



GT3. Mudança climática e meio ambiente
30 agosto - 1 setembro, 2012. Cidade do Panamá, Panamá

Meio ambiente e mudança climática: tendências e desafios desde uma perspectiva regional

Margarita Astralaga

Às vésperas da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável Rio+20, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) apresentou a quinta edição das Perspectivas do Meio Ambiente Mundial (GEO-5)¹. Este informe mostra que o mundo continua se enveredando por uma vertente de insustentabilidade, apesar dos mais de quinhentos objetivos acordados a nível internacional para apoiar a gestão sustentável do Meio Ambiente e melhorar o bem-estar humano.

O GEO-5 avaliou noventa dos objetivos ambientais mais importantes e concluiu que somente em um quarto deles se havia avançado de modo significativo. Estes objetivos são a eliminação da produção e do uso de substâncias que destroem a camada de ozônio, a eliminação dos combustíveis com chumbo, o acesso ao abastecimento de água em melhores condições e o fomento da investigação destinada a reduzir a contaminação do ambiente marinho².

Foi observado, por outro lado, algum progresso em mais quarenta objetivos, tais como a ampliação dos parques nacionais e de outras zonas protegidas e a redução do desmatamento.

A mudança climática, as populações de peixes, a desertificação e a seca se encontram, pelo contrário, entre os vinte e quatro objetivos nos quais mal se conseguiu avançar. Em oito das metas buscadas, como a relativa à proteção aos recifes de coral no mundo, tem se observado inclusive um maior deterioramento. A falta de informação suficiente tem impedido que se avaliem os quatorze objetivos restantes.

A biodiversidade em perigo

O continente americano abriga um santuário de biodiversidade crucial para o planeta que, sem dúvida, está exposto a pressões e ameaças contínuas. A diversidade biológica do trópico, que compreende uma parte significativa da América Latina e do Caribe, diminuiu 30% desde 1992.

Na América do Norte, a agricultura comercial em grande escala vem tendo um impacto negativo sobre a biodiversidade. As espécies naturais de pradarias e de terras secas se reduziram em

¹ O GEO-5 proporciona uma análise científica de um conjunto selecionado de desafios em matéria ambiental, assim como das soluções disponíveis para enfrenta-los, incluindo seus custos ambientais e sociais, e os benefícios associados. A consulta global intergovernamental e de múltiplas partes interessadas, levada a cabo como parte do proceso GEO-5, estabeleceu um Grupo Assessor intergovernamental de Alto Nível para identificar e selecionar as metas acordadas internacionalmente nas quais se baseia a avaliação GEO-5, com a finalidade de identificar o grau de avanço em respeito às mesmas, e como marco de avaliação das políticas regionais.

² A lista completa de objetivos e seu estado de concretização estão disponíveis em: http://www.unep.org/geo/pdfs/geo5/Progress_towards_goals.pdf

28% e 27% respectivamente desde 1968, se bem que as espécies avícolas de pântanos tenham crescido 40% devido a várias medidas de conservação.

A diversidade biológica da região está ameaçada por uma série de fatores que se relacionam entre si, tais como a destruição, a transformação e a alteração do habitat; a exploração excessiva ou o uso insustentável dos recursos terrestres e hídricos; as práticas insustentáveis de gestão do solo; e a pressão demográfica e a globalização.

As soluções estão ao nosso alcance: entre outras medidas, é prioritário incrementar e ampliar as zonas protegidas, melhorar sua gestão e criar uma maior conectividade entre elas; aplicar o enfoque dos ecossistemas à gestão da diversidade biológica; e promover a conservação da diversidade biológica mediante o pagamento de serviços ecossistêmicos.

A gestão adequada das áreas protegidas contribui para a conservação da diversidade biológica da região, assim como para a adaptação e atenuação da mudança climática e para o Produto Interno Bruto dos países.

Como exemplo podemos citar o Corredor Biológico Mesoamericano, que conecta grandes e importantes áreas de habitat. O corredor não só fomenta a interação e coordenação dos oito países centroamericanos que o compõe, mas também a participação direta das comunidades que nele vivem e, deste modo, também ajuda a criar uma maior sensação de bem-estar humano, ao mesmo tempo que garante a proteção do patrimônio biológico da região.

Mas não basta dar passos na direção correta. A busca deve ser contínua e o passo deve se acelerar. O informe GEO-5 adverte que, se a humanidade não mudar seus hábitos imediatamente, poderá se chegar a ultrapassar limiares críticos, podendo então ocorrer mudanças bruscas e irreversíveis nas funções vitais do planeta.

Mudar para lutar contra a mudança climática

Em relação à mudança climática, em particular, se não se alterarem os modelos atuais, as emissões de gases de efeito estufa poderão se duplicar nos próximos cinquenta anos, o que provocará um aumento de 3°C ou mais na temperatura do planeta por volta do fim do século XXI.

A mudança climática exacerba muitos dos problemas ambientais existentes no mundo, além de ameaçar os progressos do desenvolvimento, da redução da pobreza e do crescimento econômico.

A América é um continente que aglutina uma amálgama de países muito diferentes entre si, desde a maior economia do mundo até alguns dos países menos desenvolvidos economicamente. E, ainda que alguns países da América Latina e do Caribe realizem contribuições relativamente modestas à geração dos gases de efeito estufa no mundo (GEE), o continente em seu conjunto já está vivendo as consequências negativas da mudança e da variação climática.

O número de pessoas afetadas por fenômenos extremos relacionados ao clima na América Latina e no Caribe aumentou de cinco milhões na década de 1970 para mais de 40 milhões na última década. Mais além dos acontecimentos relacionados ao clima, a pobreza, a marginalização, a exclusão dos procesos de tomada de decisões, a educação inadequada e a precária infraestrutura básica se encontram entre os fatores que acentuam a vulnerabilidade da região. A

medida que aumenta a vulnerabilidade aos impactos climáticos, abordar os fatores subjacentes que causam este risco se torna uma prioridade.

A América do Norte continua sendo altamente dependente dos combustíveis fósseis, mostrando hesitação quanto à mudança, de uma forma coerente e coesa, para as fontes de energia renováveis.

As centrais elétricas de carvão continuam sendo a maior fonte única de energia nos Estados Unidos – o segundo maior produtor de carvão no mundo, com 975 milhões de toneladas por ano. De acordo com a Agência de Proteção Ambiental (EPA, sigla em inglês), com a recuperação econômica e o aumento do consumo de energia, as emissões de gases de efeito estufa nos Estados Unidos aumentaram em 3,2% desde 2009 até o nível de 6.821,8 milhões de toneladas métricas equivalentes de CO₂.

Além do mais, a faturação hidráulica tem tornado economicamente viável a extração de gás de formações de xisto, resultando numa potencial fragmentação do terreno e na degradação do ar e da qualidade da água subterrânea. A mudança para os combustíveis fósseis como o gás de xisto provavelmente exacerbará a mudança climática, já que as emissões de metano são pelo menos 30% mais altas que as de gás convencional.

Proteger a camada que nos protege

Também tem ocorrido casos de sucesso: desde a quase eliminação da produção e do uso de substâncias que destroem a camada de ozônio à redução das emissões de dióxido de enxofre através de um programa de limitações e de comércio de emissões – demonstrando em ambos casos que os objetivos e os acordos entre nações com metas específicas podem se cumprir.

Em linha com o Protocolo de Montreal, o mundo praticamente eliminou a produção e o uso de substâncias que destroem a camada de ozônio. Só nos Estados Unidos, o impacto estimado será de 22 milhões a menos de casos de cataratas em pessoas nascidas entre 1985 e 2100 e 6,3 milhões a menos de mortes por câncer de pele até 2165. O programa de limitações e de comércio de emissões introduzido em 1995 vem conseguindo reduzir as emissões de dióxido de enxofre a um custo menor do que a regulamentação ambiental tradicional.

Quatro estudos independentes destacam que a década compreendida entre os anos 2000 e 2009 foi a mais quente da história, e que em 2010, a taxa de emissões causadas pelo uso de combustíveis fósseis e pela produção de cimento foi a mais elevada que se registrou até então. Estima-se que em 2100, se as temperaturas aumentarem 2,5°C, a mudança climática causará um prejuízo econômico anual equivalente a um valor entre 1% e 2% do PIB mundial.

Um caminho para a esperança

Porém, nem tudo são más notícias. o informe GEO-5 indica que em meados do século se poderá alcançar uma série de objetivos ambiciosos em termos de sustentabilidade caso se adotem novas políticas e estratégias mais firmes. Oferece, também, numerosos exemplos de iniciativas efetivas, tais como o investimento público, a contabilidade ecológica, o comércio sustentável, a criação de novos mercados, a inovação tecnológica e a capacitação da mão-de-obra.

Mesmo assim, os tratados e acordos internacionais vêm obtendo sucesso quando abordam os objetivos estabelecendo metas específicas e mensuráveis, como, por exemplo, a proibição das substâncias que destroem a camada de ozônio e dos combustíveis com chumbo. Porém sua

completa implementação, e a concretização dos objetivos de desenvolvimento sustentável para o qual foram concebidos, são tarefas pendentes.

Em definitivo, as provas científicas, coletadas durante décadas, são avassaladoras e não dão lugar a dúvidas. É por isso que no Ríó+20, a comunidade internacional admitiu que o desenvolvimento sustentável deve deixar de ser uma aspiração para a qual se avança de modo irregular para se tornar um autêntico caminho para o progresso e a prosperidade, tanto para esta geração como para as próximas. Precisamente, os dois temas principais da Conferência Ríó + 20 procuraram abordar aspectos chave entre os que são necessários progredir: a transição decisiva e determinante para uma economia verde, e o fortalecimento do marco institucional para o desenvolvimento sustentável.

Aproveitar o poder da lei

Não há dúvida de que não poderemos progredir nestes temas se não contarmos com mecanismos legais e governamentais robustos e orientados à mudança da qual necessitamos.

Neste sentido, desde sua criação em 1972, o estabelecimento de marcos legais e institucionais adequados para a proteção ambiental tem estado no centro das atividades do PNUMA. Em escala global, o PNUMA promoveu o desenvolvimento dos convênios ambientais internacionais que constituem hoje a base do direito ambiental internacional, e que tiveram uma enorme influência e projeção na construção da legislação ambiental em nossos países.

Contudo, persiste o desafio de atingir um maior nível de implementação e cumprimento dos deveres e direitos ambientais reconhecidos nos tratados internacionais e nas legislações nacionais, assim como de avançar na criação de novos instrumentos regulatórios que promovam de maneira integral o desenvolvimento sustentável, em seus aspectos sociais, econômicos e ambientais. A economia verde oferece neste sentido um importantíssimo campo de trabalho e de oportunidades.

A economia verde no contexto da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável

A dinâmica econômica atual, na qual se utilizam e degradam os recursos naturais, e suas funções para gerar riqueza material, não conseguiu acabar com a desigualdade social nem aliviar as necessidades urgentes da população. A esta situação de precária condição ambiental, como indicado anteriormente, se somam as crises financeira e econômica internacionais, o que evidencia a necessidade de garantir a conservação do ambiente e, ao mesmo tempo, desfrutar dos bens e serviços que oferece para gerar condições favoráveis para o desenvolvimento adequado da população.

Neste contexto, a economia verde busca estabelecer os fundamentos da migração para o desenvolvimento sustentável mediante uma dinâmica que permita uma economia socialmente inclusiva, que tenha baixas emissões de carbono e que utilize eficientemente os recursos dos quais dispõe. Em termos gerais, é possível alcançar uma economia verde mediante a consideração efetiva da importância dos benefícios que obtemos dos ecossistemas e suas funções dentro da tomada de decisões em todos os níveis.

Como se indicou anteriormente, a recém-celebrada Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Ríó+20) posicionou a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza como um dos dois grandes temas em

torno dos quais se deram as discussões sobre o estado do ambiente e a perspectiva futura. O documento final da Conferencia, chamado “o futuro que queremos”³, reconhece (parágrafo 42) “o papel fundamental que desempenham os órgãos legislativos e governamentais em todos os níveis na promoção do desenvolvimento sustentável.” O documento ainda alenta (parágrafo 62) os países a considerar a implantação de políticas de economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, reconhecendo (parágrafo 56) que “cada país dispõe de diferentes enfoques, visões, modelos e instrumentos, em função de suas circunstâncias e prioridades nacionais, para atingir o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões.”

O papel fundamental dos governos

Neste sentido, é primordial a ação direta dos governos para criar as condições necessárias que visam facilitar a transição para uma economia verde de maneira efetiva, dentro das que destacam o estabelecimento de um marco regulatório sólido e que ofereça segurança jurídica; a priorização do investimento e dos gastos públicos para impulsionar o “esverdeamento” dos setores econômicos; a priorização do gasto em áreas que não destruam os recursos naturais; e a aplicação de instrumentos econômicos para modificar as preferências dos consumidores e estimular o investimento em setores verdes.

Os acordos multilaterais sobre o Meio Ambiente, aos que se fez referência anteriormente, têm um papel importante na promoção da atividade econômica verde. Por exemplo, a Convenção Marco das Nações Unidas sobre mudança climática e seu Protocolo de Kyoto são instrumentos para impulsionar a transição em direção a uma economia verde baixa em carbono, por exemplo, através dos mecanismos de desenvolvimento limpo e do comércio de emissões.

Certamente, ainda resta muito por se fazer em escala global, como é o caso das normas comerciais internacionais que podem ter uma influência significativa sobre a atividade econômica verde, permitindo ou obstruindo o fluxo de bens, de tecnologias verdes e de investimentos.

Sem dúvida, ainda que o direito internacional seja essencial como instrumento para a cooperação, especialmente na área do Meio Ambiente, não devemos nos esquecer de que, no fim, obter mudanças sobre este terreno requer mudar as leis e as instituições em escala nacional e local. Neste sentido, deve-se estabelecer uma legislação que promova a proteção ambiental a longo prazo e que estabeleça uma rota clara para o desenvolvimento sustentável garantindo sua transversalidade em outros setores.

Eliminar os subsídios perversos

Também é importante trabalhar em reformas fiscais que incluam a criação de impostos (ou outros mecanismos) contra a contaminação e o deterioramento ambiental, a eliminação de subsídios perversos (combustíveis, desmatamento, pesca sem controle, ...), o estabelecimento de um sistema de compras públicas sustentáveis, a melhora da transparência e da prestação de contas, assim como trabalhar no fortalecimento do consenso político.

De fato, tem se desenvolvido um grande número de exemplos bem sucedidos e melhores práticas legais nos últimos anos. São a prova de que a mudança está encaminhada e

³ “o futuro que queremos” Projeto de resolução apresentado pelo Presidente da Assembleia geral. A/66/L.56. 24 de julho de 2012. Disponível em <http://daccess-ods.um.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/66/L.56&Lang=S>

demonstram a variedade de oportunidades existentes para a promoção da economia verde através da política e de marcos legais.

Em primeiro lugar, está o âmbito mais tradicional da lei de planificação pública, onde instrumentos legais de avaliação do impacto ambiental e a mais recente avaliação ambiental estratégica fazem um papel crescente na planificação e na autorização das atividades econômicas em todo o mundo. Estas leis estão mudando a maneira em que se realizam tradicionalmente os investimentos.

Outro enfoque é estabelecer e fazer cumprir as normas técnicas para os produtos e/ou processos e métodos de produção que, por exemplo, melhorem a eficiência energética ou estabeleçam objetivos de redução de emissões, como instrumentos eficazes para alcançar objetivos ambientais e para os mercados de apoio nos bens e serviços sustentáveis.

Mais indiretamente, se pode mudar o comportamento dos indivíduos e as empresas mediante o estabelecimento de incentivos para um comportamento respeitoso com o Meio Ambiente.

Também é possível explorar a criação de incentivos por meio de emendas às leis fiscais, por exemplo, proporcionando créditos fiscais e subsídios ou eliminando os subsídios prejudiciais.

Entretanto, ainda que hajam exemplos promissores, não vamos obter nenhum progresso real se não mudarmos algumas das regras fundamentais dos nossos sistemas econômicos. Temos de mudar o marco legal para a atividade econômica a fim de que reflitam adequadamente o valor real dos recursos naturais e dos serviços ambientais.

O comércio de emissões é um passo nesta direção. Também há algumas experiências na regulamentação de água potável e de águas residuais em muitos países. Outro exemplo é a regulamentação de pagamentos por serviços ambientais, que já está sendo incorporada por alguns países, por exemplo, através de créditos de carbono florestal.

Para que instrumentos inovadores como estes cumpram seus objetivos, não se pode esquecer dos requisitos gerais e transversais dos marcos legais:

Um é a necessária garantia de acesso à informação, participação pública e acesso à justiça ambiental. Estão se realizando esforços para aplicar o Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro nos planos mundial e nacional. Em 2010, o Conselho de Administração do PNUMA adotou Diretrizes para a promulgação da legislação nacional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça, e os países da região estão avançados na criação de marcos regulatórios rigorosos nesta matéria.

O segundo se refere à justiça social. As leis e regulamentos ambientais são necessários para garantir a prosperidade humana e o bem-estar a longo prazo através da proteção dos recursos dos quais todos dependemos. Em particular, nos países em desenvolvimento, os meios de subsistência de um grande número de pessoas dependem diretamente do Meio Ambiente e do capital natural, e as reformas legais e institucionais dirigidas à gestão do capital natural devem ser criadas de modo que tenham um forte impacto positivo em seus meios de vida.