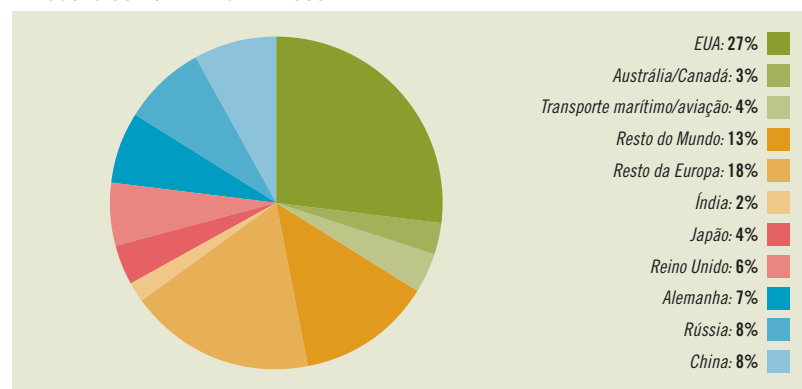


Alterações climáticas, justiça e desenvolvimento

As alterações climáticas já se fazem sentir em muitas regiões do mundo. A Terra está a aquecer, as estações do ano estão a mudar, espécies animais e vegetais estão a migrar, e os cursos de água estão a adoptar novos padrões. Ao mesmo tempo, riscos de eventos extremos, como furacões, secas e cheias, estão a ocorrer com mais frequência e intensidade.¹ Os cientistas do Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas das Nações Unidas (IPCC) não deixam dúvida de que a causa destas alterações reside nas emissões de gases de efeito estufa lançados para a atmosfera pela trajectória industrial dos países ocidentais desde meados do século XIX. Segundo o panorama científico mais recente, uma subida de 2.º Celsius da temperatura média global poderá gerar catástrofes imprevisíveis e alterações de uma tal magnitude que mal íamos reconhecer o nosso planeta. Para não chegarmos ao limiar dos + 2.º C, teremos de chegar ao ponto máximo das emissões de gases de efeito estufa dentro dos próximos anos e em seguida reduzir as emissões rapidamente até chegar a uma redução global de 90% em 2050. Mesmo se o mundo conseguisse travar a maioria das emissões de gases de efeito estufa amanhã, as emissões históricas já existentes na atmosfera fazem com que a adaptação às alterações climáticas se tenha tornado uma realidade inevitável. Embora continue a haver incertezas nos modelos climáticos, a ciência revela sem margem para dúvidas que, quanto mais demorarmos com a mitigação, mais altos serão os custos de adaptação. O facto mais trágico é que os efeitos do aquecimento global se fazem sentir mais cedo e com mais veemência nas regiões do mundo que pouco ou nada contribuíram para a emissão destes gases. Estas são também as regiões que dispõem de escassos meios e de menos capacidade para ajudar as suas populações, muitas vezes já altamente vulneráveis por força da subnutrição e falta de assistência de saúde, a fazer face aos impactos cada vez mais severos das alterações climáticas. O cidadão médio de um país africano típico tem uma pegada de carbono

tão reduzida que mal equivale à de uma televisão em *stand-by*. Mas as estimativas indicam que os aumentos de temperatura e de situações de seca vão reduzir as colheitas nos seus campos em 30% ou mais. Entre as regiões mais vulneráveis encontram-se também as ilhas, especialmente no Pacífico e no Índico, como o Tuvalu e as Maldivas. A erosão costeira e o aumento do nível do mar ameaçam torná-las inabitáveis nas próximas décadas. O risco evidente é de que as novas e futuras injustiças criadas pelas alterações climáticas possam agravar ainda mais as injustiças do passado, do subdesenvolvimento e do colonialismo, que ajudaram a criar o mundo desigual em que vivemos. Adaptação pode significar toda uma série de actividades. Num extremo está a necessidade de criar mecanismos de emergência para responder a eventos específicos, como furacões e cheias, e noutro extremo está a necessidade de reforçar as capacidades dos países para reduzir a sua vulnerabilidade às alterações climáticas. Reduzir a vulnerabilidade significa também investir em saúde, educação e noutras medidas que reduzam a pobreza e aumentem a resiliência das populações mais afectadas. Grande parte das medidas de adaptação encontra-se entre os dois extremos. Envolve infraestruturas para a protecção costeira, bem como estradas, pontes e túneis, construídas pensando num cenário de mais frequentes e maiores tempestades, cheias e secas. Os edifícios têm de ser construídos para resistir a ventos mais fortes. As barragens hidroeléctricas e os sistemas de irrigação têm de tomar em conta alterações nos cursos de água e nos padrões de chuva. Serão necessárias tecnologias de adaptação para assegurar o acesso a água potável a comunidades locais, bem como para assegurar a gestão sustentável de vastas bacias hidrográficas. Em muitos casos, a melhor opção para a adaptação será o fortalecimento dos próprios ecossistemas, como a plantação ou reabilitação de mangais nas costas mais assoladas por tempestades ou furacões e o reflorestamento com espécies de árvores indígenas para diminuir a erosão e assim conseguir melhores defesas contra as

EMISSÕES CUMULATIVAS ATÉ 2005



Fonte: Stern Report, 2006.

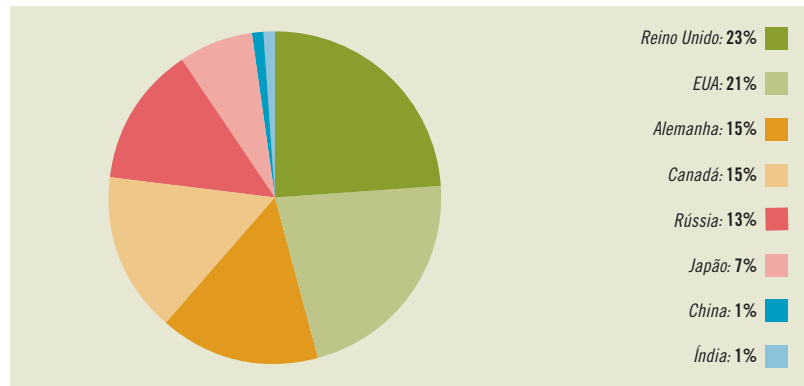
cheias. Medidas para assegurar a segurança alimentar, por exemplo através da protecção da biodiversidade agrícola, bem como melhorias nos sistemas de saúde pública, serão essenciais para enfrentar os riscos agravados ou causados pelas alterações climáticas. A eficácia das medidas dependerá em larga medida do respeito por considerações de equidade e justiça, porque, dentro dos países mais frágeis, as populações mais empobrecidas são também as mais vulneráveis às alterações climáticas. Esta vulnerabilidade está muitas vezes relacionada com a sua falta de voz e poder na economia política do país. Visto que o processo de adaptação terá quase sempre lugar ao nível local, onde os impactos se fazem sentir, ele deve utilizar os conhecimentos tradicionais das populações locais e dar-lhes uma voz decisiva nas tomadas de decisão, para melhor ir ao encontro das suas prioridades.

Financiar a dívida ambiental

A Convenção-Quadro das Alterações Climáticas (UNFCCC) refere-se explicitamente à obrigação dos países industrializados financiarem os custos de adaptação às alterações climáticas de os países em vias de desenvolvimento mais vulneráveis (UNFCCC 1992, artigo 4:4). O Plano de Acção de Bali (BAP), elaborado pela UNFCCC em 2007 para fortalecer a implementação da Convenção, reitera a necessidade da cooperação internacional para apoiar medidas de adaptação, especialmente nos países mais frágeis, como os países africanos afectados por secas, desertificação e cheias. Dada a responsabilidade histórica dos países chamados desenvolvidos na criação

das alterações climáticas, o financiamento de medidas de adaptação é a compensação por danos e por isso fundamentalmente diferente do financiamento da ajuda ao desenvolvimento. Por esta razão, os países em vias de desenvolvimento exigem que o financiamento para a adaptação seja *distinto* da e *adicional* à tradicional ajuda ao desenvolvimento. Esta adicionalidade corresponde ao princípio do poluidor-pagador reconhecido pelo direito ambiental, como a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992). Como implantar este princípio na prática continua a ser uma questão em aberto. Em 2001 a Convenção-Quadro das Alterações Climáticas estabeleceu um Fundo para os Países Menos Desenvolvidos (LCDF) para financiar a preparação e implementação de Planos Nacionais de Acção para a Adaptação (NAPAs) para os 48 países mais pobres. Várias dezenas de NAPAs foram preparados identificando as necessidades mais imediatas de adaptação. Outro mecanismo, o Fundo de Adaptação do Protocolo de Quioto, foi estabelecido em 2007 e tem duas características inovadoras: o seu conselho executivo é composto por uma maioria de representantes de países em desenvolvimento e o seu financiamento provém da aplicação de uma taxa de 2% sobre as transacções do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, criado pelo Protocolo de Quioto para permitir aos países industrializados o cumprimento das suas obrigações de reduzir as suas emissões de gases de efeito de estufa, através de investimentos em energias mais limpas ou no sequestro de carbono efectuados em países em vias

EMISSIONES CUMULATIVAS PER CAPITA 1751-2006



Fonte: Hansen, 2007.

de desenvolvimento. A aplicação desta taxa é um instrumento inovador porque representa um tipo de financiamento que não depende de contribuições voluntárias de governos doadores.

Estes e outros pequenos fundos, todos administrados pela *Global Environment Facility* (GEF), não dispõem de meios significativos para poder começar, face aos desafios da adaptação. A mais recente iniciativa do Banco Mundial, o Programa Piloto para a Resiliência às Alterações Climáticas (*Pilot Program for Climate Resilience*), também será dotado de recursos demasiado escassos para fazer muita diferença nos países mais frágeis, que hoje em dia sofrem já as consequências da acumulação de gases com efeito estufa na atmosfera.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) estima que os fundos necessários para fazer face à adaptação serão na ordem de US \$ 86 mil milhões de dólares por ano em 2015. Este montante cobre três categorias de despesas: (1) US \$ 44 mil milhões, para assegurar que investimentos sejam resistentes a alterações climáticas; (2) US \$ 40 mil milhões, como pagamentos de compensação para reduzir a pobreza de populações carentes, que sofrem maiores dificuldades no seu dia-a-dia; e (3) US \$ 2 mil milhões para auxílio em caso de catástrofe.

Obviamente, o PNUD e outras entidades só podem dar estimativas muito rudimentares dos custos de adaptação porque será difícil calcular adequadamente os impactos na saúde e os riscos de vida que uma parte substancial da humanidade corre.

Embora a dívida ambiental exija aos países

industrializados o financiamento da adaptação nos países em desenvolvimento mais frágeis, os montantes necessários são de tal ordem significativos, que não é pouco provável que sejam financiados unicamente pelos orçamentos públicos existentes dos países chamados ricos.

Existem múltiplas propostas de como angariar os fundos necessários. Alguns exemplos são:

- O Grupo dos 77 e a China (um total de mais de 130 países) propõem que os países desenvolvidos disponibilizem 0,5% do seu Produto Nacional Bruto para financiar a mitigação e adaptação;
- Uma percentagem dos fundos mobilizados através de leilões de direitos de emissão, tanto na União Europeia como nos Estados Unidos da América;
- Uma variedade de taxas internacionais: (1) Taxa sobre viagens aéreas internacionais; (2) Taxa sobre o transporte marítimo internacional; (3) Taxa sobre transacções financeiras internacionais.

A mobilização de fundos para a adaptação é uma condição necessária mas não suficiente. A transparência, uma concentração das actividades financiadas para proteger as populações mais vulneráveis e a participação pública são critérios que devem orientar a aplicação dos fundos destinados à adaptação.

Além de mobilizar estes fundos adicionais, os países industrializados também terão de reformular os seus programas de desenvolvimento para integrar considerações de mitigação e de adaptação às alterações climáticas em todos os projectos e planos relacionados com energia, água, agricul-

tura, transporte e outros sectores. Uma simples continuação do *business-as-usual* levará a investimentos mal concebidos e ao desperdício de escassos fundos públicos destinados à redução da pobreza.

Repensar o desenvolvimento

Todas as perspectivas para o desenvolvimento e a redução da pobreza ficam fragilizadas ou mesmo anuladas se não encontrarmos soluções para as alterações climáticas. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento tal como tem sido abordado até hoje está relacionado com um aumento de emissões de gases com efeito estufa. Obviamente, os países em vias de desenvolvimento sentem-se no direito de prosseguir num caminho de desenvolvimento altamente ligado ao uso de combustíveis fósseis porque as suas emissões históricas e as actuais emissões por capita continuam baixas.

Mas o facto de as alterações climáticas e o desenvolvimento terem de ser integrados numa estratégia conjunta tornou-se incontornável. Isto significa que as principais instituições internacionais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, têm de passar por reformas fundamentais. Estas instituições continuam a apostar em modelos de desenvolvimento baseados na utilização crescente de energias fósseis, evidenciado pelos aumentos contínuos dos seus investimentos em centrais térmicas a carvão e outras actividades relacionadas com fortes emissões de CO₂ que estabelecem trajectórias de emissões crescentes por décadas no futuro.

¹ O projecto SIAM, liderado pelo Professor Filipe Duarte Santos, documenta a situação em Portugal: Santos, F. D. e Miranda, P. (ed) 2006 — *Alterações Climáticas em Portugal, Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação* — Projecto SIAM II, Gradiva, Lisboa.

Referências bibliográficas

- ADGER, N. W. et al (2006) — *Fairness in Adaptation to Climate Change*. Cambridge: MIT Press.
- AGRAWALA, S. e CRICK, F. (2009) — *Climate Change and Development: Time to Adapt*. In: Palosuo E. (ed) *Rethinking Development in a Carbon-Constrained World*, Ministry of Foreign Affairs, Finland.
- BAPNA, M. e MCGRAY, H., (Novembro 2008) — *Financing Adaptation: Opportunities for Innovation and Experimentation*. Washington. D. C.: World Resources Institute
- CIDSE - Caritas Internationalis Climate Change Policy Group (Maio 2009) — *Reducing Vulnerability, Enhancing*

Além disso, a sua abordagem do desenvolvimento é de uma maneira geral *top-down*, concedendo grandes empréstimos a governos sem ter em conta os prejuízos causados pelos seus investimentos, que muitas vezes são impostos aos seus supostos beneficiários, as camadas mais pobres dos países em vias de desenvolvimento.

A realidade é que até hoje poucos planos, estratégias e projectos de desenvolvimento consideram explicitamente as implicações das alterações climáticas. No futuro, no entanto, o objectivo de reduzir a pobreza tem que incluir a consideração dos riscos climáticos e o apoio a medidas de adaptação e mitigação. Já desde há alguns anos, o Banco Mundial considera a contabilização dos custos ambientais e de saúde pública nas análises custo/benefício dos seus investimentos em projectos como grandes centrais térmicas a carvão. Isto tornaria estes investimentos muito menos atractivos e aumentaria a viabilidade de investimentos em energias renováveis. Seria um primeiro passo muito positivo a dar e estabeleceria um precedente importante a ser seguido por todas as outras instituições de desenvolvimento multilaterais e bilaterais.

As alterações climáticas já estão a afectar o acesso à água, a produção agrícola, a saúde pública e os ecossistemas naturais em muitas regiões do mundo. A adaptação como um desafio do desenvolvimento só emergiu na agenda dos governos há poucos anos e a vontade política de agir parece estar a emergir. Seria uma boa notícia para todos nós. ■

Resilience: The Importance of Adaptation Technologies for the post-2012 Climate Agreement. Global Environment Facility (Outubro 2006) — *Linking Adaptation to Development*, Washington, D. C.: GEF Secretariat.

HANSEN, J. e MAKIKO, S. (2007) — *Global Warming: East-West Connections*. NASA Goddard Institute for Space Studies and Columbia University Earth Institute, New York.

STERN, N. (2006) — *The Economics of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

STERN, N. (2009) — *The Global Deal — Climate Change and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity*. New York: Public Affairs.

UNFCCC (1992) *Convention on Climate Change*; United Nations Development Program (2007), *Human Development Report 2007-2008*.

WARNER, K. et al. (Maio 2009) — *In Search of Shelter — Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement*. Care International e outros. Disponível em <http://careclimatechange.org>