



# Um ambiente para o bem-estar: Avenidas para combate da pobreza

## Mensagens de políticas do programa ESPA



## Acerca do programa ESPA

O programa Serviços Ecosistêmicos para Combate da Pobreza (ESPA) é um programa de investigação global e interdisciplinar cujo objetivo é proporcionar aos responsáveis políticos e utilizadores dos recursos naturais as provas de que necessitam 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 à produtividade das pescas e a regularização do clima – e incluindo os valores culturais e espirituais.

O Governo do Reino Unido criou o programa de investigação ESPA em 2010. O programa abordou perguntas difíceis, como: Os serviços ecosistêmicos fornecem redes de segurança para as pessoas afetadas pela pobreza? Os serviços ecosistêmicos conseguem ajudar as pessoas vulneráveis a diversificar as suas opções de subsistência e a sua segurança e a melhorar outros aspetos do seu bem-estar físico e mental? Que prioridade deve ser dada a bens e serviços para o desenvolvimento e como podem contribuir para um crescimento sustentável em países em desenvolvimento e economias emergentes? Existem limites biofísicos e limiares locais e regionais que não podem ser evitados e como podem ser identificados?

Oito anos após a sua criação, a investigação realizada pelo programa ESPA é mais oportuna e relevante do que nunca. Como o programa termina em 2018, este Resumo Executivo fornece as mensagens centrais dessa investigação. Estas mensagens são dirigidas aos responsáveis políticos e gestores de recursos naturais de todo o mundo, para os auxiliar a tomar decisões que resultem num mundo mais justo e equitativo e num ambiente mais saudável para as gerações atuais e futuras.

No website [www.espa.ac.uk](http://www.espa.ac.uk) está disponível uma versão mais longa deste relatório (44 páginas na versão em inglês) que menciona o material de referência relacionado e outros produtos do programa ESPA, assim como versões do Resumo Executivo em Bengali, Francês, Hindi, Espanhol e Inglês.

---

Este documento foi produzido para o programa Serviços Ecosistêmicos para Combate da Pobreza (ESPA). O ESPA é um programa financiado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID), o Conselho de Investigação Económica e Social (ESRC) e o Conselho de Investigação do Ambiente Natural (NERC). O programa ESPA é organizado por Research into Results Ltd, uma filial detida a 100% pela Universidade de Edimburgo, responsável pela prestação de serviços de gestão de investigação e de projetos no domínio do desenvolvimento internacional.

As opiniões aqui expressas são as dos seus autores e não representam necessariamente as do programa ESPA, Research into Results, Universidade de Edimburgo, outros parceiros da Direção de ESPA, NERC, ESRC ou DFID.

Este trabalho está licenciado ao abrigo da licença internacional Creative Commons Attribution 4.0.



© 2018. Research into Results, uma filial detida a 100% pela Universidade de Edimburgo.

ESPA (2018) *Um ambiente para a bem-estar: Avenidas para combate da pobreza – Mensagens de políticas do programa ESPA. Resumo executivo*. Edimburgo: Serviços Ecosistêmicos para Combate 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, conceção e desenho gráfico: Green Ink ([www.greenink.co.uk](http://www.greenink.co.uk))



## Resumo executivo

### **A capacidade do ambiente para suportar a vida e o bem-estar humano**

Os cientistas do programa ESPA fornecem provas detalhadas para alertar que, em certas regiões, o ambiente natural se degradou tanto que não consegue proporcionar algumas das funções críticas necessárias para a sobrevivência e bem-estar humanos. Em alguns locais, como no lago Erhai na China, isto pode ser descrito como o colapso dos ecossistemas; noutros locais – alguns cobrindo centenas de quilómetros quadrados, como é o caso dos deltas das regiões tropicais – os ecossistemas estão a entrar em “zonas de perigo”, onde são necessárias medidas ativas para evitar o colapso ecológico e salvaguardar a vida humana. Um destes deltas é o dos rios Ganges-Brahmaputra-Meghna, no qual vivem 40 milhões de pessoas.

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

A mensagem central da investigação realizada pelo programa ESPA é que as políticas e programas que utilizam recursos ambientais terão inevitavelmente implicações para o bem-estar humano, podendo mesmo acarretar custos humanos indiretos – a menos que se efetuem uma avaliação e diligências adequadas. Estas implicações, e os potenciais custos humanos, devem ser adequadamente compreendidas e explicitamente tratadas por processos transparentes, justos e democráticos.

A investigação do programa ESPA pressupõe, tácita ou explicitamente, que os membros da sociedade devem chegar a acordo sobre os fundamentos sociais mínimos necessários para criar um “espaço seguro e justo”<sup>1</sup> para a vida dentro dos limites do planeta.<sup>2,3</sup> Isto significa:

gerir os recursos ambientais de modo a evitar alto risco de alterações ambientais irreversíveis, evitar prejudicar grupos sociais vulneráveis que vivem na pobreza e trabalhar de modo a assegurar que o ambiente e as intervenções de desenvolvimento ajudam as pessoas vulneráveis a sair da pobreza.

A investigação do programa ESPA demonstra que os arquitetos das políticas e programas de desenvolvimento que acedem 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 central da investigação realizada pelo programa ESPA é que as políticas e programas que utilizam recursos ambientais terão inevitavelmente implicações para o bem-estar humano, podendo mesmo acarretar custos humanos indiretos – a menos que se efetuem uma avaliação e diligências adequadas. Estas implicações, e os potenciais custos humanos, devem ser adequadamente compreendidas e explicitamente tratadas 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 um impacto negativo na segurança dos alimentos e no rendimento familiar, principalmente para os pobres. A intensificação do uso da terra prejudica, em muitos casos, o conjunto mais vasto de serviços ecossistêmicos que regulam o ambiente e que mantêm a sua saúde e o bem-estar humano.

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

O que é bom notar é que intervenções bem concebidas podem beneficiar as populações locais por meio de medidas que, simultaneamente, (a) resultam em benefícios ambientais (que se acumulam a todas as escalas a nível local, regional e global) e (b) aumentam os fluxos de benefícios sociais, culturais e económicos para as populações locais.

Para esta conclusão é fundamental o foco do programa ESPA no “bem-estar”: as populações locais, dependentes de recursos, podem atribuir um valor diferente aos recursos ambientais por comparação com o valor atribuído por partes externas (consultar a Caixa 1). Há muitas ferramentas e quadros de gestão de apoio à decisão, para auxiliar os responsáveis políticos a identificar estas considerações e a negociar escolhas mais

### Caixa 1: Foco no bem-estar

Na última década houve uma “explosão de iniciativas para conceptualizar e medir o bem-estar humano e para o implementar nos meios académicos e nas políticas.”<sup>4</sup> A ciência do programa ESPA salienta que os grupos sociais (mulheres e homens, jovens e velhos, grupos étnicos, ricos e pobres) usam e apreciam os recursos ambientais de modo diferente; isto tem de ser levado em consideração na tomada de decisões. O bem-estar é um fenómeno dinâmico e multidimensional que incorpora aspetos objetivos, subjetivos e relacionais.<sup>5</sup>

Embora a pobreza fosse convencionalmente medida pela receita e meios de subsistência do agregado familiar, adotaram-se medidas mais sofisticadas – como o Índice de Desenvolvimento Humano e, mais recentemente, o Índice de Pobreza Multidimensional – que refletem dados sobre a educação, saúde e outros aspetos 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 pelos investigadores do programa ESPA que permite aos membros de uma comunidade manifestarem os seus sentimentos sobre como os programas de conservação ambiental os afetaram – por suas próprias palavras e utilizando dimensões múltiplas do bem-estar. Este índice foi utilizado em Madagáscar, onde se pediu aos participantes para identificar os cinco domínios mais importantes para a sua qualidade de vida, com o fim de avaliar as suas experiências em cada um deles e classificar a importância relativa desses domínios.



esclarecidas. Na versão mais longa deste relatório e no nosso website, [www.espa.ac.uk](http://www.espa.ac.uk), encontra exemplos destas ferramentas e quadros.

De igual modo, e apesar de se poder demonstrar que algumas intervenções relacionadas com o ambiente apresentam compromissos irreconciliáveis, as ferramentas e quadros fornecem uma base para uma tomada de decisões mais sólida. Eles fazem-no identificando explicitamente esses compromissos e proporcionando deste modo a base para um debate aberto e a possibilidade de compensar justamente os afetados por quaisquer custos relacionados.

Com base num conjunto mais vasto de provas que demonstram que a desigualdade é um fator que mantém as pessoas na pobreza – isto é, a ausência de voz nas decisões sobre os recursos ambientais e também a falta de equidade na distribuição dos benefícios desses recursos – o programa ESPA veio evidenciar a necessidade de equidade e de abordagens baseadas nos direitos (consultar a Caixa 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 resolver estes problemas é desafiante e complexa e que os riscos são altos. Não há margem para a complacência. É necessário investir continuamente na monitorização da saúde ecológica e do bem-estar humano e de aprender com os sucessos e erros cometidos na sua gestão.<sup>6</sup>

## Caixa 2: A equidade e a justiça são questões ambientais

Um quadro de justiça ambiental que engloba os aspetos de reconhecimento, procedimento e distribuição é uma abordagem ampla para a compreensão das diversas perspetivas da gestão ambiental e das mudanças. Ele salienta 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 quadros de gestão ambiental padrão.

Embora a equidade tenha vindo a ser mencionada mais frequentemente nas políticas, ela raramente é conseguida 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 as características de sistemas de governação equitativos que podem assinalar os “custos indiretos” das intervenções ambientais e ajudar a resolver os compromissos.<sup>7</sup>

## Recomendações para decisões bem informadas e justas sobre os recursos ambientais

- 1. Os responsáveis políticos devem identificar os “custos indiretos” para os membros mais pobres da sociedade** e os compromissos dos programas e políticas que acedem e usam recursos ambientais, para que as pessoas mais vulneráveis não fiquem inadvertidamente em pior situação. As avaliações dos impactos ambientais e sociais das intervenções de desenvolvimento – e dos programas de conservação – são frequentemente inadequadas. As avaliações devem incluir as dependências das populações locais do ambiente natural. Elas devem incluir os possíveis impactos quando o acesso e o uso dos recursos ambientais pelas populações locais são restritos. Ao explicitar estes custos os projetos e programas podem ser rejeitados, se prejudicarem as populações locais, ou totalmente reformulados, para beneficiarem efetivamente as populações pobres locais.
- 2. Métodos para a descoberta conjunta e para a criação de conhecimento podem ajudar a identificar as dependências e compromissos dos recursos**, especialmente nos processos locais e regionais (embora possa haver representantes à escala global da tomada de decisões). Para desenvolver uma compreensão sólida das ligações entre os sistemas humanos e ecológicos, é necessário haver uma comunhão de conhecimentos científicos e de conhecimentos empíricos, mais localizados, das pessoas afetadas por decisões ambientais. Idealmente, os “consumidores” da base de conhecimentos para a tomada de decisões passam a ser coprodutores ativos deste conhecimento partilhado.
- 3. Uma vez identificados os compromissos, os responsáveis políticos devem gerir deliberadamente estas intervenções de modo a evitar prejudicar os mais pobres e para os beneficiar.** Embora todas as soluções tenham de ser relevantes, a nível local e nacional, a investigação efetuada pelo programa ESPA salienta contudo um conjunto de princípios fundamentais universalmente aplicáveis a uma gestão e governação ambiental sólidas. A aplicação destes princípios pode assegurar que os custos e compromissos são identificados e geridos de maneira a não prejudicar, e a ajudar, os mais pobres.



4. Os princípios fundamentais da concepção e gestão do uso de recursos ambientais são os seguintes.
- i. **Reconhecimento e concessão de direitos:** As populações locais afetadas necessitam de direitos estatutários para aceder, gerir e governar os recursos ambientais – de entre estes, têm importância primordial os direitos de propriedade reconhecidos oficialmente. Direitos de propriedade não equitativos entre homens e mulheres continuam a ser uma das injustiças mais persistentes, embora também seja necessário examinar e abordar os direitos não equitativos de todos os grupos sociais.
  - ii. **Responsabilização** perante as pessoas afetadas, através de todas as escalas de governação: As políticas e programas devem ser concebidos com mecanismos eficazes implementados, para assegurar que os atores que trabalham a todas as escalas (local, nacional e global) de extração e uso ambientais são responsáveis perante as 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 monitorizados e comunicados periodicamente.
  - iv. **Participação:** Os grupos socialmente marginalizados devem ser capacitados e ativamente encorajados a participar na tomada de decisões sobre o ambiente.
  - v. **Desenvolvimento da capacidade:** Não são apenas as populações locais afetadas pelo uso de recursos ambientais que podem necessitar de apoio para participarem de maneira significativa na concepção e implementação de programas. Os próprios gestores de programas frequentemente necessitam de apoio e formação para desenvolver as competências necessárias para a execução de processos eficazes, participativos e inclusivos – e necessitam de apoio para serem ecológica e socialmente “instruídos”.
  - vi. **Reconhecimento e recompensa da gestão local:** A gestão dos recursos ambientais pelas populações locais e a sua contribuição para os fluxos dos serviços e bens ecossistémicos – em todas as suas formas – devem ser adequadamente reconhecidas logo no início do processo de tomada de decisões e devidamente recompensadas. As transferências condicionais de dinheiro e de recursos em espécie são uma maneira de o conseguir, mas pode ser necessário aumentá-la através de outras formas de reconhecimento e recompensa.
  - vii. **Processos e aprendizagem adaptativos:** Uma vez que a sustentabilidade física do uso de recursos é medida e monitorizada ao longo do tempo, também os impactos sociais devem ser medidos e monitorizados. Vivemos num mundo dinâmico em constante mutação: de locais que mudam constantemente; de eventos e pressões nacionais, regionais e globais que trazem consequências locais. Isto significa que as disposições institucionais e de governação para uso e acesso dos recursos ambientais devem ser frequentemente revistas, incluindo quem beneficia com elas e quem pode ser prejudicado por essas disposições.

- 
- 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 de acordo com 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 de acordo com 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 Rasolofoson, 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 Consultar a Caixa 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 de acordo com 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 Ecosistémicos para  
Combate da Pobreza (ESPA)  
Argyle House, Level D  
3 Lady Lawson Street  
Edimburgo  
EH3 9DR  
Reino Unido

Email: [support@espa.ac.uk](mailto:support@espa.ac.uk)  
Tel: +44 0131 650 9027  
[@espadirectorate](https://twitter.com/espadirectorate)

[www.espa.ac.uk](http://www.espa.ac.uk)



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

