

Sumário executivo

Transparency International

A mudança climática é provavelmente o maior desafio de governança que o mundo enfrentou até hoje. Para lidar com ela é necessário um grau de urgência, confiança, cooperação e solidariedade que coloca à prova os limites dos mecanismos e instituições convencionais na administração de bens públicos. Ela exige transformações em nossas economias possivelmente mais significativas que as mudanças dramáticas da revolução industrial. A mudança climática compromete a subsistência e ameaça o estilo de vida. Ela exerce uma enorme pressão sobre a estrutura social e política de comunidades no mundo inteiro face a um cenário de profundas incertezas sobre o escopo exato e a velocidade dos próximos passos necessários para remediá-la, especialmente no plano global.

Um sistema sólido de governança climática – compreendendo os processos e relacionamentos no plano nacional, corporativo e local para lidar com as causas e os efeitos da mudança climática – será essencial para garantir que os vultosos investimentos políticos, sociais e financeiros para a mitigação e a adaptação das mudanças climáticas, tanto no setor público como no setor privado sejam administrados correta e equitativamente, gerando resultados bem sucedidos para as mudanças climáticas. Os interesses são grandes: temos que investir significativamente para conseguir um futuro de baixo carbono e temos que garantir que esses investimentos sejam eficientes. Apesar das dificuldades em obter um consenso no plano internacional, os estados, as companhias e os atores da sociedade civil concordam na necessidade de estabelecer regras claras e mecanismos de conformidade para lidar com as mudanças climáticas. Uma boa governança climática pode melhorar o processo tornando-o mais transparente, acessível e justo para todos.

A mudança climática não é somente um desafio para as formas de governança existentes, mas supera as tipologias de corrupção estabelecidas. A Transparency International define corrupção como o *abuso do poder confiado para ganhos particulares*. O poder confiado não é somente o poder que um cidadão confere aos detentores de cargos públicos. É o poder que as gerações futuras investiram em todos nós, em nosso papel como administradores do planeta. Analogamente, o *abuso para ganhos particulares* vai além da corrupção nas formas já conhecidas – a apropriação indevida de fundos, suborno na concessão de contratos e nepotismo, o que abala a boa governança do clima – estendendo-se a novas arenas. Aqui podemos citar a distorção de fatos científicos, a quebra dos princípios de uma representação justa e alegações falsas sobre características verdes de produtos de consumo – fatos estes todos documentados no presente relatório. Essas práticas podem ser devastadoras em uma arena política na qual prolifera a incerteza e na qual a confiança e cooperação são essenciais.

Por que a corrupção representa um risco em particular na abordagem das mudanças climáticas? Segundo explicações detalhadas do *Global Corruption Report*, os trabalhos de prevenção e remediação das mudanças climáticas acarretarão em enormes custos. Sempre que vultosos montantes de dinheiro passam por mercados financeiros e mecanismos novos e não comprovados há o risco de corrupção. Os valores totais investidos somente na tentativa de mitigação das mudanças climáticas são estimados em US\$700 bilhões até 2020. Investimentos de no mínimo US\$250 bilhões por ano atravessarão, até 2020, canais novos, relativamente descoordenados e ainda não testados. Além disso, já há pressão para as soluções ‘instantâneas’, aumentando ainda o risco de corrupção.

Os riscos de corrupção são altos inclusive devido ao nível de complexidade, incerteza e originalidade que envolve diversas questões climáticas. Conceitos essenciais sobre o que deverá ser considerado uma floresta ou como estabelecer a adicionalidade (o que significa que os projetos poderão ocorrer mesmo sem apoio) ainda estão sendo debatidos. Ainda não há muitos regulamentos para a geoengenharia, possivelmente a intervenção humana mais arriscada e com as maiores consequências em nossa biosfera. As novas ferramentas para avaliar a integridade ambiental das compensações de emissões de carbono foram testadas relativamente pouco. Provas iniciais apresentadas no presente relatório indicam que há muitas “zonas cinzas” e omissões nas legislações que podem facilmente ser aproveitadas por interesses corruptos. Um monitoramento cuidadoso, um aprendizado rápido e uma abordagem ativa dos pontos de entrada para corrupção são essenciais para garantir que uma boa governança permita o sucesso dessas novas ferramentas e instrumentos nesse estágio mais crítico.

Outro aspecto da governança climática que exige atenção urgente é a desigualdade dos processos atuais para os indivíduos e grupos que sofrem maior influência com as mudanças climáticas. As contribuições ao *Global Corruption Report* enfocam aqueles sujeitos a maiores adversidades com a mudança climática: comunidades indígenas e rurais em locais remotos, os pobres nas cidades que vivem em alojamentos precários e pessoas desapropriadas que precisam ser realocadas. Todos esses grupos tem algo em comum. Eles arcam com o impacto das mudanças climáticas e deverão ser os principais beneficiados da ação adaptativa; no entanto, são em geral as vozes mais marginalizadas no sistema político. Isso mostra claramente a necessidade de uma governança climática responsável.

Uma das mensagens centrais do *Global Corruption Report* é que um *fortalecimento drástico de mecanismos de governança pode reduzir o risco de corrupção e tornar a política pública de mudanças climáticas mais eficiente e mais bem sucedida*. A qualidade da governança climática – o grau no qual o desenvolvimento de políticas e decisões são participativas, responsáveis, transparentes, inclusivas e responsáveis respeitando as leis – ajudará a determinar a sua capacidade de solucionar riscos de corrupção inerentes. O relatório reúne mais de 50 especialistas reconhecidos para apresentar a primeira análise completa de corrupção e das mudanças climáticas, incluindo um conjunto de recomendações de políticas públicas.

Para que a mudança climática funcione: projetando processos para prestação de contas responsável e integridade

O âmbito e a complexidade do desafio imposto pelas mudanças climáticas e dos investimentos financeiros necessários para vencê-lo implica em um sistema bem coordenado com tomadas de decisões responsáveis.

Decisões importantes sobre mudanças climáticas são tomadas em diversos cenários institucionais – mais do que sugerem os destaques em reuniões internacionais de alto escalão

A enorme atenção para as reuniões intergovernamentais de alto escalão sobre a mudança climática faz os seus resultados parecerem particularmente críticos. Apesar dessa arena ser extremamente importante, as ações são espalhadas em uma série de foros e com atores de nível internacional a local, refletindo o escopo extraordinário e a diversidade das questões de políticas climáticas.

Atualmente há mais de 500 acordos ambientais multilaterais, dos quais muitos são importantes em relação à mudança climática. Decisões climáticas de peso não são deliberadas e decididas somente nas conferências dos governantes em Copenhague ou Cancun. A resposta geral à mudança climática é formulada possivelmente mais criticamente em diversos cenários nacionais e regionais de Pequim, Bruxelas e Brasília a Déli e Washington. Muitas novas iniciativas híbridas que reúnem os interessados no âmbito público e privado adquirem importância, o mesmo ocorre com cidades e governos locais que podem elevar os padrões de comprometimento – ou atenuá-los.

A extensão da transparência, responsabilidade e participação inclusiva varia amplamente nesses foros que estabelecem as políticas. Os padrões precisam ser constantemente altos para pavimentar o caminho para políticas climáticas salutares que evitem os inúmeros riscos em potencial de captura de políticas e compras de foros, arbitragem regulatória e atrasos associados a esse cenário de governança tão dispersa e que todos tem o potencial de solapar ações globais eficientes.

A atenção e a participação recorde concedida a alguns principais processos de política climática facilitam a ocultação das disparidades persistentes entre os graus de influência, até mesmo nesses cenários

Alta visibilidade não é sinônimo de transparência efetiva e a participação não significa influência proporcional. As práticas de transparência para a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), o foro de maior destaque para a realização de políticas climáticas, não alcança os padrões praticados em outros cenários. Igualmente, a adesão e atenção recorde à cúpula de Copenhague e outros eventos de destaque não podem mascarar as disparidades persistentes na

representação. Em Copenhague, os cinco maiores países poluidores conseguiram colocar em campo mais de três vezes mais delegados oficiais do que os cinco países considerados como os mais afetados pelas mudanças climáticas. Até 2009 o número total de organizações observadoras registradas na UNFCCC do Canadá, do RU e dos EUA alcançou mais de 400, enquanto entre os países em desenvolvimento somente o Brasil, a China e a Índia conseguiram registrar mais de 10 grupos. Em suma, os eventos internacionais de alto escalão para a realização de políticas climáticas podem conseguir atenção e levantar as perspectivas para melhorar os instrumentos de governança climática, mas temos um longo caminho pela frente para alcançarmos uma voz eficiente e inclusiva de todas as partes interessadas.

A paisagem de lobistas está diversificando e o risco inerente de influência indevida está maior do que nunca

O advento das empresas verdes como lobistas para contrabalançar os lobistas do setor de energia e outros setores dominados pela necessidade de combustíveis fósseis pode sugerir que o espectro de interesses para apoiar a consideração sobre políticas climáticas já esteja bastante equilibrado. Segundo a documentação do *Global Corruption Report 2010*, isso ainda não é o cenário completo. No plano nacional dos EUA somente os interesses de petróleo e gás gastaram oito vezes mais em lobbying em 2009 do que o setor de energia limpa. Na União Européia, em 2004, grupos empresariais apresentaram mais de duas vezes mais considerações de políticas públicas em um processo decisório importante sobre políticas climáticas do que os grupos ambientais.

Mesmo uma presença equilibrada de lobistas verdes e marrons não garante a realização de políticas climáticas conforme os interesses públicos. Segundo o relatório, podem ocorrer capturas políticas em dobro quando a falta de ações contra os poluidores se perpetua ao lado do apoio forte de interesses verdes influentes. Um registro obrigatório dos lobbys, no entanto, ainda não é exigido na maioria dos países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), e a qualidade do informe público interno e externo de empresas sobre o seu nível de engajamento público e atividades relacionadas à mudança climática continua contraditória.

Em outras partes do mundo a matriz de interesses e influências não são indício de uma consideração equilibrada de todos os interesses. Na China e na Índia, por exemplo, os atores no setor de combustíveis fósseis e energia que correm maior risco de perder com as políticas climáticas progressivas são muitas vezes grandes conglomerados, controlados pelo governo, com vínculos fortes com os mais altos escalões do poder político. Tudo isso exige grande atenção, para evitar a captura de políticas e resultados bons para poucos e não para muitos, o que seria negativo para a prestação de contas responsável e negativo para o planeta.

Mitigação: estratégias para reduzir emissões de carbono

Os esforços de mitigação tem o objetivo de desacelerar as mudanças climáticas reduzindo a quantidade de gases de efeito estufa (GEEs) emitidos no mundo inteiro ou aumentando a capacidade de capturar as emissões com fontes naturais, como florestas, ou com inovação tecnológica. As principais abordagens de mitigação incluem o estabelecimento de mercados de carbono, padrões de emissões obrigatórios e políticas de eficiência energética e iniciativas voluntárias para uma transição para uma economia de baixo carbono. Apesar de algumas dessas abordagens ainda estarem em um estágio bastante inicial de seu desenvolvimento, proteções adequadas de governança deverão ser estabelecidas desde o início para garantir que estas possam alcançar os seus objetivos da melhor forma.

Um sistema sólido para a mensuração, relatório e verificação (MRV) de emissões é crucial para a transparência e em última instância o sucesso das estratégias de mitigação

Um MRV exato é crucial, não somente para a redução de emissões de gases de efeito estufa a nível nacional, mas também para que os investidores possam tomar decisões informadas sobre a sustentabilidade do negócio. Apesar de haver muitos métodos e iniciativas atualmente para a mensuração, relatório e verificação de emissões são necessários maiores recursos e treinamentos para melhorar essa informação. Nos países em desenvolvimento, a falta de capacidade técnica ou de

recursos financeiros dificulta o desenvolvimento de uma constante coleta de dados das emissões e a falta de revisores especializados pode significar que uma comunicação formal sobre as emissões nacionais não tenha sido submetida a uma verificação suficientemente consistente.

Sem normas de MRV rigorosas tanto nos países em desenvolvimento como nos países desenvolvidos, podemos citar dentre os riscos os incentivos para as indústrias exagerarem as informações sobre as emissões originais para facilitar as 'reduções' em um momento posterior. O uso de dados não confiáveis nos mercados de carbono podem provocar uma alocação excessiva de créditos de carbono de forma que os esforços de reduzir emissões se tornem menos ambiciosos do que deveriam. Como resultado teremos estratégias de mitigação que não reduzem as emissões, mas que apóiam o mercado a curto prazo por meio de possíveis lucros inesperados para alguns grandes poluidores em detrimento do clima.

A necessidade de medições, relatórios e verificações vai além das emissões, de forma que o setor inteiro que emerge em torno da economia verde precisa estabelecer a legitimação de suas credenciais de crescimento sem carbono ou baixo carbono. Enquanto as tentativas do governo em apoiar as tecnologias verdes são louváveis, a visão regulatória deverá acompanhar a atividade industrial em expansão uma vez que incentivos financeiros já levaram alguns desenvolvedores de projetos a alegarem falsamente que os projetos foram concluídos para colher os lucros elevados.

Como mecanismo crucial para mitigação, os mercados de carbono precisam de proteção para reduzir o risco de corrupção, assim como garantir a sua sustentabilidade e capacidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa

Os mercados de carbono foram adotados em uma série de regiões e países como método para reduzir as emissões de GEEs e o valor dos principais mercados de carbono hoje já alcançou aproximadamente US\$ 144 bilhões. Essas iniciativas tem o potencial de reduzir emissões, mas também são mercados criados politicamente e de fundos públicos que negociam uma commodity intangível.

O sistema de **comércio** de licenças de **emissão** da União Européia (ETS) mostrou que os mercados de carbono estão suscetíveis à influência indevida de interesses egoístas, que no caso do ETS pode ter contribuído para uma alocação excessiva de permissões de carbono. O resultado foram lucros inesperados de €6–8 bilhões para os quatro maiores produtores de energia na Europa.¹ A governança fraca desses mercados críticos pode criar um cenário de perdas generalizadas no qual a alocação excessiva de permissões e os decorrentes baixos preços de carbono desincentivam a busca por formas de produção de baixo carbono e podem possivelmente provocar o colapso do mercado.

O caminho para a economia verde deverá criar oportunidade para os países em desenvolvimento lidarem diretamente com as questões de governança; caso contrário corremos o risco das desigualdades globais serem mantidas e aprofundadas

A instituição de fontes de energia renováveis como a energia solar e eólica é crucial para a mitigação e exige investimentos particulares consideráveis. Conforme um estudo recente na região da África do Norte, todavia, quase 70 por cento dos investidores em potencial entrevistados consideram o risco regulatório, inclusive a corrupção, provável – e um empecilho sério para os investimentos.

Mudanças significantes precisam ser introduzidas para instituir uma infra-estrutura de baixo carbono viável. Muitos dos países supostamente caracterizados por governança fraca ou corrupção terão um papel central nessa transição. Por exemplo, uma parte dos novos territórios necessários para a produção de biocombustíveis, que deverão perfazer 10 por cento dos combustíveis de transporte globais até 2030, está sendo procurada em países que apresentam valores abaixo das médias globais no controle da corrupção, nos regulamentos legais e nos indicadores de estabilidade política.

Não somente o território mas também minerais como lítio (cuja demanda deve crescer dramaticamente com o advento dos carros elétricos, por exemplo) muitas vezes são encontrados em países nos quais falta uma forte governança e sistemas de integridade. Considerando que esses recursos naturais se tornarão cruciais para uma economia de baixo carbono, é necessário iniciar medidas para garantir a

transparência nos fluxos de dinheiro que os governos recebem para o acesso a estes. A necessidade de prevenir mudanças climáticas não deve resultar em uma nova maldição de recursos, uma maldição dos recursos *verdes* fazendo com que os países mais pobres percam a oportunidade de desenvolvimento econômico enquanto outros lucram com a sua riqueza no crescimento da economia verde. Padrões existentes como a associação Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) podem ter um papel importante nesse aspecto.²

Construindo uma adaptação eficiente à mudança climática

O fortalecimento da participação dos cidadãos é essencial para a governança das políticas adaptativas, uma vez que esta será realizada em países com altos riscos de corrupção

É necessário estabelecer sistemas para garantir que o planejamento e a priorização de projetos seja transparente, encorajando a propriedade local e a sustentabilidade a longo prazo e garantindo a participação dos mais diretamente afetados. A introdução do 'acesso direto' a fundos pelo Fundo de Adaptação do Protocolo de Kyoto exige a constituição de entidades nacionais para administrar fundos de adaptação e que deverão ser equipados com os recursos e a capacidade de cumprir o seu papel de alocação e monitoramento de fundos. No entanto, até a presente data, somente US\$200.000 foram designados por país para o desenvolvimento de programas nacionais para adaptação de ação (NAPAs) nos países menos desenvolvidos e ainda não está claro quantos recursos serão disponibilizados para o desenvolvimento de competência.

Além disso, uma governança de adaptação eficiente em última instância também depende do funcionamento de outros controles e balanços, incluindo tribunais, execução de leis e uma mídia e sociedade civil crítica. Sistemas de governança mais amplos precisam ser fortalecidos em muitos países nos quais a adaptação é mais necessária. Nenhum dos 20 países mais afetados pela mudança climática tem uma pontuação maior que 3,6 no Índice de Percepção de Corrupção sendo 0 extremamente corrupto e 10 muito limpo. O fortalecimento de processos de adaptação é essencial e mesmo assim deverá constituir parte das reformas de governança mais amplas.

Um monitoramento geral na fase de implementação é crítico para o sucesso dos programas de adaptação

Muita adaptação às mudanças climáticas consistirá em um desenvolvimento de infra-estrutura em larga escala, como o fortalecimento de sistemas de controle de inundação ou a proteção da água potável contra a infiltração de água salgada. Considerando os custos de construção, estima-se que a corrupção atualmente custe aproximadamente US\$ 18 bilhões por ano para o mundo em desenvolvimento. Uma adaptação sem controle representa um risco duplo de desvio de fundos e trabalhos abaixo do padrão que, todavia, podem expor a população a um risco ainda maior de extremos climáticos. Na Turquia, onde um terremoto matou 11.000 pessoas em 1999, a metade de todas as estruturas não atendia às normas para construção civil. Podemos aprender lições importantes do setor humanitário e de desenvolvimento para melhorar a compreensão de como evitar que a corrupção mine as tentativas de adaptação, assim como das iniciativas existentes de múltiplos interessados como a Iniciativa de Transparência na Construção Civil (CoST).³

O fortalecimento da coordenação, a responsabilidade mútua e a transparência operacional na governança de fundos de adaptação são essenciais para construir a confiança necessária para uma política de mudança climática sustentável

O desembolso dos fundos de adaptação estende-se por várias correntes bilaterais e multilaterais, incluindo seis fundos climáticos bilaterais específicos, dois fundos de investimento climáticos do Banco Mundial e os fundos UNFCCC e do protocolo de Kyoto, além do novo Fundo Verde Climático. Todos tem sistemas de governança distintos e normas de engajamento diferentes, tornando um controle responsável dos afetados pelas mudanças climáticas bastante complicado. Quase a metade das garantias dos EUA para um financiamento imediato realizado em Copenhague e Cancun deverão ser encaminhadas pelo Banco Mundial em 2011, ficando, portanto, sujeitas a suas normas de governança.

Uma estrutura de relatórios única e eficiente para o fundo de adaptação é essencial para a identificação e o acompanhamento de fundos que passam pelo sistema. Atualmente continua difícil distinguir entre a ajuda de desenvolvimento e um fundo de adaptação 'novo e adicional'. Critérios fixos para fundos 'novos e adicionais' facilitarão a mensuração e reduzirão os riscos de manipulação. Permitirão também a clareza necessária para que os fundos de desenvolvimento e adaptação tenham um impacto coordenado e com grandes benefícios para aqueles mais prejudicados pelas mudanças climáticas no mundo.

Um foco na silvicultura

As florestas tem um papel central na política climática, todavia, um histórico de corrupção arraigada nesse setor exige ação preventiva e proativa

O fortalecimento da governança no manejo florestal é uma prioridade máxima para mitigar mudanças climáticas. A alta demanda internacional de madeira, fracos direitos de propriedade de territórios e comunidades indígenas marginalizadas apresentam desafios únicos para uma silvicultura responsável e sustentável. Cada ano, madeira no valor de US\$10–23 bilhões é ilegalmente cortada ou produzida a partir de origens suspeitas. Essas práticas são apoiadas por omissões nas legislações e esquemas de corrupção profundamente engrenados, onde intermediadores de poder locais usam as propriedades de florestas para o enriquecimento pessoal, mas também para a compra de apoio ou influência política.

Esses fatores precisam ser combatidos desde o início no âmbito da REDD (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação), como a principal iniciativa internacional para alavancar políticas florestais para a mudança climática. Os programas de disponibilidade REDD (as concessões atualmente somam aproximadamente US\$3,5 bilhões) tem o potencial para resolver algumas lacunas de capacidade no plano nacional, mas não são uma panacéia para lidar com a corrupção no setor.

Sistemas sólidos para o monitoramento e os relatórios são essenciais na redução dos riscos de corrupção e para garantir a sustentabilidade de projetos florestais

Fundos de até US\$28 bilhões por ano deverão ser concedidos, assim que os programas REDD estiverem plenamente operacionais. Como já tem sido observado nas iniciativas de mitigação como os mecanismos de desenvolvimento limpo das Nações Unidas (MDL), mecanismos sólidos de monitoramento precisam ser estabelecidos para evitar a validação inadequada de projetos, a verificação de projetos fictícios e a estimativa muito alta, contagem dupla ou negociação fraudulenta de créditos de carbono. Esses riscos são particularmente altos na silvicultura. Um monitoramento do setor florestal é difícil, uma vez que muita atividade ocorre em áreas remotas. Garantir a sustentabilidade de florestas e a segurança de créditos de carbono significa que as medidas deverão ser estabelecidas para impedir o início do desmatamento, assim que os benefícios financeiros da REDD tenham sido realizados (permanência) ou realocados a outras áreas onde não há programas REDD (vazamento).

A participação pública no nível local é essencial para o sucesso da governança florestal

A participação comprometida das comunidades florestais no processo de REDD é crucial para garantir que elas recebam os benefícios dos programas REDD e que os recursos financeiros para reduzir o desmatamento não sejam desviados. Colocar as comunidades locais na responsabilidade de administrar as suas florestas ou no mínimo oferecer-lhes um grande papel nesse processo pode levar à melhora das condições da floresta e aos padrões de vida locais. As comunidades florestais já estão se tornando vítimas de fraudes, uma vez que agentes de carbono e desenvolvedores de projetos têm agido agressivamente para garantir direitos de carbono em negociações não transparentes com autoridades do governo. O aumento dos fundos para florestas deverá ser combinado com uma forte coordenação e fiscalização para garantir que as verbas cheguem às comunidades necessitadas sem aumentar os incentivos de corrupção.

Ações para uma governança climática sustentável

O *Global Corruption Report 2010* demonstra claramente que uma melhor governança climática em última instância exigirá o comprometimento e a cooperação genuína de todos os interessados, desde os governos e empresas até as organizações não-governamentais (ONGs), cientistas e a sociedade em geral. E mais, a integridade da política climática exige todo um sistema de controles interligados e equilíbrios. Os principais elementos e áreas de ação são os seguintes.

O levantamento e a publicação de informações exatas

Aqui trata-se basicamente das informações sobre quem é responsável por quais emissões, quem defende qual política, quais verbas são alocadas onde e para que, qual o tamanho da pegada de carbono que deverá acompanhar o consumo ou as decisões de investimento, e assim por diante. Esse tipo de informação é essencial para atribuir responsabilidades mais claramente e melhorar a obrigação de prestação de contas entre as partes interessadas.

O monitoramento, benchmarking e a comparação da capacidade e do desempenho dos emissores, reguladores, financiadores e governos

Diagnósticos de benchmarking geram pressão inestimável para a prestação de contas, ajudam a detectar indícios de corrupção e identificar prioridades para uma reforma de governança. Alguns exemplos iniciais estão descritos no presente relatório, ilustrando como esses mecanismos podem ser importantes para evidenciar, por exemplo, o baixo desempenho dos principais órgãos de controle nos mercados de carbono e a falta de capacidade de monitoramento de questões de carbono das florestas.

Combinar a capacidade em todos os níveis ao tamanho do desafio

A disparidade da capacidade de fiscalização e monitoramento significa que os controles no local ocorrem com muito pouca frequência – ou faltam até mesmo completamente – para impedirem ou sancionarem eficientemente as práticas de corrupção. A disparidade entre o fornecimento e a demanda de conhecimentos especializados faz com que os principais especialistas no fim detenham múltiplas tarefas e o potencial para conflitos de interesses cresce. A disparidade entre fluxos financeiros e a capacidade de gestão financeira abre a porta à corrupção.

Ancorar a governança climática firmemente em estruturas de integridade e responsabilidade existentes

A governança climática deverá estar apoiada em uma ampla gama de mecanismos de prestação de contas existentes. Pode evocar e apoiar a convenção das Nações Unidas contra corrupção; pode usar e ajudar a desenvolver mecanismos anti-corrupção de corregedorias a mecanismos de informação; e pode se envolver e incentivar a crescente gama de iniciativas de responsabilidade social, desde auditorias sociais para monitoramento colaborativo, que estão surgindo no plano municipal.

Um grande aumento de investimentos e consideráveis mudanças econômicas nos aguardam como resultado das mudanças climáticas. Temos que acompanhar esse processo com a melhor governança possível para garantir os resultados justos que precisamos para o planeta e para gerações futuras. Com base nos resultados do *Global Corruption Report*, a Transparency International faz as seguintes propostas principais para as partes interessadas nas questões climáticas.

Ações recomendadas aos governos

1 Incentivar e projetar os principais instrumentos de políticas climáticas para promover independência e reduzir conflitos de interesses

Governos precisam garantir que os órgãos relevantes de monitoramento sejam equipados com profissionais assalariados, com conhecimentos técnicos, que tenham comprovado estarem livres de conflitos de interesses decorrentes de interesses pessoais nos mercados de carbono, nos projetos de compensação ou em papéis adicionais de representação no âmbito das negociações climáticas. Os governos também deverão incentivar a contratação de validadores de projetos e pagar pelos seus serviços a partir de um fundo centralizado, ao invés de deixar a remuneração a cargo dos desenvolvedores de projetos. Agências ambientais e monitores do governo não podem agir com eficiência, se oferecerem serviços ou possuírem interesses nos mesmos órgãos que deverão fiscalizar. A

crise financeira nos mostrou que incentivos desalinhados e conflitos de interesses nas agências de avaliação, por exemplo, podem levar os mercados à beira do colapso. Uma repetição desse colapso nos mercados de carbono causariam um desastre financeiro e climático.

2 Garantir a transparência em fluxos de fundos para mitigação e adaptação

Os estados participantes do UNFCCC precisam desenvolver critérios padrão para os relatórios sobre o financiamento de projetos. Sistemas de monitoramento, relatórios e avaliação precisam ser adaptáveis a vários contextos ao capacitar os relatórios sistemáticos.

Mecanismos financeiros internacionais deverão oferecer uma orientação clara e consistente para as agências de implementação nacionais sobre os padrões exigidos para administrar a adaptação em seus países desde os processos de planejamento até a administração de fundos, a implementação de projetos e a avaliação final. Os estados precisam garantir que os fundos de mitigação e adaptação também aumentem a fiscalização nacional e a capacidade de produzir relatórios. No contexto de adaptação, os países com fortes sistemas nacionais deverão então ter acesso a recursos diretamente de mecanismos de financiamento internacionais para cumprir as atividades de adaptação, com ênfase na responsabilidade doméstica – desde os governos até as pessoas - na determinação das prioridades de financiamento.

3 Monitorar e fiscalizar as políticas climáticas nacionais e projetos de forma eficiente

Subsídios de governo e apoio para o desenvolvimento de uma infra-estrutura de baixo carbono precisam ser acompanhados por fortes instituições de controle e regulamentos para proteger os fundos públicos contra fraude, particularmente quando a introdução da infra-estrutura for tecnicamente complexa e exigir conhecimentos especializados. Entidades nacionais deverão existir com a capacidade de monitorar o gasto e a implementação de fundos e aplicar ferramentas para identificar a corrupção na implementação de projetos. Deverão também criar espaço para uma participação independente da sociedade civil nas esforços de monitoramento.

4 Tratar proteções anti-corrupção como elementos integrais no desenho de ações de adaptação e mitigação

É essencial construir controles e equilíbrios nas principais estruturas das políticas climáticas na forma e no momento de sua construção. Se as crises financeiras dos últimos anos oferecem uma lição central é a dificuldade da fiscalização e a regulação ao acompanhar e restaurar a ordem depois do colapso dos mercados e depois da confiança ter evaporado entre bolhas de ativos infladas com fraudes. Realizar corretamente a fiscalização e os regulamentos para o mercado de carbono desde o início é essencial para evitar uma ocorrência semelhante. Igualmente a economia verde oferece um boom para algumas commodities, desde o lítio na Bolívia até biocombustíveis na Indonésia e o estabelecimento de projetos de energia solar no norte da África. Estabelecer uma administração de finanças públicas e uma supervisão saudável antes das receitas comecem a entrar é essencial para os países que contam com lucros. A oportunidade oferecida pela economia verde não pode se transformar em uma maldição de recursos verdes semelhante ao efeito maléfico que a falta de governança teve para os países ricos em petróleo.

5 Elevar a coordenação das políticas e alinhar os principais departamentos com as questões da mudança climática

Inconsistências, ambiguidades e lacunas em combinação com fraca coordenação de políticas nos departamentos apresentam oportunidades em potencial para a exploração em termos de arbitragem e corrupção. A mudança climática é uma questão transversal arquetípica e aplica-se naturalmente a várias partes do braço executivo do governo, todavia, nem todos estão seguindo na mesma direção. Frequentemente, as políticas climáticas e de governança são, na melhor das hipóteses, inconsistentes e mal coordenadas e, na pior, sujeitas a explícitas disputas de poder interdepartamentais. Uma forte liderança, responsabilidades claramente atribuídas e coordenação vigorosa entre as agências são cruciais, e precisam ser fortalecidas em todos os lugares para que a governança climática seja imune a corrupção.

6 Construir mecanismos sólidos para a representação e o engajamento público que pode lidar com o aumento da demanda pública

A mudança climática entrou na consciência pública para ficar. O resultante aumento na atenção e no engajamento é compreensível, considerando que somos todos partes interessadas – e temos a guarda do nosso planeta em conjunto para as gerações futuras. Os 90.000 comentários recebidos sobre um importante relatório UNFCCC e a participação recorde nas cúpulas sobre mudança climática global esgotaram os mecanismos estabelecidos para a consulta e o engajamento aos seus limites. Um maior alcance educacional e desenvolvimento de competências são necessários para que as pessoas contribuam de forma significativa e para que os governos processem, canalizem e agreguem toda essa atenção.

Ações recomendadas para empresas

7 Seja uma voz ponderosa na política climática com engajamento honesto e informe público; é um requisito essencial de cidadania corporativa e um indício do comprometimento com a mudança climática

Uma comunicação das pegadas de carbono e das políticas de carbono não é suficiente. O papel das empresas na formulação da resposta à mudança climática vai além das próprias emissões. As empresas lutam pelos seus interesses com poderes de lobby que nenhum outro grupo de interesses pode alcançar em escala e sofisticação e fazem isso cada vez mais em questões relacionadas às mudanças climáticas. As empresas devem mostrar o seu engajamento nas políticas climáticas. Como importantes conformadoras dos resultados em políticas públicas, elas têm a responsabilidade de assumir a obrigação de prestar contas sobre as suas posições, as coalizões nas quais elas participam e os grupos que apóiam. No plano internacional, empresas também podem ter um papel importante em exigir políticas base que estabeleçam parâmetros ambiciosos, justos e sustentáveis e devem fazer isso abertamente e em cooperação com outras partes interessadas relevantes.

Uma vez que as empresas tem conhecimento do que é esperado delas, estão em condições de colocar mais energia produtiva em como chegar lá, inclusive exibindo as seus esforços.

8 Ao optar pelo verde, adote um forte comprometimento, um regime anti-corrupção e as melhores práticas de governança corporativa

As oportunidades de negócios nas atividades de adaptação ou mitigação, como projetos de grande escala em construção de infraestrutura ou licitações públicas em outros campos, oferecem notórios desafios de corrupção para o setor privado. Várias ferramentas e modelos de ação para combater esses riscos efetivamente estão disponíveis desde treinamentos internos e sistemas de comprometimento transparente até iniciativas de ações conjuntas como pactos de integridade, o EITI e CoST para eliminar a corrupção em situações específicas de alto risco. As empresas precisam adotar essas ferramentas fortemente e aplicá-las às suas atividades relacionadas a mudanças climáticas.

Considerando o alto percentual de custos de mitigação que precisam ser arcados pelas empresas que participam dos mercados financeiros, o tempo está propício para inserir os máximos padrões de transparência e responsabilidade nesses mecanismos de mercados emergentes.

9 Alocar amplos recursos à transparência, à comunicação das emissões de carbono e às ações climáticas verdes

Bons mecanismos internos de fiscalização deverão contemplar a transparência. As principais empresas hoje já informam sistematicamente as suas emissões, mas esses relatórios deverão ser facilmente interpretáveis por grupos não especializados e integrados a relatórios coletivos de sustentabilidade para alcançar o maior grupo de interessados.

Os relatórios de ações verdes também podem se estender a outras áreas de governança como códigos internos de conduta. Esses relatórios deverão incluir o envolvimento da diretoria, devem constar benchmarks que medem progresso no decorrer do tempo, ser acessíveis às partes interessadas e ao público quando aplicável, incluindo processos independentes de verificação.

Necessidades de relatórios exatos e publicamente acessíveis deverão ser acompanhados por um forte comprometimento para não abusar de técnicas de marketing para vestir uma “camisa verde” aos produtos na tentativa de torná-los mais agradáveis aos clientes conscientes das mudanças climáticas. Mudanças do estilo de vida e escolhas adequadas dos consumidores são críticas para evitar a crise climática. Empresas que representam incorretamente o impacto climático de seus produtos comprometem fatalmente esse fluxo de informação, atrasam o progresso no movimento para uma economia sem impactos ambientais corroendo, finalmente, a confiança do consumidor.

Ações recomendadas para a sociedade civil

10 Realizar a fiscalização e o monitoramento independentes dos riscos de governança e corrupção nas questões de mudanças climáticas

A sociedade civil tem cada vez mais um papel crítico na medição do comprometimento dos países na redução das emissões, incluindo a qualidade do monitoramento e dos relatórios, assim como o dispêndio e a implementação de fundos climáticos. O cumprimento dessas atividades pode ser fortalecido incorporando-se ferramentas e indicadores anti-corrupção nos critérios de avaliação existentes, todavia, promovendo ‘orçamento aberto’ e outras ferramentas de transparência do setor público na arena de mudança climática.

11 Encorajar a participação pública e a supervisão do desenvolvimento de políticas públicas nos planos local, nacional e internacional

A sociedade civil deverá ter um papel de ponte, garantindo que o público esteja consciente das políticas climáticas nacionais e a tomada de decisão em projetos locais. A sociedade civil também precisa auxiliar as comunidades a se engajarem em esquemas internacionais e, no caso de REDD, garantir que as comunidades locais compreendam os direitos de carbono e conservem o uso de seus recursos.

A governança climática inclui o engajamento ativo da sociedade civil no desenvolvimento nacional e internacional de políticas públicas como forma de garantir que as vozes dos mais marginalizados sejam ouvidas. A sociedade civil deverá, mesmo assim, defender um comprometimento mais sustentado de instituições e empresas para que a participação pública seja garantida em processos decisórios locais, nacionais e internacionais, incluindo o UNFCCC.

A sociedade civil nos países relevantes também deverá buscar engajar governos no desenvolvimento de planos de ação nacionais para ações de adaptação, mitigação e seus programas de prontidão REDD para garantir que a transparência e responsabilidade sejam devidamente incorporados.

12 Construir coalizações mais amplas para a integridade na governança climática e garantir que os interesses de todas as partes sejam representados e considerados

A sociedade civil é provavelmente mais coordenada e sofisticada em seu engajamento na questão climática do que em qualquer outro tema de política pública global. A sociedade civil será até mais eficiente na área de mudanças climáticas, todavia, se consolidar suas diversas áreas de experiência desde o desenvolvimento ambiental a auxílio humanitário e direitos humanos ao movimento anti-corrupção. Com ONGs ambientais na liderança, as coalizações da sociedade civil já deram grandes passos para apresentar uma voz única mas ainda pode-se fazer muito mais para aumentar a visibilidade e criar abordagens conjuntas que atravessam os diferentes setores de ONGs. Em contrapartida, pode-se fazer muito mais para integrar e incluir abordagens anti-corrupção no trabalho das organizações de mudanças climáticas. Espera-se que o *Global Corruption Report* contribua para uma maior cooperação das ONGs nessa questão urgente.

1. Richard Baldwin, *Regulation Lite: The Rise of Emissions Trading*, Law, Society and Economy Working Paper no. 3/2008 (London: London School of Economics, 2008).

2. Ver <http://eiti.org/>.

3. Ver www.constructiontransparency.org.