



Um ambiente para o bem-estar: caminhos para o combate à pobreza

Mensagens de políticas do programa ESPA



Sobre o ESPA

O ESPA (Serviços Ecosistêmicos para Diminuição da Pobreza) é um programa de pesquisa global e interdisciplinar cujo objetivo é proporcionar aos responsáveis políticos e utilizadores dos recursos naturais evidências necessárias para uma gestão mais sustentável dos ecossistemas e uma redução eficaz da pobreza. Os serviços ecosistêmicos auxiliam a sociedade humana: eles abrangem tudo, desde os cursos de água doce e a qualidade do solo até a produtividade das pescas e a regularização do clima – incluindo valores culturais e espirituais.

O governo do Reino Unido criou o programa de pesquisa ESPA em 2010. O programa tem abordado questões difíceis, como: os serviços ecosistêmicos fornecem redes de segurança para pessoas afetadas pela pobreza? Podem os serviços ecosistêmicos ajudar pessoas vulneráveis a diversificar suas opções de subsistência e sua segurança e a melhorar outros aspectos de seu bem-estar físico e mental? Como bens e serviços ambientais devem ser priorizados no desenvolvimento, e como eles podem contribuir para um crescimento sustentável em países em desenvolvimento e economias emergentes? Existem limites biofísicos locais e regionais, ou fronteiras que não podem ser evitadas, como identificá-los?

Hoje, oito anos após sua criação, a pesquisa realizada pelo programa ESPA é mais oportuna e relevante do que nunca. Como o programa termina em 2018, este Resumo Executivo apresenta as mensagens centrais dessa pesquisa. Estas mensagens são dirigidas aos responsáveis políticos e gestores de recursos naturais de todo o mundo, para auxiliá-los a tomarem decisões que resultem em um mundo melhor e mais justo e em um ambiente mais saudável para as gerações atuais e futuras.

Uma versão mais longa deste relatório (44 páginas, em inglês), que menciona o material de referência e outros produtos relacionados ao programa ESPA, está disponível no website www.espa.ac.uk, bem como versões deste Resumo Executivo em bengali, francês, hindi, espanhol e português.

Este documento foi produzido para o programa Serviços Ecosistêmicos para Diminuição da Pobreza (ESPA). O ESPA é um programa financiado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), o Conselho de Pesquisa Econômica e Social (ESRC) e o Conselho de Pesquisa do Ambiente Natural (NERC). O programa ESPA é organizado por Research into Results Ltd, uma companhia subsidiária de propriedade integral da Universidade de Edimburgo, responsável por prestação de serviços de gestão de pesquisa e de projetos na área de desenvolvimento internacional.

As opiniões expressas aqui são as de seus autores e não necessariamente representam as do programa ESPA, do Research into Results, da Universidade de Edimburgo, ou de outros parceiros no Diretório do ESPA, NERC, ESRC ou DFID.

Este trabalho foi licenciado pela Licença Internacional Creative Commons Attribution 4.0.



© 2018. Research into Results, uma companhia subsidiária de propriedade integral da Universidade de Edimburgo.

ESPA (2018) *Um ambiente para a bem-estar: Caminhos para o combate à pobreza – Mensagens de políticas do programa ESPA*. Resumo executivo. Edimburgo: Serviços Ecosistêmicos para Diminuição da Pobreza.

Foto da capa: Bartosz Hadyniak/istockphoto.com

Todas as outras fotos: p. 1: Mairi Dupar/ESPA; p. 3: SPDA; p. 10: Popova Marina/Shutterstock.com

Edição, desenho gráfico e formatação: Green Ink (www.greenink.co.uk)



Resumo executivo

A capacidade do ambiente para sustentar a vida e o bem-estar humanos

Os cientistas do programa ESPA fornecem evidências detalhadas para alertar que, em certas regiões, o ambiente natural foi tão degradado que não consegue proporcionar algumas das funções críticas necessárias para a sobrevivência e bem-estar humanos. Em alguns lugares, como no lago Erhai na China, isto pode ser descrito como colapso de ecossistema; em outras regiões – algumas cobrindo centenas de quilômetros quadrados, como é o caso dos deltas das regiões tropicais – os ecossistemas estão entrando em “zonas de perigo”, onde intervenções são necessárias para impedir o colapso ecológico e proteger vidas humanas. Um destes deltas é o dos rios Ganges-Brahmaputra-Meghna, no qual vivem 40 milhões de pessoas.

Os impactos de decisões relacionadas com o meio ambiente nas pessoas dependentes de recursos

A mensagem fundamental da pesquisa realizada pelo programa ESPA é que as políticas e programas que utilizam recursos ambientais terão consequências inevitáveis para o bem-estar humano, podendo inclusive acarretar custos humanos indiretos – a menos que se efetue uma avaliação e assistência adequadas. Estas consequências e os potenciais custos humanos devem ser adequadamente compreendidos e explicitamente tratados por processos transparentes, justos e democráticos.

A pesquisa do programa ESPA pressupõe, explícita ou implicitamente, que os membros da sociedade devem chegar a um acordo sobre os fundamentos sociais mínimos necessários para criar um “espaço seguro e justo” para a vida dentro dos limites do planeta.^{2,3} Isto significa: administrar os recursos ambientais de modo a evitar alto risco de transformações ambientais irreversíveis, evitando prejudicar grupos sociais vulneráveis que vivem na pobreza, e trabalhar para assegurar que o meio ambiente e as intervenções de desenvolvimento ajudem pessoas vulneráveis a saírem da pobreza.

A pesquisa do programa ESPA demonstra que os arquitetos de políticas e programas de desenvolvimento que acessam e utilizam os recursos ambientais ignoram em grande medida como essas intervenções irão afetar as pessoas mais vulneráveis e dependentes de recursos. Este também é o caso das políticas e programas cujo objetivo principal é a



A mensagem fundamental da pesquisa realizada pelo programa ESPA é que as políticas e programas que utilizam recursos ambientais terão consequências inevitáveis para o bem-estar humano, podendo inclusive acarretar custos humanos indiretos – a menos que se efetue uma avaliação e assistência adequadas. Estas consequências e os potenciais custos humanos devem ser adequadamente compreendidos e explicitamente tratados por processos transparentes, justos e democráticos.

conservação ambiental, tais como áreas protegidas e projetos de sequestro de carbono, assim como as intervenções que colocam o “desenvolvimento acima de tudo”.

Ao contrário do que se esperava, e com importância especial, a intensificação do uso da terra para aumentar o rendimento de alimentos e fibras tem exercido, frequentemente, impactos negativos na segurança dos alimentos e no rendimento familiar, principalmente para os pobres. A intensificação do uso da terra está, em muitos casos, prejudicando o conjunto mais vasto de serviços ecossistêmicos que regulam o meio ambiente e mantêm a sua saúde e o bem-estar humano.

É essencial que os responsáveis políticos identifiquem – em locais específicos – como os serviços proporcionados pelo meio ambiente sustentam as vidas e o bem-estar das populações locais, para que estes benefícios não sejam inadvertidamente prejudicados ou destruídos. A ciência do programa ESPA apela que, ao planejarem e implementarem políticas e programas baseados nos recursos ambientais, os responsáveis políticos considerem as necessidades das pessoas mais vulneráveis e marginalizadas da sociedade.

A boa notícia é que intervenções bem desenhadas podem beneficiar as populações locais com ações que, simultaneamente, (a) gerem benefícios ambientais (que se acumulam em escalas de níveis locais, regionais e globais) e (b) aumentem os fluxos de benefícios sociais, culturais e econômicos para as populações locais.

Para esta conclusão é fundamental o foco do programa ESPA no “bem-estar”: as populações locais, dependentes de recursos, podem valorizar os recursos ambientais de uma forma diferente de como partes externas os valorizam (veja Quadro 1). Existe um amplo apoio à tomada de decisões, ferramentas administrativas, e esquemas para auxiliar os responsáveis políticos a identificarem tais considerações e negociarem escolhas mais

Quadro 1: Foco no bem-estar

Na última década houve uma “explosão de iniciativas para conceituar e medir o bem-estar humano e para colocá-lo em prática no meio acadêmico e na política.”⁴ A ciência do programa ESPA enfatiza que os grupos sociais (mulheres e homens, jovens e idosos, grupos étnicos, ricos e pobres) usam e valorizam os recursos ambientais de modo diferente; isto precisa ser considerado nas tomadas de decisões. O bem-estar é um fenômeno dinâmico e multidimensional que incorpora aspectos objetivos, subjetivos e relacionais.⁵

Embora a pobreza fosse convencionalmente medida pela renda doméstica e meios de subsistência familiar, medidas mais sofisticadas têm sido adotadas – como o Índice de Desenvolvimento Humano e, mais recentemente, o Índice de Pobreza Multidimensional – que reflete dados sobre a educação, saúde e outros aspectos do padrão de vida das pessoas. Os estudos do programa ESPA utilizaram estas medidas e até mesmo outras mais sofisticadas. Por exemplo, um Índice Global Individual (Global Person-Generated Index) de bem-estar é um método aplicado por pesquisadores do programa ESPA para permitir que membros da comunidade expressem como sentem que foram afetados pelos programas de conservação ambiental – usando suas próprias palavras e suas múltiplas dimensões de bem-estar. Este método foi utilizado em Madagascar, onde os participantes foram encorajados a identificar os cinco domínios mais importantes para qualidade de vida, além de terem avaliado suas próprias experiências em cada um deles, e classificarem a importância relativa desses domínios.



esclarecidas. Encontre exemplos dessas ferramentas e esquemas na versão mais longa deste relatório e no nosso website, www.espa.ac.uk.

Do mesmo modo, apesar de algumas intervenções relacionadas com o meio ambiente implicarem em compromissos incompatíveis, as ferramentas e esquemas fornecem a base para uma tomada de decisões de forma mais robusta. Eles assim o fazem identificando tais compromissos explicitamente, e assim proporcionando embasamento para uma discussão aberta e a possibilidade de compensar justamente quaisquer custos relacionados.

Com base em um conjunto mais vasto de evidências que demonstram que a desigualdade é um fator que mantém as pessoas na pobreza – isto é, a ausência de voz destas pessoas em decisões sobre os recursos ambientais e também a má distribuição dos benefícios desses recursos – o programa ESPA apontou a necessidade de equidade e de abordagens baseadas em direitos (veja o Quadro 2).

Considerando o estado crítico de alguns recursos ambientais em muitos países e regiões subnacionais estudados pelo programa ESPA, é óbvio que a tarefa de lidar com estes problemas é desafiadora e complexa, além dos riscos serem altos. Não há espaço para complacência. Existe uma necessidade de se investir em monitoramento da saúde ecológica e em bem-estar humano de forma contínua, e de aprender com os sucessos e erros cometidos na sua gestão.⁶

Quadro 2: Igualdade e justiça são questões ambientais

Um quadro de justiça ambiental que engloba os aspectos de reconhecimento, procedimento e distribuição é uma abordagem ampla para a compreensão das diversas perspectivas da gestão ambiental e das mudanças. Isto destaca como os custos e benefícios das decisões ambientais se fazem sentir através da sociedade, e o valor dado ao ambiente pelos diferentes grupos sociais. A abordagem é bem adequada para esclarecer a natureza e a extensão dos compromissos, e para fazer ouvir as opiniões das partes interessadas pobres e marginalizadas, que frequentemente estão sub-representadas pelos esquemas de gestão ambiental padrão.

Embora igualdade tenha sido mais frequentemente mencionada nas diretrizes teóricas, ela é raramente alcançada na prática, principalmente para os membros mais pobres das comunidades e para as minorias culturais. O programa ESPA e outros fizeram alguns progressos desenvolvendo princípios e descrevendo características de sistemas de administração equitativos, os quais podem destacar os “custos indiretos” das intervenções ambientais e ajudar a resolver os compromissos.⁷

Recomendações para decisões bem informadas e justas sobre os recursos ambientais

- 1. Os responsáveis por políticas devem identificar os “custos indiretos” para os membros mais pobres da sociedade** e os compromissos em programas e políticas que acessam e usam recursos ambientais, de forma que as pessoas mais vulneráveis não sejam acidentalmente mais prejudicadas. As avaliações dos impactos ambientais e sociais das intervenções de desenvolvimento – e dos programas de conservação – são frequentemente inadequadas. As avaliações devem capturar as dependências das populações locais ao ambiente natural. Elas devem incluir os possíveis impactos quando o acesso e o uso dos recursos ambientais pelas populações locais são restritos. Ao tornar estes custos explícitos, projetos e programas podem ser rejeitados, caso sejam considerados prejudiciais às populações locais, ou totalmente reformulados para beneficiarem efetivamente as populações pobres locais.
- 2. Métodos para a descoberta conjunta e criação de conhecimento podem ajudar a identificar as dependências e compromissos dos recursos**, especialmente nos processos locais e regionais (embora possam ser encontrados representantes à escala global da tomada de decisões). Para se desenvolver uma compreensão sólida dos vínculos entre os sistemas humanos e ecológicos, é necessário que haja um casamento entre conhecimento científico e conhecimento empírico, mais localizado, das pessoas afetadas pelas decisões ambientais. De preferência, os “consumidores” da base de conhecimentos para a tomada de decisões passam a ser coprodutores ativos deste conhecimento compartilhado.
- 3. Uma vez identificados os compromissos, os responsáveis políticos devem administrar deliberadamente estas intervenções para evitar prejuízo e beneficiar os mais pobres.** Embora todas as soluções tenham que ser relevantes em níveis local e nacional, a pesquisa do programa ESPA destaca, contudo, um conjunto de princípios fundamentais universalmente aplicáveis a um gerenciamento e controle ambiental seguros. A aplicação destes princípios pode assegurar que os custos e compromissos sejam identificados e gerenciados de maneira a não prejudicar, e a ajudar, os mais pobres.



4. Os princípios fundamentais da elaboração e gerenciamento do uso de recursos ambientais são os seguintes.
- i. **Reconhecimento e concessão de direitos:** As populações locais afetadas necessitam de direitos estatutários para acessar, gerenciar e controlar os recursos ambientais – dentre estes, direitos de propriedade oficialmente reconhecidos têm importância primordial. Desigualdade em direitos de propriedade entre homens e mulheres continua a ser uma das injustiças mais persistentes, embora também seja necessário examinar e abordar a desigualdade de direitos em todos os grupos sociais.
 - ii. **Responsabilização** pelas pessoas afetadas, em todas as escalas de governo: as políticas e programas devem ser elaborados com mecanismos eficazes preparados para assegurar que os agentes trabalhando em todas as escalas (local, nacional e global) de extração e uso ambientais sejam responsáveis pelas populações locais afetadas.
 - iii. **Transparência:** Os resultados previstos e os beneficiários das intervenções de desenvolvimento e conservação devem ser comunicados a todos de modo transparente – e devem ser monitorados e comunicados periodicamente.
 - iv. **Participação:** Os grupos socialmente marginalizados devem ser capacitados e ativamente encorajados a participar nas tomadas de decisões sobre o ambiente.
 - v. **Desenvolvimento de capacidade:** Não são apenas as populações locais afetadas pelo uso de recursos ambientais que podem necessitar de apoio para participar de maneira significativa na elaboração e implementação de programas. Os próprios gestores de programas frequentemente precisam de apoio e treinamento para desenvolver competências necessárias para a execução de processos eficazes, participativos e inclusivos – eles necessitam de apoio para serem ecológica e socialmente “instruídos”.
 - vi. **Reconhecimento e recompensa do gerenciamento local:** O gerenciamento dos recursos ambientais pelas populações locais, e a sua contribuição para os fluxos dos serviços e bens ecossistêmicos – em todas as suas formas – devem ser adequadamente reconhecidos logo no início do processo de tomada de decisões e devidamente recompensados. As transferências condicionais de dinheiro e de recursos em espécie são uma maneira de conseguir isso, mas pode ser necessário adicionar outras formas de reconhecimento e recompensa.
 - vii. **Processos e aprendizagem adaptativos:** Uma vez que a sustentabilidade física do uso de recursos é medida e monitorada ao longo do tempo, também os impactos sociais devem ser medidos e monitorados. Vivemos em um mundo dinâmico em constante transformação: de lugares que mudam constantemente; de eventos e pressões nacionais, regionais e globais que trazem consequências locais. Isto significa que os arranjos institucionais e de gerenciamento para uso e acesso dos recursos ambientais devem ser frequentemente revistos, incluindo quem se beneficia e quem pode ser prejudicado por esses arranjos.

-
- 1 Raworth, K. (2012) “A safe and just space for humanity: Can we live within the doughnut?” Documentos de debate da Oxfam. Oxford: Oxfam. Citado por Dearing, J. (2018) “Limits and thresholds: Setting global, local and regional safe operating spaces”, capítulo 4 em Schreckenberg, K., Mace, G. e Poudyal, M. (ed.) *Ecosystem services and poverty alleviation: Trade-offs and governance*. Abingdon-on-Thames: Routledge (prestes a ser publicado).
 - 2 Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S.E., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. e Foley, J.A. (2009a) “A safe operating space for humanity”, *Nature* 461: 472-475.
 - 3 Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S.E., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. e Foley, J. (2009b) “Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity”, *Ecology and Society* 14: 32.
 - 4 Coulthard, S., McGregor, J.A. e White, C.S. (2018) “Multiple dimensions of wellbeing in practice”, capítulo 15 em Schreckenberg, K., Mace, G. e Poudyal, M. (ed.) *Ecosystem services and poverty alleviation: Trade-offs and governance*. Abingdon-on-Thames: Routledge (prestes a ser publicado).
 - 5 Ibid.
 - 6 Rasolofson, R., Nielsen, M.R. e Jones, J.P.G. (2018). “The potential of the Global Person Generated Index for evaluating the perceived impacts of conservation interventions on subjective well-being”, *World Development* 105: 107-118.
 - 7 Veja o Quadro 2.2 em Dawson, N., Coolsaet, B. e Martin, A. (2018) “Justice and equity: Emerging research and policy approaches to address ecosystem service trade-offs”, capítulo 2 em Schreckenberg, K., Mace, G. e Poudyal, M. (ed.) *Ecosystem services and poverty alleviation: Trade-offs and governance*. Abingdon-on-Thames: Routledge (prestes a ser publicado).

Serviços Ecosistêmicos para
Diminuição da Pobreza (ESPA)

Argyle House, Level D
3 Lady Lawson Street
Edimburgo
EH3 9DR
Reino Unido

Email: support@espa.ac.uk

Tel: +44 0131 650 9027

@espadirectorate

www.espa.ac.uk



A research programme co-funded by DFID, NERC & ESRC

