



XXVII Reunião da REAF

Florianópolis, 4-8 de dezembro 2017

Políticas Públicas de enfrentamento às mudanças climáticas na América Latina e agricultura familiar

Eric Sabourin, UnB-CDS

Ticiano Imbroisi, SEAD-REAF Brasil

Jean François Le Coq, Cirad & CIAT

Introdução

Em 2014, a Rede PP-AL (Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina) realizou o estudo e a sobre políticas públicas e AF na América Latina e Caribe. Na Conferência internacional na CEPAL, com a participação das organizações regionais da Agricultura familiar da região, foram identificadas novas pesquisas sobre temas órfãos ligados as políticas para as agriculturas familiares que logo foram objeto de trabalhos das equipes da Rede PP-AL:

- Articulação a nível territorial das políticas de resposta as mudanças climáticas;
- Políticas e instrumentos a favor de uma transição agroecológica para as AF;
- Políticas de inovação e extensão agropecuária para as AF: relação entre pesquisa e extensão e novas formas de extensão privada ou coletiva;

O primeiro tema, sobre as políticas de respostas as mudanças climáticas e a agricultura foi objeto de um seminário da Rede PP-AL em 2015 em Brasília, que deu lugar a formulação de vários projetos de pesquisa.

Essa comunicação apresenta os principais resultados e as conclusões do seminário de Brasília e uma breve identificação dos projetos de pesquisa atualmente realizados no marco da Rede PP-AL.

As mudanças climáticas já constituem uma questão que afeta toda a sociedade. Os países latino-americanos estão todos confrontados a variabilidade climática e aos efeitos crescentes da mudança climática.

Nos últimos anos seguindo os acordos internacionais, a região latino-americana tem uma posição especial pela importância dos biomas sensíveis e da produção agrícola como da floresta tropical. Diversos documentos relativos a agricultura, floresta e uso do espaço rural, integram a dimensão da mudança climática, em particular para limitar seus efeitos ou propor medidas de adaptação da produção agrícola e da vida rural a essas consequências.

De fato, o país da região tem desenvolvido uma série de políticas para enfrentar as mudanças climáticas ambientais.

Essa palestra levanta os principais resultados e algumas reflexões sobre o processo de integração desse tema nas políticas públicas que afetam a agricultura e o meio rural. O conteúdo vem de um estudo exploratório apresentado no marco de um seminário organizado pela Rede PP-AL na universidade de Brasília em outubro de 2015. No entanto, não se pretende aqui analisar todas as dimensões levantadas pela questão das políticas públicas de clima na região latino-americana.

O documento após uma apresentação dos antecedentes e da metodologia sintetiza os principais resultados reunidos em torno de quatro questões trabalhadas no marco da Rede PP-AL: i) a interação entre instrumentos de mitigação/adaptação; ii) a dinâmica dos atores: consultas /participação/informação; iii) o planejamento e processos políticos de integração da dimensão do clima; iv) O posicionamento dos países latino-americanos na negociações da mudança climática.

1. Antecedentes e método

1.1-Os estudos da Rede PP-AL (Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina)

Os objetivos científicos da rede PP-AL são os seguintes:

- Compreender e acompanhar evoluções das políticas públicas rurais:
 - Políticas agrícolas e ambientais (PSA, água e mudanças climáticas)
 - Dispositivos de integração de novos atores públicos, privados
 - Desigualdades e a sua redução: políticas de regulação, económica, social e territorial.
- Compreender as recomposições e novos papéis do estado na fábrica poli-cêntrica e multi-níveis das políticas públicas;
- Avaliar ferramentas da «nova ação pública»: participação, contractualização, projetos territorializados e a sua governança.

1.2. Agenda de estudos da Rede PP-AL sobre AF e mudanças climáticas

A rede PP-AL considera três elementos como ponto de partida das suas pesquisas sobre essa temática:

- Existem dados científicos na escala macrorregional e políticas públicas de enfrentamento das mudanças climáticas (MC) na escala nacional;
- Não se sabe de dados na escala local/territorial: necessidade de integrar dados científicos e conhecimentos locais dos agricultores (Projeto Scenario, 2008-2011);
- As vezes existem políticas locais sobre tudo para adaptação da agricultura as MC, mas sem coordenação com políticas nacionais;

As pesquisas de PP-AL para 2016-2020 pretendem contribuir a esses 3 desafios:

- Valorizando a sistematização de dados sobre políticas públicas climáticas em diferentes níveis, escalas e formatos (**Projeto Big Data Pol**);
- Contribuindo para a integração entre conhecimento local e conhecimento científico: **Projeto Climap** (Fundaj e Cirad) e (**CDS sub rede desenvolvimento regional da Rede Clima Brasil sobre vulnerabilidade da AF no semiárido brasileiro**);
- Analisando os processos de articulação inter setorial e multi-níveis entre políticas públicas de adaptação da agricultura ao clima no Brasil, Colômbia e Caribe (**Projeto Artimix: Cirad, UnB-CDS, CIAT, INRA, Embrapa semi-arido, UT2**)

1.3. O seminário da Red PP-AL de 2015 em Brasília tinha três objetivos

- Síntese de análises de políticas nacionais frente a mudança climática em 6 países: Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai e estudos regionais
- Análises de financiadores do tema das políticas de clima na ALC e de alianças com outras redes: Rede Clima Brasil, Red Sociedad y Medio Ambiente Clacso, GT Clima y mov. Sociales Clacso, CEPAL-IICA-FAO/Euroclima, etc
- Análise de temas de pesquisa comparada para a Rede PP-AL

1.4. Metodologia

O estudo passou pela aplicação de uma grade de análise comum nos países estudados

1. **Objeto de estudio:** una estrategia nacional de CC un instrumento de política pública de CC, un conjunto de instrumentos con un objetivo climático común, la revisión de una política sectorial para responder al cambio climático, ...

2. **Origen de la política:** Actores y motivos de su impulso, existencia de grupos de interés o coaliciones atrás de esta política ¿

3. **Descripción básica** (historia, duración, sector) y **principales acciones**

4. **Resultados y efectos esperados** y como se relacionan a problemas del CC

5. **Actores** :gubernamentales, no gubernamental, sector privado, sociedad civil, investigación, etc. Actores nuevos en tema del CC.

6. **Modalidades de elaboración y participación**

7. **Ámbito espacial de aplicación** :áreas priorizadas? articulación entre política nacional e instancias regionales o territoriales?

8. **Ámbito sectorial de aplicación**: prioridades?, interacciones intersectoriales?

9. **Monitoreo y modalidades de ajustes o reorientación.**

10. **Resultados y efectos ya observados.** Qué tanto responden al CC? Cuales incertidumbres subrayan?

Os estudos de caso apresentados

- **Brasil** / Política federal (Marcel Bursztyn, UnB-CDS)
- **Brasil** / Política Município São Paulo (Eduardo Caldas, USP-EACH)
- **Colombia** (J. Tapazco, Ciat Cali)
- **Costa Rica** (A Fallot & JF Lecoq, Cirad)
- **México** (Maria Griselda Gunther, UEAM)
- **Uruguay** (J. Task , UDELAR/Unesco)
- Estudio regional **Centro-America** (K Fajardo, IICA)
- Estudio regional **AL** (L Meza, FAO-AL)
- **Estudo bibliográfico** sobre PP de CC na **ALC** (B. Locatelli, Cifor Peru)

2. A questão da interação mitigação/adaptação

Trabalhou se a partir de algumas perguntas: Pode ter sinergias entre mitigação e adaptação? Quem decide? Onde estão os atores mais poderosos sobre essa questão?

Chile: Existem líderes em mitigação, mas não em adaptação

Colombia: Existem instrumentos de adaptação e de mitigação, mas não se entende como se vinculam, como interagem e se há ações integradas;

Uruguai: downscaling cultural que justifica um enfoque em adaptação, mas interesse forte na mitigação: captação de fundos mais para mitigação;

Costa Rica: país líder em mitigação, mas com NAMAs (Nationally Appropriate Mitigation Actions) que incluem medidas de adaptação.

Brasil: Plano ABC: mais para mitigação, mas há algo de adaptação também

Foram identificados dois desafios

Identificar articulações entre os dois enfoques: certas ações de mitigação podem aumentar a vulnerabilidade, ações de adaptação podem aumentar emissões, mas existem oportunidades para evitar conflitos.

Alguns conceitos fazem a ponte: adaptação baseada em ecossistemas, mitigação baseada em medidas de adaptação.

3. Participação na elaboração e implementação de políticas de clima

As perguntas: Só tem dinâmicas top down? Os comités e conselhos da sociedade civil podem influir?

Costa Rica: Estratégias locais, territoriais, até nível nacional. Participação depende das práticas políticas em geral na escala nacional.

Bolivia, Nicaragua e Perú experiências mistas para preparação, seguimento

Brasil dinâmicas bottom up (pecuária e formulação de normas de emissões / traçabilidade...expressão sociedade civil ou de um lobby corporativista?

Consultas públicas, via página internet, mas exigências em informação científica! Risco de legitimação de temas que interessam lobbies mais organizados e potentes via processos de participação “cosmético”.

Uruguai: Tema do CC no ha permeado no movimento social. Debate ONGs ambientalistas, alimentado por conflitos ou suspeitas. Se setorializa a participação em projetos pontuais com carácter informativo e pouco consultivo.

Chile: CC tema de longo prazo (desastres, etc) para a gestão do risco muitos conhecimentos locais podem ser mobilizados.

Os desafios focaram a questão da Informação, comunicação como condições da participação

Para uma participação efetiva: precisa de certa disponibilidade de uma informação utilizável é chave. Certos países têm Leis de transferência e transparência da informação

Comunicação chave: Sabemos gerar informação pela pesquisa e ruins para comunicar. Falar de consequências concretas, no escandalizar tanto com CC quando existem outras prioridades: saúde, educação ou grande pobreza.

Participação qualificada necessita dominar informação e a possibilidade de transformação da informação científica em elemento de tomada de decisão.

Brasil teve formas de consultas públicas locais, regionais e nacionais mediante campanhas temáticas setoriais para políticas ambientais.

Pensar em modalidades que permitem gerar debate mais democrático e qualificado.

4. Planejamento e integração da dimensão clima nas politicas

A principal pergunta: o tema da mudança climática foi integrado no planejamento? Como ? Que resultados?

Brasil: emergência CC como meio de reintegrar planejamento e coordenar políticas setoriais, mas precisa ver se elas não se sobrepõem ou se contradizem entre si

Colômbia: Risco sobre planejamento → objetos de poder e lutas. Competência territorial ou setorial? Nível local debate dominado por meio ambiente (áreas protegidas)

Plano nacional adaptação agropecuária = Min. de Agricultura, mas Estratégia baixo carbono dominada por energia e transporte, agricultura so tangencial.

Chile: Planos são setoriais e centralizados, não se discute a expressão a nível territorial ou local, em quanto os instrumentos e decisões para adaptação são locais.

Os debates sobre os desafios se concentraram sobre a questão seguinte: Quem tem poder?

- Identificar papel sindicatos, grandes lobbies, ministérios que se mobilizam para obstaculizar iniciativas de outros setores do governo.
 - Entender configuração redes de poder: quem influencia decisões = grupos de interesse, coalizões de causa ou de política publica
 - Participação no planejamento pode legitimar omissão do estado e poder dos lobbies
- Como evitar canseira da participação sem efeitos e sem seguimento.

5. Posição e peso dos países latino-americanos nas negociações internacionais do clima

A pergunta foi sobre o peso relativo dos países segundo os acordos? Sudamérica versus ALC?

- A CELAC esforços para a COP, mas não tanto como grupo negociador
 - Participação nas negociações climáticas: países oportunistas para captar fundos:
 - Falta definir uma agenda com oportunidades de colaboração
 - Agenda para desenvolvimento, fundos com peso importante do setor agropecuário
- Indivíduos referência, vinculados ao setor agrícola, impulsando medidas polemicas
- Contribuições condicionadas pouco estudadas, mas poucos meios de verificação
- Não ha análise em termos de economia política

Os desafios apontaram os temas pendentes a nível regional precisando de mais estudos

- Dialogo entre ciência e política
- As políticas transversais: agua/segurança alimentar e nutricional

Um tema órfão: instrumentos climáticos e território/desenvolvimento territorial,

Conclusão e perspectivas

O tema da mudança do clima chegou a ser objeto de planos e estratégias nacionais geralmente pouco estritas nas exigências e normas e mais focadas nas ações para mitigação que adaptação. Não apareceu que o tema do clima tivesse chegado a influenciar ou modificar a maneira de conceber as políticas públicas em determinados setores.

O papel da informação científica é essencial para integrar a noção de mudança e risco climático nas agendas.

O tema do clima chegou a se posicionar nas políticas do setor agropecuário, em particular na América Latina com medidas de mitigação, reforço de instrumentos e modalidades anteriores: irrigação face a seca e incentivo a técnicas de agricultura baixo carbono

Os atores do mundo rural, fora das ONG ambientalistas tem pouco integrado a problemática do clima nas suas agendas, a não ser os lobbies corporativistas dos setores agroindustriais e das grandes firmas.

Principais pesquisas da Rede PP-AL sobre Políticas Públicas de Mudança Climática e Agricultura na América Latina

O Projeto ARTIMIX: Brasil, Colômbia, Guadalupe/Martinica

- Conceitos usados para tratar da adaptação ao CC nas políticas públicas
- Fatores que afetam a implementação das políticas de adaptação ao CC a nível local /territorial;
- Avaliação das práticas promovidas pelas políticas de CC e o seus resultados socioeconômicos e ambientais para os agricultores.

O Projeto CLIMAP / Nordeste Brasil (Fundaj, Cirad, Univ. de Toulouse)

- Análise vulnerabilidades da agricultura familiar e aplicação locais das políticas

O Projeto BlueGrass (Brasil, Bolívia, Colômbia, México, Peru) : Grupos de interesse e coalizões para o controle da governança da água

O INCT Odyssey e Sub Rede Clima Brasil sobre desenvolvimento Regional:

Observatório Dinâmicas socioambientais no Cerrado, Amazônia e Caatinga

- Dinâmicas ambientais e biofísicas: mudanças e impactos
- Vulnerabilidades e governança: articulação entre políticas públicas setoriais e de diferentes níveis
- Fortalecimento dos atores locais: divulgação e comunicação da informação

Bibliografía de referencia

- Aldunce, P., Beilin, R., Handmer, J.; Howden, M. 2014, Resilience for disaster risk management in a changing climate: practitioners' frames and practices, *Global Environmental Change*, Vol. 30, pp. 1-11.
- Aldunce, P., Neri, C. ; Szlafsztein, C. (Ed.) 2008. Hacia la Evaluación de Prácticas de Adaptación ante la Variabilidad y el Cambio Climático. Editorial NUMA/UFPA, Belém, Brasil.
- Blanco G., Fuenzalida, I. 2013. La construcción de agendas científicas sobre cambio climático y su influencia en la territorialización de políticas públicas: reflexiones a partir del caso chileno, Postigo, J. (ed) *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. CLACSO, Santiago Chile.
- Bulkeley H., Newell P., 2015, *Governing climate change*, London: Routledge
- Bursztyn M., 2015, Políticas de clima como vetor estruturante da integração de políticas setoriais, in *Encontro da ANPPAS 2015, Brasília, Interações entre políticas públicas e a agenda das mudanças climáticas na América Latina*.
- cross-scale dynamics: governance and information in a multilevel world *Ecology & Society* 11(2).
- Dasgupta, P., J. F. Morton, D. Dodman, B. Karapinar, F. Meza, M. G. Rivera-Ferre, A. Toure Sarr 2014. Rural areas. Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the IPCC, Cambridge U.P.
- Denton, F., Wilbanks T, Abeysinghe A.C., Burton I., Gao Q., Lemos M.C., Masui T., O'Brien K, Warner K, 2014: Climate-resilient pathways: adaptation, mitigation, and sustainable development. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the IPCC Field, C.B. et alli (eds), Cambridge University Press, pp. 1101-1131.
- Eriksen, S., Aldunce, P., Bahinipati, C., D'Almeida R, Molefe, J., Nhemachena, C., O'Brien, K., Olorunfemi, F., Park, J., Sygna, L., Ulsrud, K. 2011. When not every response to climate change is a good one: Identifying principles for sustainable adaptation. *Climate Change and Development*, 3(1): 7-20.
- Falot, A. ; J.-F. Le Coq, 2014. Sistemas socio-ecológicos: Un enfoque integral para comprender las interacciones de los seres humanos y la naturaleza. Experiencia de modelación participativa en tres territorios de América Latina. *Revista virtual REDESMA* 7: 86-95.
- FAO, 2010 "Climate-Smart" Agriculture Policies, Practices and Financing for Food Security, Adaptation and Mitigation. Roma, FAO.
- Field C. B., V. R. Barros, D. J. Dokken et al., 2015 *Climate Change* 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. IPCC, Cambridge University Press: 613-657.
- Guariguata, M.R., Cornelius, J.P., Locatelli, B., Forner, C., Sanchez-Azofeifa, G.A., 2008. Mitigation needs adaptation: Tropical forestry and climate change. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 13, 793-808

- Henstra, D. 2015, The tools of climate adaptation policy: analyzing instruments and instrument selection, *Climate Policy*, DOI: 10.1080/14693062.2015.1015946
- Herzer et al, 2002. Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo. www.cesam.org.ar/publicaciones.htm.
- Klein, R.J., 2010. Mainstreaming climate adaptation into development: A policy dilemma. *Climate governance and development* 35.
- Klein, R.J.T.; Schipper, E.L.F. ; Dessai, S., 2005. Integrating mitigation and adaptation into climate and development policy: three research questions. *Environmental Science & Policy* 8, 579-588.
- Lampis A. 2013. La adaptación al cambio climático: el reto de las dobles agendas en POSTIGO, J. (ed) *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. CLACSO, Santiago de Chile pp .29-49
- Le Coq J.F., Fallot A., Bouroncle C. 2015. Policy instruments for Climate Smart Agriculture: Toward a specific integrated analytical framework. P188. In : *Building tomorrows research agenda and bridging the science-policy gap*. Montpellier : CIRAD, INRA, p. 292-292. *Climate Smart Agriculture 2015* :
- Lindoso, D.P, Rocha, J.D., Debortoli, N., Parente, I.I., Eiró, F., Bursztyn, M., Filho, S.R. 2014. Integrated Assessment of Smallholder farming's Vulnerability to drought in The Brazilian Semi-arid: a case study in Ceará. *Climate Change*. April, 2014.
- Lipper, L., P. Thornton, B. M. Campbell, T. Baedeker, A. Braimoh, M. Bwalya, P. Caron, et al 2014. Climate-smart agriculture for food security. *Nature Climate Change* 4(12): 1068-1072.
- Litfin, K. T. 2000. Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal* 28(1): 236-252.
- Lopez T.; Rodriguez A.; Mesa L., Loboguerero A.M. 2015. Innovaciones Institucionales en políticas sobre agricultura y cambio climático; Evidencias en países de ALC, Santiago de Chile, CEPAL
- Massardier G., Poupeau F., Mayaux P.L., et al. 2014 Les coalitions multi-niveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques », *Cahiers des Ifre*, F MSH, pp.63-80
- Mertz, O., Halsnaes, K., Olesen, J.E., Rasmussen, K., 2009. Adaptation to Climate Change in Developing Countries. *Environmental Management* 43, 743-752
- Muller, S A 2015 The Coordination and Vertical Integration of Climate Actions (PDF). LEDES GP WP.
- National Research Council, 2013, Abrupt Impacts of Climate Change: Anticipating Surprises Washington, D.C. NRC.
- Palacio G. 2013. Cambio climático, retórica política y crisis ambiental: una nueva interface entre ciencias naturales y ciencias sociales en POSTIGO, J. (ed) *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. CLACSO, Santiago de Chile.
- Pugliese, A.; Ray J. 2009, Top-Emitting Countries Differ on Climate Change Threat”, Gallup World, 7 December 2009, Available at: <http://www.gallup.com>
- Rodriguez A.; Mesa L.; Cerecera F. 2015. Investigación científica en agricultura y cambio climático en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL, FAO

- Rykkja et al, 2014. Implementation and governance: Current and future research on climate change policies, *Public Policy and Administration* 29.
- Sabourin E. 2015 Informe del Taller “*Políticas Públicas y Cambio Climático en América Latina*”, Brasilia, UnB-CDS, Cirad, Red PP-A, 32p
- Sandvik, H. 2008. Public concern over global warming correlates negatively national wealth, *Climate Change*, 90.
- Shea N. 2014, *Distinguishing Top-Down from Bottom-Up Effects*. in Perception and Its Modalities. Oxford, OUP,
DOI: <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199832798.003.0004>