

ActionAid Brasil
Rua Morais e Vale, 111
5º andar
20021-260
Rio de Janeiro - RJ
Brasil

Tel+(55 21) 2189 4600
Fax +(55 21) 2189 4612
actionaid.brasil@actionaid.org
www.actionaid.org.br

act!onaid

Financiamento Justo para Adaptação



“Os países desenvolvidos devem cumprir com sua obrigação de financiar as necessidades de adaptação dos países em desenvolvimento. O aumento significativo no financiamento, porém, é só uma parte da equação. Como esse financiamento será desembolsado, administrado e governado vai determinar se ele atenderá realmente as necessidades das comunidades pobres e excluídas”

Sumário Executivo

Em dezembro de 2009, os representantes de 192 países se reunirão em Copenhague com a expectativa de selar um acordo global sobre o clima. O resultado das negociações de Copenhague podem significar literalmente a diferença entre a vida e a morte para milhões de pessoas no mundo em desenvolvimento – aqueles que menos fizeram para criar o problema da mudança climática e, apesar disso, os que estão sofrendo os piores impactos dela.

O resultado do acordo em Copenhague deve proteger os direitos destas comunidades pobres ao redor do planeta. Os países desenvolvidos devem estabelecer metas obrigatórias de redução que diminuam drasticamente as emissões de gases de efeito estufa que estão causando o aumento da frequência e da gravidade de enchentes, secas e desastres naturais.

Porém, mesmo que sejam alcançadas metas rigorosas de mitigação, os impactos da mudança climática já estão ocorrendo. E por causa da poluição já presa na atmosfera, o aquecimento global e suas consequências vão continuar pelas próximas décadas. Assim, o resultado acordado em Copenhague deve também incluir uma transferência significativa de recursos dos países desenvolvidos para apoiar os esforços dos países em desenvolvimento de se adaptarem aos impactos inevitáveis e cada vez piores da mudança climática.

As negociações até agora tem atolado na questão de quais instituições devem operar como os canais principais de financiamento internacional para apoiar a adaptação climática, transferência de tecnologia limpa e proteção das florestas. O “Grupo dos 77 e a China” (um grupo de 132 países em desenvolvimento) tem sido inflexíveis em sua posição nas negociações da ONU de que perderam a confiança na capacidade das duas principais instituições envolvidas no financiamento do clima - o Banco Mundial e o Fundo Global para o Meio Ambiente — de cumprir efetivamente essa função. Os países desenvolvidos, por outro lado, também têm se unido na defesa da necessidade de usar instituições já existentes, onde for possível.

Para ajudar o debate a avançar, esse relatório avalia os principais fundos e instituições atuais para adaptação, de acordo com cinco princípios para o financiamento de uma adaptação efetiva e justa¹. Tais financiamentos deveriam:

1. demonstrar uma estrutura de **governança amplamente representativa**
2. garantir a **participação de comunidades afetadas**
3. prover linhas de **financiamento compensatórias e sustentáveis**
4. evitar a imposição de **políticas econômicas condicionadas**
5. criar **acesso direto**

A análise da ActionAid sobre o Fundo para os Países Menos Desenvolvidos (administrado pelo Fundo Global para o Meio Ambiente), o Programa Piloto para Resiliência Climática (gerenciado pelo Banco Mundial) e o Fundo de Adaptação do Protocolo de Kioto (gerido por um conselho independente) endossa inequivocamente a necessidade de intensificação de um mecanismo financeiro sob a autoridade e responsabilidade da Conferência das Partes (COP) da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática (UNFCCC).

¹ Tais princípios estão baseados grandemente em cinco princípios estabelecidos pela ActionAid em seu relatório de 2007 “Compensating for Climate Change: Principles and Lessons for Equitable Adaptation Finance”. http://actionaidusa.org/images/climate_change/CompensatingforClimateChange.pdf

O principal objetivo deste relatório é promover esta proposta para um mecanismo de financiamento climático justo e efetivo.

No que diz respeito aos três mecanismos de financiamento existentes, as principais conclusões deste relatório são as seguintes:

O Fundo para os Países menos Desenvolvidos (LDCF):

- O LDCF é o único que foca sobre os países menos desenvolvidos e na preparação e implementação dos Programas de Ação para Adaptação Nacional (NAPAs).
- O gerenciamento do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) sobre o LDCF tem levado a problemas significativos tais como processos longos e complicados para acessar o financiamento.
- O órgão gestor do LDCF não cumpre princípios de governança representativa uma vez que os votos têm peso em termos de volume de doação.
- Apesar da clara diretriz da necessidade da participação da comunidade e das mulheres no processo dos NAPAs, os próprios planos demonstram uma participação desigual.
- Por causa da falta de apoio dos países desenvolvidos e pela competição de outros fundos fora da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática, o montante de financiamento no LDCF fica muito aquém do que é necessário para implementar os NAPAs.
- O quanto o LDCF deixa de aderir aos princípios da ActionAid é reflexo dos desafios institucionais mais amplos de seu gestor, o Fundo Global para o Meio Ambiente. Essas preocupações institucionais levantam sérias questões sobre a capacidade do Fundo Global de gerenciar o mecanismo financeiro da UNFCCC.

O Programa Piloto sobre Resiliência Climática (PPCR):

- O PPCR possui alguns traços inovadores, incluindo seu processo de observação pela sociedade civil e seus desembolsos diretos de financiamento para governos.
- A estrutura de governança do PPCR é mais representativa que a de seu gestor, o Banco Mundial, mas não tão equitativa como o modelo de Fundo para Adaptação.
- O PPCR oferece financiamento para adaptação por meio de empréstimos (além de doações), violando assim o princípio de financiamento compensatório que significa que o financiamento deveria ser entendido como compensação por danos feitos por países cujas emissões são as que mais têm contribuído historicamente para a mudança climática.
- Bancos de Desenvolvimento Multilateral operam como agências implementadoras do PPCR, levantando sérias questões sobre o acesso e participação das comunidades, assim como sobre a possibilidade de que empréstimos e doações tenham como contrapartida condições associadas a políticas econômicas.
- Apesar do PPCR ter uma estrutura de governança separada, ele ainda é administrado pelo Banco Mundial e por isso está ligado a longa história da instituição de políticas questionáveis para o desenvolvimento e investimento em projetos de combustível fóssil, que ajudaram a acelerar a mudança climática.

O Fundo para Adaptação (AF):

- O Fundo para Adaptação é o mecanismo existente que mais se aproxima dos princípios da ActionAid.

- O modelo de governança democrática do Fundo para Adaptação e seu compromisso para tornar os fundos acessíveis aos mais afetados pela mudança do clima são particularmente fortes e inovadores.
- A adesão do Fundo de Adaptação ao princípio de 'financiamento sustentável e compensatório' é forte no sentido de que o financiamento não está baseado em contribuições voluntárias e está disponível somente na forma de doação.
- A dependência do Fundo de Adaptação num único mecanismo baseado no mercado traz consequências negativas para sua sustentabilidade ambiental, social e financeira*.
- O Fundo de Adaptação não cumpre seu compromisso com a participação das comunidades.

As deficiências do Fundo para os Países menos Desenvolvidos (LDCF) e do Programa Piloto sobre Resiliência Climática (PPCR) e as falhas de suas instituições gestoras são claras. Mesmo o Fundo de Adaptação, o mecanismo que melhor adere aos princípios da ActionAid, não possui atualmente a capacidade ou infraestrutura para gerir as somas de dinheiro que devem ser destinadas para adaptação no período pós-2012². Por isso, a principal recomendação da ActionAid é que a Conferência das Partes (COP) deve intensificar o mecanismo financeiro sob a autoridade da Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática (UNFCCC), com uma janela de adaptação. Seguindo essa constatação, a ActionAid propõe as cinco seguintes recomendações:

- Os países desenvolvidos devem contribuir imediatamente com pelo menos dois bilhões de dólares para o Fundo para os Países Menos Desenvolvidos (LDCF) para garantir a plena implementação dos Programas de Ação para Adaptação Nacional (NAPAs). O Fundo Global para o Meio Ambiente, como gestor do fundo, deve garantir acesso imediato e direto dos países ao seu Fundo para financiamento.
- O Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) deve deixar de agir como uma entidade operadora do mecanismo financeiro da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática (UNFCCC) no período pós-2012.
- O Programa Piloto sobre Resiliência Climática (PPCR) deve ser finalizado em 2012. No período prévio a 2012, o PPCR deve deixar de oferecer empréstimos para adaptação. Deve oferecer a todos os países a opção de trabalhar através de instituições nacionais ao invés de bancos de desenvolvimento multilateral. Deve caminhar para garantir a participação da sociedade civil e das comunidades nas etapas de formulação, implementação e monitoramento do projeto. E deve garantir que a elegibilidade do país não esteja de forma alguma vinculada a condicionais para políticas econômicas.
- O Banco Mundial deve por fim imediato ao empréstimo a projetos de combustível fóssil e investir em tecnologias verdadeiramente limpas como energia solar, eólica e sem uso de carbono. Porém, com base nas conclusões desse relatório, o Banco Mundial não deve ser fortalecido para gerenciar o financiamento climático.

² A referência a pós-2012 se refere ao segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto. Os compromissos no período pós-2012 estão sendo negociados na reunião do clima de Copenhagen.

* Nota do tradutor: o documento se refere aos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (CDM, em inglês), um instrumento do Protocolo de Quioto que auxilia na redução das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera. Os créditos de carbono, que são certificados de redução de emissões de gases de efeito estufa lançados na atmosfera, são negociados no mercado, entre outros, no âmbito dos CDM.

- O Fundo para Adaptação (AF), com um mandato expandido, deve se tornar parte da intensificação de um mecanismo de financiamento da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática (UNFCCC) e deve continuar a financiar projetos e programas concretos, além de facilitar o desembolso direto de financiamento para países receptores. O Conselho do Fundo para Adaptação (AFB) deve tomar as medidas para garantir que a sociedade civil e as comunidades afetadas sejam mais bem representadas em todas as decisões do Fundo para Adaptação (AF).

As deficiências dos atuais mecanismos são claras. A necessidade da intensificação de um mecanismo é evidente. Está na hora de ações decisivas. **ACTIONAID**



Resumo dos Fundos e Instituições

Fundo para os Países Menos Desenvolvidos (LDCF) (gerido pelo Fundo Global para o Meio Ambiente)	Programa Piloto sobre Resiliência Climática (PPCR) (gerido pelo Banco Mundial)	Fundo para Adaptação (AF) (gerido por um conselho independente)
<p>Vantagens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Foco nas prioridades urgentes de adaptação para países menos desenvolvidos por meio do apoio aos Programas de Ação para Adaptação Nacional (NAPAs). ▪ Criado pela Convenção das Partes e seguidor de suas diretrizes. ▪ Diretrizes fortes do Grupo de Especialistas dos Países Menos Desenvolvidos sobre participação das comunidades. ▪ Financiamento baseado em princípios compensatórios. ▪ Financiamento não condicionado a políticas econômicas. 	<p>Vantagens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Estrutura de governança consiste em número paritário de países desenvolvidos e em desenvolvimento (que não é novidade para a estrutura do Fundo para Adaptação, mas é certamente para o Banco Mundial). ▪ Política inovadora de observadores. ▪ Desembolso direto de financiamento para os governos (sem um ciclo de projeto). 	<p>Vantagens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sob a autoridade e responsabilidade da Conferência das Partes, operando como Reunião das Partes. ▪ Estrutura de governança, que reflete a própria composição da UNFCCC, com a maioria de países em desenvolvimento, e com assentos específicos para países particularmente vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas. ▪ As decisões são tomadas por consenso e, quando necessário, por dois terços da maioria com cada membro recebendo um voto. ▪ Fortes compromissos com a transparência: documentos são publicados no site do Fundo para Adaptação, as reuniões são transmitidas pela web e podem também ser acompanhadas por observadores credenciados pela UNFCCC. ▪ Só provê doações para adaptação. ▪ O financiamento não

		<p>está condicionado a políticas econômicas.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Dá acesso direto a financiamento pelas entidades implementadoras nacionais. ▪ Usa um processo de aprovação única para expedir desembolsos de financiamento.
<p>Desvantagens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ O órgão gestor do Fundo dos Países Menos Desenvolvidos (o LDCF/SCCF Council) dá peso ao voto de acordo com o volume de contribuição, caso não seja possível um consenso. ▪ Inconsistência na adesão às diretrizes sobre participação das comunidades. ▪ Devido a dependência de contribuições voluntárias, o LDCF está muito subfinanciado. ▪ Processo longo e complicado para receber uma pequena quantia de financiamento. ▪ Requer co-financiamento para projetos. ▪ Não dá acesso directo a financiamento. ▪ Gerido pelo Fundo Global para o Meio Ambiente, uma instituição com pouca credibilidade para gerenciar o financiamento climático. 	<p>Desvantagens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Não presta contas a UNFCCC. ▪ Oferece empréstimos para adaptação. ▪ Opera por meio de Bancos de Desenvolvimento Multilaterais (MDBs) sem nenhuma opção de acesso direto para entidades implementadoras nacionais. ▪ O financiamento é condicionado ao relacionamento do país com os MDBs. ▪ Fraco comprometimento com a participação das comunidades e da sociedade civil. ▪ Formulado de maneira impositiva, sem consulta adequada aos governos e comunidades de países em desenvolvimento. ▪ Gerido pelo Banco Mundial, uma instituição com pouca credibilidade para gerenciar o financiamento climático. ▪ Funciona como um competidor para os fundos que pertencem e respondem a UNFCCC. 	<p>Desvantagens</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Compromisso fraco com a participação da comunidade e da sociedade civil. ▪ Confiança principalmente nos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (CDM) como fonte de rendimento, o que leva a fluxos de financiamento imprevisíveis e uma dependência de um mecanismo de mercado ineficaz.

Fundo Global para o Meio Ambiente	Banco Mundial
<p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Infraestrutura existente.▪ Anos de experiência com financiamento para adaptação.▪ Equipe dedicada para adaptação.	<p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Infraestrutura existente.▪ Experiência em lidar com grandes volumes de dinheiro.▪ Capacidade substancial.
<p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Não presta contas a UNFCCC.▪ Não dá atenção às diretrizes da COP.▪ Quando não há consenso, as decisões são tomadas por voto com peso duplo, que incluem votos com peso por volume de contribuição.▪ O critério de estabelecimento de benefícios ambientais globais, incremento de custos e adições (additionality) complexifica muito os procedimentos de acesso aos financiamentos.▪ Não há cobertura para acesso direto.	<p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Não presta contas a UNFCCC.▪ Falta de efetividade em habilidades fundamentais.▪ As decisões são tomadas com base em um dólar-um voto, conferindo poder desproporcional a um pequeno grupo de países desenvolvidos.▪ Falta de participação das comunidades nos projetos.▪ O financiamento não está baseado no princípio de que o poluidor é quem paga.▪ Uso continuado de condições econômicas prejudiciais associadas ao empréstimo.▪ Manutenção de empréstimo para projetos de combustível fóssil, aprofundando a crise climática.▪ Não há cobertura para acesso direto.

Proposta da ActionAid para um mecanismo financeiro reforçado da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática (UNFCCC)

<p>Vantagens:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Sob a autoridade e responsabilidade da UNFCCC.▪ Estrutura de governança que reflete a composição da UNFCCC, com a maioria dos países em desenvolvimento, e assentos específicos para países particularmente vulneráveis a mudança climática.▪ Assentos específicos na estrutura de governança destinados a sociedade civil e a representantes das comunidades afetadas.▪ Decisões tomadas por consenso e, quando necessário, por uma maioria simples com cada membro do conselho tendo um voto.▪ Financiamento baseado em mecanismos automáticos sob forma de doação e não condicionado a políticas econômicas.▪ Desembolsos regulares de financiamento diretamente para os países beneficiários.▪ Um Setor de Direitos das Mulheres para garantir que os direitos das mulheres estejam no centro da adaptação, planejamento, monitoramento e avaliação.▪ Fortes dispositivos para participação comunitária em comitês multi representativos nacionais.▪ Fortes processos de monitoramento e avaliação em nível local.
<p>Desvantagens:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Participação e consulta a fundo pode atrasar o processo de acesso ao financiamento.▪ Possibilidade de aumentar a burocracia, com várias camadas na estrutura de financiamento (painéis de avaliação técnica, conselhos, órgão executivo, etc).▪ Não há registro comprovado de acompanhamento.