

Questões políticas

A CQNUAC e as Partes devem trabalhar na definição de um quadro conceitual claro para fundamentar o Objetivo Global de Adaptação (GGA) e disponibilizar orientações mais acessíveis para permitir a sua operacionalização.

Sistemas de monitoramento, avaliação e aprendizagem para a produção de relatórios sobre o GGA são essenciais, e os doadores e agências internacionais devem garantir que a sua atuação se fundamente em prioridades nacionais e não em requisitos impostos do topo para a base.

Os esforços de coordenação em prol do GGA realizados pela comunidade internacional devem salientar a promoção de avanços equitativos e não um rigor técnico excessivo.

O progresso nos esforços de adaptação exige que os doadores de financiamento climático racionalizem os processos e a elegibilidade no sentido de garantir que todos os países possam aceder ao financiamento para a ação climática.

Avançando na consecução do Objetivo Global de Adaptação – questões críticas

Estabelecido no âmbito do Acordo de Paris, o Objetivo Global de Adaptação (GGA, na sigla em inglês) visa promover ações conjuntas de adaptação climática. No entanto, para mensurar efetivamente o progresso, a comunidade internacional deve abordar questões conceituais, metodológicas e de capacidade. A estrutura do GGA influenciará significativamente o tipo de ações de adaptação a serem priorizadas – em outras palavras, o que contará aos olhos da comunidade internacional.

Observam-se poucos avanços na definição de diretrizes para a operacionalização do GGA, embora a primeira revisão de progresso esteja prevista para 2023 como parte da avaliação global periódica (Global Stocktake). A comunidade internacional e os órgãos da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC) devem garantir que os processos concebidos no âmbito do GGA equilibrem a robustez com o apoio às necessidades e capacidades dos países em desenvolvimento, onde os esforços de adaptação são mais necessários.

O Acordo de Paris, estabelecido em 2015, representou um passo definitivo no sentido de alcançar a paridade política entre mitigação e adaptação. O tratado estabelece um Objetivo Global de Adaptação (GGA) para definir uma meta para o trabalho de adaptação, visando aumentar a capacidade adaptativa, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às alterações climáticas. O Artigo 14 do Acordo de Paris afirma que o progresso coletivo de cada país será avaliado através da avaliação global periódica (global stocktake). Essa revisão periódica será realizada a cada cinco anos – as informações começam a ser recolhidas este ano e a avaliação será concluída em 2023.

Atualmente, existem processos pelos quais cada país pode planejar, comunicar e apresentar as suas metas de mitigação e adaptação, progresso e contribuições, como as Contribuições Determinadas a Nível Nacional (NDCs), os Planos Nacionais de

Adaptação e as Comunicações de Adaptação.¹ No entanto, as Partes ainda precisam determinar como mensurar o que os países já alcançaram, bem como o progresso nos futuros esforços de adaptação para o cumprimento do GGA.

O Comité de Adaptação (AC, na sigla em inglês) é o principal órgão responsável pelo trabalho de adaptação no âmbito da Convenção e deverá prestar importante assessoria sobre o GGA e a avaliação global. Apesar do trabalho em curso realizado pelo Comité (com a elaboração de documentos técnicos que revisam e propõem abordagens para avaliar o progresso geral em relação ao GGA), os países dispõem de informações limitadas para iniciar discussões nacionais e preparativos para avaliar os avanços obtidos no cumprimento do GGA.

De facto, não existe atualmente um roteiro claro para a operacionalização do GGA – embora a

Devido à natureza contextual e qualitativa da adaptação, seu progresso dificilmente pode ser mensurado adequadamente apenas por números

avaliação global tenha início este ano. Há discussões em curso sobre a identificação dos conceitos de uma visão coletiva para o GGA, sobre metodologias de avaliação da adaptação e sobre o

apoio necessário para o cumprimento do GGA.

Verifica-se atualmente uma grande diferença nos níveis de preparação para a implementação do GGA entre os países, o que pode prejudicar e excluir da discussão países com menos capacidades e recursos. Essa lacuna de informação pode limitar drasticamente os avanços nacionais e

internacionais nas ações de adaptação.

Este documento tem por objetivo oferecer uma visão geral dos desafios conceituais e técnicos em torno das discussões atuais sobre o GGA. Salientamos as implicações práticas desses desafios no debate em curso, especialmente para os países em desenvolvimento, e apresentamos três considerações fundamentais para a operacionalização do GGA.

Três prioridades fundamentais para a operacionalização do GGA

Além de facilmente operacionalizável por todos os países signatários do Acordo de Paris, o GGA também deverá impulsionar a aceleração das ações de adaptação. Para avançar, é necessário abordar três dimensões principais:

Definir conceitualmente o significado de “adaptação coletiva”. De um modo geral, a adaptação climática refere-se ao “processo de adaptação ao clima real ou esperado e aos seus efeitos. Nos sistemas humanos, a adaptação visa moderar danos ou explorar oportunidades benéficas. Em alguns sistemas naturais, a intervenção humana pode facilitar a adaptação ao clima esperado e aos seus efeitos”.² Isso quer dizer que o conceito do que se considera “adaptação” é abrangente e, ao mesmo tempo, altamente contextual: seu significado varia entre diferentes povos, ambientes e culturas. Embora seja possível mensurar os esforços de mitigação por meio da quantificação das emissões de gases de efeito estufa, não existe uma métrica ou indicador único – nem tampouco um conjunto específico de métricas e indicadores – capaz de representar adequadamente a amplitude e a variedade dos esforços de adaptação envidados em todo o mundo.

Essa complexidade se reflete nos diversos quadros e conceitos já utilizados para definir e se referir à adaptação, como vulnerabilidade, resiliência e capacidades adaptativas. Esses conceitos estão

interligados, sendo muitas vezes usados de forma indistinta, mas não há consenso sobre um quadro único que possa abarcar universalmente todas as conceptualizações de adaptação. Embora o texto do Acordo de Paris faça referência a várias dessas concepções, agrupar conceitos relacionados, mas diferentes, pode obscurecer as próximas etapas de identificação de estruturas e metodologias para alcançar o GGA.³

E o que isso significa quando começamos a pensar em medir o “progresso da adaptação coletiva” na consecução de um objetivo “global”, como mencionado no Acordo de Paris? Atualmente, não existe uma definição clara sobre o que deve ser mensurado e em que escala os avanços serão avaliados – por exemplo, com base em objetivos nacionais ou planos setoriais. O quadro conceitual que fundamenta o GGA e sua visão deve ser estabelecido o quanto antes para avançarmos para a próxima etapa: a da identificação de metodologias.

O foco deve ser em processos e sistemas justos e não em métricas. A avaliação coletiva do progresso da adaptação está intrinsecamente ligada a dilemas metodológicos, que incluem a agregação, a comparação e a recolha de dados por meio de métricas e indicadores, bem como a inevitável comparação com métodos de mitigação. Devido à natureza contextual e qualitativa da adaptação, o seu progresso dificilmente pode ser medido adequadamente apenas por números – e o Acordo de Paris reconhece a necessidade de se adotar abordagens diferenciadas e mistas para alcançar o GGA.

Um quadro relevante não deve compreender apenas diversos indicadores possíveis, mas também aqueles que permitam a contextualização e, ao mesmo tempo, mantenham um nível adequado de semelhança nas definições. No entanto, um elevado nível de complexidade na operacionalização de medidas de adaptação, suscita preocupações sobre o nível de recursos e capacidades necessários para recolher tantos dados.

A implementação de quadros metodológicos robustos é uma tarefa desafiadora para a maioria dos países em desenvolvimento, que contam com recursos limitados. Isso, por sua vez, pode resultar em diferenças na qualidade dos dados e em um viés negativo nos dados. Por outras palavras, pode parecer que os países em desenvolvimento não estão a avançar na adaptação, sendo que o problema reside no facto de o processo de recolha de dados não implementar intervenções adequadas. Além de flexíveis, contextuais e comparáveis, os quadros e metodologias também devem ser justos e equitativos em relação às restrições de produção de dados enfrentadas por diferentes países.

Sistemas de monitoramento, avaliação e aprendizagem (MEL) robustos são necessários para apoiar ações de adaptação, tornando a adaptação rastreável em diferentes escalas (local, nacional, regional e transnacional).⁴ No entanto, tendências recentes no debate político climático têm sido influenciadas por trabalhos acadêmicos centrados em métricas e indicadores como forma de alcançar uma adaptação eficaz e um progresso mensurável, tanto a nível nacional como coletivo. Essa ênfase prejudicial nos indicadores, ofusca a necessidade de se desenhar sistemas adequados a nível nacional que permitam o uso de indicadores contextualizados para apoiar o planejamento, a implementação de ações e a produção de relatórios com uma carga burocrática limitada.⁵ A compulsão de adotar enormes sistemas baseados em indicadores é improdutivo e deve ser evitada em favor do apoio às necessidades e capacidades dos países em desenvolvimento, onde os esforços de adaptação são mais necessários.

Sistemas de MEL, ações e políticas de adaptação têm maior probabilidade de sucesso quando se baseiam em necessidades, contextos, percepções sociais e políticas de desenvolvimento nacionais. O desenvolvimento de sistemas de adaptação que possam evoluir gradualmente e sejam iterativos permitirá que os atores se adaptem a novos choques e alterações do clima à medida que eles surgirem.

Além disso, sistemas nacionais promoverão sinergias mais fortes com as prioridades do país no âmbito de outros quadros internacionais, como o Quadro de Sendai para a Redução do Risco de Desastres e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, resultando na implementação de políticas mais alinhadas e eficazes. Sistemas de MEL centrados na adaptação climática devem priorizar e complementar sistemas e fontes de dados já existentes – e não criar outros completamente novos – para aproveitar esforços atuais de MEL e refletir melhor as medidas já implementadas pelos países em matéria de adaptação (Quadro 1).

Financiar capacidades ao invés de criar encargos. Além das dimensões conceituais e metodológicas, a operacionalização efetiva do GGA também deverá abordar questões relativas à capacidade. Os esforços em curso no âmbito da coordenação e das negociações internacionais, tendem a reforçar a interligação entre ações e sistemas locais, nacionais e internacionais, em vez de promover ações coletivas e soluções globais em prol da adaptação. As atuais discussões sobre a melhor forma de promover a coordenação, devem centrar-se no desenvolvimento de capacidades em grande escala ao longo dos limites naturais que encerram a dinâmica da adaptação, criando

Quadro 1. Casos nacionais e transfronteiriços na América do Sul

Na América do Sul, o Uruguai é um dos países em desenvolvimento mais avançados na preparação para o GGA e na formulação de ações adequadas de adaptação. O Uruguai foi o segundo país a apresentar uma Comunicação de Adaptação nas sua Contribuição Determinada a Nível Nacional (NDC) em 2017. A NDC é o instrumento para a implementação dos objetivos nacionais em matéria de alterações climáticas, incluindo ações prioritárias de mitigação e adaptação a serem realizadas em um período de cinco anos. Em relação à adaptação, a NDC incluiu objetivos quantitativos para cada medida e formulou três planos de adaptação: agricultura; cidades, infraestruturas e costas; energia e saúde. O Uruguai fez acompanhar a sua NDC de um mecanismo de monitoramento interno para cada objetivo, construindo um roteiro de adaptação para 2025. Além disso, a abordagem integrou agendas de adaptação, desenvolvimento sustentável e redução do risco de catástrofes.

Embora a apresentação de relatórios sobre o progresso no cumprimento do GGA seja um exercício individual, as ações de adaptação geralmente englobam paisagens transfronteiriças. Esse ponto costuma ser desafiador devido a fronteiras políticas, mas é fundamental para possibilitar a adaptação em grande escala. A Argentina e o Uruguai tinham um longo histórico de conflitos relacionados à gestão do rio Uruguai como recurso comum, o que os levou ao Tribunal Internacional de Justiça em 2006. Atualmente, no entanto, ambos os países estão a desenvolver ações de adaptação nas margens do rio Uruguai, no âmbito de um projeto financiado pelo Fundo de Adaptação, o que inclui a elaboração de metodologias para recolher, analisar e sistematizar dados e informações sobre impactos, danos e perdas associados às alterações climáticas.

capacidades a nível comunitário, paisagístico, regional e transfronteiriço.⁶

Necessitamos de sistemas e metodologias de avaliação que sejam adequados para todas as capacidades nacionais e prestem apoio internacional adequado à sua aplicação. Só assim o trabalho em prol do GGA poderá promover efetivamente o progresso e, ao mesmo tempo, evitar novas injustiças climáticas e iniquidades no tratamento das informações. Com as Partes trabalhando na definição e avaliação dos progressos em relação ao GGA, existe agora uma oportunidade de desenvolver um sistema mais justo. Isso inclui, por exemplo, adotar uma abordagem centrada menos nos indicadores e mais nas necessidades e responder aos contextos de acordo com os melhores conhecimentos científicos disponíveis.

O cumprimento da promessa central dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – não deixar ninguém para trás – significa que, para que o mundo trabalhe de forma verdadeiramente coletiva em prol do GGA, é preciso assumir a responsabilidade de disponibilizar os fundos e a alocação necessários. Os países em desenvolvimento necessitam de financiamento e apoio para a elaboração de seus Planos Nacionais de Adaptação (PAN) e o desenvolvimento de sistemas de monitoramento, avaliação e aprendizagem (MEL) de adaptação, bem como de

financiamento para ações de adaptação. No entanto, o financiamento climático internacional está muito aquém das metas e promessas.

Além de não estar cumprindo as promessas, a arquitetura de financiamento de ações climáticas também tem, até à data, favorecido políticas e intervenções de mitigação. Os atuais processos de acesso a financiamento são desnecessariamente longos e os critérios de acesso prejudicam os países em desenvolvimento que não têm recursos humanos e financeiros para lidar com sistemas complexos. Esse facto significa que há menos financiamento disponível para ações de adaptação – e ainda menos para os países em desenvolvimento. Por exemplo, até 17 de novembro de 2020, apenas 55 países em desenvolvimento de um total de 125 recebiam apoio do Fundo Verde para o Clima no processo de formulação dos seus Planos Nacionais de Adaptação (PAN), enquanto parceiros bilaterais e outras agências apoiam outros em várias atividades.⁷ Embora o GGA não aborde diretamente o financiamento da ação climática, os avanços nos esforços de adaptação exigirão a racionalização dos processos e da elegibilidade para o acesso ao financiamento climático, além do aumento dos montantes globais disponíveis.

Próximas etapas para impulsionar a adaptação no âmbito do GGA

Após décadas de negociações, o Acordo de Paris já incorporou o entendimento de que o mundo deve trabalhar coletivamente na promoção da adaptação, reconhecendo que cada ação local de adaptação está ligada aos esforços internacionais e contribui para apoiá-los. Entretanto, as atuais discussões e processos de adaptação não refletem a abordagem nacional enfatizada no Acordo de Paris e os esforços de adaptação não estão a ser efetivamente ampliados. Atualmente, o debate político climático está longe do objetivo final de promover ações de adaptação e equilibrar coletivamente a adaptação e a mitigação. O único caminho justo e sustentável para a construção de um futuro resiliente é criar um roteiro centrado no que os países precisam e proporcionar um volume de financiamento adequado para satisfazer essas necessidades.

Notas

¹ Sharma, A, Schwarte, C, Müller, B, Abeyasinghe, AC, Barakat, S (2016) Pocket Guide to the Paris Agreement. [ecbi.pubs.iied.org/G04042](https://pubs.iied.org/G04042) / ² Noble, IR, Huq, S, Anokhin, YA, Carmin, J, Goudou, D, Lansigan, FP, Osman-Elasha, B e Villamizar, A (2014) Adaptation needs and options. Dentro: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Field, CB, Barros, VR, Dokken, DJ, Mach, KJ, Mastrandrea, MD, Bilir, TE, Chatterjee, M, Ebi, KL, Estrada, YO, Genova, RC, Girma, B, Kissel, ES, Levy, AN, MacCracken, S, Mastrandrea, PR e White, LL [eds]). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom e New York, NY, USA. www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf / ³ Ngwadla, X e El-Bakri, S (2016) The Global Goal for Adaptation under the Paris Agreement: Putting ideas into action. CDKN, London. <https://cdkn.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-adaptation-goals-paper.pdf> / ⁴ Brooks, N, Anderson, S, Aragon, I, Smith, B, Kajumba, TC, Beauchamp, E, D'Errico, S e Rai, N (2019) Framing and tracking 21st century climate adaptation. IIED, London. pubs.iied.org/102021IIED / ⁵ D'Errico, S, Geoghegan, T, Piergallini, I (2020) Evaluation to connect national priorities with the SDGs. IIED, London. pubs.iied.org/177391IIED / ⁶ Benzie, M, Adams, KM, Roberts, E, Magnan, AK, Persson, A, Nadin, R, Klein, RJT, Harris, K, Treyer, S e Kirbyshire, A (2018) Meeting the global challenge of adaptation by addressing transboundary climate risk: A joint collaboration between SEI, IDDR, and ODI. Discussion Brief. Stockholm Environment Institute, Stockholm. / ⁷ FCCC/SBI/2020/INF.13 — progresso no processo de formulação e implementação de planos nacionais de adaptação.

Para começar a promover avanços globais em matéria de adaptação, os países – mas também outros atores, como comunidades, autoridades locais e iniciativas regionais transfronteiriças – devem começar respondendo a uma pergunta fundamental: o que significa reduzir a vulnerabilidade, aumentar a resiliência e reforçar a capacidade adaptativa para a sua comunidade/país/região? Exercícios participativos e iterativos de planeamento de adaptação podem ajudar a gerar respostas que, além de contextualizadas, também reflitam as respetivas circunstâncias e capacidades. As respostas de adaptação devem ser posteriormente capturadas e integradas a ciclos de planeamento de desenvolvimento e sistemas de avaliação existentes. Isso assegurará que as políticas e intervenções intersectoriais em todas as escalas incluam uma perspectiva de adaptação climática, juntamente com a mitigação.

Ainda que os países continuem a ser a principal unidade de comunicação e divulgação de informações sobre ações de adaptação, os processos de adaptação devem ser conduzidos em várias escalas. Mecanismos adicionais poderão ser necessários para coordenar os esforços de adaptação – embora seja preciso cautela para que os processos internacionais não sejam intrusivos ou onerosos. As Partes e a comunidade internacional devem evitar obstruir inadvertidamente o progresso com um foco excessivo em aspectos metodológicos e técnicos demasiado complexos do GGA.

Este ano marca o início do primeiro processo do balanço global, que inclui uma avaliação do progresso coletivo no cumprimento do GGA. Trata-se de uma oportunidade para aumentar a conscientização sobre a vasta e complexa natureza da adaptação às alterações climáticas, em vez de buscar o reducionismo. O desafio é ampliar perspectivas para promover melhor a adaptação por meio de processos justos e equitativos, levando em conta todas as diferentes vozes.

Emilie Beauchamp, Cecilia da Silva Bernardo e Maria del Pilar Bueno

Emilie Beauchamp é pesquisadora sênior do Grupo de Estratégia e Aprendizagem do IIED. Cecilia da Silva Bernardo é Diretora de Cooperação do Ministério da Cultura, Turismo e Ambiente da República de Angola e Presidente do Comité de Adaptação. Maria del Pilar Bueno é pesquisadora do CONICET (Argentina), professora da Universidad Nacional de Rosario e Membro do Comité de Adaptação.



Knowledge Products

O Instituto Internacional do Ambiente e Desenvolvimento (IIED) promove o desenvolvimento sustentável, associando prioridades locais a desafios globais. Apoiamos algumas das pessoas mais vulneráveis do mundo a reforçarem a sua voz na tomada de decisões.

Contacto

Emilie Beauchamp
emilie.beauchamp@iied.org

Third Floor, 235 High Holborn
London, WC1V 7LE
Reino Unido

Tel: +44 (0)20 3463 7399
www.iied.org

O IIED adoraria receber seus comentários. Envie-os através de: @IIED e www.facebook.com/theiied

ISBN 978-1-78431-900-7

Este documento foi produzido com o generoso apoio da Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (Sida). No entanto, as opiniões expressas não refletem necessariamente as da Sida.

