



Alterações climáticas e a redução da pobreza

Mensagens-chave

- A maior variabilidade do clima está a tornar mais difícil para os pobres sair da pobreza e evitar cair nela de novo.
- São necessários dados mais conclusivos sobre as dificuldades causadas pelo clima na erradicação da pobreza.
- Para que o desenvolvimento seja resistente ao clima, os instrumentos de políticas para reduzir a pobreza e facilitar a adaptação devem ser integrados e projectados de modo a incluir as populações pobres vulneráveis ao clima.
- A identificação do modo como as estratégias de mitigação também podem reduzir a pobreza e auxiliar a adaptação é uma parte fundamental do desenvolvimento resistente ao clima.

As alterações climáticas dificultarão cada vez mais a obtenção e sustentação dos objectivos do desenvolvimento. Em grande medida isto resulta de os efeitos do clima na pobreza não estarem ainda bem compreendidos e de as estratégias de redução da pobreza não apoiarem adequadamente a resistência às alterações climáticas. Para assegurar um desenvolvimento eficaz face às alterações climáticas é necessário agir em seis frentes: investir numa base de dados comprovativos mais sólida sobre a pobreza e o clima; aplicar as lições aprendidas sobre a eficácia do desenvolvimento ao modo como abordamos as necessidades de adaptação; apoiar políticas e programas integrados criados a nível nacional; incluir as populações pobres vulneráveis ao clima nas estratégias de desenvolvimento; e identificar como as estratégias de mitigação também podem reduzir a pobreza e facilitar a adaptação.

As alterações climáticas e o desenvolvimento estão intimamente ligados. O desenvolvimento económico contribuiu para um aumento insustentável das emissões de gases com efeito de estufa, que estão a desestabilizar o sistema do clima global, e uma distribuição não equitativa das capacidades das pessoas para lidarem com estas mudanças — a sua "capacidade adaptativa".¹

Existe actualmente um consenso de que as alterações climáticas também exercem um impacto sobre o desenvolvimento. O mundo está a começar a aperceber-se das populações pobres vulneráveis ao clima — populações pobres que vivem em regiões vulneráveis às alterações climáticas e que possuem baixa capacidade adaptativa. E está a surgir uma concordância geral de que as alterações climáticas irão desafiar substancialmente a nossa capacidade de erradicação da pobreza a médio prazo².

Os desafios do clima ao desenvolvimento

O Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2007/8³ apresenta alguns dados sobre o efeito que o clima de hoje e as futuras alterações climáticas terão na obtenção e sustentabilidade dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) para 2015.

Por exemplo, apresenta dados relativos à África Subariana em como as secas podem ter efeitos residuais nas crianças

nascidas nessa região (consultar a Tabela 1). Estes efeitos relacionados com o clima — que muito provavelmente se agravarão nos próximos anos — ameaçam vários ODM, incluindo os que têm por objectivo reduzir a fome, melhorar a saúde das crianças e a educação.

Para África, o cumprimento de alguns dos ODM já constitui um grande desafio — na África Subariana a mortalidade entre crianças com menos de cinco anos deve ser reduzida em 37 por cento nos próximos quatro anos para alcançar o ODM 4, para o qual apenas se conseguiu uma redução de nove por cento no período de 1994 a 2004.

Embora reconhecendo que os factores climáticos são apenas um de entre muitos factores que afectam os pobres, os dados comprovativos³ dos seus impactos na pobreza são dramáticos:

- durante a crise dos alimentos de 2002 na África Meridional mais de metade dos agregados familiares do Lesoto e da Suazilândia comunicaram uma redução nas despesas com a saúde;
- as inundações na África Oriental em 2007 originaram novos focos de aparecimento de vectores de doenças, como os mosquitos, desencadeando epidemias da febre do Vale do Rift e aumentando os níveis de malária; e
- após as inundações extremas na Etiópia em 2006, uma epidemia de cólera resultou em doença e perda de vidas generalizadas.

Autor:

Simon Anderson

Director do Grupo Alterações Climáticas (*Climate Change Group*) do *International Institute for Environment and Development (IIED)*.

A adaptação é essencial para o cumprimento do programa do desenvolvimento.

Tabela 1: Efeitos residuais da seca nas crianças em África

País	Dados
Etiópia	As crianças com idade até cinco anos nas áreas mais susceptíveis à seca têm uma probabilidade 36 por cento maior de serem mal nutridas e 41 por cento maior de serem enfezadas se nascerem num ano de secas. Isto traduz-se em cerca de "mais" 2 milhões de crianças mal nutridas.
Zimbabue	As crianças nascidas durante períodos afectados por secas são, em média, 2,3 cm mais baixas. Um atraso na entrada para a escola resulta na perda de 0,4 anos de escolaridade, o que conduz a uma perda de 14 por cento dos rendimentos de uma vida inteira.
Quênia	As crianças nascidas em ano de seca têm 50 por cento mais probabilidade de serem mal nutridas.
Níger	As crianças com idade até dois anos nascidas durante um ano de secas e afectadas por elas têm uma probabilidade 72 por cento maior de serem enfezadas.

Dados comunicados no Relatório do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2007/8⁹

Mas apesar de haver cada vez mais provas das relações entre as alterações climáticas e o desenvolvimento, a altura da ocorrência e a gravidade dos impactos das alterações climáticas permanecem incertos. E continuamos sem compreender totalmente a interacção destes impactos com outros motores da pobreza, como o aumento das populações marginalizadas, os mercados voláteis e a instabilidade política.

Ao desenvolvermos a nossa compreensão destes problemas devemos agir de forma preventiva e investir em dados mais conclusivos, que possam informar as políticas e as actividades de redução da pobreza.

Estratégias de desenvolvimento em climas adversos

A maioria dos governos dos países em desenvolvimento enquadra as suas políticas e programas de desenvolvimento no contexto de uma estratégia de redução da pobreza. Estas estratégias são geralmente construídas com o objectivo de conseguirem quatro "seguranças" básicas e de estabelecerem a governação como motor fundamental da redução da pobreza.

Estão a começar a surgir indícios de como as alterações climáticas afectarão os diferentes elementos das estratégias de redução da pobreza (consultar a Figura).

Estes impactos actuam impedindo a redução da pobreza, especialmente em áreas de baixa capacidade adaptativa³, nas quais até podem levar as populações de novo para a pobreza.

Adaptação – a chave do problema

A menos que os países e comunidades possam adaptar-se eficazmente às alterações climáticas, a redução da pobreza tornar-se-á ainda mais difícil e os "défices" de adaptação existentes poderão transformar-se em "lacunas" de adaptação significativas.

A adaptação é essencial para o desenvolvimento. Devemos deixar de lado as distinções artificiais entre adaptação e desenvolvimento feitas nos palcos políticos e de negociações e investir na resistência às alterações climáticas.⁴ Em especial, devemos identificar e implementar instrumentos de políticas que combatam eficazmente os impactos das alterações na redução da pobreza.

Para isso precisamos de uma análise baseada em dados conclusivos sobre o que resulta, onde e porquê. A necessidade de integrar as abordagens políticas que tratam do desenvolvimento e da adaptação é igualmente importante (consultar a Caixa 1). É necessário que isto aconteça de modo que possibilite ganhos de eficiência e eficácia, execute uma abordagem programática e não exceda o orçamento para a redução dos custos de transacção. Tudo isto são lições aprendidas nas avaliações da eficácia da ajuda humanitária.⁸

Para serem eficazes, estas abordagens devem ser não só integradas, mas também inclusivas — responsáveis perante as populações pobres vulneráveis ao clima e receptivas às suas necessidades. Isto significa que devemos facilitar um diálogo aberto entre os que enfrentam a pobreza induzida por alterações climáticas e os que são responsáveis pela elaboração e implementação das políticas de desenvolvimento.

Figura: Impactos das alterações climáticas nos elementos-chave das estratégias de redução da pobreza



Caixa 1. Integrar a adaptação e a redução da pobreza

A necessidade de se integrar a adaptação no planeamento do desenvolvimento está bem estabelecida. O Grupo de Peritos dos Países Menos Avançados (PMA) da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas⁵ e o Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE⁶ apontam para formas de combinar as políticas e práticas de desenvolvimento e adaptação.

Mas uma avaliação do Fundo dos Países Menos Avançados verificou em 2009⁷ que a maioria dos países ainda não integrou o planeamento da adaptação nas estratégias de redução da pobreza, excepto nas declarações políticas de alto nível. A análise verificou que tinha sido adquirida alguma experiência de integração em países como o Bangladesh e o Mali, onde as actividades prioritárias nacionais tentaram iniciar actividades de adaptação para benefício dos pobres e das comunidades marginalizadas.

Alcançar a redução da pobreza resistente às alterações climáticas

Na prática, os instrumentos mais eficazes para uma redução da pobreza resistente às alterações climáticas diferem consoante os países e as comunidades, dada a variabilidade dos seus contextos, vulnerabilidades e prioridades. Portanto, para o desenvolvimento de estratégias é fundamental que os processos sejam conduzidos pelo próprio país.

Em 2010, a cimeira dos ODM identificou instrumentos prioritários para acelerar o progresso dos ODM.⁹ Estes são totalmente compatíveis com os requisitos para a eliminação das lacunas da adaptação. Eles incluem:

- planeamento conduzido pelo país e baseado em dados concretos que associe as prioridades locais ao apoio nacional;
- programas de políticas responsáveis e receptivas às necessidades e populações locais;
- processos de desenvolvimento inclusivo que superem as marginalizações baseadas no género e outras;
- capacidades locais para obter e utilizar recursos, tecnologias, informações e serviços — estes são importantes para remover as limitações ao desenvolvimento e aumentar as opções de adaptação; e
- protecção social que reduza os limiares da pobreza induzidos pelo clima e outros factores, que podem incluir serviços públicos, mecanismos de segurança e transferências sociais resistentes ao clima.

A necessidade de se avaliar como as populações pobres vulneráveis ao clima conseguem, bem ou mal, adaptarem-se a alterações climáticas a longo prazo está subjacente a todas estas opções — assim como identificar os limites desta adaptação. Por exemplo, a agricultura de pequena escala é frequentemente adaptável e pode facilitar o crescimento agrícola de mão-de-obra intensiva. Mas as pequenas quintas em terras menos produtivas em ambientes marginais terão dificuldade em se adaptar, especialmente onde os custos financeiros associados forem demasiadamente altos.

A necessidade de investir correctamente o financiamento relativo ao clima é igualmente importante.⁴ A redução da pobreza resistente às alterações climáticas não será barata —

recentemente estimou-se que para tornar os ODM resistentes às alterações climáticas em África durante a próxima década seria necessário despender 40 por cento mais do que num cenário não afectado por alterações climáticas.¹⁰ A arquitectura do financiamento relativo ao clima já existente, assim como os quadros das políticas nacionais nos quais se desenrola o desenvolvimento resistente ao clima, devem evoluir para poderem apoiar os instrumentos prioritários descritos acima.

Um esforço adicional: mitigação

Embora a discussão acima se concentre no desenvolvimento e na adaptação, as agências de desenvolvimento e os bancos mostram um interesse cada vez maior em procurar "triplos benefícios" que também realizem os objectivos de mitigação.

Na prática os "triplos benefícios" têm permanecido difíceis de conseguir. Muito poucos projectos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo abordaram a pobreza ou até foram implementados nos países mais pobres.¹¹ Os Fundos de Investimento Climático têm dificuldade em identificar e avaliar os co-benefícios socioeconómicos dos seus investimentos. E as actividades de energia renovável — tanto da parte de organizações não governamentais como do sector privado — apresentam um quadro misto de metas atingidas no que se refere a chegarem aos mais pobres (consultar a Caixa 2).¹² Nos países menos desenvolvidos, nos quais as alterações climáticas ameaçam exacerbar a pobreza, a procura da mitigação resultou até agora em altos custos injustificáveis das oportunidades de desenvolvimento.

Em parte, o interesse nos "triplos benefícios" resulta da crença de que os investimentos do sector privado desempenharão um papel importante na redução das emissões e no fornecimento de tecnologias de adaptação. Mas os economistas envolvidos no Painel para o Progresso de África (*Africa Progress Panel*) afirmaram que o sector privado não consegue igualar totalmente os investimentos públicos necessários para se alcançar os ODM e implementar as medidas de adaptação.¹⁰

Caixa 2. Fazer chegar a energia aos mais pobres

As pequenas e médias empresas que promovem as tecnologias de baixo carbono para projectos de acesso à energia (*Low-carbon Energy Access – LCEA*) estão a servir muitas pessoas nos países em desenvolvimento, frequentemente com uma quota de mercado em rápido crescimento. Uma análise calcula que dez dessas empresas em África e na Ásia Meridional trouxeram benefícios para mais de sete milhões de pessoas.¹⁰ Mas a análise também observou que muitos produtos LCEA continuam inacessíveis aos pobres.

O sucesso com que as tecnologias LCEA atingirem os utilizadores pobres depende da concepção da tecnologia, modo de utilização, acessibilidade e modelos de implementação. Conseguir aceder a crédito com taxas e condições abaixo das taxas comerciais é um factor essencial. Isto consegue-se frequentemente através de instituições de microfinanciamento apoiadas por empréstimos em condições favoráveis e subsídios do governo. Mas até mesmo com estas estratégias, o custo da oportunidade das tecnologias LCEA que não oferecem perspectivas de criação de rendimentos é muito elevado para os agregados familiares mais pobres.

O estado continua a ter um papel activo no que se refere a incentivar o sector privado a investir em tecnologias mais ecológicas e adaptativas que ajudem a mitigar as alterações climáticas. Em primeiro lugar, proporcionando um enquadramento regulamentar facilitador e financiamento público suficiente. E em segundo lugar, incluindo a redução das emissões como objectivo específico da política interna, por exemplo, com Medidas de Mitigação Adequadas a Nível Nacional.

Assegurar um desenvolvimento inclusivo em condições climáticas severas será difícil e dispendioso. Mas alterando a percepção relativa aos "triplos benefícios" e identificando o modo como as tecnologias limpas e os investimentos em energias renováveis podem ser projectados a fim de conduzirem aos melhores resultados de desenvolvimento e adaptação onde estes forem mais necessários é uma parte importante da criação de resistência ao clima com vista ao desenvolvimento.

Recomendações

- O financiamento relativo ao clima deve ser utilizado para financiar a recolha e análise sistemáticas de dados dos impactos das alterações climáticas na redução da pobreza.
- As medidas para a adaptação e redução da pobreza devem estar totalmente integradas com os serviços públicos e as iniciativas de desenvolvimento sectoriais personalizadas de modo a maximizar os co-benefícios da adaptação.
- A disponibilização de financiamento relativo ao clima deve levar em consideração as lições aprendidas com a eficácia da ajuda humanitária sobre a necessidade de se integrar e apoiar o desenvolvimento de políticas nacionais.
- Nos casos em que as alterações climáticas ameacem o desenvolvimento, as acções de mitigação só devem ser aplicadas onde se verificarem co-benefícios óbvios de adaptação e redução da pobreza.
- As políticas de desenvolvimento nacional e de adaptação devem ser responsáveis perante as populações pobres e vulneráveis ao clima e receptivas às suas necessidades locais.

Notas

1. A capacidade adaptativa refere-se ao sucesso com que as pessoas, organizações e empresas conseguem suportar, superar e tirar partido dos efeitos das alterações climáticas.
2. Yohe, G.W. et al. 2007. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Em: Parry, M.L. et al. (eds). Contribuição do Grupo de Trabalho II para o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas. Cambridge University Press, Cambridge. 811–841.
3. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. 2007. Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008. *Fighting climate change: human solidarity in a divided world*. PNUD, Nova Iorque.
4. Fankhauser, S., Burton, I. 2011. *Spending adaptation money wisely*. *Climate Policy* 11 (3) 1037–1049.
5. Grupo de Peritos dos PMA. 2009. *National Adaptation Programmes of Action: Overview of preparation, design of implementation strategies and submission of revised project lists and profiles*. CQNUAC.
6. OCDE. Integração da Adaptação às Alterações Climáticas na Cooperação para o Desenvolvimento. Orientações Políticas. CAD-OCDE.
7. Anderson, S. et al. 2009. *Evaluation of the operation of the least developed countries fund for adaptation to climate change*. Avaliação conjunta externa, Grupo COWI e International Institute for Environment and Development. Consultar: www.evaluation.dk/
8. High Level Forum. 2005. *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda: Responsabilidade, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua*. Paris.
9. Greeling, M. 2010. *Accelerating Progress on the MDGs: Country Priorities for Improving Performance*. Artigo preparado para o Grupo de Trabalho sobre os ODM do Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas.
10. Fankhauser, S., Schmidt-Traub, G. 2010. *From adaptation to climate-resilient development: the costs of climate-proofing the Millennium Development Goals in Africa*. Artigo sobre políticas. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, Londres.
11. Ornstein, K. 2010. *Capitalizing on Climate: The World Bank's Role in Climate Change & International Climate Finance*. *Friends of the Earth International*.
12. Geoghegan, T., Dixon, B., Anderson, S. 2008. *Opportunities to achieve poverty reduction and climate change benefits through local carbon energy access programmes: A review of the portfolio of the Ashden Awards for Sustainable Energy for the Department for International Development*. *The Ashden Awards*, IIED, e GVEP, Londres.

De que modo pode a CDKN ajudar os países em desenvolvimento?

A Aliança Clima e Desenvolvimento (*The Climate and Development Knowledge Network – CDKN*) tem como objectivo ajudar os decisores nos países em desenvolvimento a projectar e implementar um desenvolvimento compatível com o clima.

Concretizamos isto realizando actividades de investigação orientadas pela procura e proporcionando assistência técnica e canalizando os conhecimentos mais actualizados sobre alterações climáticas e desenvolvimento com o objectivo de apoiar os processos políticos a nível do país.



www.cdkn.org

e: enquiries@cdkn.org

t: +44 (0) 207 212 4111

Este documento é o resultado de um projecto financiado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DDI) para benefício dos países em desenvolvimento. Contudo, as opiniões expressas neste documento, assim como as informações incluídas, não são necessariamente as do DDI, nem foram aprovadas por este, não aceitando qualquer responsabilidade por tais opiniões e informações, ou pela confiança depositada nas mesmas. Esta publicação foi preparada apenas para orientação geral em assuntos de interesse e não representa aconselhamento profissional. Não se deve agir com base na informação aqui incluída sem primeiro obter aconselhamento profissional específico. Não se fazem quaisquer declarações nem se oferecem garantias (expressas ou implícitas) relativamente à exactidão ou integralidade da informação incluída nesta publicação e, na medida do permitido por lei, os membros da Aliança Clima e Desenvolvimento, o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DDI), os seus consultores e os autores e distribuidores desta publicação, não aceitam nem assumem qualquer responsabilidade ou dever de diligência por quaisquer consequências resultantes de acto ou omissão de qualquer pessoa, em resultado da confiança depositada na informação incluída nesta publicação, ou por quaisquer decisões baseadas na mesma.