Corrigindo duas injustiças

Como fazer com que um novo Fundo Global para o Clima opere a favor de pessoas em situação de pobreza

www.oxfam.org

Oxfam

Membros da Associação de Mulheres do vilarejo de Cyembogo II (Ruanda) preparando o terreno de um de seus membros para o plantio no início da manhã. ©Ami Vitale/Oxfam

As mudanças climáticas já estão afetando negativamente a vida e os meios de vida de homens e mulheres em situação de pobreza. No entanto, estima-se que menos de um décimo dos fundos climáticos disponíveis hoje foram utilizados para ajudar pessoas em países vulneráveis a adaptar-se às mudanças climáticas. Pessoas em situação de pobreza sofrem uma perda dupla: elas são as mais afetadas por mudanças climáticas que não provocaram e não estão sendo assistidas com recursos que deveriam ajudá-las. Os financiamentos para políticas climáticas devem ser investidos de baixo para cima, particularmente em prol de agricultoras familiares.

A partir do estabelecimento formal de um novo Fundo Global para o Clima, as decisões relacionadas à governança de financiamentos climáticos devem estabelecer uma nova direção para uma era pós-2012. Este documento informativo apresenta uma visão para um novo Fundo e um sistema de financiamento mais amplo e capaz de satisfazer as necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento na escala necessária e que seja, além disso, amplamente considerado – por governos e sociedades civis – legítimo em seus processos decisórios.

1 Introdução

Choques climáticos estão afetando negativamente a vida de milhões de mulheres e homens em situação de pobreza com uma frequência e severidade crescentes. Os compromissos não vinculantes assumidos em Copenhague colocam o mundo na trilha de um aumento catastrófico de temperatura de 3 a 4ºC. Se os países desenvolvidos não estabelecerem metas de redução de emissões muito mais ambiciosas, o custo dos danos resultantes aumentará radicalmente. É necessário que se estabeleça com urgência um sistema adequado de financiamentos para medidas de adaptação a mudanças climáticas para ajudar países em desenvolvimento a evitar seus piores impactos.

Financiamentos climáticos de longo prazo continuam sendo um dos elementos cruciais de um novo acordo climático global e uma área na qual avanços podem ser logrados no curto prazo. Neste ano, as negociações realizadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) enfocaram os elementos cruciais de um regime de financiamentos climáticos pós-2012, particularmente o estabelecimento de um novo Fundo Global para o Clima a ser decidido na COP 16, a se realizar em Cancún no fim de 2010.

As negociações sobre a governança de financiamentos climáticos internacionais devem estar enraizadas no que é efetivamente importante para pessoas em situação de pobreza nos países mais afetados. Agricultoras familiares, que em muitos países pobres respondem por mais da metade dos alimentos produzidos, estão na linha frente dos esforços para resistir aos impactos das mudanças climáticas.[1] Elas são a chave para a segurança alimentar de milhões de pessoas que vivem em situação de pobreza e precisam, urgentemente, de apoio financeiro para adaptar suas práticas agrícolas a um clima que está mudando. O fato de financiamentos ajudarem ou não essas comunidades vulneráveis será o teste decisivo para o novo Fundo Global para o Clima e para como ele será estabelecido. Isso dependerá de se garantir que:

- Os países em desenvolvimento sejam adequadamente representados em processos decisórios globais no futuro regime de financiamentos climáticos;
- As decisões sobre a alocação de recursos priorizem medidas de adaptação e países vulneráveis;
- Os recursos para medidas climáticas possam ser acessados fácil, eficiente e diretamente;
- Governos nacionais possam desenvolver planos eficazes e decidir como os financiamentos para medidas climáticas serão gastos; e
- As mulheres e outros grupos vulneráveis possam opinar em relação a como os recursos serão gastos por meio de sua participação em nível nacional e da representação da sociedade civil em instituições globais.

Se os países ricos cumprirem a promessa que fizeram em Copenhague de disponibilizar US$ 100 bilhões por ano em financiamentos climáticos, a escala do fluxo de recursos do Norte para o Sul aumentará dez vezes até 2020 em relação ao fluxo atual de US$ 10 bilhões por ano.[2] Essa é a mesma ordem de grandeza das transferências anuais para fins de ajuda humanitária, que totalizam cerca de US$ 120 bilhões.[3]

As desigualdades que caracterizam as mudanças climáticas induzidas pelo homem essencialmente exigem um sistema de financiamentos que tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento reconheçam como legítimo. O sistema adotado para administrar e desembolsar somas elevadas e vitais para financiamentos climáticos deve ser representativo, equitativo, acessível, sujeito a prestação de contas, transparente e eficiente. Isso é vital para podermos consolidar a visão de financiar medidas de adaptação e mitigação eficazmente e na escala necessária para proteger e melhorar a vida de milhões de pessoas em situação de pobreza. Isso levará tempo, mas os passos fundamentais a serem dados em Cancún devem claramente manter essa meta em vista.

Essas decisões devem definir como os financiamentos climáticos serão administrados por muitas gerações à frente. Se bem administrados – beneficiando as pessoas certas, nos lugares certos, na hora certa e de uma maneira correta –, esses recursos podem fazer uma enorme diferença. O que está em jogo é até que ponto recursos escassos serão gastos eficazmente e vidas serão salvas; ou até que ponto vidas e meios de vida serão destruídos pelos efeitos de mudanças climáticas.

2 É hora de romper com o passado

Corrigindo duas injustiças

Os atuais fluxos de financiamentos para medidas de adaptação para países vulneráveis, os mais atingidos por mudanças climáticas e menos capazes de superar seus efeitos, estão muito aquém do necessário. Consequentemente, países em desenvolvimento vulneráveis são injustiçados tanto pelos impactos dessas mudanças como pelas respostas inadequadas dos países mais responsáveis por provocá-las.

A ampla maioria dos financiamentos climáticos disponibilizados até o presente momento enfocou medidas de mitigação e foi canalizada principalmente para um subconjunto de grandes economias emergentes. Os que mais precisam desses financiamentos estão sendo deixados de lado.

- Estima-se que, dos principais fundos públicos destinados à mudanças climáticas, apenas 7,45 por cento dos desembolsos foram destinados a adaptação; 83,19 por cento para mitigação; 4,86 por cento para atividades de mitigação relacionadas a REDD; e 4,5 por cento em aplicações múltiplas (outubro 2010, climatefundsupdate.org).4 O que se observa inicialmente é que o quadro atual de falta de atenção a medidas de adaptação deve permanecer inalterado para o Fast Start Finaning (financiamento climático rápido).5
- Nos últimos anos, enquanto os 49 países mais pobres do mundo receberam um oitavo dos financiamentos climáticos disponibilizados pelo Fundo para o Meio Ambiente Mundial (GEF), um terço dos financiamentos do GEF foi canalizado para três países (China, Índia e Brasil).6
- Apenas US$ 220 milhões foram efetivamente prometidos para financiar planos de adaptação (conhecidos como NAPA) em países menos desenvolvidos, soma que representa apenas uma fração dos custos estimados totais de US$ 2 bilhões.[7]

É necessário corrigir o desequilíbrio observado nos fluxos de financiamentos para medidas de adaptação para evitar os piores impactos climáticos e garantir que os países mais vulneráveis recebam a assistência que merecem.

O que precisa mudar?

Fundos demais, recursos de menos

Até o presente momento, o cenário dos financiamentos climáticos tem-se caracterizado por um emaranhado confuso de fontes, canais, instituições e mecanismos de governança e por um histórico de promessas não cumpridas e demandas não satisfeitas.8

Há cerca de 20 fundos dedicados ao clima atualmente, bem como um número considerável de fundos não exclusivamente dedicados que financiam medidas de adaptação.9 Dentro desse emaranhado, há muita duplicação. Para os países em desenvolvimento, essa proliferação de fundos mina a eficácia dos financiamentos e reduz o volume do apoio que recebem.10 Ela aumenta o ônus dos custos de transação para países cuja capacidade de acessar fundos é frequentemente limitada, além de reduzir sua capacidade de administrar recursos estrategicamente.

Os fluxos de financiamentos devem ser eficazes na maior medida possível. O que se observa é a falta de um Fundo Global para o Clima que possa constituir uma fonte, ou 'balcão' único, e ser uma âncora para financiamentos climáticos em todo o mundo, reduzindo a complexidade e garantindo um equilíbrio adequado entre medidas de adaptação e mitigação e entre países.

De dominada por doadores a dirigida pelos próprios países

A governança dos financiamentos para medidas climáticas tem espelhado amplamente a tradicional dinâmica doador-beneficiário dos mecanismos de ajuda. Os países em desenvolvimento são pouco representados nos processos decisórios da maioria dos fundos, nos quais doadores e instituições como o Banco Mundial (do qual os países desenvolvidos são grandes acionistas) têm um peso e uma influência excessivos. A proliferação de fundos (verticais) para objetivos distintos também minou as prioridades dos governos beneficiários, bem como a prática institucional multilateral de vincular financiamentos a pesadas condicionalidades.[11] O resultado é que as prioridades de financiamento têm sido principalmente ditadas pelos doadores e refletido suas preferências.

Embora os financiamentos climáticos não constituam ajuda humanitária, eles devem basear-se no espírito e nas metas das reformas atuais e futuras do sistema internacional de ajuda humanitária.[12] O controle que deve ser exercido pelos próprios países, como previsto na Declaração de Paris e na Agenda de Accra, é crucial para que os governos possam satisfazer suas necessidades singulares.[13] A definição de prioridades no nível global, seja por meio de fundos para fins específicos ou de estruturas de governança que não garantem aos países em desenvolvimento um nível adequado de participação e influência, mina a capacidade e o senso de responsabilidade desses países de agir de acordo com suas prioridades e circunstâncias nacionais.14

O controle dos próprios países exige que governos nacionais e sociedades civis tenham uma representação e participação efetivas em processos decisórios globais. No entanto, mais poder acarreta mais responsabilidades. Os países em desenvolvimento devem prestar contas por seus atos perante seus cidadãos e outras partes interessadas, garantindo que a sociedade civil tenha oportunidades adequadas de participar do planejamento, implementação e monitoramento de fluxos financeiros.

Investir nas mulheres

As mudanças climáticas e as respostas de mitigação e adaptação afetam mulheres e homens de maneiras diferentes. Em que pese esse fato, no entanto, as instituições atualmente responsáveis por financiamentos climáticos ignoram questões de gênero quase que completamente.

Consideremos agricultura. As mulheres são responsáveis pela maior parte da produção de alimentos em muitos países em desenvolvimento, mas o seu acesso a mercados, à terra e a crédito é, tipicamente, limitado.[15] Essa falta de acesso as expõe a uma dupla desvantagem: elas são mais dependentes dos recursos naturais mais ameaçados pelas mudanças climáticas, mas suas estratégias para fazer frente a elas são limitadas. Por essa razão, se não puderem contar com uma ajuda adequada, as mudanças climáticas as afetarão desproporcionalmente.

Para que possa ser eficaz, no entanto, a assistência de que precisam deve levar em consideração os desequilíbrios de poder que tornam as mulheres mais vulneráveis. As mulheres constituem a maioria das pessoas afetadas pela pobreza no meio rural e são elas que, frequentemente, produzem a maior parte dos alimentos. Políticas de adaptação e mitigação que não consideram questões de gênero serão, na melhor das hipóteses, ineficientes e, na pior, exacerbarão a pobreza e a insegurança alimentar.

Satisfazer as necessidades das mulheres deve ser um dos objetivos fundamentais de qualquer resposta. Além de mais vulneráveis - como as principais produtoras de alimentos e administradoras de recursos naturais e familiares -, elas frequentemente também estão na primeira linha de defesa e melhor posicionadas para maximizar resultados que beneficiam pessoas afetadas pela pobreza. Os mecanismos de financiamento e o novo Fundo devem incluir disposições que garantam poder decisório às mulheres no que se refere a como financiamentos, particularmente para medidas de adaptação, serão administrados, alocados, monitorados e avaliados em nível global e nacional.

A política dos financiamentos climáticos

Os elementos políticos que caracterizam as negociações sobre a governança dos financiamentos para medidas climáticas são claros: os países em desenvolvimento desejam que os financiamentos para medidas climáticas não sejam usados para outros fins nem considerados como ajuda humanitária, que eles sejam regidos pela Convenção do Clima da ONU, que uma maior prioridade seja atribuída a medidas de adaptação, que os fluxos dos financiamentos não tenham

condicionalidades atreladas e que a escala, previsibilidade e adicionalidade dos compromissos financeiros sejam estreitamente monitoradas. Os países desenvolvidos estão mais preocupados em receber alguma coisa em troca de quaisquer contribuições que ofereçam para esses financiamentos e também com as implicações das transferências para a competitividade econômica, com os custos de transação associados à criação de novas instituições e com o monitoramento do desempenho das iniciativas financiadas.[16]

É fácil compreender as motivações que geram essas posturas, mas é difícil conciliá-las com os avanços necessários. Negociações avançam quando as partes envolvidas se dispõem a superar posturas inflexíveis e desenvolvem consensos em torno de interesses compartilhados. Todos os países compartilham interesses em torno das prioridades a serem atribuídas à governança do Fundo Global para o Clima no que diz respeito à sua escala, eficácia e legitimidade. A dinâmica política das negociações só mudará uma vez que esse propósito comum seja mais amplamente compreendido e aceito.

É perfeitamente possível chegar-se a um acordo sobre um novo Fundo em Cancún, mas é crucial que os países ricos, em particular, não o tornem refém de decisões em outras áreas das negociações. Um novo Fundo Global para o Clima não constitui uma concessão ou brinde para os países em desenvolvimento: ele acarretará, inevitavelmente, uma série de concessões negociadas por sua própria natureza. Além disso, ele é urgentemente necessário e um elemento fundamental de qualquer acordo global. Tratar o novo Fundo como moeda de barganha só levará a um impasse.

3 Uma nova geração de financiamentos climáticos

Os canais existentes, que envolvem fundos de bancos multilaterais de desenvolvimento, das Nações Unidas, fundos promovidos por governos e outras fontes, não oferecem uma base sólida para a ampliação dos financiamentos para medidas climáticas na escala necessária e não devem ser um ponto de partida.[17] Como muitas outras pessoas e organizações, a Oxfam deseja ver um novo Fundo Global para o Clima estabelecido no âmbito do regime internacional para mudanças climáticas. Ela deseja, também, que esse novo Fundo seja capaz de satisfazer as necessidades de financiamento dos países em desenvolvimento na escala necessária e que governos e sociedades civis o considerem legítimo em seus processos decisórios em torno da distribuição global de recursos para o clima.

Princípios norteadores

As seguintes características devem ser as prioridades norteadoras do mecanismo financeiro e do projeto de um novo Fundo:

- Escala: O sistema de financiamentos climáticos deve, como um todo, ser capaz de administrar fluxos anuais de centenas de bilhões de dólares e a vasta maioria dos financiamentos públicos deve ser disponibilizada por meio do novo Fundo;18
- Legitimidade: A equidade e a justiça na governança do Fundo são cruciais e baseiam-se na necessidade de prestação de contas junto à Conferência das Partes (COP) (na qual todos os países podem expressar suas opiniões); normas de transparência devem ser adotadas; deve haver uma representação equitativa dos países nos órgãos de governança; os países devem exercer controle sobre o Fundo; e as necessidades, prioridades e poder decisório das comunidades afetadas devem ser satisfeitos e apoiados levando-se em consideração questões de gênero;
- Eficácia: No nível internacional, a eficácia reside no acesso a financiamentos disponibilizados a países em desenvolvimento com necessidades identificadas e na simplicidade e eficiência desses mecanismos.

Componentes do sistema de governança

Um sistema global eficaz de financiamentos climáticos exige funções de governança em duas áreas separadas, embora relacionadas. Essas áreas são as seguintes:

- Área global: Todos os fluxos globais de financiamentos para medidas climáticas, incluindo transferências dos setores privado e público, bem como fluxos fora dos canais da UNFCCC, como recursos disponibilizados por meio de programas bilaterais e instituições financeiras internacionais;

- Áreas especificamente relacionadas à UNFCCC: Transferências públicas canalizadas por meio de um novo Fundo Global para o Clima estabelecido no âmbito da UNFCCC; e, dentro delas, instâncias de financiamentos temáticos por meio das quais os recursos sejam distribuídos para os países.

(O Anexo I apresenta um quadro geral dessas funções)

Órgão supervisor global: função do Conselho de Administração Financeira

Para garantir financiamentos suficientes, equitativos e acessíveis para todos os países, será necessário estabelecer um Conselho de Administração Financeira ou órgão semelhante. Atuando sob a autoridade da COP, esse conselho supervisionaria os fluxos globais de financiamentos, incluindo o novo Fundo Global para o Clima e outras entidades operacionais do mecanismo financeiro, financiamentos do setor privado e fluxos fora dos canais da UNFCCC.[19] Ele garantiria, ao longo do tempo, a existência de recursos suficientes, sua distribuição adequada e a existência de mecanismos eficazes de monitoramento para garantir a consecução dessas duas metas. Embora a supervisão final caiba à COP, ela só se reúne uma vez por ano e, portanto, não tem condições de manter uma supervisão eficaz de todas as atividades envolvidas no processo.

Equilíbrio e reavaliação de necessidades de financiamento

Um dos principais objetivos do novo órgão seria o de atuar como um mecanismo equilibrador para ajudar a garantir que determinados países ou áreas temáticas não fiquem privados de recursos, como está ocorrendo atualmente com toda a certeza. Suas atribuições consistiriam, principalmente, em emitir recomendações à COP sobre alocações para o novo Fundo Global para o Clima com base em avaliações dos fluxos gerais dos financiamentos (veja a seção sobre pré-alocação abaixo) – permitindo, efetivamente, que a COP use o Fundo como um mecanismo reequilibrador, com vistas a garantir a correta alocação de financiamentos em nível global para todos os países e temas.

Esse órgão também avaliaria periodicamente a adequabilidade de compromissos financeiros gerais à luz dos melhores dados científicos e estimativas financeiras relacionadas ao clima disponíveis, do nível alcançado de reduções de emissões, da adaptação exigida e das necessidades dos países em desenvolvimento.[20]

Apoio financeiro à medição, prestação de contas e verificação (MRV)

O órgão deve desempenhar um papel central no monitoramento e na elaboração de relatórios sobre a observância de compromissos

relacionados a financiamentos para medidas climáticas no âmbito da UNFCCC. Essa função incluiria a recomendação de normas para uma medição, prestação de contas e verificação (MRV) rigorosas, robustas e transparentes de financiamentos climáticos e a manutenção de um registro de contribuições que possam ser contabilizadas à luz dos compromissos legalmente vinculantes de disponibilizar financiamentos assumidos por diferentes países. Um mandato de MRV deve incluir, explicitamente, um mecanismo de prestação de contas à luz de uma linha de referência comum justa para adicionalidades, na qual os financiamentos climáticos não devem ser computados como AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento) e não devem, portanto, contribuir para a consecução da meta estabelecida para os países desenvolvidos de disponibilizar 0,7por cento da Renda Nacional Bruta (RNB) em ajuda humanitária estrangeira. Normas comuns para a contabilização de empréstimos concessionais também serão necessárias, entre as quais uma norma que preveja que apenas o elemento de assistência financeira de qualquer empréstimo seja contabilizado.[21]

Estabelecimento de normas internacionalmente acordadas para financiamentos climáticos

Esse órgão seria responsável por estabelecer normas internacionalmente acordadas para o que deve ser contabilizado como financiamentos para medidas climáticas à luz das obrigações previstas na UNFCCC e para a supervisão do cumprimento dessas obrigações.[22] Quaisquer recursos que não satisfaçam essas normas – sejam eles provenientes de fluxos bilaterais ou multilaterais de financiamentos públicos – não devem ser contabilizados como financiamentos climáticos. Um painel de arbitragem independente deve ser estabelecido para investigar reclamações e descontentamentos com a falta de observância dessas normas.[23]

(O Anexo I apresenta um quadro das funções do Conselho de Administração Financeira e de como elas se relacionam com o Fundo Global para o Clima.)

Um novo Fundo Global para o Clima

Um novo Fundo Global para o Clima deve ser estabelecido em Cancún (COP 16) no âmbito da UNFCCC para gerir a grande maioria dos financiamentos climáticos de longo prazo a partir de 2013.

Preocupações em torno do acréscimo de outra instituição à longa lista de fundos existentes são compreensíveis, mas também facilmente esclarecíveis.[24] Em primeiro lugar, pode-se estabelecer um teto para os custos fixos e administrativos do novo Fundo com base nos custos médios dos fundos climáticos existentes. Em segundo lugar, medidas para garantir o acesso direto dos países em desenvolvimento ao fundo podem também ajudar a limitar custos administrativos intermediários – ou pelo menos garantir que eles sejam controlados pelos países em desenvolvimento e gastos neles.

Em terceiro lugar, o atual emaranhado de canais precisa ser enxugado e assumir a forma de um sistema de financiamento mais integrado para reduzir os custos de transação e garantir que os recursos sejam alocados de maneira mais eficiente e eficaz. Com o passar do tempo, será necessário racionalizar os fundos existentes e transformar o novo Fundo Global para o Clima em um 'balcão único'. Novos mecanismos devem substituir os existentes quando o novo Fundo entrar em operação e puder se comprovar que ele preserva ou promove a legitimidade e a eficácia da oferta de financiamentos climáticos.[25]

Pré-alocação de fluxos de financiamentos

Uma pré-alocação específica de financiamentos multilaterais é necessária para garantir que o novo Fundo Global para o Clima seja fortalecido por contribuições financeiras previsíveis e sustentáveis na escala necessária. Esse fato é reconhecido pela União Européia, que tem expressado preocupações com a necessidade de se evitar que o Fundo seja uma 'concha vazia' – assumir um compromisso com financiamentos garantidos seria a melhor maneira de a UE evitar essa possibilidade. Para assegurar que as pessoas que estão sofrendo impactos de mudanças climáticas recebam o apoio que merecem é necessário, também, pré-alocar financiamentos dentro do Fundo para medidas de adaptação e países vulneráveis.

Pré-alocação para o novo Fundo Global para o Clima

- Pelo menos 50 por cento dos financiamentos públicos devem ser canalizados por meio do novo Fundo.26
- Além disso, todas as receitas oriundas de quaisquer instrumentos internacionais novos e inovadores estabelecidos para garantir recursos para medidas climáticas devem ser canalizadas por meio do novo Fundo.[27]

Pré-alocação para medidas de adaptação

- Pelo menos 50 por cento dos recursos contabilizados à luz dos compromissos previstos na UNFCCC devem ser dedicados a medidas de adaptação.28
- Pelo menos 50 por cento dos recursos canalizados por meio do novo Fundo devem ser alocados para medidas de adaptação em países em desenvolvimento vulneráveis. Pode ser necessário rever essa proporção em função de recomendações emitidas pelo Conselho de Administração Financeira, que se basearão na sua avaliação de fluxos financeiros gerais e do equilíbrio entre medidas de mitigação e adaptação.
- Financiamentos completos para medidas de adaptação devem ser garantidos para grupos particularmente vulneráveis: países menos desenvolvidos (PMD), países africanos, pequenos Estados insulares e outros países vulneráveis, segundo as determinações do Conselho Diretor Temático do Fundo para Medidas de Adaptação.

Governança do novo Fundo

A governança do novo Fundo deve ser exercida pelos seguintes órgãos:

- Um **Conselho Diretor Central do Fundo**, responsável pela alocação de financiamentos entre áreas temáticas (por exemplo, entre medidas de mitigação, de adaptação e REDD), pela supervisão dos Conselhos Diretores Temáticos de Financiamentos e por elaborar relatórios para a COP e recomendar e estabelecer normas e modalidades de financiamento;
- Conselhos Diretores Temáticos do Fundo separados, com poder decisório para desembolsar financiamentos para países, desenvolver prioridades e políticas estratégicas e identificar países prioritários.

(O Anexo I apresenta para um quadro detalhado das funções desses Conselhos Diretores e sua relação com o Conselho de Administração Financeira.)

Conselho Diretor Central do Fundo

Deve haver um órgão geral responsável pela alherlocação de recursos para contrabalançar o ímpeto dos países de só esco instâncias específicas de financiamento, o que pode gerar desequilíbrios entre os financiamentos. Uma das responsabilidades básicas do Conselho Diretor do Fundo deve ser a de alocar recursos disponíveis entre Conselhos Diretores Temáticos do Fundo para medidas de adaptação e mitigação e identificar prioridades nos países, com vistas a reverter desequilíbrios globais. Essas alocações devem ser determinadas pela COP com base nas recomendações do Conselho de Administração Financeira, cuja função é monitorar fluxos globais de financiamentos.

Conselhos Diretores Temáticos do Fundo

Instâncias específicas de financiamentos, com seus conselhos diretores temáticos próprios, permitirão uma especialização técnica e uma acomodação mais fácil de estratégias e objetivos distintos entre diferentes áreas temáticas.

Devido à escala dos financiamentoss climáticos prevista para o novo Fundo – de pelo menos US$ 100 bilhões por ano – seria muito difícil imaginar que um único conselho diretor teria condições de tomar todas as decisões sobre financiamentos eficazmente. Uma configuração com um único conselho diretor seria excepcional, considerando que outros fundos de ajuda humanitária multilateral existentes são menores ou têm diretorias de financiamento separadas para diferentes áreas temáticas.29

Para evitar problemas relacionados a financiamentos fragmentados, o Conselho Diretor Central do Fundo deve garantir sinergias entre medidas de adaptação e mitigação, bem como um planejamento de desenvolvimento e uma alocação de financiamentos mais amplos. Será também necessário prestar uma assessoria técnica transversal e apoio conjunto a todos os Conselhos Diretores Temáticos, bem como tomar medidas para garantir, simultaneamente, que os países acessem recursos de uma maneira que permita uma implementação integrada em âmbito nacional.

O Fundo de Adaptação existente deve ser designado como uma janela de financiamento especificamente dedicada a medidas de adaptação do novo Fundo tão logo isso seja possível, mantendo-se as facetas mais importantes do fundo.[30] Após anos de providências para o seu estabelecimento, esse fundo finalmente está operacional e deve ser fortalecido e aproveitado.

Relação com a COP

Para garantir o aspecto da legitimidade, é essencial que a governança do mecanismo financeiro e de todos os seus componentes fique, em última análise, sob a orientação da COP e preste contas a ela plenamente, com vistas a garantir que todos os países – principalmente os mais pobres e vulneráveis – participem dos seus processos decisórios em bases justas. Na prática, e a despeito da relutância dos Estados Unidos e da União Europeia, isso significa que a COP deve ter poderes para aprovar os representantes dos diversos órgãos de governança. Uma vez que atuará como uma extensão da COP, o Conselho de Administração Financeira deve estar sujeito à sua autoridade.

Representação na estrutura de governança

A representação de países em desenvolvimento e de grupos vulneráveis nos conselhos diretores e comissões de instituições de governança é um elemento-chave para garantir que um peso maior seja atribuído às suas necessidades e prioridades. O Conselho Diretor do Fundo de Adaptação representa o estado da arte nesse sentido e deve ser usado como o limiar mínimo para a governança de qualquer fundo novo.

Alcance regional e países relevantes

Como ocorre no Fundo de Adaptação existente, os membros dos órgãos de governança devem representar cada um dos grupos regionais da ONU em bases iguais e incluir, também, representantes de grupos de países particularmente vulneráveis.[31] Além disso, os órgãos responsáveis pela gestão de instâncias específicas de financiamento devem incluir representantes de países-interessados específicos para áreas temáticas relevantes (por exemplo, de países em desenvolvimento mais vulneráveis para medidas de adaptação).

Igualdade de gênero

Toda a estrutura de governança do mecanismo financeiro deve refletir princípios de igualdade de gênero, inclusive a aspiração de uma representação igualitária de gênero em suas diretorias e comissões, e entre seus diretores graduados e gerentes de projetos. As descrições de funções ou termos de referência devem especificar a importância de se compreender e articular questões relacionadas ao desenvolvimento e aos impactos das mudanças climáticas com uma perspectiva de gênero. Não deve ser difícil para os países concordarem com essa necessidade; no entanto, embora apregoe a igualdade de gêneros como um valor comum e tenha lançado recentemente uma nova estratégia que a prioriza em cargos de direção, a UE ainda perece desdenhar esse princípio.

Sociedade civil

Todos os conselhos diretores e órgãos decisórios estabelecidos para gerir financiamentos climáticos no âmbito global devem garantir o envolvimento de representantes da sociedade civil no seu planejamento e processos decisórios, disponibilizando os recursos necessários para esse fim. Esse envolvimento deve incluir o direito de solicitar a inclusão de itens na agenda, observar procedimentos, intervir em reuniões e recomendar especialistas para falar sobre itens constantes da agenda. Representantes da sociedade civil de todos os grupos de observadores reconhecidos da UNFCCC, inclusive organizações de mulheres, devem ser incluídos nesses mecanismos.

4 Como os países em desenvolvimento devem acessar financiamentos?

Os princípios subjacentes e os incentivos embutidos no mecanismo financeiro devem fortalecer instituições nacionais e empoderar governos de países em desenvolvimento como agentes de mudanças.[32]

Participação e accountability *em nível nacional*

Deve-se exigir que os países beneficiários estabeleçam ou melhorem seus processos nacionais para facilitar o controle da aplicação e monitoramento de financiamentos por partes interessadas nos próprios países. Esses processos devem ser plenamente participativos, inclusivos, transparentes e responsáveis e devem ser aplicados em todos os níveis entre as partes interessadas – garantindo a participação comunitária, local, regional e nacional – e em todos os estágios do processo: do planejamento à implementação e do monitoramento à aprendizagem.

A capacidade de alguns países em desenvolvimento de levar a cabo esses processos de uma maneira plenamente inclusiva pode ser minada pela falta de capacidade humana, institucional ou técnica. Esse fato não deve ser usado como uma desculpa para negar o acesso desses países a financiamentos. Os países precisarão de flexibilidade e apoio financeiro para estabelecer e executar esses processos. Desde o início, será necessário enfatizar a necessidade de se desenvolver a capacidade de Estados e sociedades civis de assumir suas funções, responsabilidades e mecanismos de prestação de contas.

Acesso direto

Respeitadas as normas de responsabilidade fiduciária, qualificação e governança no âmbito nacional (como estabelecido acima), os países beneficiários devem ter acesso aos recursos do novo Fundo diretamente, sem a necessidade de entidades intermediárias. Suas entidades executoras e financiadoras nacionais também devem ter acesso a fundos. Modalidades de financiamento de acesso direto devem ter preferência em relação a financiamentos concedidos por meio de instituições multilaterais de desenvolvimento como o Banco Mundial.

Planejamento integrado do desenvolvimento

No estágio de implementação, os financiamentos climáticos devem, sempre que possível, ser disponibilizados por meio de processos e instituições nacionais e subnacionais existentes. As políticas de adaptação e mitigação devem ser plenamente integradas a processos nacionais de desenvolvimento e redução da pobreza e transversalizadas por meio de ministérios em cada país.[33]

Resumo das recomendações

Para garantir recursos para medidas de adaptação em países vulneráveis:

- Pelo menos 50 por cento dos financiamentos públicos devem ser canalizados por meio do novo Fundo. Além disso, todas as receitas oriundas de quaisquer instrumentos internacionais novos e inovadores estabelecidos para garantir recursos para medidas climáticas devem ser canalizadas por meio do novo Fundo.
- Pelo menos 50 por cento dos recursos contabilizados à luz dos compromissos previstos na UNFCCC devem ser dedicados a medidas de adaptação. Desse total, pelo menos 50 por cento dos recursos canalizados por meio do novo Fundo devem ser alocados para financiar medidas de adaptação.

Para garantir financiamentos equitativos e acessíveis para todos os países:

- Um Conselho de Administração Financeira deve ser estabelecido para garantir que medidas de adaptação e países vulneráveis recebam os financiamentos necessários; para desempenhar um papel central em termos da MRV do apoio financeiro; e para supervisionar normas internacionalmente acordadas para o que deve ser contabilizado como financiamento climáticos à luz das obrigações internacionais.

Para garantir o estabelecimento de um órgão global central que oriente como os financiamentos climáticos serão geridos:

- Um novo Fundo Global para o Clima deve ser estabelecido na COP 16 em Cancún como um 'balcão único' para financiamentos climáticos.
- A estrutura de governança do novo Fundo deve incluir Conselhos Diretores Temáticos separados, entre os quais um conselho diretor para medidas de adaptação responsável pelo desembolso de financiamentos para os países. O Fundo de Adaptação deve ser designado como uma instância de financiamentos especificamente dedicado a medidas de adaptação.

Para garantir que os países em desenvolvimento e grupos vulneráveis sejam adequadamente representados em processos decisórios:

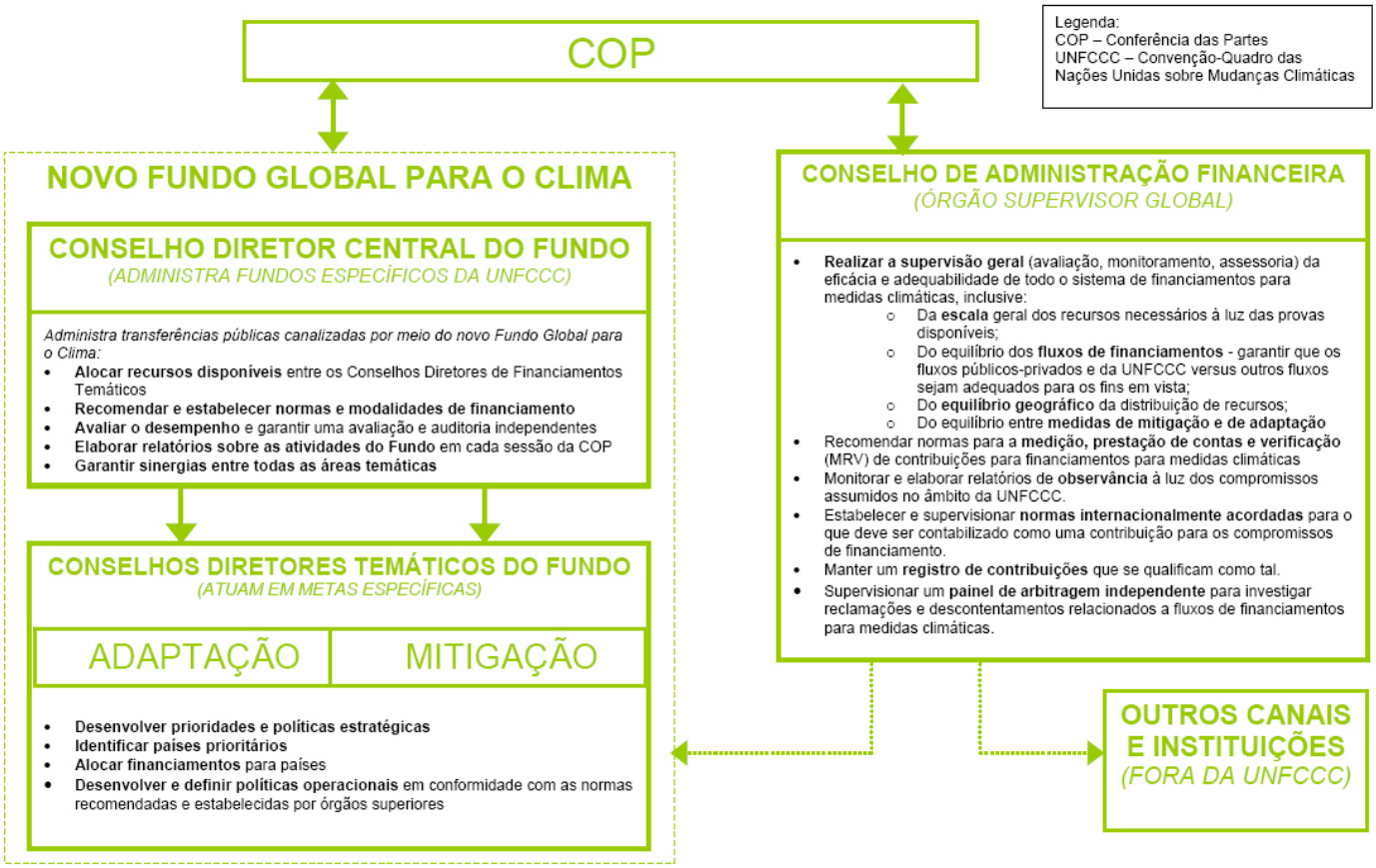
- Toda a estrutura de governança do mecanismo financeiro deve refletir princípios de igualdade de gênero, inclusive a aspiração de uma representação igualitária de gênero em suas diretorias e comissões.
- Os membros dos órgãos de governança devem representar cada um dos grupos regionais da ONU em bases iguais e incluir, também, representantes de grupos de países particularmente vulneráveis e da sociedade civil.

Para fortalecer o controle por parte dos países:

- Deve-se exigir que os países beneficiários estabeleçam processos decisórios nacionais inclusivos. Flexibilidade e apoio financeiro serão necessários para países carentes de capacidade humana, institucional ou técnica.
- Os países beneficiários devem ter acesso aos recursos do novo Fundo diretamente, sem a necessidade de entidades intermediárias. O acesso direto deve constituir a modalidade preferencial.

Anexo 1

Figura A: Quadro das funções do Conselho de Administração Financeira, do Conselho Diretor Central e dos Conselhos Diretores Temáticos do Fundo e sua relação com a COP.



Notas

[1] Em muitas sociedades, as mulheres oferecem a maior parte da mão-de-obra necessária para produzir culturas alimentares. Banco Mundial (2009) *Gender in Agriculture Sourcebook*, pág. 15.

[2] No total, US$ 30 bilhões em Financiamentos Rápidos (*Fast Start Finance*) foram prometidos no Acordo de Copenhague entre 2010 e 2012.

[3] HHttp://www.oecd.org/dataoecd/17/39/44285701.gif

[4] ODI e Heinrich Böll Stiftung, ClimateFundsUpdate.org (2010) Hhttp://www.climatefundsupdate.org/graphs-statistics/areas-of-focusH (acessado em 4 de outubro de 2010). Essa estimativa reflete todos os desembolsos relatados até a confecção dessa nota (incluindo projetos e desembolsos administrativos por fundo) de todos os principais fundos climáticos (como os listados em: Hhttp://www.climatefundsupdate.org/listingH) canalizados por meio dos principais bancos de desenvolvimento multilaterais, ONU e fundos promovidos por governos. No momento de confecção desta nota, o total de fundos desembolsados foi estimado em US$7,16 bilhões, dos quais US$5,32 tinham como origem a Iniciativa Hatoyama. O Fundo Global para Eficiência Energética e Energias Alternativas (GEEREF) não foi incluído no cálculo porque os dados de desembolso não estavam disponíveis. Em relação a Iniciativa Hatoyama, os desembolsos detalhados por área de aplicação não são conhecidos. Por isso, o valor foi extrapolado tendo como base o percentual já alocado pelos fundos da Iniciativa Hatoyama (93% para mitigação, 3% para REDD e 4% para adaptação).

[5] Veja, por exemplo, o relatório interino do *Fast Start Finance* para a UE de junho de 2010, que afirma que 19 estados membros da União Européia e a Comissão Europeia – que naquele momento representavam 64% dos compromissos confirmados da UE para 2010 – só alocaram 63% para medidas de mitigação e 37% para medidas de adaptação até o presente momento.

[6] Análise da Oxfam de dados do Fundo para o meio ambiente mundiall (GEF) sobre financiamentos para medidas climáticas por meio dos Fundos Fiduciários do GEF, do Fundo dos Países Menos Desenvolvidos e do Fundo Especial para Mudanças Climáticas (*Special Climate Change Facility*), todos administrados pelo GEF, entre 1991 e 2010. Os 49 países menos desenvolvidos só receberam menos de US$ 450 milhões em doações para projetos de um total de quase US$ 3.520 milhões, enquanto a China, a Índia e o Brasil receberam cerca de US$ 1.169 milhões entre eles.

[7] Programas Nacionais de Ações de Adaptação (NAPA). Quarenta e quatro NAPA já foram propostos, envolvendo custos totais de aproximadamente US$ 2 bilhões, mas somente US$ 220 milhões foram efetivamente prometidos (desde maio de 2010). Isso ocorreu a despeito do compromisso assumido no momento em que o Fundo dos PMD foi estabelecido, em 2001, de que os NAPA seriam "plenamente financiados". As quantias prometidas podem ser encontradas aqui: http://www.climatefundsupdate.org/listing/least-developed-countries-fund. Os custos dos 44 NAPA propostos até agora podem ser encontrados aqui: Hhttp://unfccc.int/cooperation_support/least_developed_countries_portal/napa_priorities_database/items/4583.php

[8] O grande número de fundos não tem se traduzido em um grande volume de financiamentos. Muitos fundos têm sido extremamente subfinanciados e a alocação e o desembolso de recursos têm sido lentos e imprevisíveis. Veja Arunabha Ghosh (2010) *Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing* (outubro de 2010).

[9] Veja os 22 registros listados aqui, por exemplo (há muitos programas bilaterais a serem acrescentados a esse número): Hhttp://www.climatefundsupdate.org/listingH. A UNFCCC listas 24 opções de financiamento disponíveis para medidas de adaptação (accessado em setembro de 2010): http://unfccc.int/adaptation/implementing_adaptation/adaptation_funding_interface/items/4638.php

[10] W. Greene (2004), *Aid Fragmentation and Proliferation: Can Donors Improve the Delivery of Climate Finance?*, IDS Bulletin, 35: págs. 66–75.

[11] Por exemplo, uma questão importante é a capacidade dos países de acessar doações para adaptações climáticas sem vinculações com co-financiamentos (na forma de empréstimos, por exemplo): "embora os financiamentos disponibilizados por meio do GEF não sejam formalmente condicionais, os requisitos impostos para a concessão desses financiamentos incluem mecanismos complicados de elaboração e apresentação de relatórios e critérios de co-financiamento.... O LDCF (Fundo dos Países Menos Desenvolvidos) e o SCCF (Fundo Especial para Mudanças Climáticas) só cobrirão os custos de necessidades adicionais de adaptação [...] enquanto os custos associados a atividades básicas de fomento (que seriam desenvolvidas mesmo na ausência de mudanças climáticas) precisam ser apoiados por co-financiadores". Mayers e Huq (2008), *Supporting Adaptation to Climate Change: What role for Official Development Assistance?,* http://www.iied.org

[12] Os financiamentos para medidas climáticas não são ajuda humanitária: eles constituem um direito de cidadãos e países menos desenvolvidos vulneráveis a apoio financeiro para fazer frente aos impactos de mudanças climáticas e se desenvolver em um mundo limitado em carbono. Embora o controle dos países seja um elemento das melhores práticas no campo da ajuda humanitária, ele constitui um princípio fundamental para os financiamentos para medidas climáticas que dá base às obrigações de financiamento da maioria dos países desenvolvidos no âmbito da UNFCCC.

[13] O controle dos países, definido como o grau de influência que governos beneficiários exercem sobre a formulação e implementação de políticas, foi consagrado tanto na Declaração de Paris como na Agenda de Ação de Accra. Hhttp://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.htmlH

[14] Ela também torna extremamente difícil integrar a implementação de ações por meio de processos nacionais de desenvolvimento.

[15] Em muitas sociedades, as mulheres oferecem a maior parte da mão-de-obra necessária para produzir culturas alimentares. Banco Mundial (2009), *Gender in Agriculture Sourcebook*, pág. 15.

[16] Esse resumo não constitui, necessariamente, uma simplificação excessiva das posições dos países desenvolvidos em relação às dos países em desenvolvimento como grupos. Pequenos Estados insulares em desenvolvimento e países menos desenvolvidos têm expressado uma preocupação maior com o acesso prioritário a financiamentos para medidas de adaptação do que muitas economias emergentes. Como muitos países desenvolvidos, alguns países em desenvolvimento estão preocupados com o acréscimo desnecessário de mais elementos à burocracia multilateral. Ainda assim, expressões atuais de cada uma dessas posições podem ser encontradas nas comunicações oficiais e particulares de atores essenciais envolvidos nas negociações climáticas. Por exemplo, sobre a posição de que "nada deve ser de graça', ao descrever a visita do Enviado Especial dos Estados Unidos para Mudanças Climáticas, Todd Stern, ao Chile, Equador e Peru em julho de 2010, uma fonte bem informada afirmou que "a mensagem é clara: sem MRV [para medidas de mitigação], não haverá financiamentos". Para uma discussão mais completa dessas posições e interesses, veja Arunabha Ghosh (2010), *Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing*, Relatório de Pesquisa da Oxfam, outubro de 2010.

[17] Veja Arunabha Ghosh (2010) Harnessing the Power Shift: Governance Options for International Climate Financing, outubro de 2010, que esclarece por que os canais existentes não oferecem uma base sólida para se ampliar a escala de financiamentos no futuro, em grande medida porque eles são considerados ilegítimos pelos países em desenvolvimento.

[18] Os países desenvolvidos prometeram disponibilizar US$ 100 bilhões em financiamentos públicos e privados por ano até 2020 no Acordo de Copenhague. A Oxfam estima que US$ 200 bilhões por ano em financiamentos públicos corresponderiam ao nível efetivo das necessidades. Veja Oxfam (2010) Financiamento do Clima Pós-Copenhague: as perguntas de US$ 100 bilhões, maio de 2010. A parcela para medidas de mitigação desse valor deve alavancar um volume combinado considerável de financiamentos privados.

[19] Como recursos disponibilizados por meio de canais e instituições financeiras internacionais bilaterais.

[20] É importante que a avaliação de necessidades financeiras não seja politizada, o que significa que o Conselho de Administração Financeira precisará contar com uma assessoria e análises independentes para desempenhar essa função eficazmente.

[21] Os países desenvolvidos só devem receber crédito no âmbito da UNFCCC pelo elemento de assistência financeira de qualquer empréstimo concessional.

[22] As normas devem prever: a adicionalidade de financiamentos (os financiamentos para medidas climáticas não devem ser contabilizados como AOD (Ajuda Oficial ao Desenvolvimento) e devem, portanto, ser novos e adicionais aos compromissos de disponibilizar 0,7 por cento da RNB); se financiamentos são alocados e desembolsados com base em princípios de governança equilibrados; salvaguardas sociais e ambientais; o uso inadequado de empréstimos; e se a participação democrática, a transparência e a *accountability* são apoiadas em nível nacional.

[23] Como exemplos de mecanismos desse tipo, podemos citar o procedimento para reclamações junto ao Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Alimentação e ao Painel de Inspeção do Banco Mundial, que vem considerando, cada vez mais, acusações de violações de salvaguardas ambientais e sociais.

[24] Em última análise, não será possível aumentar, em larga escala, os financiamentos para medidas climáticas necessários sem aumentar também os custos administrativos e fixos resultantes desse aumento. Esforços para promover a eficácia, a eficiência e a coerência das políticas e reduzir a fragmentação ainda são importantes. Na verdade, esses esforços se tornaram uma prática padrão: todas as principais agências multilaterais de ajuda humanitária adotaram programas de reforma específicos para promover melhorias nessas áreas. Veja OCDE (2010), *2010 DAC Report on Multilateral Aid*, DCD/DAC(2010)32/FINAL, , setembro de 2010, pág. 70.

[25] O Programa Piloto para a Resiliência Climática (PPCR) deve ser finalizado após a conclusão da primeira rodada sobre financiamentos para países específicos e as lições aprendidas com ele devem ser transferidas para o novo Fundo Global para o Clima. Isso está em sintonia com o disposto na cláusula de prescrição (*sunset clause*) que foi definida quando os fundos foram estabelecidos.

[26] Esse percentual abrange financiamentos públicos de contribuições avaliadas e contabilizadas como parte dos compromissos de financiamento assumidos no âmbito da UNFCCC. Veja Oxfam (2010), Financiamento do Clima Pós-Copenhague: as perguntas de US$ 100 bilhões, maio de 2010.

[27] Por exemplo, impostos, tributos ou taxas sobre transações financeiras, transportes ou comércio de emissões globais, que, como se espera, seriam contabilizados como fontes públicas de financiamentos. Combinados com pelo menos 50% de financiamentos públicos, eles permitiriam que, no total, a vasta maioria dos financiamentos fosse canalizada por meio do Fundo.

[28] Os financiamentos para medidas de adaptação devem ser financiamentos públicos na forma de doações e não de empréstimos.

[29] A Assistência ao Desenvolvimento Internacional (AOD) relatada ao Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE como contribuições para agências multilaterais totalizou apenas US$ 35 bilhões em 2008 e foi canalizada por meio de mais de 200 agências. Em nenhum caso, os fluxos canalizados por meio de uma única agência multilateral – e muito menos por meio de um fundo fiduciário ou janela de financiamento –

superam a marca de US$ 4 bilhões por ano. Veja OCDE (2010), *2010 DAC Report on Multilateral Aid*, DCD/DAC(2010)32/FINAL, setembro de 2010.

[30] Para tanto, é necessário garantir uma maioria de membros de países em desenvolvimento no seu conselho diretor e a opções de acesso direto nas suas modalidades de financiamento.

[31] Como Países Menos Desenvolvidos (PMD) e Pequenos Estados Insulares (PEI).

[32] Observa-se um sólido consenso atualmente de que "o modelo ideal de fundo climático garantirá recursos externos flexivelmente para apoiar intervenções intrinsecamente integradas e ancoradas na estratégia climática ou de desenvolvimento dos países". OCDE (2010), *2010 DAC Report on Multilateral Aid*, DCD/DAC(2010)32/FINAL, setembro de 2010, pág. 17.

[33] O potencial para o setor agrícola, por exemplo, se beneficiar com uma abordagem holística ao desenvolvimento sustentável, que incorpore medidas de adaptação e mitigação, é particularmente profundo. Oxfam (2009), *Beyond Aid*, setembro de 2009.

© Oxfam Internacional, outubro de 2010

Este documento informativo foi redigido por Tracy Carty. A Oxfam reconhece a assistência de Antonio Hill, Rob Bailey, David Waskow, Tim Gore, Jan Kowalzig, Kelly Dent, Nick Pialek, Kate Geary, Kirsty Hughes, Kalayaan Constantino e Shalimar Vitan na sua produção. Ele faz parte de uma série de documentos elaborados para informar o debate público sobre questões de desenvolvimento e política humanitária.

O texto pode ser usado gratuitamente em ações de *advocacy*, em campanhas e para fins educacionais e de pesquisa, desde que a fonte seja citada na íntegra. O titular dos direitos autorais solicita que todas essas utilizações sejam registradas para que seus impactos possam ser devidamente avaliados. Para cópias em quaisquer outras circunstâncias, reutilização em outras publicações ou para tradução ou adaptação, será necessário solicitar permissão e poderá ser cobrada uma taxa. E-mail: publish@oxfam.org.uk.

Para obter mais informações sobre as questões abordadas neste documento, envie um e-mail para advocacy@oxfaminternational.org..

As informações contidas nesta publicação estavam corretas no momento da sua impressão.

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-749-2 October 2010. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Oxfam

A Oxfam Internacional é uma confederação de quatorze organizações que trabalham juntas em 99 países para encontrar soluções duradouras para a pobreza e a injustiça: Oxfam América (www.oxfamamerica.org), Oxfam Austrália (www.oxfam.org.au), Oxfam na Bélgica (www.oxfamsol.be), Oxfam Canadá (www.oxfam.ca), Oxfam França (www.oxfamfrance.org), Oxfam Alemanha (www.oxfam.de), Oxfam GB (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org), Oxfam México (www.oxfammexico.org), Oxfam Nova Zelândia (www.oxfam.org.nzT), Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)

As seguintes organizações são atualmente membros observadores da Oxfam Internacional em processo de filiação plena:

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Japão (www.oxfam.jp)
Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Para obter mais informações, escreva para qualquer das organizações ou visite www.oxfam.org. E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org