

Aumentar o financiamento climático para a provisão de serviços sustentáveis de água e de saneamento nos países de rendimentos baixos

Esta informação política delinea as mudanças políticas urgentes necessárias para garantir que o financiamento climático é usado de modo catalítico, eficaz e para benefício de populações altamente vulneráveis que vivem sem acesso à água e ao saneamento. Foi planeada para os profissionais da água e do clima que operam a nível local, nacional e global.

Mudanças climáticas: uma ameaça e uma oportunidade para a água e o saneamento

A variabilidade climática e os eventos meteorológicos extremos, tais como as secas, as inundações e os ciclones, já apresentam riscos consideráveis para a provisão de serviços sustentáveis de água e de saneamento. E esses eventos meteorológicos tão extremos têm um impacto mais vasto e mais agudo na ausência de serviços robustos de água e de saneamento. As mudanças climáticas estão a aumentar estes riscos, assim como a introduzir novos desafios relacionados com a água, à medida que os níveis da água aumentam, os glaciares derretem, e as doenças transmitidas por vectores e pela água se espalham. Em resumo, as mudanças climáticas são mudanças hídricas e, num mundo cada vez mais volátil e com maior insegurança hídrica, as comunidades vulneráveis ao clima necessitam de acesso à água e ao saneamento para poderem sobreviver e florescer perante as mudanças. Sem acesso a estes serviços básicos e essenciais, as mudanças climáticas podem levar a que milhões de pessoas voltem a viver na pobreza extrema, prejudicando décadas de vantagens do desenvolvimento conseguidas com dificuldade, em particular no sector da água e do saneamento.



Benazir, de nove anos, a recolher água de uma bomba longe de casa. Thatta, Província de Sindh, Paquistão. Junho de 2016 Fotografia: Suman

Apesar de as mudanças climáticas apresentarem ameaças significativas, a atenção cada vez maior que a política dirige à adaptação às mudanças climáticas, e fundamentalmente, os fundos que foram prometidos para ajudar os países pobres a adaptarem-se são também uma oportunidade para aumentar a qualidade, a quantidade e a sustentabilidade dos investimentos no sector da água e do saneamento. No entanto, é necessário fazer diversas mudanças políticas para garantir que o financiamento cada vez maior para o clima faz o seu papel para motivar as mudanças necessárias no desempenho do sector para criar comunidades mais resistentes e conseguir acesso universal à água e ao saneamento até 2030.

Por que razão é necessário que haja uma nova via para o financiamento climático

O financiamento climático para a adaptação continua a aumentar mas ainda se mantém muito abaixo do que é necessário, e continua a haver desigualdades persistentes na definição de objectivos do financiamento climático para a adaptação. Em 2015, apenas 7% de todo o financiamento global para o clima (USD25 mil milhões) era para a adaptação ao clima,¹ e no entanto, o custo de todas as actividades de adaptação nos países menos desenvolvidos (LDCs), conforme se reflectia nas respectivas comunicações à Conferência sobre as Mudanças Climáticas das Nações Unidas (United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC) calculou-se em USD 93 mil milhões por ano.² A investigação encarregada pela WaterAid demonstra que a porção de financiamento para a adaptação que se dirige à água e ao saneamento é em grande parte para apoiar os países de rendimentos médios.³ E do financiamento para a adaptação ao clima que realmente chega aos países de rendimentos baixos, raramente é possível monitorizar se este financiamento está a chegar às comunidades mais pobres dentro desses países devido às limitações associadas com a produção de relatórios e a transparência.

Para além de volumes insuficientes e de uma distribuição desigual, há sinais preocupantes de que a atenção bem-vinda que alguns fundos especializados no clima concentram em destacar a responsabilidade dos países, não se está a ser posta em prática. A investigação da WaterAid que analisa especificamente os investimentos no clima⁴ para o sector da água e do saneamento mostra que 89% do financiamento total está a ser canalizado através de organizações internacionais tal como as agências da ONU.⁵ Analisando mais amplamente todas as aprovações de projectos feitas pelo Fundo Verde do Clima (o maior fundo mundial para a adaptação), e apesar da existência de diversos mecanismos para encorajar o acesso directo por entidades nacionais, 75% será implementado pelas organizações internacionais (a partir de Agosto de 2016).

A incapacidade de usar as finanças do clima para melhorar o desenvolvimento, e as práticas dos doadores, apontam para a necessidade urgente de mudanças e é o impulso por detrás da Iniciativa do Financiamento Climático da WaterAid.⁶ A Iniciativa é uma estrutura de acções que se concentram em garantir que os fluxos *públicos* do financiamento climático se dirigem às comunidades pobres e vulneráveis ao clima. São estas comunidades que têm maior probabilidade de ser ignoradas por outros tipos de financiamento (tal como os fluxos privados).⁷ As actividades das iniciativas também se concentram em garantir que as finanças climáticas são usadas de modo catalítico (melhorando os investimentos existentes e que não são especificamente para o clima)⁸ e sustentável (criando os sistemas nacionais necessários para garantir mudanças duradouras). Se desejar informação adicional veja a nota informativa de 2016 sobre *A Iniciativa das Finanças para o Clima*.⁹

Como podem os protagonistas globais fazer de modo que o financiamento climático seja mais eficaz e equitativo?

O financiamento para a adaptação ao clima tem de ser atribuído com base na pobreza e na vulnerabilidade ao clima.

Actualmente, menos de um terço de todo o financiamento para o clima chega aos LDCs,¹⁰ o que se aplica tanto aos fundos especializados para o clima como à assistência bilateral (ODA) marcada como relevante para o clima, em que somente três países de rendimentos baixos se encontram entre os 25 principais recipientes (figura 1). Analisando especificamente o investimento na água e no saneamento, o financiamento climático de organizações multilaterais foi para um total de 44 países, sendo somente 37% para economias de rendimentos baixos e 20% para ilhas pequenas.¹¹ Os três principais recipientes do financiamento multilateral para a água e o saneamento são países de rendimentos médios.¹² Os doadores têm de se assegurar que as decisões sobre o financiamento são feitas com base nas avaliações claras de vulnerabilidade, em vez de com base no "primeiro a chegar, primeiro a ser servido" que dá prioridade injusta aos países com maior capacidade de elaborar propostas de projectos vencedoras.

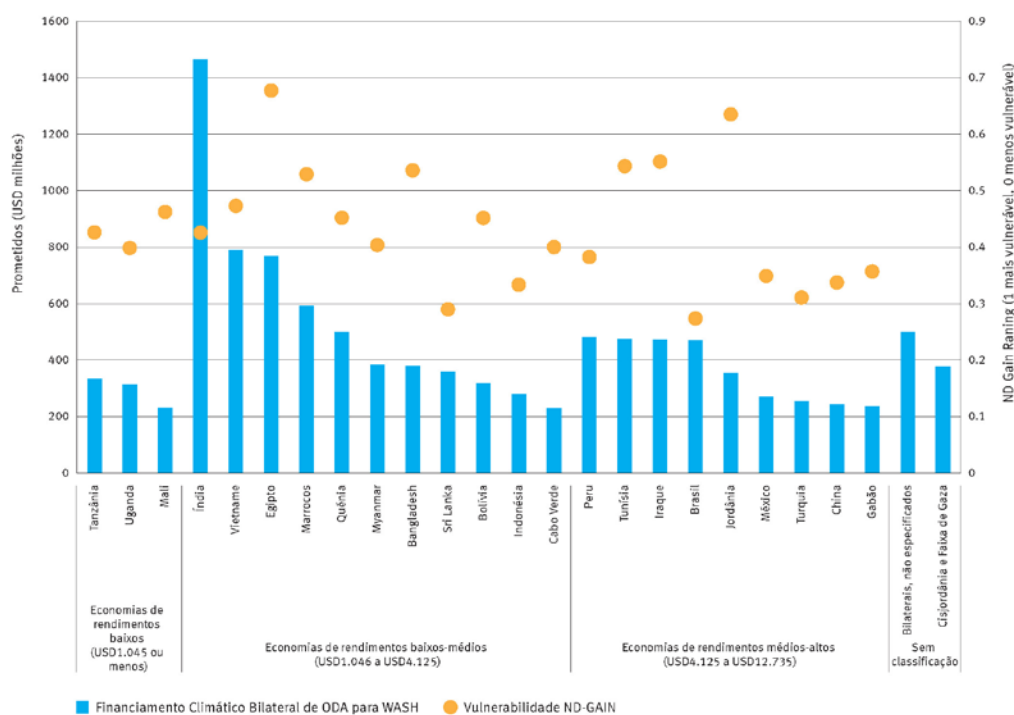


Figura 1 25 principais recipientes de ODA bilateral para actividades de água e de saneamento marcadas como relevantes para o clima. (WaterAid e ODI).

Para que a atribuição e eficácia do financiamento climático melhore, o poder de decisão tem de ser devolvido aos níveis nacional e subnacional, com investimento suficiente para aumentar a disponibilidade do financiamento climático quando necessário.

Os impactos sobre o clima sentem-se a nível local e os mecanismos de resposta exigem um papel forte para o governo local, provincial e nacional. Todos os níveis do governo nos países de rendimentos baixos irão exigir apoio técnico e financeiro para desenvolver planos de adaptação integrados que estejam em conformidade com os sistemas de planeamento nacional e as metas do desenvolvimento.

Também será necessário apoio financeiro e técnico para reforçar os sistemas nacionais (tal como para a gestão financeira, aquisições, desenvolvimento de políticas) de modo a garantir que as estratégias de adaptação são implementadas e mantidas. Maior prioridade atribuída ao investimento no reforço dos sistemas tanto por parte do governo como dos parceiros do desenvolvimento irá ajudar a garantir que os países estão em melhor posição para liderar o próprio processo de adaptação.

Combinar o desenvolvimento sustentável em evolução e as estruturas de financiamento do clima para que haja uma utilização do financiamento mais eficiente, eficaz e estratégica.

As dificuldades do desenvolvimento, crescimento, erradicação da pobreza e sustentabilidade estão intrinsecamente interligadas com as da mitigação das mudanças climáticas e da adaptação. Tratar o desenvolvimento e o clima como entidades separadas sobre as quais actuar, como é actualmente o caso em muitos países e globalmente, pode custar um preço muito elevado.¹³ O financiamento para o clima deve ser planeado para se aproveitar e intensificar os aspectos climáticos da agenda dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs). No subsector da água e do saneamento, o financiamento climático deve concentrar-se nas acções relativas ao clima que tenham probabilidade de ser pouco destacadas na estrutura dos ODSs e em áreas altamente vulneráveis ao clima, tal como as costas, e as zonas áridas que irão exigir uma acção de desenvolvimento mais robusta.¹⁴ Em muitos dos LDCs, estas áreas coincidem com níveis muito baixos de cobertura de água e de saneamento, e a utilização estratégica do desenvolvimento e do financiamento do clima podem ajudar a abordar de modo sustentável os défices idênticos do desenvolvimento e da adaptação. Os parceiros do desenvolvimento também têm de trabalhar em conjunto para harmonizar o financiamento e reduzir o peso do apoio não coordenado sobre os governos dos países com poucas capacidades.

Os responsáveis pelas decisões nos países desenvolvidos têm de chegar a acordo sobre um plano quantificado para demonstrar como a promessa de USD100 mil milhões por ano será cumprida.

As necessidades de adaptação total nos países em desenvolvimento vão ser satisfeitas por uma mistura de fundos públicos e privados, mas uma porção significativa dos US100 mil milhões prometidos em Copenhaga em 2009 têm de ter prioridade para a adaptação das comunidades vulneráveis ao clima nos países de rendimentos baixos.¹⁵ Os países desenvolvidos têm de delinear como tencionam

cumprir a promessa com um plano claro que *quantifique* o nível anual de assistência financeira para a adaptação até 2020 e para além disso. Este plano também deve delinear cenários para a variedade de instrumentos e canais que irão ajudar a concretizar esta promessa, assim como a identificar obstáculos e soluções potenciais para cada cenário. O desenvolvimento de um plano novo é uma oportunidade para demonstrar como o financiamento climático será novo e adicional aos fluxos de ajuda existentes, e também irá proporcionar aos países pobres a certeza de que necessitam para usarem eficazmente os fluxos de adaptação de modo catalítico misturando-os com recursos domésticos e/ou investimentos do sector privado.

Todos os intervenientes devem trabalhar juntos para responsabilizar o Fundo Climático Verde (GCF).

Depois da capitalização inicial, o GCF é o maior fundo multilateral dedicado ao clima, com promessas que correspondem a USD 10,3 mil milhões para o período de programação de 2015-18. A estratégia pública do GCF declara que irá promover um equilíbrio entre a mitigação e a adaptação, procurar conseguir responsabilidade total por parte do país, visar os LDCs, estados africanos e estados de ilhas pequenas em desenvolvimento (SIDS) e dinamizar o envolvimento de diversos intervenientes. No entanto, as acções recentes não corresponderam a esta retórica - das 33 entidades acreditadas ao GCF, somente três são dos LDCs e mais de 60% são bancos de desenvolvimento multilaterais (tal com o Banco Mundial) e bancos privados (tal como o HSBC e o Deutsche Bank). Tem de se manter a pressão sobre o GCF até as acções do fundo reflectirem melhor as estratégias e objectivos publicados.

Como podem os países em desenvolvimento ter acesso e gerir o financiamento climático para a provisão de serviços de água e de saneamento sustentáveis?

Apesar de continuar a haver alguns obstáculos políticos a curto e médio prazo, há acções que as entidades nos países em desenvolvimento - desde as agências governamentais às ONGs - podem realizar para ter acesso ao financiamento climático para soluções descentralizadas e inovadoras que beneficiem as comunidades vulneráveis ao clima sem acesso a água ou saneamento básico.

Capitalizar no financiamento climático como oportunidade para aumentar a responsabilidade dos países, criar capacidades e reforçar os sistemas necessários para uma adaptação contínua e eficaz.

O GCF e o Fundo de Adaptação estão a tentar aumentar o nível de responsabilidade dos países dos programas que financiam através de um processo de "acesso directo" que proporciona fundos directamente às entidades nacionais e subnacionais que passaram por um processo de acreditação (removendo a necessidade de usar um intermediário tal como uma agência da ONU). Infelizmente, a utilização do acesso directo tem sido baixo, especialmente entre os países mais pobres. Em muitos casos, os profissionais fora do ministério responsável pela política das mudanças climáticas (tal como os do ministério da água) não têm conhecimento das oportunidades proporcionadas pelo financiamento climático.¹⁶ Para além do mais, o processo de acreditação envolve uma avaliação rigorosa dos padrões legais, ambientais e sociais, e muitas entidades são desencorajadas de investir tempo e dinheiro neste processo. Todos os intervenientes devem trabalhar em conjunto para convencer as instituições relevantes de que os benefícios a longo prazo da acreditação (tanto em termos de acesso às finanças futuras como a melhorias duradouras no desempenho do sistema)¹⁷ superam de longe as despesas a curto prazo, e apoiam as entidades que o desejem através do processo de optimização de capacidades.

Investir num planeamento cuidadoso para garantir que o financiamento climático apoia esforços coerentes, a nível nacional para o desenvolvimento da água e do saneamento resistentes ao clima.

A análise da WaterAid¹⁸ do acesso ao financiamento climático com melhores práticas para a água e o saneamento descobriu que o êxito depende de um compromisso nacional robusto, da identificação clara de um ministério líder (tal como o ministério das finanças), e compreender explicitamente que pode levar vários anos até o financiamento climático começar a entrar, particularmente no caso de se conseguir acesso directo aos fundos. Os serviços de água e de saneamento são proporcionados a nível local e portanto a ligação entre as agências nacionais e locais é uma consideração fundamental do projecto para uma implementação com êxito. Uma equipa de gestão dedicada, estabelecida fisicamente no local onde os programas de água e de saneamento devem ser implementados, é também um factor determinante para o êxito.

Inovar para visar as comunidades vulneráveis de modo a obter mudanças genuinamente transformacionais

A adaptação eficaz às mudanças climáticas tem de produzir resultados a nível local, onde os impactos do clima se fazem sentir e onde as pessoas pobres são mais vulneráveis. A definição de objectivos eficazes e a utilização do financiamento a nível local provaram ser uma dificuldade em muitos países. No entanto, há cada vez mais inovações. Por exemplo, no Quênia, uma nova legislação relativamente aos Fundos Nacionais para as Mudanças Climáticas transferem o poder para o nível nacional, permitindo que as comunidades locais identifiquem, dêem prioridade e financiem os próprios planos de adaptação.¹⁹ A responsabilidade social e a eficácia da adaptação podem ser destacadas envolvendo e apoiando as organizações da sociedade civil que estão a trabalhar mais estreitamente com as comunidades mais ameaçadas pelas mudanças climáticas. Uma vez que a *escala* é fundamental para as mudanças realmente transformacionais, o risco do clima tem de ser integrado nas estratégias de desenvolvimento existentes para a água e o saneamento, e os fundos têm de ser canalizados através de entidades com uma grande experiência ou capacidade de financiar um grande número de projectos em pequena escala. Tem de se exigir a quem implementa os projectos que produzam relatórios em relação a indicadores aceites - permitindo uma análise sobre quem realmente está a beneficiar, até que ponto os projectos financiados pelo clima aumentaram com êxito a resistência climática e para se poderem fazer correcções com base na avaliação.

Equilibrar os projectos das infra-estruturas de água e de saneamento com o reforço institucional e as reformas políticas

As instituições do governo que são capazes de responder rapidamente depois de eventos extremos, proporcionam avisos prévios de desastres, fazem seguros contra os riscos, dividem os terrenos em zonas apropriadas, garantem que a água é gerida de modo sustentável, e recolhem, reduzem e utilizam os dados sobre o clima, podem frequentemente ser mais rentáveis e sustentáveis na criação de resistência às mudanças climáticas do que os projectos de infra-estruturas com grandes orçamentos. No entanto, quando as decisões sobre o financiamento estão a ser tomadas, estas intervenções "soft" são frequentemente secundárias aos projectos das infra-estruturas em grande escala (geralmente preferidos pelas instituições de financiamento multilaterais). Os intervenientes não governamentais devem trabalhar com os governos e os parceiros do desenvolvimento para garantir que as estratégias de adaptação ao clima contêm um componente institucional significativo, e que as considerações sobre a sustentabilidade e a rentabilidade são usadas como base para todas as decisões sobre o financiamento.

Reconhecer que o acesso a serviços robustos de água e de saneamento criam resistência às mudanças climáticas, e asseguram coerência entre a água, o saneamento e as políticas climáticas.

A investigação da WaterAid revela que os volumes de financiamento climático dirigidos aos sectores da água e do saneamento estão frequentemente relacionados com a solidez das políticas e das estruturas nacionais.²⁰ Os países em desenvolvimento vão aumentar o acesso ao financiamento reforçando a política nacional de água e de



Rabiya, de 34 anos, junto do riacho onde vai buscar água. Thatta, Província de Sindh, Paquistão. Junho de 2016 Fotografia: Laila

saneamento e garantindo que se reflecte nas políticas climáticas nacionais em evolução (tal como os planos de adaptação). Nem todos os profissionais do clima compreendem totalmente que o acesso à água e ao saneamento é um apoio essencial da resistência, e nem todos os profissionais de água e de saneamento podem articular como o acesso aos serviços que proporcionam aumenta a resistência ao clima. É necessário que haja maior coesão entre as mudanças climáticas e os sectores da água e do saneamento para capacitar a utilização máxima do financiamento climático para criar maior resistência.

Harmonizar os subsectores "grandes" e "pequenos" da água para aumentar as oportunidades de financiamento climático

Uma melhor integração da gestão dos recursos hídricos na provisão de serviços de água e de saneamento pode ajudar a criar projectos e programas holísticos, robustos e transformacionais que cumpram os critérios do financiamento climático, o que significa que os programas padrão de gestão dos recursos hídricos (tal como IWRM) têm de abordar explicitamente a água para a saúde humana (para beber, cozinhar, o saneamento e a higiene). Os programas de água e de saneamento também podem ser aumentados para monitorizar explicitamente e abordar os riscos climáticos (tal como a monitorização da água subterrânea para proporcionar avisos prévios sobre as secas), aumentar significativamente a resistência ao clima inserida nestes programas e as oportunidades para o financiamento climático.²¹

Criar experiência no país e apoiar a investigação e comunicação de modo que os intervenientes nacionais compreendam a gama de défices, as necessidades e as potenciais fontes de financiamento climático para os programas de água e de saneamento.

A investigação encarregada pela WaterAid demonstra que as competências sobre as mudanças climáticas têm sido cruciais quando se organizam candidaturas ao financiamento climático internacional.²² Essas competências não se encontraram

necessariamente em instituições nacionais relevantes, e uma análise do êxito demonstra que se pode usar uma gama diferente de estratégias para garantir que existem as competências necessárias, incluindo receber apoio de equipas especializadas, recrutar serviços de consultoria, ou trabalhar com parceiros do desenvolvimento conhecidos e em quem se confia. Todo o apoio externo deve ser utilizado em paralelo com uma estratégia deliberada para deixar um legado de recursos humanos, capacidades de gestão e competências técnicas reforçados.

Os governos dos países em desenvolvimento têm de exigir que o financiamento de adaptação seja transferido sob a forma de subsídios e não de empréstimos.

Os países em desenvolvimento devem com razão esperar que o financiamento climático dos países ricos (que são principalmente responsáveis pelas emissões históricas) seja para lhes permitir adaptarem-se aos impactos adversos das mudanças climáticas (para as quais contribuíram muito pouco) e seja proporcionado sob a forma de subsídios.

Elaborado por Louise Whiting, Analista Política Sénior (Segurança Hídrica e Mudanças Climáticas), WaterAid

Este documento deve ser citado como: WaterAid (2016) *Aumentar o financiamento climático para a provisão de serviços sustentáveis de água e de saneamento nos países de rendimentos baixos*. Documento informativo da WaterAid sobre a política da Iniciativa do Financiamento Climático

Notas finais

- ¹ Iniciativa da Política Climática 2015. *Landscape of adaptation finance*.
- ² World Resources Institute. 2015. *A fair climate deal in Paris means adequate finance to deliver INDCs in LDCs*.
- ³ WaterAid e ODI. 2016. *The global climate finance landscape for water, sanitation and hygiene*.
- ⁴ incluindo a Assistência Oficial ao Desenvolvimento e de fundos especializados para o clima.
- ⁵ WaterAid e ODI. 2016. *Landscape of climate finance for water and sanitation*.
- ⁶ WaterAid 2016 *Climate Finance Initiative briefing note*. Disponível em: www.wateraid.org/what-we-do/our-approach/research-and-publications/view-publication?id=c0870f95-d76d-4824-a1f0-2414d3dce1d5
- ⁷ Assistência Oficial ao Desenvolvimento, fluxos privados, mobilização dos recursos domésticos.
- ⁸ Os prometidos USD 100 mil milhões por ano nas finanças para o clima parecem insignificantes em comparação com os previstos USD 30 milhões de milhões em despesas de capital que se calcula serão necessários nos países em desenvolvimento durante a próxima década, por isso têm de ser usados cataliticamente em vez de como meio de preencher os défices nos investimentos.
- ⁹ Disponível em: www.wateraid.org/uk/what-we-do/policy-practice-and-advocacy/research-and-publications/view-publication?id=353a7209-d650-4ff2-bd30-0ac5a54fc839
- ¹⁰ IIED. 2015 *A fair deal in Paris means adequate finance to deliver INDCs in the LDCs*. Nota informativa.
- ¹¹ Comoros, Guiné-Bissau, Samoa, Cabo Verde, Kiribati, Maldivas, Madagáscar e Fiji.
- ¹² Bolívia (US\$46 milhões), Maldivas (US\$33 milhões) e Fiji (US\$31 milhões).
- ¹³ Stern N. 2015. *Understanding climate finance for the Paris summit in December 2015 in the context of financing for sustainable development for the Addis Ababa conference in July 2015*. Documento político.
- ¹⁴ Por exemplo, tratamento de águas residuais com níveis baixos de carbono.
- ¹⁵ O Artigo 9 do Acordo de Paris destaca especificamente a necessidade de conseguir um equilíbrio melhor entre a adaptação e a mitigação.
- ¹⁶ WaterAid 2015 *Financiamento climático e a segurança hídrica*. Documento informativo. Disponível em: www.wateraid.org/news/news/how-would-you-spend-100-billion-dollars-ensuring-water-security-in-a-changing-climate
- ¹⁷ World Resources Institute. 2015 *'Direct access' to climate finance. Lessons learned by national institutions*. Documento de trabalho.
- ¹⁸ ODI e WaterAid. 2016 *Climate finance success stories*. Documento de investigação.
- ¹⁹ IIED. 2016 *Accessing climate finance in Kenya*. Disponível em: www.iied.org/accessing-climate-finance-kenya
- ²⁰ WaterAid 2015 *Financiamento climático e a segurança hídrica*. Documento informativo. Disponível em: www.wateraid.org/news/news/how-would-you-spend-100-billion-dollars-ensuring-water-security-in-a-changing-climate
- ²¹ Ver, por exemplo, a *Estrutura de segurança hídrica* da WaterAid. Disponível em: www.wateraid.org/~media/Publications/water-security-framework.pdf
- ²² ODI e WaterAid. 2016 *Climate finance success stories*. Documento de investigação.