursos e, normalmente, não têm outra opção senão dependerem dos sistemas naturais de água e/ou dos sistemas de abastecimento público de água, muitos dos quais não satisfazem os critérios mínimos de consumo humano, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Outro exemplo é a crise do smog em muitas zonas urbanas. Os ricos podem isolar-se do smog comprando aparelhos de ar condicionado, purificadores do ar, máscaras especiais, etc. A camada pobre — sobretudo os jovens — estão menos aptos a escapar da exposição ao impacto total do smog com efeitos desastrosos para a sua saúde.



DSK Designs

**TAMBÉM** se pode afirmar o mesmo relativamente às grandes catástrofes naturais, como inundações e tempestades tropicais. Estas tendem a exercer um impacto maior sobre os pobres em virtude destes não possuírem os meios para construir os abrigos apropriados ou porque as habitações são construídas em terrenos onde as barreiras naturais contra o desmoronamento de terrenos e inundações foram destruídas.

Também tem sido documentado que as mulheres e as crianças pobres sofrem desproporcionadamente devido à obtenção insuficiente de materiais para produção de energia natural para cozinhar ou se aquecerem. O sofrimento aumenta por passarem tanto tempo em abrigos mal ventilados e utilizarem combustíveis altamente poluentes como o carvão e a lenha.

Tais exemplos apontam para uma estreita relação entre a camada pobre e os ecossistemas e demonstram claramente uma dependência maior dos pobres em relação aos ecossistemas a fim de atingirem o bem-estar.

Uma sondagem aprofundada da literatura sobre as diversas ligações entre pobreza e ecossistemas revelou 10 elementos constituintes e/ou determinantes de bem-estar, a seguir indicados, estreitamente relacionados com os ecossistemas (Duraiappah 2002). Mas, uma palavra de aviso — a escolha final dos elementos constituintes do

bem-estar e da sua pertinência face aos serviços dos ecossistemas deve ser determinada pelas comunidades ou indivíduos afectados, de preferência através de um processo participativo:

- 1] **Estar apto a ficar alimentado adequadamente.**
- 2] **Estar apto a ficar isento de doenças evitáveis.**
- 3] **Estar apto a viver em abrigo seguro e são no aspecto ambiental.**
- 4] **Estar apto a possuir água potável, pura e adequada.**
- 5] **Estar apto a ter ar puro.**
- 6] **Estar apto a ter energia para se aquecer e cozinhar.**
- 7] **Estar apto a utilizar a medicina tradicional.**
- 8] **Estar apto a continuar a utilizar os elementos naturais encontrados nos ecossistemas para exercício das actividades culturais e espirituais tradicionais.**
- 9] **Estar apto a enfrentar catástrofes naturais graves, designadamente inundações, tempestades tropicais e desmoronamento de terrenos.**
- 10] **Estar apto a tomar decisões sobre gestão sustentável que respeitem os recursos naturais e possibilitem a realização de um fluxo de rendimento sustentável.**



IFAD / R. Chalasani



## Explorar as ligações

**Nota:** Existem muitos outros elementos constituintes e determinantes do bem-estar que ainda não foram descritos anteriormente — incluindo a educação. Aqueles são excluídos do estudo em virtude de nos focalizarmos somente sobre os elementos constituintes e determinantes do bem-estar directamente relacionados com os ecossistemas e respectivos serviços.

Existe um grau enorme de complementaridade entre os 10 elementos constituintes do bem-estar. Por exemplo: estar apto a obter água potável também contribuirá consideravelmente para melhorar a capacidade dos pobres para contraírem doenças. Na mesma ordem de ideias, um dos pré-requisitos para poder habitar um abrigo seguro e limpo é o acesso ao ar e água puros. O elevado grau de complementaridade sugere que, ao tratar um elemento constituinte ou determinante, proporcionará sinergias significativas no sentido de se alcançarem alguns dos outros elementos constituintes e/ou determinantes do bem-estar.

Ao identificar os 10 elementos constituintes e determinantes do bem-estar, tentámos também afastarmo-nos de uma abordagem unidimensional que se focalize unicamente no produto básico, no rendimento e na opulência para uma abordagem multidimensional mais vasta ao bem-estar.

## Ligações pobreza-ecossistemas

**EXISTE** concordância geral que o bem-estar e a pobreza são os dois extremos de uma série contínua multidimensional. O *Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2000/01* definiu a pobreza como “a privação pronunciada do bem-estar” (Banco Mundial 2001). Nesta publicação, definiremos a pobreza associada aos ecossistemas como a privação dos 10 elementos constituintes e determinantes do bem-estar acima mencionados.

Os 10 elementos constituintes podem também ser vistos como uma descrição mais detalhada da ampla classificação do Banco Mundial sobre saúde, vulnerabilidade e modos de vida utilizada na sua estrutura que visa tratar a ligação pobreza-meio ambiente (Banco Mundial 2002).

Todavia, a fim de não se ficar bloqueado no erro tradicional de confundir meios e fins (Sen, 1993), modificámos a noção tradicional de elementos constituintes e determinantes do bem-estar para retratar o conceito mais dinâmico de capacidades (ver caixa 3).

Os 10 elementos constituintes e determinados utilizados neste documento são semelhantes ao conceito de elementos funcionais e capacidades que Amartya Sen argumenta e que são fundamentais para avaliar o bem-estar. Acrescentámos “estar apto a” antes de cada elemento constituinte e determinante do bem-estar a fim de nos permitir integrar as propriedades fundamentais das capacidades — agência, valor e opção.

### CAIXA 3

Os produtos básicos com valor de mercado e o nosso êxito no mundo material são frequentemente julgados pela nossa opulência. Mas, apesar disso, os produtos básicos não são mais que meios para outros fins. Em última análise, o centro de interesse tem de ser sobre o tipo de vida que levamos e o que podemos ou não podemos fazer, podemos ou não podemos ser. Às diversas condições de vida que podemos ou não podemos alcançar chamo “elementos funcionais” e, à nossa aptidão para os atingir, chamo “capacidades”.

Amartya Sen, 1987, pág. 16

Por exemplo, esta situação impede-nos que nos focalizemos essencialmente nas infra-estruturas de saúde por si mesmo, mas antes na capacidade da população evitar doenças evitáveis. Ao alargar o centro de atenção para as capacidades, estamos também aptos a alargar o espaço informativo para avaliar e medir a eficácia das respostas políticas que visam melhorar o bem-estar e reduzir a pobreza. O espaço informativo necessário para avaliar o bem-estar ou os êxitos na redução da pobreza segundo a abordagem à capacidade incluirá não somente o rendimento mas também o grau de opções, o nível de autonomia e valores.

Foi por este motivo que iniciámos deliberadamente cada um dos 10 elementos constituintes e determinantes com as palavras **“ESTAR APTO A”** — a capacidade ou liberdade de alcançar os elementos funcionais (também denominados elementos constituintes e determinantes) que os indivíduos apreciam. Desta forma, introduzimos o conceito de colocar a camada pobre no centro e ceder-lhes o controlo sobre a forma de atingirem o bem-estar — tornam-se participantes activos do processo de desenvolvimento e não “vítimas” que requerem auxílio. Este conceito está bem de acordo com o conceito de desenvolvimento sustentável que se focaliza em medidas a longo prazo e não a curto prazo.

### ECOSSISTEMAS E SERVIÇOS DOS ECOSSISTEMAS

**NA** literatura sobre pobreza e ambiente, o termo “ambiente” é utilizado para abranger uma gama de assuntos relacionados com o ambiente natural. Todavia, o termo ambiente é, por si, ambíguo. O dicionário de Oxford define ambiente como o meio ou condições de vida ou crescimento. Utilizado desta forma, o termo é confuso em lugar de esclarecer um problema dirigido pela complexidade.

Estamos sobretudo interessados em abordar como o bem-estar humano é influenciado pelo ambiente natural. Portanto, o nosso objectivo é melhor servido definindo explicitamente o ambiente natural como o ecossistema. Além disso, os seres humanos fazem parte de um ecossistema. De facto, ao levar em conta a questão do bem-estar humano de uma abordagem ao ecossistema, apresentamos uma estrutura integrada, o que é uma necessidade se entendermos as ligações entre sistemas naturais e bem-estar humano.

**PORTANTO**, adoptámos especificamente o termo “ecossistema” para evitar a ambiguidade que o termo “ambiente” poderá trazer para o debate. Existem maneiras muito diferentes de definir os ecossistemas e os serviços e bens que oferecem ao bem-estar humano. É aqui que nos fundamentamos no trabalho contínuo realizado por ecologistas como Gretchen Daily (ver caixa 4), Hal Monney e, mais recentemente, pela Avaliação aos Ecossistemas do Milénio, como orientação.

Os ecossistemas são definidos como: “Uma zona geograficamente explícita da terra que engloba todos os organismos, em conjunto com todos os componentes do ambiente abiótico dentro dos seus limites”.

É cada vez mais claro que os ecossistemas oferecem muito mais do que bens para os seres humanos (ver caixa 4): oferecem também serviços cruciais de apoio à vida humana. Além disso, também oferecem valores culturais e espirituais para as sociedades humanas. Daily (1997) classifica por categorias os diversos “serviços” dos ecossistemas nas três componentes seguintes:

- 1] **aprovisionamento;**
- 2] **regulação; e**
- 3] **enriquecimento/cultural.**

○ **aprovisionamento** abrange os recursos naturais que são essencialmente utilizados nas actividades económicas. O nível de contribuição para com o bem-estar humano é normalmente determinado pela magnitude e ritmo de bens colhidos (fluxo) do ecossistema natural.

Os serviços de aprovisionamento que contribuem para o bem-estar englobam:

- alimentos;
- microrganismos, plantas e produtos de origem animal;
- materiais genéticos, produtos bioquímicos e farmacêuticos;
- combustíveis/energia;
- fibra;
- materiais não vivos; e
- água doce.

## CAIXA 4

Os serviços dos ecossistemas são condições e processos através dos quais os ecossistemas naturais, e as espécies que os compõem, mantêm e satisfazem a vida humana. Eles mantêm a biodiversidade e a produção de bens do ecossistema, designadamente: o peixe e marisco, a forragem, a madeira, os biocombustíveis, a fibra natural e muitos produtos farmacêuticos, industriais e seus precursores. Além da produção de bens, os serviços dos ecossistemas são as funções reais que apoiam a vida, nomeadamente: a purificação, a reciclagem e a renovação, conferindo muitas vantagens estéticas e culturais intangíveis.

Daily et al. 1997

**A** regulação, por vezes denominada serviços “de apoio”, é a função real de apoio à vida que os ecossistemas asseguram à existência dos seres humanos. São os serviços normalmente esquecidos ou naturalmente aceites pelas sociedades. O nível de contribuição destes serviços para com o bem-estar é normalmente determinado pelo tamanho e qualidade (reserva) do ecossistema natural.

Mas a conversão exaustiva dos ecossistemas naturais em ecossistemas controlados pelos seres humanos (taxas de fluxo elevadas) tem prejudicado a existência contínua de tais serviços de regulação. A ausência de mercados e de sinais-preços em tais serviços significa que as suas condições passam despercebidas. Toma-se também cada vez mais claro que a boa natureza pública de tais serviços pode tornar os mercados tradicionais supérfluos na abordagem da questão e de novos métodos que garantam que tais serviços não se perdem.



## Explorar as ligações

## Ligações pobreza-ecossistemas

Os serviços de regulação que contribuem para o bem-estar são os seguintes:

- purificação do ar e da água;
- atenuação de inundações e secas;
- desintoxicação e decomposição dos resíduos;
- renovação e fertilidade dos solos;
- polinização das culturas e vegetação natural;
- controlo de uma grande maioria de eventuais pestes agrícolas;
- dispersão das sementes e translocação de nutrientes;
- manutenção da biodiversidade, da qual a humanidade obteve os elementos essenciais dos seus empreendimentos agrícolas, medicinais e industriais;
- protecção dos raios ultravioletas nocivos;
- estabilização parcial do clima; e
- moderação das temperaturas extremas e da força dos ventos e ondas.

**Os** serviços culturais ou de enriquecimento dos ecossistemas situam-se entre os serviços mais esquecidos dos ecossistemas, sobretudo para muita população dos países em desenvolvimento. Muitas religiões e culturas destes países acreditam que a natureza é uma entidade viva e, de facto, os seus seguidores oram a diversos elementos da natureza. Tais crenças e valores que rodeiam as forças naturais têm oferecido orientação espiritual a muitas gerações de muitas sociedades.

Todavia, aqueles estão a ser destruídos a um ritmo alarmante à medida que os ecossistemas vão ficando degradados ou convertidos em ecossistemas dominados pelo homem. A degradação das normas espirituais e culturais tem tido um efeito devastador sobre as relações sociais entre os povos e seus valores.

Tal como a regulação, o nível de contribuição deste serviço para o bem-estar é determinado pelo tamanho e qualidade (reserva) do ecossistema natural disponível.

Os serviços culturais ou de enriquecimento oferecidos pelos ecossistemas compreendem:

- componentes espirituais e relação dos povos com a terra e a água;
- valores estéticos;
- valores e relações sociais; e
- valor educacional e científico.

### LIGAÇÕES ENTRE O BEM-ESTAR HUMANO E O ECOSISTEMA

Objectivo deste capítulo consiste em estabelecer as ligações entre os 10 elementos constituintes e determinantes do bem-estar e os três serviços dos ecossistemas. Tentaremos também identificar as forças impulsionadoras que formam a base ou influenciam as ligações. A informação sobre as forças impulsionadoras ou mecanismos condutores, segundo a sua denominação neste documento, conterà elementos informativos suficientes para desenvolver estratégias de intervenção.

#### ■ Estar apto a ficar alimentado adequadamente

A grande maioria da população rural depende dos alimentos naturais — mais conhecidos correntemente por recursos selvagens — para assegurar a alimentação adequada. Este serviço de aprovisionamento dos ecossistemas tem desempenhado um papel determinante:

- Na melhoria dos regimes. Muita população pobre carece de acesso a suplementos alimentares comercializados e depende de alimentos selvagens que forneçam a variedade nutricional necessário ao bem-estar. Por exemplo: no sul da Venezuela, descobriu-se que uma aldeia ameríndia de Huottuja recebia 45% do seu consumo de gorduras das plantas selvagens e apenas 27% dos animais selvagens.
- Em providenciar socorros durante épocas de fome, más colheitas, ataques de pestes e secas.

Todavia, muitos destes ecossistemas têm sido transformados em actividades comerciais com a intenção de que tais actividades abastecerão a camada pobre com recursos para comprar os alimentos de que precisam. Porém, provas empíricas ao longo das últimas cinco décadas têm revelado que este efeito de transformação tem produzido resultados mistos com muitos exemplos em que a camada pobre não somente *não* tem beneficiado da transformação dos ecossistemas mas também tem perdido uma importante fonte de alimentos, sobretudo em períodos de miséria.

Muitos são os motivos que têm sido citados quanto ao facto de a camada pobre não ter beneficiado do processo de transformação, embora o governo e o insucesso do mercado tenham sido indicados como os dois motivos principais (Duraiappah 1998; Scherr 1999). Em muitos casos, os direitos de propriedade sobre a componente de aprovisionamento dos ecossistemas não estavam bem definidos, permitindo assim uma pequena elite conquistar os direitos de uso sobre o ecossistema (Jordan 1996; Olson 2000). Esta situação excluiu a camada pobre das fontes tradicionais de alimentos e negou-lhes oportunidades nas novas actividades económicas.

A camada pobre também utiliza os ecossistemas para efectuar as culturas com base na subsistência. Tais culturas providenciam a maioria dos alimentos diários. O declínio da fertilidade e a disponibilidade limitada de água originou que muitos agricultores de subsistência assistissem a quedas nas produções agrícolas e, portanto, a uma queda do consumo alimentar. Existem muitos motivos para a degradação dos ecossistemas agrícolas, desde factores ecológicos, como secas e inundações, a pressões de ordem económica, social e de governação. Alguns exemplos referentes aos três últimos grupos: direitos de propriedade mal concebidos, corrupção de altos funcionários do governo que exigem todos os tipos de pagamento para a utilização dos solos e, por fim, pressões de ordem social como a exclusão das mulheres que trabalham na terra das decisões sobre a utilização dos solos.

### ■ Estar apto a ficar isento de doenças evitáveis

Muitas doenças estão explicitamente associadas a condições ecológicas. Um estudo recente realizado por Lvovsky indica que cerca de 20% das doenças nos países em desenvolvimento podem ser atribuídos a factores ecológicos (Lvovsky 2001). Por exemplo: em 1995, 3,1 milhões de pessoas — 80% das quais eram crianças — morreram de diarreia (Patz 2000).

Estabeleceu-se uma causalidade directa entre a malária — ou “malária artificial”, segundo muitos especialistas — e a deterioração dos ecossistemas. Sabe-se que a doença se declara nos sistemas ecológicos que têm a sua componente de regulação alterada por projectos de irrigação, barragens, locais de construção, águas estagnadas e zonas com escoamentos deficientes. Por exemplo: calcula-se que a desflorestação e a consequente imigração de pessoas para o interior do Brasil aumentou a incidência de malária na região em 500% (Smith 2002). Observou-se a mesma tendência entre os danos ecológicos e outras doenças transmitidas por vector em toda uma imensidão de países em desenvolvimento (Platt 1996).

A exposição a elevados níveis de toxicidade ou poluentes durante períodos de tempo prolongados origina doenças respiratórias, matando cerca de dois milhões de mulheres e crianças anualmente (Smith 2002). As principais doenças associadas com a poluição atmosférica são a asma e a doença pulmonar crónica. A concentração de poluentes aumenta quando as propriedades de purificação natural do ecossistema sofrem uma degradação. Tal pode surgir com a extracção excessiva da flora no seio do ecossistema. Os locais sem árvores têm obviamente mais poluição do que os locais com muitas árvores.

Os impactos destas doenças são muito maiores sobre a camada pobre do que sobre a camada rica da população. Num estudo aos impactos da malária sobre o rendimento em Malávi, Ettlting et al. informam que as despesas directas e indirectas resultantes da malária consomem cerca de 33% do rendimento doméstico da camada pobre, em comparação com 4,2% para a camada rica.

As pessoas pobres estão muito mais sujeitas a tais doenças pelos motivos seguintes:

- normalmente vivem em zonas com infra-estruturas de água e saneamento impróprias ou mesmo sem nenhuma infra-estruturas;
- não possuem os meios para poderem adoptar estratégias de prevenção;
- vivem em áreas com poluição atmosférica superior à média;
- não conseguem ter acesso a combustíveis mais limpos e, portanto, dependem de biocombustíveis tradicionais que são altamente poluentes; e
- não podem ter melhor ventilação nas suas casas.



## Explorar as ligações

### CAIXA 5

É o acesso a uma gama enorme de alimentos selvagens e a diversidade alimentar resultante que contribuem para o bem-estar nutricional. As plantas selvagens podem ter um teor mais elevado em gorduras, proteínas, minerais e vitaminas que as espécies cultivadas.

The Hidden Harvest (Gujit 1995)



## Ligações pobreza-ecossistemas

### ■ Estar apto a viver em abrigo seguro e são no aspecto ambiental

A casa é o local onde as pessoas encontram a solidão, o conforto e o prazer, onde a família se alimenta e onde se dorme e descansa confortavelmente. Uma casa segura e limpa também comporta o acesso seguro e adequado à água, a eliminação segura dos resíduos humanos e de outro tipo, o fornecimento de escoamento, o controlo de doenças provenientes de insectos e roedores como vectores de doenças, o controlo da qualidade do ar no interior e exterior, a utilização de materiais de construção seguros, a protecção contra catástrofes extremas e o controlo do ruído (Cairncross et al., 1990).

Cerca de metade da população mundial vive com menos de dois dólares por dia (Banco Mundial, 2000). Se extrapolarmos o poder de compra de dois dólares diários, podemos especular que muitos indivíduos deste grupo não têm meios para possuir uma habitação adequada. Em muitos casos, não têm outra opção senão viverem em habitats indesejáveis junto a lixeiras, instalações industriais, grandes auto-estradas, lagos e rios poluídos ou em zonas sujeitas a desmoronamentos de terrenos e inundações.

#### BOX 6

**Em Mambai, na Índia, uma encosta cedeu e as casas construídas sobre ela foram arrastadas. Certamente que a chuva forte contribuiu para o desmoronamento de terras, embora as verdadeiras causas tenham sido o facto de os grupos de baixo rendimento não terem encontrado nenhum local seguro e que ficasse próximo de zonas que lhes permitisse produzir rendimento e o fracasso do governo em garantir um local mais seguro ou tomar medidas para que os locais existentes fossem mais seguros.**

Hardoy et al. (2001).

Surgem duas questões do exemplo de Mambai (caixa 6):

1. Por que motivo ocorreram os desmoronamentos de terrenos em primeiro lugar?; e
2. O que poderia ter sido feito para os evitar?

Se os desmoronamentos de terrenos ocorressem devido a alterações ao ecossistema, então pareceria que um dos serviços reguladores oferecidos pelos ecossistemas se tinha degradado. Existem muitas maneiras de restabelecer os serviços de regulação de um ecossistema, embora deva começar com um processo participativo com as comunidades envolvidas. Abordaremos mais sobre este assunto no capítulo 3.

Existem muitos mais exemplos de locais que se tornam inseguros quando os serviços de regulação dos ecossistemas ficam degradados. Outro exemplo é a destruição de mangais que suprimem a barreira natural contra as tempestades tropicais. Ao reintroduzir-se a floresta de mangais ao longo da costa, as comunidades litorais pobres ficam equipadas com uma protecção natural contra as tempestades litorais (Janssen, 1996).

### ■ Estar apto a ter água potável, pura e adequada

Vamos começar com a questão do abastecimento. Um dos serviços de aprovisionamento que os ecossistemas oferecem é a água. Todavia, a destruição de bacias hidrográficas e a recolha excessiva de lençóis freáticos para as actividades humanas têm causado perturbações graves no abastecimento de água. Por exemplo: a conversão de florestas nas terras altas do distrito Narok, no Quénia, para a agricultura comercial fez baixar o caudal de água para as planícies causando insuficiência de água para as populações que vivem a jusante, sobretudo a camada pobre (Duraiappah et al., 2000).

A qualidade da água também é uma grande questão para a camada pobre em muitos países em desenvolvimento. Apesar do número de indivíduos com acesso à água canalizada ter aumentado, desde 1995, 1,3 biliões de pessoas — principalmente da camada pobre rural — ainda não tinham acesso à água pura.

A maioria das pessoas pobres, sobretudo a camada pobre rural, ainda depende de rios e correntes de água para as suas necessidades diárias de água. Porém, muitos destes sistemas ficaram poluídos com a diversidade das actividades humanas — actividades sociais devido à falta de infra-estruturas sanitárias e actividades económicas como os poluentes industriais e agrícolas — tornando a água insegura não somente para beber mas também para outros trabalhos domésticos como tomar banho e lavar roupa.

A degradação destes ecossistemas obrigou os pobres a comprar água que, em muitos casos, custa dez vezes mais que o valor pago por qualquer habitante de um país desenvolvido (PNUA, 1998). Esta situação deixa muita população pobre com a única opção de beber água contaminada ou despendar uma grande parte do seu rendimento na compra de água. Ambas as alternativas afectam o nível de bem-estar e pobreza.

### ■ Estar apto a ter ar puro

É um facto bem conhecido que os ecossistemas desempenham um papel integrante na purificação da atmosfera e na regulação do teor atmosférico. Não entraremos em pormenor sobre os diversos ciclos geográficos existentes no interior dos ecossistemas e que limpam o ar. Mas o que certamente sabemos é que esta componente de um ecossistema — a componente reguladora — pode degradar-se com as actividades humanas se não for controlada ou gerida de forma sustentável no plano ecológico (Daily, 1997).

Provas empíricas apontam para duas fontes principais da perturbação humana causadoras da ruptura da componente de regulação dos ecossistemas em fornecer ar puro: a primeira, é a libertação excessiva de substâncias poluentes para a atmosfera, sobrecarregando assim o ecossistema e, por fim, causando a ruptura da propriedade purificadora. A libertação de substâncias poluentes surge principalmente das actividades industriais assim como das actividades domésticas, como cozinhar com combustíveis altamente poluentes<sup>1</sup>; a segunda fonte é a transformação desproporcionada do ecossistema natural num sistema dominado pelo homem.

NOTA DE RODAPÉ 1: Apesar de não existir uma relação directa entre a poluição doméstica e os serviços dos ecossistemas, inserimo-la devido ao impacto significativo sobre a camada pobre, sobretudo a camada rural pobre, e à sua capacidade para ter ar puro.

Para poder ter ar puro, as pessoas precisam de:

- habitar em zonas não muito poluídas;
- habitar em zonas onde exista um bom equilíbrio entre os ecossistemas naturais e dominados pelo homem;
- melhorar a ventilação no interior das habitações; e
- mudar para combustíveis mais limpos.

Para a camada pobre existe, por razões óbvias, um problema na satisfação de tais condições — é dispendioso. Por exemplo: todos os estudos sobre avaliação económica revelaram que os custos da terra sobem à medida que o grau de destruição ecológica baixa (Pierce, 1990). Sabemos também que os direitos de propriedade nas áreas degradadas são os menos definidos, concedendo assim à camada pobre acesso relativamente fácil a viver em tais áreas (Hardoy et al., 2001).

Os combustíveis mais limpos tendem a custar mais que os combustíveis tradicionais à base de biomassa. No passado, têm sido providenciados incentivos para mudar para combustíveis mais limpos e os resultados têm sido diversos. Os estudos parecem apontar para o fracasso institucional e organizacional como as duas variáveis principais em jogo onde os subsídios falharam. Uma combinação de programas de ajustamento estrutural, a corrupção e a ineficiência resultaram no facto de a camada pobre ter de pagar mais por combustíveis mais limpos que a camada não pobre (TERI 2002).

Melhorar a ventilação nas habitações é principalmente uma questão de educação e informação. Porém, deve observar-se que melhorar a ventilação pode aumentar a procura de energia para aquecimento nas áreas frias dos países em desenvolvimento. Por exemplo, deixar uma janela aberta para ter ventilação suficiente quando as temperaturas são baixas poderá não ser a melhor opção de poupança de energia. Poderá permitir a um indivíduo ter a capacidade de usufruir de ar puro mas pode causar uma descida da capacidade pessoal de atingir um elemento constituinte em se manter quente.



## Explorar as ligações

## Ligações pobreza-ecossistemas

### ■ Estar apto a ter energia para se aquecer e cozinhar

Cerca de metade da população mundial cozinha com biomassa (Scurlock e Hall, 1989). A fonte principal de biomassa é a lenha, seguida de resíduos agrícolas e excrementos de animais quando a lenha escassa. Provas empíricas revelam que, à medida que o rendimento sobe, a população tende a subir um degrau da “escada da energia” passando da lenha para o carvão, para o queroseno, em seguida para gás de petróleo liquefeito, para gás natural e, por fim, para a electricidade (Leach, 1987; Natarajan, 1985). O principal motivo para a camada pobre usar a lenha deve-se ao facto de ser mais barata que os restantes combustíveis e também por se encontrar disponível livremente.

Todavia, os fogões a biomassa são tradicionalmente ineficientes. À luz dos preços elevados dos combustíveis mais limpos e do fracasso dos programas de subsídios que permitiriam à população mudar para combustíveis mais limpos, dirigiram-se iniciativas com vista a melhorar a eficiência dos fogões a biomassa. Tais iniciativas têm sido relativamente bem sucedidas na melhoria da eficiência. Todavia, os impactos sobre a saúde ainda são vagos (Barnes et al., 1994). O aperfeiçoamento dos fogões contribuiu para a capacidade de a camada pobre conseguir a suficiência energética, mas não energia limpa. Serão necessários enveredarem-se esforços no sentido de os fogões produzirem uma energia mais limpa e eficiente a par da redução dos fracassos institucionais que têm actuado contra a adopção de combustíveis mais limpos por parte da camada pobre.

Mas, mesmo que a eficiência dos fogões a biomassa tenha aumentado, a colheita excessiva de lenha por parte de vendedores de energia comercial e/ou a transformação de zonas florestais em actividades humanas comerciais têm causado uma redução significativa desta fonte de energia gratuita e outrora abundante.

Os impactos deste recurso cada vez mais decrescente imporão um peso cada vez maior sobre a capacidade da camada pobre adquirir energia suficiente — e ainda menos limpa — para cozinhar e aquecer.

O aumento da escassez também terá um impacto mais acentuado sobre as mulheres e as crianças. Em primeiro lugar, terão de caminhar distâncias mais longas em busca de lenha (Barnes et al., 1994). Em segundo lugar, estão mais expostos às substâncias poluentes libertadas pelos biocombustíveis.



IFAD / G. Piazzi

Outro ponto que precisamos realçar aqui, apesar de não estar directamente relacionado com o elemento constituinte de energia suficiente e limpa, são as outras implicações ecológicas provenientes da colheita excessiva de lenha. Reduzir a cobertura florestal causa uma redução da função reguladora do ecossistema para controlar as inundações e a seca, o abastecimento de água e a regulação do ar puro.

### ■ Estar apto a usar a medicina tradicional

A medicina tradicional constitui uma parte integrante dos sistemas de assistência à saúde da camada pobre (von Moltke et al., 2000). Uma grande parte da população pobre depende dos medicamentos tradicionais para muitos males de que sofre. A cultura e a tradição são duas variáveis importantes que podem explicar tal dependência, embora igualmente importante seja o facto de os pobres terem acesso mais barato e fácil aos medicamentos tradicionais do que a outras infra-estruturas de saúde modernas. Por exemplo, na China o custo da medicina moderna ronda anualmente os \$11 dólares americanos por pessoa, ao passo que a medicina tradicional custa anualmente cerca de \$1,20 dólar americano por pessoa (ibid). Além disso, a camada pobre sempre esteve apta a recorrer aos médicos da medicina tradicional sem receio de ser intimidada — é um sistema com o qual se sente à vontade e familiarizada, em contraste com a medicina e os hospitais modernos.

Uma das características incomparáveis da medicina tradicional é a variedade de fauna e flora de que precisa. Por exemplo, não é para surpreender se um único medicamento possa precisar de, pelo menos, 12 ervas diferentes para a sua preparação. A biodiversidade é um factor importante na medicina tradicional — o número de plantas, animais e minerais ronda 11.559 (Jones et al., 1998).

Dois factores têm desempenhado um papel importante na prevenção ou redução do acesso à medicina tradicional por parte da camada pobre. O primeiro é a comercialização da medicina tradicional e uma procura cada vez maior em muitos países desenvolvidos. A extracção descontrolada de plantas e animais com vista a satisfazer a procura cada vez maior tem causado um decréscimo significativo na reserva de plantas e animais destinados à medicina tradicional. Por sua vez, a escassez cada vez maior de abastecimentos tem causado a subida dos preços, excluindo assim a camada pobre de uma fonte da qual tem dependido sempre.

### ■ Estar apto a continuar a utilizar os elementos naturais encontrados nos ecossistemas para exercício das actividades culturais e espirituais tradicionais

Muitas sociedades, sobretudo as comunidades rurais dos países em desenvolvimento, prestam culto aos elementos naturais encontrados nos ecossistemas. Estes podem variar desde a fauna e a flora aos rios, montanhas e outros objectos inanimados (Chandran, 1998).

Muitos destes elementos espirituais e culturais têm sido destruídos à medida que os ecossistemas se transformam em sistemas dominados pelo homem. As transformações foram sempre feitas em nome do progresso e do crescimento económico. Não há dúvida de tais transformações terem contribuído para o progresso económico e opulência. Contudo, a questão aqui é a exclusão da camada pobre de participar e recolher os benefícios resultantes de tais oportunidades económicas.

Mas, talvez ainda mais importante, devemos perguntar a nós próprios se este é o caminho que a maioria do país desejou tomar ou se foi o desejo de uma pequena elite destinada ao bem-estar das massas. Cada vez é mais óbvio e claro que a decisão de alterar ou transformar os ecossistemas, sobretudo os que têm valores espirituais e culturais, deve ser proveniente de um processo participativo que envolva as comunidades (Berkes, 2002).



## Explorar as ligações

### ■ Estar apto a enfrentar catástrofes naturais graves, designadamente inundações, tempestades tropicais e desmoronamento de terrenos

Um dos muitos serviços de regulação oferecidos pelos ecossistemas é a atenuação de inundações, desmoronamentos de terrenos e os impactos das tempestades. A extracção da camada florestal para actividades comerciais e/ou de subsistência deixa as encostas vulneráveis à erosão dos solos e aumenta a probabilidade de desmoronamentos de terrenos, assim como de inundações. Muitas das actividades comerciais e de subsistência são subsidiadas por políticas do governo a fim de incentivarem as actividades económicas em zonas de fraco rendimento que de outro modo não seriam utilizadas (Duraiappah, 1998).

## Ligações pobreza-ecossistemas

O mesmo se pode dizer do abate de florestas de mangais ao longo das zonas litorais de muitos países em desenvolvimento. Uma das muitas actividades incentivada nas florestas de mangais foi a cultura do camarão. Não somente a transformação das florestas de mangais em viveiros de camarão afastam a barreira natural contra as tempestades tropicais, mas também eliminam um sistema que limpa as águas litorais e dispõe de uma zona de reprodução para muitas espécies aquáticas das quais as comunidades litorais pobres dependem para a sua alimentação (Janssen et al., 1996).

A camada pobre tende a sofrer mais que qualquer outra quando ocorrem catástrofes graves como inundações, tempestades tropicais e desabamentos de terrenos. Isto acontece por três motivos: em primeiro lugar, por habitar em áreas e abrigos mais susceptíveis a tais catástrofes; em segundo lugar, não possuem os recursos para enfrentar tais catástrofes; em terceiro lugar, a camada pobre dos países em desenvolvimento não pode depender das oportunidades sociais, como redes de segurança, para absorver o impacto das grandes catástrofes (Sen, 1999).

### ■ **Estar apto a tomar decisões sobre gestão sustentável que respeitem os recursos naturais e possibilitem a obtenção de um fluxo de rendimento sustentável**

Para a camada pobre, os recursos naturais situam-se entre as principais fontes de rendimento. Aqueles não somente são utilizados nas actividades da agricultura de subsistência mas também nas culturas comerciais como o café, o chá, a borracha e, mais recentemente, produtos aquáticos como o camarão e o peixe. Todas estas actividades podem oferecer um fluxo sustentável de rendimento somente se o ecossistema for gerido de forma sustentável.

Contudo, as actividades não sustentáveis têm causado a degradação do ecossistema. As colheitas em excesso têm originado uma redução do fluxo da componente de aprovisionamento. Por exemplo, a pesca em excesso ao longo das águas litorais por parte das traineiras comerciais tem reduzido a reserva de peixe para a comunidade piscatória artesanal, conduzindo assim muitas dessas comunidades à pobreza.

O abuso tem causado a degradação da componente de regulação. Por exemplo: os ecossistemas perdem a capacidade de gerar e renovar os solos e a sua fertilidade — um serviço de regulação — quando são utilizados de forma intensa durante longos períodos de tempo e com utilização abundante de fertilizantes.

A transformação incontrolada dos ecossistemas em sistemas dominados pelo homem tem causado perturbações graves nos serviços providenciados pelos ecossistemas. Por exemplo: a eliminação da cobertura das florestas ou dos solos para dar lugar a actividades comerciais tem causado uma descida das reservas de água — um serviço de aprovisionamento. Um efeito duplo da deterioração dos solos e perda das reservas de água pode criar uma perda substancial de rendimento para a camada pobre. Ao contrário dos ricos, aquela possui escassos recursos financeiros para compensar com soluções técnicas a perda de tais serviços ecológicos.

Outra dimensão importante é o facto de a camada pobre depender de muitos recursos naturais provenientes de recursos da propriedade comum. Na realidade, isto implica que tenha escasso controlo sobre a utilização de tais recursos se as instituições da propriedade comum não forem transparentes e equitativas. Além disso, a tendência para a privatização de tais recursos tem originado a muitos pobres a perda de acesso aos mesmos através da exclusão social e/ou económica causada pela falta de reestruturação institucional para se adaptar a novos regimes sobre direitos de propriedade (Olson, 1965; Ensminger, 1997).

## RESUMO SOBRE AS LIGAÇÕES

Do exposto sobre as ligações pobreza-ecossistemas acima apresentado, observaram-se os seguintes temas repetitivos:

- uma relação estreita entre muitos elementos constituintes do bem-estar e as componentes de aprovisionamento, regulação e enriquecimento dos ecossistemas (ver figura 1);
- uma interdependência estreita entre os elementos constituintes do bem-estar uns com os outros e a sinergia que podemos recolher por alcançarmos tais elementos em virtude de levarmos em conta um deles ou mais;
- o serviço de aprovisionamento dos ecossistemas é altamente influenciado pelos serviços de regulação (ver figura 1). As colheitas em excesso, o abuso, o mau emprego ou a transformação excessiva dos ecossistemas em sistemas humanos ou artificiais danifica o serviço de regulação que, por sua vez, reduz o fluxo do serviço de aprovisionamento providenciado pelos ecossistemas;

## SERVIÇOS DOS ECOSISTEMAS

### Aprovisionamento:

- Alimentos
- Microrganismos, plantas e produtos de origem animal
- Material genético, produtos bioquímicos e farmacêuticos
- Combustíveis/energia
- Fibra
- Materiais não vivos
- Água doce

### Regulação:

- Purificação do ar e água
- Atenuação de inundações e secas
- Desintoxicação e decomposição dos resíduos
- Renovação e fertilidade dos solos
- Polinização das culturas e vegetação natural
- Controlo de uma grande maioria de eventuais pestes agrícolas
- Dispersão das sementes e translocação de nutrientes
- Manutenção da biodiversidade, da qual a humanidade tem obtido os elementos essenciais dos seus empreendimentos agrícolas, medicinais e industriais
- Protecção dos raios ultravioletas nocivos
- Estabilização parcial do clima
- Moderação das temperaturas extremas e da força dos ventos e ondas

### Enriquecimento:

- Utilização espiritual e relação dos povos com a terra e a água
- Valores estéticos
- Valores e relações sociais
- Valor educacional e científico

## BEM-ESTAR HUMANO

- Estar apto a ficar alimentado adequadamente
- Estar apto a ficar isento de doenças evitáveis
- Estar apto a viver em abrigo seguro e são no aspecto ambiental
- Estar apto a possuir água potável, pura e adequada
- Estar apto a ter ar puro
- Estar apto a ter energia para se aquecer e cozinhar
- Estar apto a utilizar a medicina tradicional
- Estar apto a continuar a utilizar os elementos naturais encontrados nos ecossistemas para exercício das actividades culturais e espirituais tradicionais
- Estar apto a enfrentar catástrofes naturais, designadamente inundações, tempestades tropicais e desmoronamentos de terrenos
- Estar apto a tomar decisões sobre gestão sustentável que respeitem os recursos naturais e possibilitem a obtenção de um fluxo de rendimento sustentável stream.

## RESUMO SOBRE AS LIGAÇÕES (CONTINUAÇÃO)

- métodos de exclusão — intencionais ou intencionais — por parte da camada “não pobre” evitou que a camada pobre tivesse acesso aos diversos serviços oferecidos pelos ecossistemas;
- a camada pobre aguenta uma carga desproporcionalmente pesada com os impactos da deterioração do ecossistema que, na maioria dos casos, foram causados pela população “não pobre”;
- a camada pobre é excluída de participar de uma forma equitativa nas actividades comerciais que foram introduzidas em ecossistemas transformados; e
- existe uma variedade de mecanismos condutores que influencia as ligações entre o bem-estar e os ecossistemas. Alguns dos principais mecanismos condutores observados são os seguintes:

- insucesso institucional;
- falta de instrumentos apropriados;
- agências governamentais ineficientes;
- falta de participação e envolvimento da camada pobre na tomada de decisões;
- falta de infra-estruturas económicas;
- falta de oportunidades sociais como as redes de segurança;
- exclusão baseada no sexo;
- falta de segurança ecológica no aspecto da protecção de catástrofes desfavoráveis; e
- desconfiança das burocracias e instituições oficiais devido à falta de transparência que rodeia os recursos da propriedade comum e a transferência equitativa de direitos durante a privatização.



## Explorar as ligações

**FIGURA 1.** Ligações entre os serviços dos ecossistemas e o bem-estar humano (Origem: Duraipapp, 2002)

## Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema

No capítulo anterior, realçámos algumas das ligações entre os dez elementos constituintes do bem-estar e os serviços dos ecossistemas. O capítulo também salienta alguns dos mecanismos condutores responsáveis pela destruição dos ecossistemas e o resultante impedimento da camada pobre de alcançar os diversos elementos constituintes do bem-estar.

Neste capítulo, estamos interessados em elaborar uma estratégia-resposta para corrigir os mecanismos condutores que destroem os ecossistemas e inibem os pobres de ter acesso e utilizar os serviços dos ecossistemas. A fim de apresentar uma estrutura sistemática, classificámos os mecanismos condutores nas quatro categorias amplas seguintes:

1. Mecanismos económicos
2. Mecanismos relacionados com a governação
3. Mecanismos sociais
4. Mecanismos ecológicos

A fim de corrigir ou suprimir os mecanismos condutores, precisamos de abordar o problema de uma forma integrada. Consideramos que existem duas componentes para uma estratégia de intervenção política com êxito. A primeira componente examina os meios de intervenção enquanto que a segunda se focaliza nas condições de habilitação necessárias para o desenvolvimento com êxito assim como na adopção dos meios.

Classificamos instrumentos, instituições<sup>2</sup> e organizações como meios. A diferença entre a abordagem aqui tomada e outras estruturas políticas existentes é a integração de instrumentos, instituições e organizações dentro de uma única estrutura de referência. Na maioria dos casos, as opções políticas têm sido abordadas de forma parcial. As estratégias de intervenção política são essencialmente focalizadas no desenvolvimento de um instrumento ou de uma instituição para atingirem um resultado. Por exemplo, um subsídio para o queroseno — um instrumento — é normalmente utilizado por muitos países em desenvolvimento como um incentivo para os pobres mudarem da lenha para o queroseno. Mas, em muitos casos, os subsídios não funcionaram porque as instituições e as organizações necessárias para adoptar o instrumento não estavam a funcionar ou eram ineficientes e inefazes na adopção da política. Consideramos que uma estratégia política deve examinar todas as três componentes seguintes de uma forma integrada:

- 1] Instrumentos – de mercado e não mercado
- 2] Instituições – oficiais e não oficiais
- 3] Organizações – públicas, privadas e civis

A segunda componente crucial é o emprego de uma estrutura abrangente para assegurar as condições de habilitação e visando o desenvolvimento e a adopção dos meios com êxito. Nesta publicação, elaboramos uma estrutura que compreende o conceito de liberdades. Conforme acima mencionado, pretendemos ir mais longe do que apresentar simplesmente os elementos constituintes e determinantes do bem-estar e, em vez disso, focalizarmo-nos no aumento da capacidade da camada pobre alcançar o bem-estar criando condições de habilitação para um tal processo ocorrer.

Para que os meios se desenvolvam e adoptem com êxito, é cada vez mais claro que as pessoas necessitam de diversas liberdades a fim de tomar decisões sólidas sobre o tipo de instrumentos, instituições e organizações que pretendem. É importante observar aqui que muitas destas liberdades possuem um valor instrumental e constitutivo para o bem-estar mas, para fins de adopção da política, concentrar-nos-emos principalmente na perspectiva instrumental. Por outras palavras, como um meio para atingir um fim desejado — o bem-estar.

NOTA DE RODAPÉ 2: Por instituições pretendemos significar as normas que governam a forma como se comportam os indivíduos no seio de uma sociedade. De preferência, tais instituições devem ser desenvolvidas através de um processo democrático e participativo.

Identificámos seis tipos de liberdades instrumentais que consideramos que abordam as quatro categorias amplas de mecanismos condutores — económicos, sociais, relacionados com a governação e ecológicos — salientados anteriormente. Tais liberdades instrumentais são as seguintes:

- 1] **liberdade participativa;**
- 2] **infra-estruturas económicas;**
- 3] **oportunidades sociais;**
- 4] **garantias de transparência;**
- 5] **protecção; e**
- 6] **segurança ecológica.**

As primeiras cinco liberdades foram propostas pelo laureado com o prémio Nobel Amartya Sen. Alargámos a lista de forma a incluir a segurança ecológica como uma liberdade importante do bem-estar (Duraipappah 2002).

### ■ Liberdade participativa

A liberdade participativa permite que as pessoas participem de forma activa sem intimidação ou receio pela decisão de questões relacionadas com o seu bem-estar. A participação torna-se desejada pelo seu potencial em atribuir poderes a quem tinha sido anteriormente marginalizado e excluído do processo de desenvolvimento (p. ex.: a camada pobre, as mulheres, os deficientes, etc.).

A participação também é apreciada pela sua capacidade intrínseca e instrumental de aumentar a auto-estima, a confiança e a noção de poder individuais. Além disso, aumentar a noção de confiança e auto-estima individual contribui grandemente para aumentar a noção de riqueza e bem-estar de uma comunidade.

Neste caso particular, seria a liberdade a participar nos debates sobre a utilização dos ecossistemas em que vivem e mediante formas que eles apreciem. Conforme Sen observou: “Na realidade, muitos dos problemas mais exigentes do mundo contemporâneo — desde prevenção da fome até à conservação ecológica — apelam à *formação de valor através do debate público* (Sen 1993, p.18).

Todavia, o termo “participação” significa coisas diferentes para pessoas diferentes, consoante a sua ideologia de desenvolvimento e o contexto ao qual o aplicam. Mas certamente sabemos que a participação envolve uma mudança de poder no processo

de desenvolvimento, longe dos que tradicionalmente têm definido a natureza do problema e a forma como pode ser abordado (governos, dadores externos) para indivíduos e comunidades que sofreram o impacto directo da questão. No seu apogeu, a participação envolve uma transformação da abordagem ao desenvolvimento tradicional na direcção do aperfeiçoamento das capacidades das comunidades e populações locais a fim de definir e responder às suas próprias carências e aspirações (Sen, 1999).

A fim de facilitar a liberdade participativa, precisamos não somente de ter os instrumentos necessários para facilitar a participação, mas também as instituições e organizações. Tem havido muitos exemplos em que os processos participativos foram tentados, embora as estruturas institucionais para os instrumentos serem utilizados eficaz e eficientemente fossem inexistentes ou inadequadas. Por exemplo: os fóruns públicos e as avaliações participativas à pobreza (meios ou processos) têm uso limitado se não houver instituições oficiais ou não oficiais que os legitimem. Seria um exercício inútil se os resultados destes processos não forem ouvidos e/ou seguidos pelo governo.



## Explorar as ligações





## Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema

**AS** organizações são também cruciais em moderar o processo de participação. A população — e sobretudo a camada pobre — precisa de auxílio na organização e articulação dos seus pontos de vista e posições. Por exemplo: as organizações não governamentais têm sido instrumentais em ajudar a camada pobre a organizar-se e a fazer pressão para obter mudanças na gestão dos recursos naturais e na utilização dos ecossistemas na Índia (Chopra, 2001).

### **Liberdade participativa – intervenções estratégicas**

- Estabelecer processos democráticos para permitir aos indivíduos decidir sobre assuntos relacionados com o bem-estar e a gestão dos ecossistemas.
- Através do debate público, permitir a um processo a formação de valores e a criação de uma ética ambiental.
- Providenciar os meios mediante os quais a camada pobre consiga organizar e articular os seus pontos de vista e posições sobre a gestão dos ecossistemas.

### **■ Infra-estruturas económicas**

Um dos motivos para a camada pobre não estar apta a tirar vantagens dos diversos serviços de aprovisionamento oferecidos pelos ecossistemas deve-se à falta de infra-estruturas económicas. Estas relacionam-se com as condições de habilitação que os indivíduos precisam para transformar os serviços de aprovisionamento (recursos naturais) para produção e/ou intercâmbio. Identificámos os dois factores seguintes que desempenham um papel crucial em ajudar indivíduos, sobretudo os pobres, a obter um rendimento sustentável dos serviços de aprovisionamento oferecidos pelos ecossistemas:

- 1] **Domínio claro e acesso fácil a uma variedade de recursos necessários para o êxito da transformação de recursos naturais em actividades económicas.**
- 2] **Custos baixos de transacção para transformar os serviços de aprovisionamento em rendimento.**

### ***Domínio claro e acesso fácil aos recursos***

Um dos principais motivos para a camada pobre ser excluída de usufruir dos serviços de aprovisionamento oferecidos pelos ecossistemas é a falta de direitos bem definidos sobre tais serviços ou “recursos naturais”, como são normalmente conhecidos na literatura. No passado, muitos dos recursos naturais dos quais muitas pessoas pobres dependiam para produção de rendimento, encontravam-se sob regimes de propriedade comum governados por instituições não oficiais. O desdobramento de tais instituições tradicionais ou não oficiais, devido à emergência de regimes oficiais de direitos de propriedade privada, tem originado a muitos pobres a perda de acesso a tais recursos. Foram impedidos por outros mais ricos e poderosos que podem oferecer mais na compra de tais recursos ou simplesmente perderam o interesse (Rutten, 1992).

Um dos principais motivos para a camada pobre vender os seus recursos, ou para não poder transformar os recursos em bens económicos, é a falta de recursos financeiros ou acesso aos recursos necessários para empreender a actividade económica. Todavia, o desenvolvimento de planos de microcrédito chegou longe ao reduzir este obstáculo em alguns países em desenvolvimento e precisa de ser incentivado noutros países.

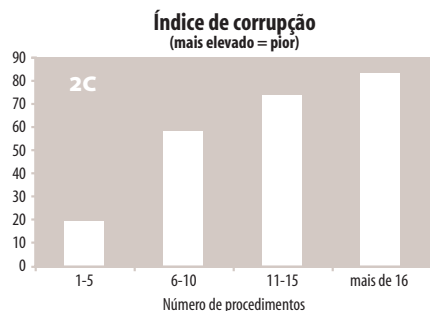
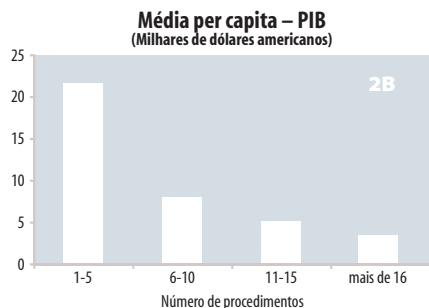
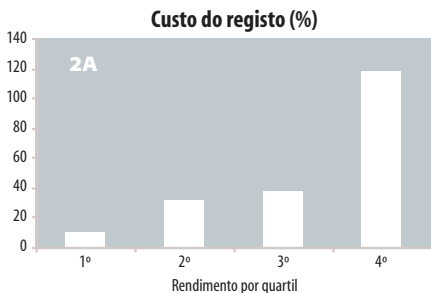
Providenciar ajuda financeira é somente um elemento. Outra componente importante do êxito económico é o acesso à informação — o conhecimento que permitirá à camada pobre gerir os seus recursos da forma mais eficiente no plano económico e mais sustentável no plano ecológico.

A falta de informação sobre preços, mercados, oportunidades, tecnologias são no aspecto ambiental, etc. tem sido uma das forças motrizes para a camada pobre utilizar os recursos naturais que possui de forma sustentável perante a camada “não pobre” (Amman 2001). Esta situação é especialmente verdadeira no caso da tecnologia ecológica que pode evitar a deterioração dos sistemas dos recursos naturais que possuem enquanto lhes permite alcançar uma corrente de rendimento sustentável.

## Custos baixos de transacção para transformar os serviços de aprovisionamento em rendimento

No seu trabalho original e rico sobre as empresas, Coase demonstrou que estas incorrem em despesas de transacção no processo de conversão dos investimentos em resultados porque os mercados e as empresas tentam reduzir tais despesas mediante diversas formas. Mas as despesas de transacção não se restringem apenas às empresas. Os indivíduos também enfrentam despesas de transacção nas actividades diárias que desempenham. Os problemas surgem quando a camada pobre incorre em despesas de transacção mais elevadas em termos relativos e, em alguns casos, absolutos perante a camada “não pobre” (Chopra e Duraipah, a publicar).

A camada pobre incorre em despesas de transacção mais elevadas de dois tipos: ao primeiro denominamos por despesas de transacção “de processo”, as quais ocorrem quando os recursos naturais são transformados em bens económicos; ao segundo denominamos por despesas de transacção de “comercialização” e ocorrem quando os bens são vendidos através dos mercados.



Exemplos típicos de despesas de transacção de processo:

- *Despesas pagas pela instalação de serviços como a água e a energia necessárias para a actividade económica.* Podem-se citar muitos motivos para as despesas serem mais elevadas, embora o mais comum seja as autoridades corruptas que exigem subornos e favores para instalação de tais serviços. Outro motivo comum é o custo unitário mais elevado porque a camada pobre não está apta a atingir economias de escala para reduzir as despesas unitárias.
- *Despesas mais elevadas de processamento que a camada pobre tem de pagar pela realização de actividades comerciais.* Tais despesas podem variar desde licenças comerciais a despesas de registo de terrenos. Em muitos casos, têm não somente de pagar pelas licenças mas também têm de pagar um suborno para as obter. Esta situação é sobretudo verdadeira quando existem restrições no número de licenças disponíveis (ver Figuras 2A – 2C).
- *Tempo despendido com o preenchimento de impressos em secretarias administrativas e, mais frequentemente, o pagamento aos tradutores para o preenchimento dos mesmos.* É também normal a camada pobre ser empurrada de um organismo do governo para outro a fim de obter a prestação de um único serviço.



[Explorar as ligações](#)

**FIGURAS 2A – 2C.** Relação entre a corrupção, as despesas de transacção e a burocracia administrativa. (Origem: Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2002, Banco Mundial).

## Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema

As despesas de transacção de mercado surgem quando a camada pobre tenta comercializar os seus bens. Exemplos típicos de despesas de transacção de mercado:

- *Despesas elevadas sobre pesquisa de informação para encontrar mercados e preços “certos.”*
- *A falta de informação obriga muitos pobres a vender os seus bens a “intermediários” a preços substancialmente mais baixos que os de mercado.*
- *Tempo despendido no preenchimento de grandes volumes de impressos administrativos complicados a fim de ter acesso a mercados internacionais e, por vezes, até internos. A falta de conhecimento sobre tais procedimentos obriga-os a recorrer aos “intermediários”, aumentando as suas despesas de transacção em função de preços mais baixos ou informação errada.*

Providenciar facilidades económicas comporta providenciar oportunidades. Estas surgem na forma de direitos de propriedade bem definidos sobre o acesso, utilização e conversão dos recursos naturais que a camada pobre possui numa corrente de rendimento sustentável. As oportunidades também podem aumentar se a camada pobre tiver acesso aos recursos adicionais necessários para transformar os recursos naturais em correntes de rendimento sustentável. Mas as oportunidades podem ser reduzidas se as despesas de transacção pela realização de actividades económicas se tornam proibitivamente elevadas em comparação com as receitas obtidas dos recursos naturais. Será necessária uma combinação de instrumentos (títulos imobiliários), instituições (regimes imobiliários) e organizações (administração imobiliária) para tratar a questão referente ao domínio dos recursos naturais. O mesmo se pode afirmar em relação à redução dos diversos tipos de despesas de transacção.

### **Facilidades económicas – intervenções estratégicas**

- Estabelecer um domínio claro ou direitos e acesso fácil aos ecossistemas e aos serviços dos ecossistemas.
- Reduzir as despesas de transacção (processamento, administrativas, informação) pela transformação de bens dos ecossistemas em produtos económicos.
- Providenciar recursos financeiros na forma de microcrédito.
- Providenciar informação sobre preços, tecnologia e oportunidades de mercado de uma forma oportuna e coerente.



DSK Designs

## ■ Oportunidades sociais

Sen define oportunidades sociais como as providências tomadas pela sociedade para a educação, saúde, etc. de todos os membros a fim de lhes permitir viver melhores vidas e ser membros produtivos dessa sociedade (Sen, 1999). Nesta publicação, dentro desta categoria, tratamos especificamente de questões relacionadas com ambos os sexos — em particular, a organização feminina — e as crianças. Na literatura está bem documentado que as mulheres e as crianças pobres estão muito mais susceptíveis a empobrecer com a degradação dos ecossistemas.

Existem muitos motivos para as mulheres e as crianças ficarem mais susceptíveis, embora uma das principais questões trate de valores sociais e culturais inerentes à sociedade. Muitos dos trabalhos domésticos que envolvem a utilização de ecossistemas, incluindo a recolha de lenha e a agricultura de subsistência, são atribuídos às mulheres e crianças. Todavia, por oposição, as estruturas de tomada de decisões sobre a definição de direitos de utilização de tais recursos têm estado, por tradição, nas mãos dos homens.

Intervenções realizadas no passado para melhorar o bem-estar de mulheres e crianças têm obtido êxito mínimo. Muitas das políticas têm ignorado ou marginalizado o papel crucial e a influência informal que as instituições têm nas comunidades pobres. Por exemplo: as instituições não oficiais que atribuem aos rapazes uma posição mais elevada que às raparigas, negam às mulheres o domínio dos direitos de propriedade ou os direitos de utilização sobre recursos e/ou títulos e não permitem que as mulheres expressem os seus pontos de vista. As experiências em muitos países em desenvolvimento têm revelado que tais instituições não oficiais têm constituído obstáculos à adopção de instrumentos de instituições oficiais com êxito para melhorar a posição das mulheres na sociedade (O'Neill, 1993; Sen, 1999).

As oportunidades sociais sob a forma de redes femininas são instrumentos cruciais utilizados durante a última década para melhorar o aspecto da organização feminina. Tais redes criaram as suas próprias instituições não oficiais que, depois, desafiaram as actuais estruturas institucionais e, com o tempo, foram aceites por outros na sociedade como uma entidade legal com direitos iguais. O trabalho precisa de ser focalizado na criação destes tipos de redes no que respeita aos direitos de utilização e domínio dos serviços dos ecossistemas que são cruciais para as mulheres e crianças melhorarem o seu bem-estar.

## Oportunidades sociais – intervenções estratégicas

- Fomentar a organização feminina providenciando apoio às redes femininas e à criação de instituições não oficiais.
- Providenciar infra-estruturas de saúde básicas.
- Providenciar água potável.
- Providenciar abrigo seguro e limpo.
- Providenciar educação básica sobre ecossistemas e suas ligações com o bem-estar humano.

## ■ Garantias de transparência

As garantias de transparência relacionam-se com a abertura e a confiança. Em qualquer sociedade onde não existir confiança entre membros e, sobretudo, quando as pessoas perdem a confiança nos seus dirigentes, a possibilidade de existência de anarquia e caos é elevada (Ritzen, 2000). Duas variáveis constantes que observamos em muitos países em desenvolvimento atingidos por catástrofes sociais, económicas e ambientais são as seguintes:

- elevados níveis de corrupção na burocracia, no regime político, no poder judiciário e no sector empresarial; e
- elevados níveis de ineficiência na burocracia, no regime político, no poder judiciário e no sector privado.



## Explorar as ligações

### Corrupção

A corrupção é uma característica perversa de muitas sociedades. A sua erradicação depende de políticas estruturais a longo prazo e as soluções variam segundo o nível de desenvolvimento institucional e jurídico predominante nos países. A corrupção não se restringe a qualquer nível sócio-económico específico. É mais prejudicial quando se torna endémica e é aceite como norma em vez de excepção.

A corrupção aumenta as despesas para os pobres, visto que têm de destinar uma determinada parte do seu rendimento para os subornos. É comum ouvir falar que a camada pobre tem de pagar subornos até para obter as suas rações alimentares. Mas a corrupção não trata somente de despesas mais elevadas — chega ao núcleo da confiança. A corrupção é um processo de causalidade acumulativa que cria uma atmosfera de desconfiança entre as pessoas, sendo conhecida por ser uma das forças motrizes por detrás da ruptura do tecido social no seio das sociedades (Banco Mundial, 2002).

## Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema

### **Ineficiência**

A ineficiência pode ocorrer por muitos e diversos motivos. Alguns dos principais motivos citados para os países em desenvolvimento são:

- fraca capacidade de recursos humanos;
- fraca coerência política;
- fraca responsabilidade; e
- elevados subsídios.

Os três primeiros factores relacionam-se principalmente com as ineficiências na burocracia, no regime político e no poder judiciário, ao passo que o último factor cria principalmente ineficiências no sector privado. Todos os quatro factores são conhecidos por terem impactos negativos na gestão dos ecossistemas. Por exemplo: a falta de conhecimento nos ministérios do ambiente sobre as ligações entre a pobreza e o ecossistema tem causado um vazio de políticas focalizadas na gestão do ecossistema que possam reduzir a pobreza.

O mesmo pode ser dito da fraca coerência política entre os diversos ministérios dentro de um país. Por exemplo: é comum encontrar o ministério da agricultura a dar início a uma política para incentivar a aquacultura intensiva a fim de aumentar o rendimento da camada pobre, embora sem conhecimento que a administração imobiliária tem normas processuais rigorosas que tornam difícil à camada pobre realizar a aquacultura. Esta situação ainda se agrava mais com as normas ambientais do ministério do ambiente sobre a qualidade das águas litorais e o nível de águas residuais que tais viveiros podem despejar para as águas litorais. Uma política coerente que envolvesse todos os três ministérios juntos com os agricultores pode gerar um sector de aquacultura sustentável que vá beneficiar os pobres mediante a utilização adequada de serviços dos ecossistemas.

Também se tem conhecimento que os subsídios criam ineficiências na utilização dos serviços dos ecossistemas. A formulação de subsídios precisa de um exame minucioso e cuidadoso e, na maioria dos casos, deve ter uma cláusula temporal que estipule exactamente quando um subsídio deve ser retirado. O problema com a maioria dos subsídios é o facto de ficarem enraizados no sistema e o sector privado se tornar complacente com os que se encontram em vigor. O nível de concorrência baixa e consta-se que os hábitos de consumo ou produção ineficientes causam grave deterioração do ecossistema. Além disso, a maioria dos subsídios destinados à camada pobre acabam por oferecer vantagens à camada “não pobre”. Esta situação deve-se principalmente a funcionários do governo corruptos e/ou ineficientes.

Melhorar o nível de confiança envolve uma acção concertada de todas as partes interessadas na comunidade ao colaborarem em conjunto, sobretudo os grupos marginalizados. A liberdade participativa será uma liberdade instrumental complementar que fomentará este processo. Os instrumentos utilizados — subsídios, por exemplo — terão de ser reanalisados por meio de uma lente que se focalize principalmente na redução da pobreza levando em conta a gestão sustentável do ecossistema. E, por fim, as instituições que determinam a confiança, como o poder judiciário, e as instituições tradicionais que determinam a atitude comunitária precisarão de ser analisadas ou então será preciso criar novas instituições que se debrucem sobre a ligação pobreza-ecossistema.

### **Garantias de transparência – intervenções estratégicas**

- Reduzir a corrupção no sector público e privado.
- Aumentar a eficiência e a eficácia na burocracia, no regime político e no sistema judiciário.
- Melhorar a coerência política entre estruturas políticas ambientais, económicas e sociais locais, nacionais e internacionais.

## ■ Segurança

A segurança é definida como redes de segurança contra acontecimentos desfavoráveis que possam tornar os indivíduos desamparados. O exemplo mais comum é o subsídio de desemprego para os indivíduos que perdem o seu trabalho. Todavia, é o único caso para os que se encontram empregados no sector oficial. Além disso, as redes de segurança deste tipo apenas se encontram disponíveis nos países desenvolvidos com muitos países em desenvolvimento a mencionar que se trata de um luxo que não podem suportar.

Todavia, não se pretende afirmar que os países em desenvolvimento ou quem está envolvido no sector não oficial não possuem redes sociais que os ajudem durante momentos difíceis. Estudos realizados por Putnam e outros têm demonstrado como as sociedades desenvolvem redes de segurança informais na forma de mecanismos de apoio da família e comunidade. É comum encontrar famílias que se juntam para auxiliarem outros elementos da família que sofreram tempos difíceis. De maneira semelhante, as comunidades são conhecidas por prestar auxílio sob a forma de direitos complementares de pastagem ou água a quem tem necessidade extrema de tais bens, a fim de os ajudar a resistir a acontecimentos desfavoráveis.

Mas muitas destas redes de segurança não oficiais têm vindo a sucumbir com o advento da comercialização e da migração. Os imigrantes das zonas rurais para as cidades encontram-se sozinhos e incapazes de ter acesso a sistemas habituais de apoio familiar que possuíam no passado. As tendências recentes na privatização também têm impedido a capacidade das comunidades partilharem recursos comuns durante momentos difíceis. Os terrenos comuns tradicionais que estavam reservados e mantidos como segurança para momentos difíceis perderam-se todos devido aos novos regimes de propriedade privada (Rutten, 1992; Amman Duraippah em breve).

### **Segurança – intervenções estratégicas**

- Criar redes de segurança oficiais que ofereçam automaticamente benefícios durante momentos de tensão.
- Manter as redes de segurança não oficiais existentes e utilizadas pelas comunidades.
- Reconhecer e formalizar as redes de segurança não oficiais existentes quando estiverem a ser formulados os regimes de propriedade privada.
- Criar trabalho (restabelecimento dos ecossistemas) para os programas alimentares durante momentos de profundo sofrimento.

## ■ Segurança ecológica

Definimos segurança ecológica como o aprovisionamento de redes de segurança ecológica a indivíduos que dependem dos serviços dos ecossistemas para atingir muitos dos elementos constituintes do bem-estar.

A forma específica de uma rede de segurança ecológica dependeria da comunidade e das suas ligações com os ecossistemas. A especificação real da rede de segurança ecológica deve certamente ser determinada por todos os indivíduos no seio da comunidade. E este processo de auto-determinação pode, certamente, materializar-se se os indivíduos tiverem liberdade participativa.

A mudança para a segurança ecológica como uma liberdade, tanto de uma perspectiva constitutiva como instrumental, implica uma mudança significativa para fora da abordagem tradicional de tratar os serviços dos ecossistemas puramente como bens particulares a extrair, produzir, consumir e trocar através do mercado. Ao definir a segurança ecológica como uma liberdade, defendemos que os sistemas de regulação e enriquecimento devem ser tratados como elementos constituintes e um direito humano a que todos os indivíduos se intitulam. Não se trata de um novo conceito, tendo sido mesmo invocado por muitas comunidades rurais. A história constante da caixa 7, apresentada pelo ecologista indiano Madhav Gadgil, ilustra a forma como a liberdade evoluiu e também como está a ser ameaçada.



### **Explorar as ligações**

## Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema

### CAIXA 7

#### Bosques sagrados: Proteger uma regeneração de sementes e manter a irregularidade da paisagem (Gadjil, 1989)

O ecologista indiano Madhav Gadgil escreve sobre como ele descobriu primeiramente os bosques sagrados na região central ocidental na Índia:

As filas das colinas de Western Ghats aproximam-se do interior de cada Maharashtra. Por isso, ao voltar de uma ausência de seis anos a teorizar em Harvard, os meus pensamentos viram-se naturalmente para a pesquisa no terreno sobre as florestas de tais colinas. Após três meses a vaguear por Western Ghats, recebi uma carta extraordinária oriunda da aldeia minúscula de Gani, situada numa área remota de Konkan. A carta indicava que os aldeões tinham conhecimento do meu interesse pelos bosques sagrados. Aquela aldeia em particular tinha um dos melhores, o qual tinha sido recentemente assinalado pelo Departamento Florestal para ser derrubado. Será que eu poderia aparecer e ajudá-los a salvar o bosque daquele destino? Intrigado, apanhei rapidamente um autocarro para Srivardhan e, em seguida, perfi vagarosamente oito quilómetros de colinas áridas até Gani, uma aldeia com 40 juts.

Acima da aldeia situava-se uma bela parcela de floresta tropical, alguns 25 hectares de extensão, na captação do ribeiro que corre perto da aldeia. Os aldeões tinham assistido à seca de outros ribeiros devido à perda da cobertura florestal da última floresta. Felizmente, consegui persuadir o

Departamento Florestal a abandonar os planos de derrubamento daquele bosque sagrado. Durante o processo, descobri que muitos guardas-florestais pensavam nele como um bosque de madeira demasiado amadurecido. Todavia, para os aldeões, representava evidentemente algo mais. De facto, estavam conscientes do seu valor não somente por motivos de conservação da água mas também como um banco de genes. Mostraram-me um exemplar da magnífica trepadeira leguminosa *Entada pursaetha* existente noutro bosque e explicaram que as suas sementes eram de grande utilidade no tratamento de mordeduras de serpentes no gado. Havia quem percorresse distâncias de 40 quilómetros para apanhar as sementes naquele bosque.

O bosque sagrado é indubitavelmente uma tradição antiga na Índia. Por exemplo: segundo o conhecimento que temos da história da vida de Buddha, ele nasceu num bosque sagrado no século VI antes de Cristo. Esses bosques têm sido preservados ao longo dos tempos não devido a quaisquer argumentos de ordem económica ou prática mas antes com base nas crenças religiosas. As vantagens dos bosques sagrados chegam ao grupo social a longo prazo. Frequentemente, os indivíduos ficariam mais ricos a curto prazo ao desprezarem o bosque. Parece provável que as culturas têm prescrições projectadas que se baseiam no interesse a longo prazo do grupo e contra o interesse a curto prazo dos indivíduos, sob a forma de sanções religiosas.

Origem: Fikret Berkes e Carl Folke (2002)

A declaração dos serviços de regulação e enriquecimento como um direito humano é a parte fácil. A parte difícil é a divisão do ecossistema nos três serviços. Conforme pudemos ver no capítulo 2, o serviço de aprovisionamento de um ecossistema está, em parte, dependente da componente de regulação e a utilização excessiva da componente de aprovisionamento danifica as componentes de regulação e enriquecimento. O desafio para a sociedade consiste em determinar os níveis cruciais ou critérios mínimos de segurança necessários se a segurança ecológica for providenciada como uma liberdade instrumental. Isto somente pode ser alcançado se for providenciada outra liberdade instrumental — a liberdade participativa (ver caixa 8).

A falta de liberdade participativa pode explicar o êxito limitado de muitos acordos ambientais multilaterais. Estes podem ser considerados como o primeiro passo no sentido de tornar a segurança ecológica uma liberdade básica, embora o processo possa melhorar. Muitos desses acordos foram formulados de uma forma descendente e com pouca participação das comunidades locais que, em princípio, trabalhavam em e com ecossistemas.

Outro problema de muitos dos acordos ambientais multilaterais é a falta de capacidade de muitos países em desenvolvimento para analisar os impactos sociais e económicos de tais acordos e os pré-requisitos institucionais necessários para uma adopção

eficiente e equitativa. Além disso, não existe aproximação na ligação entre tais acordos e a redução da pobreza. Uma forma possível de estabelecer uma relação mais estreita entre tais acordos e a redução da pobreza é criar instrumentos de adopção dos acordos ambientais multilaterais como o Fundo Mundial para a Protecção do Ambiente (FMFA) de uma forma que contribua para a redução da pobreza através da gestão sustentável de serviços dos ecossistemas.

## CAIXA 8

Muito do debate anterior sugeriu que as características que apoiam a vida (neste caso, o elemento constituinte de regulação) podem ser resolvidas reconhecendo que algumas questões podem ser apropriadamente geridas através dos mercados, ao passo que outras requerem a aplicação da abordagem “critério seguro mínimo” para proteger os serviços fundamentais de apoio à vida dos sistemas ecológicos.

*O critério seguro mínimo postula uma linha divisória socialmente determinada, ainda que “indistinta”, entre imperativos morais para preservar e melhorar os sistemas de recursos naturais e o jogo livre do intercâmbio de recursos. Após um critério seguro mínimo, a sociedade excluiria iniciativas que pudessem resultar em impactos naturais para além de um determinado limiar de custo e irreversibilidade. O papel da tomada de decisões e a formação de valores sociais são fundamentais para a abordagem aos critérios seguros mínimos (Toman, 1995).*

Um dos desafios da abordagem aos critérios seguros mínimos é a identificação dos critérios. A Perspectiva ao Ambiente Global e a Avaliação ao Ecossistema do Milénio são dois programas apoiados pelo PNUA que podem oferecer participação valiosa neste processo. Mas a ciência é apenas um dos lados da moeda. O outro é a boa vontade da sociedade para adoptar a recomendação do critério seguro mínimo, sobretudo à luz dos programas de redução da pobreza actualmente defendidos por decisores e partes interessadas a todos os níveis.

## Segurança ecológica – intervenções estratégicas

- Permitir às comunidades uma maior liberdade participativa para determinar a gestão sustentável dos ecossistemas e dos seus serviços.
- Criar instituições oficiais para proteger as redes de segurança ecológica estabelecidas pelas comunidades locais.
- Garantir a coerência entre os acordos ambientais multilaterais com as políticas ambientais nacionais e locais.
- Criar capacidades entre as comunidades locais para formação da segurança ecológica e das redes de protecção ecológica.
- Promover as instituições a fim de garantir a distribuição justa e o emprego de redes de segurança ecológica por parte de comunidades locais.

## LIBERDADES E ESTRUTURA INSTITUCIONAL

**UMA** mensagem crucial que obtemos do debate acima indicado é as cinco liberdades não serem mutuamente exclusivas e poderem ser instrumentais e constitutivas. Na realidade, complementam-se e reforçam-se umas às outras. Por exemplo: seria difícil ter segurança ecológica sem liberdade participativa. De modo semelhante, seria desprovido de sentido se as mulheres tivessem todas as infra-estruturas económicas disponíveis mas as oportunidades sociais não estão disponíveis para elas terem acesso a tais infra-estruturas e existe falta de liberdade participativa para poderem exprimir as suas preocupações e frustrações para mudar a situação.

Outra preocupação importante salientada neste capítulo é a integração de instrumentos, instituições e organizações. Em muitos casos, os instrumentos foram desenvolvidos, embora sem nenhuma preocupação das instituições e organizações subjacentes para adoptar os instrumentos. Noutros casos, as instituições foram criadas mas sem instrumentos desenvolvidos para tratar de questões de distribuição que possam surgir da adopção da instituição.



## Explorar as ligações



## Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema

**TAMBÉM** se observou que as organizações precisam de ter capacidade para adoptar instrumentos e instituições e, em muitos casos, esta lacuna tem sido ignorada ou se enveredaram poucos esforços na melhoria e aumento de capacidades.

### COERÊNCIA POLÍTICA

A ligação bem-estar humano-pobreza-ecossistema, conforme acima ilustrada, é regida por um sistema complexo de instituições, organizações e instrumentos. Estes variam desde políticas à escala internacional até à comunidade local. Além disso, dentro de cada nível, existe um grande número de instrumentos, organizações e instituições a trabalhar. A coerência entre políticas no seio e ao longo das escalas é uma condição necessária para o êxito das estratégias de intervenção.

#### COERÊNCIA VERTICAL:

As convenções internacionais devem ser coerentes com as políticas nacionais e estas, por sua vez, devem ser coerentes com as políticas locais. A coerência vertical apela ao desenvolvimento de estratégias de intervenção que integram instrumentos, instituições e organizações ao longo das escalas.

#### COERÊNCIA HORIZONTAL:

A coerência horizontal refere-se à coerência entre políticas no seio de cada escala. Por exemplo, esta situação exige que os participantes à escala internacional trabalhem em conjunto e enveredem esforços que garantam que as suas políticas se complementam uma à outra (OCDE, 2001). O mesmo é verdade ao nível nacional. Os ministérios devem trabalhar em conjunto visando um objectivo comum. Os seus planos e estratégias devem complementar-se um ao outro e as concessões mútuas entre os seus planos devem ser salientadas, debatidas e acordadas antes de se adoptarem as medidas.

#### INSTRUMENTOS E COERÊNCIA INSTITUCIONAL:

Existem 13 acordos e/ou convenções ambientais multilaterais no planeta e cerca de 500 tratados internacionais ou outros acordos relacionados com o meio ambiente. Associemos estes a um número igualmente enorme de planos e estratégias de desenvolvimento para redução da pobreza e obteremos uma arena política complexa com potencial para muitos objectivos contraditórios. Os problemas ocorrem quando os instrumentos ou as instituições que funcionam numa escala entram em conflito com um instrumento ou instituição que opera na mesma ou noutra escala. Portanto, é um bom método verificar a coerência vertical e horizontal entre os instrumentos e instituições defendidos numa mudança política.



DSK Designs

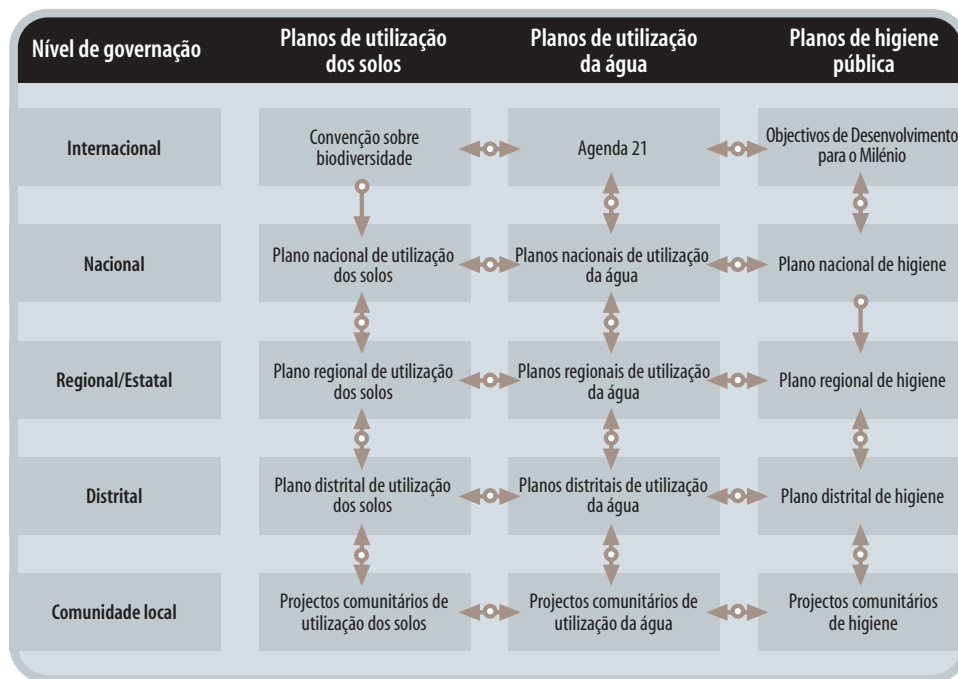
### COERÊNCIA ORGANIZACIONAL:

Ao nível internacional, cada acordo ambiental multilateral tem o seu secretariado próprio. Ao nível nacional, as responsabilidades pelo meio ambiente, redução da pobreza e estratégias de desenvolvimento estão espalhadas por diversos ministérios. É imperativo que tais convenções ao nível internacional e ministérios ao nível nacional trabalhem em conjunto tendo em vista objectivos comuns. Deveria criar-se uma matriz organizacional onde se descrevesse qual (a organização) responsável pelo quê (instituições e instrumentos). Esta situação oferecerá alguma orientação ao evitar conflitos entre as diversas organizações responsáveis pela execução da estratégia. Com uma veia semelhante em relação aos instrumentos e instituições, deve analisar-se a coerência vertical e horizontal da componente organizacional de opções de resposta.

Os objectivos gerais da coerência política serão os seguintes:

- reduzir a fragmentação;
- reduzir a duplicação; e
- reduzir as despesas de transacção.

**FIGURA 3.** Coerência política vertical e horizontal



**Explorar as ligações**

## Opções políticas para melhorar o bem-estar mediante uma abordagem ao ecossistema

### SÍNTESE DE UMA ESTRUTURA CONCEPTUAL

AS principais lições aprendidas a partir de uma análise à ligação do bem-estar humano-pobreza-ecossistema são as seguintes:

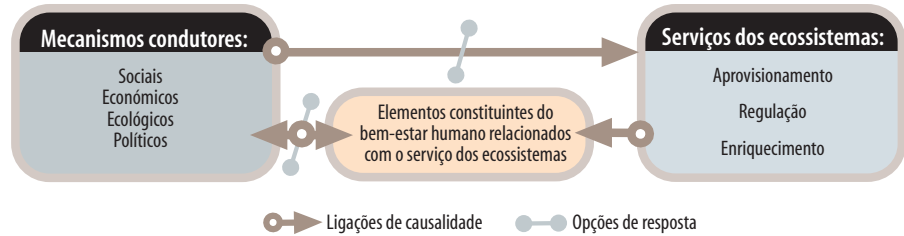
- 1] Existem interdependências estreitas entre os 10 elementos constituintes de bem-estar e os serviços de aprovisionamento, regulação e enriquecimento que os serviços ecológicos oferecem.
- 2] Apesar de existir potencial para as concessões mútuas entre os três serviços dos sistemas ecológicos responderem aos diversos elementos constituintes e determinantes do bem-estar, existe também potencial para a sinergia.
- 3] Os principais mecanismos condutores que influenciam o bem-estar humano e os ecossistemas podem ser classificados em quatro categorias amplas - sociais, económicas, ecológicas e relacionadas com a governação.
- 4] A liberdade participativa, as infra-estruturas económicas, as oportunidades sociais, as garantias de transparência, a segurança e a segurança ecológica são seis liberdades instrumentais necessárias para o êxito da redução da pobreza através de uma abordagem ao ecossistema.
- 5] A intervenção política ou as estratégias de resposta para reduzirem a pobreza através de uma abordagem ao ecossistema devem ser desenvolvidas numa estrutura que englobe as seis liberdades instrumentais através de uma abordagem integrada, utilizando uma combinação de instrumentos, instituições e organizações.
- 6] As opções de resposta podem ser concebidas para intervir em dois pontos: a primeira intervenção pode surgir com a reconceptualização dos mecanismos condutores existentes ou a formulação de novos mecanismos condutores, a fim de terem um impacto directo em qualquer dos elementos constituintes de bem-estar relacionados com os serviços dos ecossistemas. A segunda intervenção pode surgir ao abordar os elementos constituintes que exercem um impacto directo sobre os serviços dos ecossistemas.



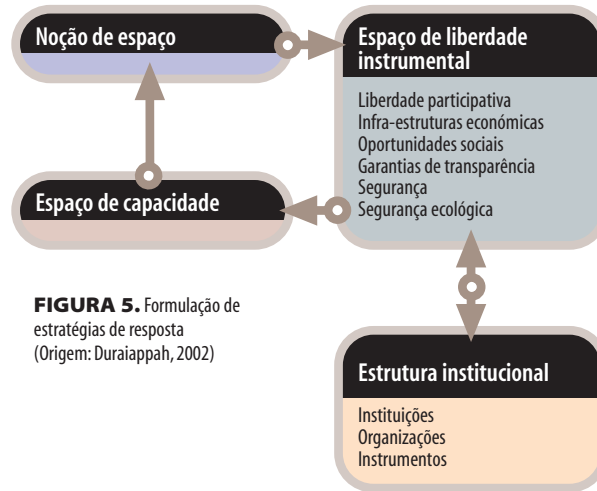
IFAD / G. Pirozzi

O diagrama da figura 4 oferece uma ilustração esquemática simples e concisa da estrutura conceptual

**FIGURA 4.** A estrutura conceptual que liga o bem-estar humano e os serviços dos ecossistemas.



A ilustração esquemática na figura 5 descreve em mais pormenor a forma como são formuladas as estratégias de resposta utilizando a combinação de liberdades instrumentais e a estrutura institucional correspondente.



**FIGURA 5.** Formulação de estratégias de resposta (Origem: Duraiappah, 2002)



**Explorar as ligações**

## O processo pobreza-ecossistema do PNUA

**INICIÁMOS** este documento com o desenvolvimento de um modelo conceptual que justificasse a nossa posição de que os serviços de enriquecimento e regulação dos sistemas ecológicos podem ser utilizados pela camada pobre para resolver muitos elementos constituintes e determinantes do bem-estar. A figura 6 oferece uma ilustração esquemática de um processo genérico que ilustra a forma como tencionamos operacionalizar o quadro conceptual que apresentámos neste documento.

### FASE 0 – PREPARAÇÃO

Esta fase é uma revisão das iniciativas existentes sobre a ligação pobreza-meio ambiente para identificar o que foi feito e qual a informação disponível e, a partir daí, realizar uma avaliação do que ainda é necessário. Na sua essência, os resultados da revisão irão preparar o trabalho subsequente a realizar. Ainda não inserimos oficialmente a fase 0 na figura 6 porque os resultados daquela fase serão utilizados em quase todas as fases. Quando necessário, indicámos, dentro de cada fase, a necessidade de nos basearmos em lições aprendidas de outras iniciativas.

### FASE 1 – AVALIAÇÃO DA POBREZA

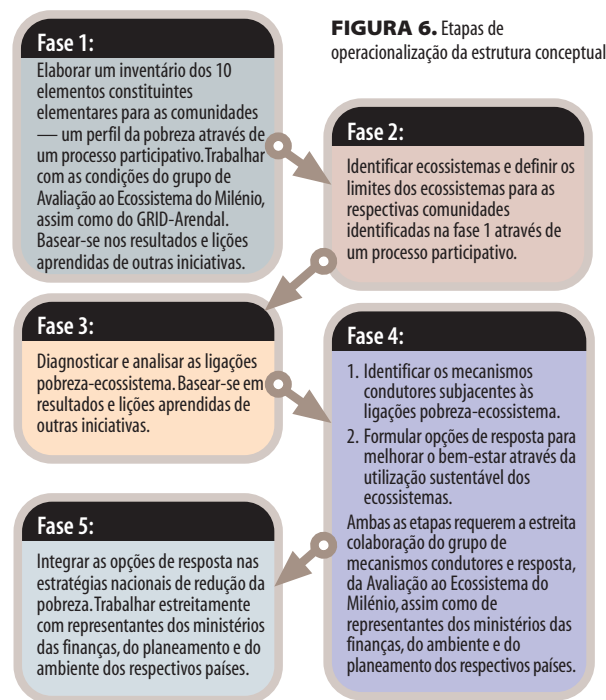
Existem diversas técnicas disponíveis para realizar uma avaliação à pobreza. A técnica mais popular e comum é a Avaliação Participativa à Pobreza (APP). Precisamos de ter cuidado a fim de evitarmos utilizar macroestatísticas ou estatísticas compiladas num todo, em virtude de tenderem a esconder parcelas de pobreza dentro de limites geográficos. É fundamental a existência de uma avaliação participativa em virtude de nos permitir também recolher informação sobre os motivos por que a camada pobre pensa que é pobre e os obstáculos que considera inibidores para alcançar o bem-estar.

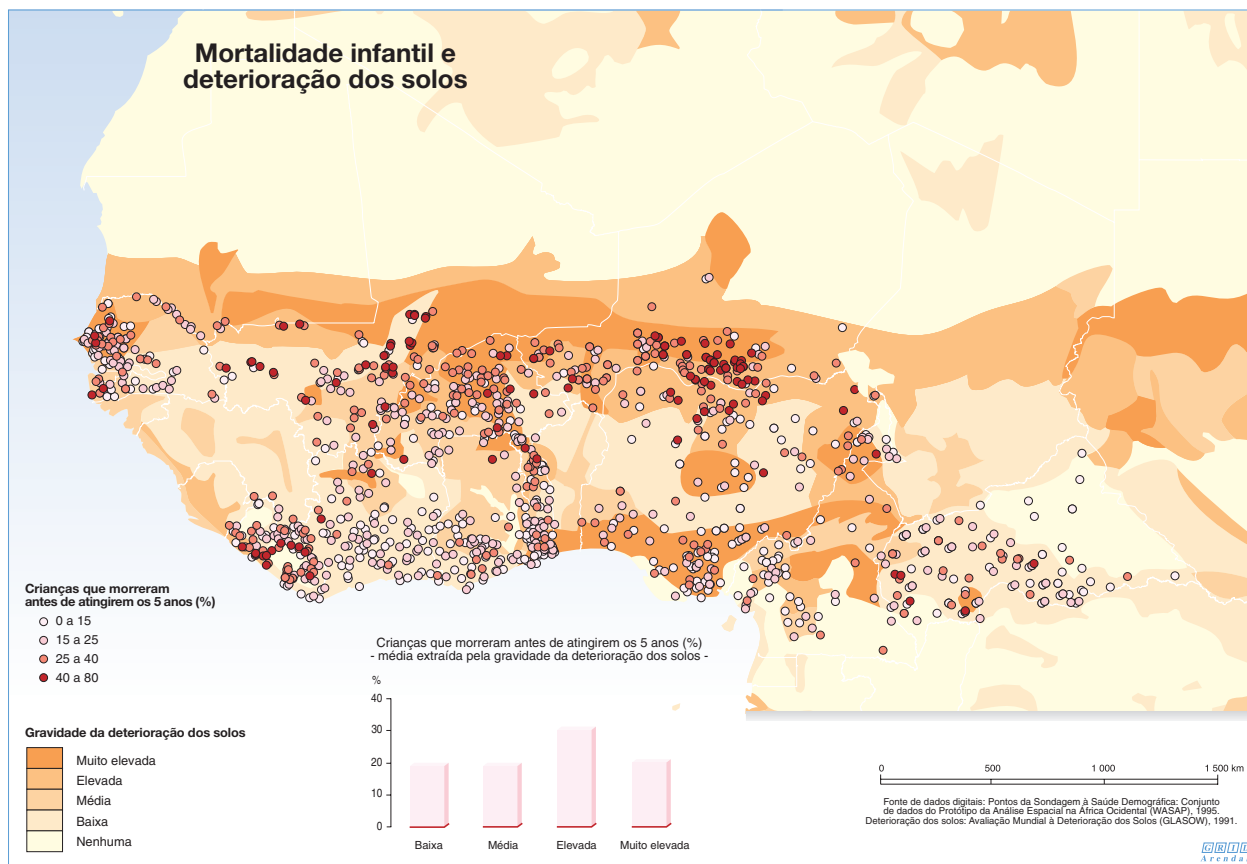
### FASE 2 – UMA AVALIAÇÃO AO ECOSISTEMA

A principal actividade desta fase consiste em traçar o sistema ecológico do qual a comunidade depende com os 10 elementos constituintes do bem-estar. Será conduzida uma avaliação integrada aos três serviços providenciados pelo ecossistema.

### FASE 3 – TRAÇADO POBREZA-ECOSSISTEMA

Na fase 3, revestimos os mapas sobre a pobreza e os mapas sobre os recursos dos ecossistemas para identificar pontos críticos que requerem atenção. Podem-se produzir mapas iguais ao que é representado na figura 7 para ilustrar visualmente as ligações entre os serviços dos ecossistemas e os diversos elementos constituintes do bem-estar.





**FIGURA 7.** Mapa que ilustra a ligação entre as crianças raquíticas e a deterioração dos solos na África Ocidental. Reproduzido com a autorização do PNUA/GRID-Arendal.

*Foi obtida informação de fontes consideradas fidedignas e que prestaram a melhor informação disponível num determinado momento. Todavia, a sua exactidão, exaustividade e opiniões baseadas na mesma não estão garantidas. Em virtude de se enveredarem esforços no sentido de fornecer informação precisa nesta base de dados, o grupo PNUA/GRID-Arendal ficaria muito grato se os utilizadores destes dados chamassem a nossa atenção para quaisquer erros que possam encontrar bastando, para o efeito, entrar em contacto com o PNUA/GRID-Arendal (grid@grida.no; Longum Park, P.O. Box 1602, Myrene, N-4801 Arendal, Noruega).*

## O processo pobreza-ecossistema do PNUA

### FASE 4 – A ANÁLISE À AVALIAÇÃO INTEGRADA SOBRE POBREZA-ECOSSISTEMA

- A principal actividade na fase 4 envolve a identificação dos principais mecanismos condutores das mudanças ambientais e os efeitos que tais mudanças exercem sobre a camada pobre. A informação para esta actividade surgirá da avaliação participativa à pobreza que tenhamos realizado anteriormente. O processo participativo deve também envolver a camada pobre na solicitação das suas recomendações, sobretudo as que estão associadas com as mudanças organizacionais, institucionais e instrumentais.
- A etapa seguinte consiste em calcular uma análise das concessões mútuas ou sinergias entre os três serviços providenciados pelos ecossistemas e os diversos elementos constituintes do bem-estar.
- A etapa seguinte envolverá a formulação de respostas no que respeita aos instrumentos, instituições e organizações, sendo o objectivo principal garantir que os elementos constituintes sejam providenciados pelo ecossistema.
- A última etapa desta fase será a compilação de indicadores adequados que irão fornecer informação sobre o êxito das intervenções políticas.

### FASE 5 – INTEGRAÇÃO EM ESTRUTURAS POLÍTICAS LOCAIS, REGIONAIS E NACIONAIS

- A primeira actividade da fase 5 consiste em avaliar e atribuir os fundos necessários para adopção das recomendações. Esta situação envolve um processo de dotação orçamental.

- Em seguida, as decisões precisarão de ser tomadas em relação às correntes que podem ser financiadas pelo sector público e as que precisam de ser apoiadas pelo sector privado e a comunidade internacional.
- As rubricas de despesas a efectuar pelo sector público precisarão de passar pelo processo orçamental necessário. Neste ponto, será determinado o grau de financiamento externo e auxílio de dadores. Muitas das recomendações relacionadas com a liberdade participativa, as oportunidades sociais e económicas, as garantias de transparência e a segurança ecológica poderão precisar de ser financiadas com fundos públicos.



IFAD / H. Wagner

## O caminho futuro e os desafios

**AS** iniciativas actuais para abordar a ligação pobreza-meio ambiente focalizam-se no elemento constituinte do aprovisionamento — *a aprovisionamento de bens para usos económicos* — dos sistemas ecológicos e na identificação de formas e meios mediante os quais a camada pobre pode ter acesso a este factor. Todavia, o aprovisionamento é apenas uma componente dos sistemas ecológicos.

Demonstrámos que existe uma grande necessidade de integrar os elementos constituintes de regulação e enriquecimento — *os serviços de apoio à vida* — dos sistemas ecológicos nas estratégias de redução da pobreza dos países em desenvolvimento. Os serviços prestados por aquelas duas componentes são indispensáveis para a camada pobre. Esta precisa de tais serviços para satisfação do funcionamento elementar — *alimentação adequada, água pura, ar puro, evitar doenças* — de que precisam para aperfeiçoar as suas capacidades a fim de atingirem o bem-estar que desejam. Na maioria dos casos, se não os puderem obter dos sistemas ecológicos, então precisarão de pagar por tais serviços a preços desproporcionalmente mais elevados que a camada “mais rica” da sociedade.

A estrutura conceptual apresentada neste documento tenta integrar os elementos constituintes de enriquecimento e regulação nas estratégias de redução da pobreza. Para o conseguir, teremos de formular o acesso aos serviços providenciados pela regulação e enriquecimento como uma liberdade fundamental utilizada instrumentalmente por indivíduos para aumentar as suas capacidades de alcançar o bem-estar que apreciam. Esta situação está em contraste com a componente de aprovisionamento, a qual é tratada como “fundamental”.

Desta forma, aceitamos os elementos constituintes de apoio à vida dos sistemas ecológicos fora do domínio do mercado e, no seu lugar, construímos um argumento de que eles devem ser providenciados como um instrumento de liberdade a usar de forma instrumental para melhorar a capacidade da camada pobre.

Reunimos bons argumentos para permitir à camada pobre assumir a intendência dos elementos de enriquecimento e regulação dos ecossistemas. Mas também salientamos que a intendência assumida pela camada pobre não implicará automaticamente o uso sustentável dos sistemas ecológicos. Haverá uma forte necessidade de as instituições — *as regras da sociedade* — que dirigem e controlam o uso dos sistemas ecológicos garantirem que os dois elementos constituintes são geridos de forma sustentável.

E estas instituições precisam de evoluir a partir de um processo aberto, transparente e participativo pelo qual a camada pobre ou privada dos seus direitos de representação tem participação activa.

O bem-estar das populações presentes e futuras depende de formas de vida que sejam ecologicamente sustentáveis e socialmente equitativas. Os ecossistemas adaptam-se e evoluem com as mudanças. Todavia, os seres humanos são vulneráveis, sobretudo durante os momentos em que a produtividade do ecossistema baixa. A fim de reduzir a vulnerabilidade e aumentar a resistência da camada pobre é preciso o seguinte:

- 1] **Afastarmo-nos da abordagem do tipo “um tamanho igual para todos” e mudarmos para uma estratégia de intervenção e adaptação mais apropriada que englobe, entenda e respeite a complexidade dos ecossistemas.**
- 2] **As estratégias de intervenção precisam de funcionar no seio da dinâmica dos ecossistemas, e não “combatê-los”. Isto significa não tentar aumentar a produtividade de um ecossistema para igualar outros sistemas de alto rendimento mediante tecnologias adequadas a outros ecossistemas.**



### Explorar as ligações



IFAD / S. Nimeh



## O processo pobreza-ecossistema do PNUA

- 3] **As estratégias de intervenção precisam de levar em conta a dinâmica temporal subjacente aos ecossistemas. A mobilidade das pessoas e a flexibilidade dos sistemas imobiliários poderão ser necessárias para acolher tais mudanças sazonais regulares.**
- 4] **As estratégias de intervenção devem ser concebidas de forma a respeitarem os diferentes graus e tipos de utilização dos serviços dos ecossistemas a fim de garantir a não marginalização de nenhuns grupos de intervenientes durante o processo. É crucial reconhecer que diferentes intervenientes utilizam serviços dos ecossistemas de formas diferentes e têm graus diferentes de dependência de tais serviços. Alguns podem ter elementos de substituição enquanto que outros têm escassas opções.**
- 5] **O centro de atenção deverá residir não somente em melhorar o bem-estar humano no plano da riqueza material, visto o êxito ser somente limitado. Além disso, poderá haver uma tendência para isto funcionar com uma minoria que tem acesso aos serviços de aprovisionamento providenciados pelos ecossistemas, embora não funcione enquanto a maioria está excluída de tais serviços de aprovisionamento e regulação. Esta maioria sofre mais quando os serviços dos ecossistemas ficam esgotados e a produtividade diminui durante momentos de tensão ecológica.**
- 6] **Tais desafios são exacerbados com a diversidade, variabilidade e transições que ocorrem para caracterizarem os ecossistemas. Para ajudar a responder a tais desafios, é necessário haver um paradigma de gestão do ecossistema que leve em conta a forma como a utilização humana de um ecossistema pode manter o seu funcionamento e produtividade (Gunderson et al., 2002).**
- 7] **Em combinação com as iniciativas acima descritas, deve tentar-se garantir a coerência entre políticas de todos os níveis.**

A fim de determinar a forma de alcançar as etapas acima indicadas, terão de se fazer julgamentos de valor relativamente à igualdade e à intendência do ecossistema. Para tal, e para reduzir a pobreza, uma etapa fundamental consiste em entender melhor as formas como as actividades humanas e o bem-estar estão relacionados com as mudanças e os serviços dos ecossistemas. Serão sempre necessários um entendimento e uma profundidade de conhecimentos para informar e apoiar a governação responsável e virada para o futuro.



DSK Designs

**Ambler, J.**, 1999: *Attacking Poverty While Improving the Environment: Towards Win-Win Policy Options*. UNDP-EC Poverty & Environment Initiative European Commission viii. United Nations Development Programme, New York, NY.

**Amman, H.** and A.K. Duraipappah, in press: *Land Tenure and Conflict Resolution: A Game Theoretic approach in the Narok district in Kenya*, *Environment and Development Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

**Barnes, D.F.**, K. Openshaw, K.R. Smith and R. Plas, 1994: *What makes people cook with improved biomass stoves?* World Bank Technical Paper 242, Energy Series, Washington, DC.

**Berkes, F.** and C. Folke, 2002: Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In: *Panarchy*, L.H. Gunderson and C.S. Holling (eds.), Island Press, Washington, DC, 121-146 pp.

**Cairncross, S.**, J.E. Hardoy, and D. Satterthwaite, 1990: *The Poor Die Young*, Earthscan Publications, London.

**Chandran, S.** and M. Gadgil, 1998: Sacred Groves and Sacred Trees of Uttar Kannada. In: *Lifestyle and Ecology*, B. Saraswati (ed.), IGNCA and D.K. Printworld, New Delhi, India, Chapter 3.

**Chopra, K.** and A. Duraipappah, in press: Operationalising capabilities in a segmented society: The role of institutions. In: *Operationalising Capabilities*, F. Comim (ed.), Cambridge University Press, Cambridge. (Paper presented at the *Conference on Justice and Poverty: Examining Sen's Capability Approach*, June 2001. Cambridge University, Cambridge.)

**Chopra, K.** and S.C. Gulati, 2001: *Migration, Common Property Resources and Environmental Degradation: Interlinkages in India's Arid and Semi-arid Regions*, Sage Publications, New Delhi, India.

**Daily, G.C.**, 1997: *Nature's Services*. Island Press, Washington, DC, 1997.

**Duraipappah, A.K.**, 2002: *Poverty and Ecosystems: A Conceptual Framework*. PNUA Division of Policy and Law Paper, United Nations Environment Programme, Nairobi, 49 pp.

**Duraipappah, A.K.**, 1998: Poverty and Environmental Degradation: A Review and Analysis of the Nexus. *World Development*, **26(12)**, 2169-2179.

**Duraipappah, A.K.**, G. Ikiara, M. Manundu, W. Nyangena and R. Sinange, 2000: *Land Tenure, Land Use, Environmental Degradation and Conflict Resolution: A PASIR Analysis for the Narok District, Kenya*. CREED Working Paper No. 33, IIED, London, UK.

**Ensminger, J.**, 1997: Changing property rights: Reconciling formal and informal rights to land in Africa. In: *The frontiers of the new institutional economics*, J.N. Drobak and J.V.C. Nye (eds.), Academic Press, San Diego, CA.

**Gayathri, V.** et al., 1999: *Voices of the Poor: Poverty in People's Perceptions in India*, Shastri Indo-Canadian Institute, Calgary, Canada.

**Gujit, I.**, F. Hinchcliffe and Mary Melnyk, 1995: *The Hidden Harvest*, International Institute for Environment and Development, London, UK.

**Gunderson, L.H.** and C.S. Holling, 2002. *Panarchy: Understanding Transformations in Systems of Humans and Nature*, Island Press, Washington, DC.

**Hardoy, J.E.**, D. Mitlin and D. Satterthwaite, 2001: *Environmental problems in an urbanizing world*. Earthscan Publications. London, UK.



Explorarasligações

## Bibliografía

**Janssen, R.** and J.E. Padilla, 1996: *Valuation and Evaluation of Management Alternatives for the Pagbilao Mangrove Forest*, CREED Working Paper No.9, International Institute for Environment and Development, London, UK.

**Jones, R.P.**, and A. Vincent, 1998: Can we tame wild medicine? *New Scientist*, January 3, 1998, 26-29.

**Jordan, B.**, 1996: *A theory of poverty and social exclusion*. Polity Press, Cambridge, UK.

**Leach, G.**, 1987: Household energy in South Asia. *Biomass*, 12, 155-84.

**Lvovsky, K.**, 2001: *Health and Environment*. Environment Strategy Papers, No.1. Environment Department, World Bank, Washington, DC, 2001.

**Natarajan, I.**, 1985: *Domestic fuel survey with special reference to Kerosene*, vols. 1 and 2. National Council of Applied Research, New Delhi, India.

**North, D.**, 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

**OECD**, 2001: *Poverty Reduction: The DAC Guidelines*, OECD, Paris, France.

**Olson, M.**, 2000: *Power and prosperity*. Basic Books, New York, NY.

**Olson, M.**, 1965: *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

**Olson, M.** 1982: *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press, New Haven, CT.

**O'Neill, O.**, 1993: Justice, Gender and International Boundaries. In: *The Quality of Life*. M. Nussbaum and A. Sen (eds.), Clarendon Press, Oxford, England, 303-335 pp.

**Patz, J.A.**, 2000: Climate Change and Health: New Research Challenges. *Ecosystem Health*, **6(1)**, 52-58.

**Pierce, D.** and K. Turner, 1990: *Economics of natural resources and the environment*. Harvester Wheatsheaf, New York, NY.

**Platt, A.E.**, 1996: *Infecting Ourselves: How Environmental and Social Disruptions Trigger Disease*. Worldwatch Paper 129. World Watch Institute, Washington, DC.

**Ritzen, J.W.** Easterly, and M. Woolcock, 2000: *On "Good" Politicians and "Bad" Policies: Social Cohesion, Institutions, and Growth*, World Bank Policy Research Working Paper, September 2000, Washington, DC.

**Rutten, M.**, 1992: *Selling Wealth to Buy Poverty*. Verlag Breitenbach Publishers, Saarbrücken, Germany and Fort Lauderdale, FL.

**Scherr, S.J.**, 1999: *Poverty-Environment Interactions in Agriculture: Key Factors and Policy Implications*, Paper prepared for the United Nations Development Programme (UNDP) and the European Commission (EC) expert workshop on Poverty and the Environment, Brussels, Belgium, January 20-21, 1999, Revised March 1999.

**Scurlock, J.M.O.**, and D.O. Hall, 1989: The contribution of biomass to global energy use. *Biomass*, **21(1)**, 75-81.

**Sen, A.K.**, 1987: *The Standard of Living*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.

**Sen, A.K.**, 1999: *Development as Freedom*. Anchor Books, New York, NY.

**Sen, A.K.**, 1993: *Inequality Reexamined*. Harvard University Press, Cambridge, MA.

**Smith, A.T.P.**, 2002: *The Wealth of Nations*. MIT Press, Cambridge, MA.

**TERI**, 2002: *Defining an Integrated Energy Strategy for India; A document for discussion, debate and action*. Tata Energy Research Institute, New Delhi, India.

**Toman, M.A.**, 1995: The Difficulty in Defining Sustainability. Resources **106** pp 3–6. Summarized in: R. Krishnan, J.M. Harris, and N.R. Goodwin (eds.), 1995: *A Survey of Ecological Economics*. Washington DC. Island Press, pp 88–90.

**UNDP**, FAO, PNUA, UNESCO, WHO and WMO, 1998: *Water: Capacity Building for Sustainable Development*. United Nations Environment Programme, New York, NY.

**Von Moltke, K.** and F. Spaninks, 2000: *Traditional Chinese Medicine and species endangerment: an economic research agenda*. CREED working paper no. 32, International Institute for Environment and Development, London, UK.

**World Bank**, 2000: *World Development Report*. World Bank, Washington, DC.

**World Bank**, 2001: *Making Sustainable Commitments, An Environment Strategy for the World Bank*, The World Bank Group, Washington, DC.

**World Bank**, 2002: Building Institutions for Markets. In: *World Development Report 2002*. Oxford University Press, New York, NY.

**World Bank, DFID, EU and UNDP**, 2002: *Linking Poverty Reduction and Environmental Management: Policy Challenges and Opportunities*, The World Bank, Washington, DC.



**Explorar as ligações**

**AS** ligações entre a pobreza e o meio ambiente são claras. São verdadeiras e significativas — sobretudo para a camada pobre. O facto desta depender dos serviços de aprovisionamento, regulação e enriquecimento providenciados pelos ecossistemas é inquestionável. Também sabemos que, comparados com os ricos, os pobres estão menos aptos a ter acesso a elementos substituintes de tais serviços. Mas esta situação é apenas verdade a curto prazo. A longo prazo, dependemos todos de um fluxo sustentável de serviços dos ecossistemas para a nossa existência. Portanto, é imperativo que enveredemos todos os esforços no sentido de deter o rápido declínio dos serviços dos ecossistemas a curto prazo, os quais chegarão longe na redução da pobreza a longo prazo e no aumento do bem-estar humano para todos os indivíduos — ricos e pobres.

O desafio imediato que enfrentamos é a forma de garantir que os pobres podem ter acesso aos serviços dos ecossistemas e estarmos aptos a utilizá-los de uma forma sustentável. Provas empíricas recentes destacam as muitas insuficiências de uma abordagem puramente accionada para o mercado. Não podemos realmente esperar que os países em desenvolvimento utilizem os impostos ambientais para reduzir a deterioração ambiental quando o sistema fiscal é frequentemente ineficiente. Devemos igualmente respeitar a legislação informal utilizada durante gerações para vigiar a utilização sustentável dos serviços dos ecossistemas e não destruir tais normas de conduta com a introdução de legislação formal que muitas comunidades consideram difícil de entender e até mais difícil de usar. A solução apela a formas mais inovadoras que utilizam uma combinação de instrumentos de mercado e não mercado adoptados por parcerias entre os sectores da sociedade pública, privada e civil e apoiados por uma mistura de instituições oficiais e não oficiais.

Esta estrutura conceptual oferece uma base para respostas e estratégias de intervenção da parte de diversos intervenientes na direcção da gestão sustentável dos ecossistemas e dos serviços destes. A estrutura conceptual salienta ainda opções e formas de melhor captar questões ambientais importantes nas estratégias de desenvolvimento dos países — incluindo estratégias de redução da pobreza — como uma forma de responder a alguns desafios sintetizados nos Objectivos de Desenvolvimento para o Milénio.



Bakary Kante  
Director do Serviço de Elaboração de Políticas e Legislação  
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

“Explorar as ligações” propõe alcançar três objectivos: (1) demonstrar como o bem-estar humano depende dos ecossistemas e dos seus serviços; (2) identificar obstáculos e mecanismos condutores que impedem a camada pobre de utilizar os serviços dos ecossistemas para melhorar o seu bem-estar e, essencialmente, acabando por perpetuar a pobreza; e (3) identificar opções de respostas políticas a fim de eliminar obstáculos, reconceptualizar ou até introduzir novas estratégias de intervenção que possibilitem à camada pobre melhorar o seu bem-estar através de uma abordagem ao ecossistema.



PNUA

Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

iisd International Institute for Sustainable Development Institut international du développement durable



DSK Designs