

Orçamentação e financiamento inclusivos para as alterações climáticas em África



Responsabilização em matéria do financiamento climático em África

DOCUMENTO DE BASE

Agradecimentos

Este relatório foi elaborado por Alta Fölscher e Josephine Njungi, com base nas avaliações do panorama da responsabilização em matéria do financiamento climático realizadas pela Social Enterprise Development Foundation no Gana (SEND-Ghana) e pelo Civil Society Budget Advocacy Group no Uganda. Os autores do relatório relativamente ao Gana foram Mohammed Tajudeen Abdulai, George Osei-Bimpeh e Nana Kwesi Barning Ackah. O autor do relatório relativamente ao Uganda foi Siragi Magara. Paul Steele e Warren Krafchik, bem como os autores das avaliações dos panoramas nos países, forneceram comentários relativamente a uma primeira versão do relatório. Shanaz Broerman e Philipp Krause do Secretariado da CABRI realizaram a revisão editorial.

O relatório integra a Componente C do programa relativo à Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África (IBFCCA). A Componente C é liderada pelo International Institute for Environment and Development (IIED) e a International Budget Partnership (IBP). As perspectivas e opiniões expressadas no relatório são dos autores e não reflectem as opiniões das respectivas organizações.



Para informações sobre a CABRI, contactar:

CABRI Secretariat
Cnr John Vorster & Nellmapius Drive,
Centurion, 0062
África do Sul

Telefone: +27 (0)12 492 0022

Email: info@cabri-sbo.org

 cabri-sbo.org

 [@cabri.sbo](https://www.facebook.com/cabri.sbo)

 [@CABRI_SBO](https://twitter.com/CABRI_SBO)

 CABRI – Collaborative Africa Budget Reform

Índice

<i>Agradecimentos</i>	2
<i>Siglas</i>	4
Sumário executivo	5
1 Introdução	8
1.1 Impactos das alterações climáticas em África	8
1.2 Panorama das políticas mundiais e africanas relativas às alterações climáticas	10
1.3 Panorama mundial e africano do financiamento e dos fluxos financeiros para o clima	10
1.4 Responsabilização nacional pelo financiamento climático: um panorama	13
2 Balanço das principais instituições de responsabilização nos países africanos	15
2.1 Responsabilização geral pelas finanças públicas	15
2.2 Balanço dos mecanismos de responsabilização pública e práticas específicos ao clima em África	21
2.3 Disponibilidade de informação a respeito do financiamento climático e despesas associadas	27
2.4 Sistemas de responsabilização pelo género no financiamento climático	31
3 Boas práticas emergentes e lacunas remanescentes em relação à responsabilização pelo financiamento climático	33
3.1 Boas práticas emergentes de responsabilização em matéria do financiamento climático	33
3.2 Lacunas remanescentes na responsabilização em matéria do financiamento climático	34
4 Recomendações para fortalecer a fiscalização, a transparência e a responsabilização	37
4.1 Recomendações para sistemas mais fortes de responsabilização pelo financiamento climático pelo executivo	37
4.2 Recomendações para fortalecer o papel dos actores de responsabilidade pública	38
4.3 Recomendações para fortalecer o papel dos actores não estatais	38
4.4 Recomendações a respeito do apoio dos actores para fortalecer a responsabilização nacional para o financiamento climático	38
4.5 Recomendações sobre o apoio do IBFCCA para fortalecer a responsabilização interna pelo financiamento climático	39
<i>Referências</i>	40

Quadros, figuras e caixas

Quadro 1: Transparência geral em relação aos fundos dos doadores e ao financiamento extraorçamental	17
Quadro 2: Práticas de auditoria e de fiscalização, pontuações do PEFA e do <i>Open Budget Survey</i>	18
Quadro 3: Gana e Uganda: principais documentos de compromissos em matéria das alterações climáticas	21
Quadro 4: Mecanismos aplicados em todo o sistema e específicos ao clima para melhores fluxos internos e públicos sobre o financiamento climático e a respectiva despesa	29
Figura 1: Mapa estilizado dos fluxos internacionais para acções de combate às alterações climáticas	12
Caixa 1: Impactos das alterações climáticas no Gana e no Uganda	9
Caixa 2: Concessão e restrição dos poderes formais das ISC: o caso do Gana	19

Siglas

ACPC	<i>African Climate Policy Centre</i>
AG	Auditor Geral
APA	Agência de Protecção Ambiental
CABRI	Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África
CAHOSCC	Comité dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana para as Alterações Climáticas
ClimDev	<i>Climate for Development in Africa</i>
CMAA	Conferência Ministerial Africana sobre o Ambiente
CND	Contribuições Nacionalmente Determinadas
COP	Conferência das Partes
CPI	<i>Climate Policy Initiative</i>
CQNUAC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas
GEE	Gases com efeito de estufa
GFP	Gestão das finanças públicas
GIFT	Iniciativa Mundial para a Transparência Mundial
GNI^{Plus}	Parceiros Mundiais de Implementação dos CND
IBFCCA	Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África
IBP	<i>International Budget Partnership</i>
IIED	<i>International Institute for Environment and Development</i>
ISC	Instituições Supremas de Controlo
MDA	Ministérios, Departamentos e Agências
MESTI	Ministério do Ambiente, das Ciências, da Tecnologia e da Inovação
MMDA	Ministérios, Assembleias Municipais e Distritais
MRV	Monitorização, reporte e verificação
NCCAS	Estratégia nacional para a adaptação às alterações climáticas
NCCSC	Comité Director Nacional de Alterações Climáticas
OBI	<i>Open Budget Survey and Index</i>
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
ODS	Objectivos de Desenvolvimento Social
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONG	Organização não governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PEFA	Programa de Despesa Pública e Responsabilidade Financeira
PIB	Produto interno bruto
PNA	Plano Nacional de Adaptação
PND	Plano Nacional para o Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RFC	Responsabilização em matéria do financiamento climático
SEND	<i>Social Enterprise Development Foundation</i>

Sumário executivo

O presente documento de base sobre a responsabilização nacional em matéria do financiamento climático (RFC) sintetiza os resultados de duas avaliações do panorama da responsabilização em matéria do financiamento climático, realizadas no Gana e no Uganda, e dos estudos visando a formulação de recomendações para reforçar a responsabilização nacional em matéria do financiamento climático.

Urge tomar acção em relação às alterações climáticas em África face ao risco de as alterações climáticas invertermem as décadas de progressos no domínio do desenvolvimento. Os Governos africanos estão sob pressão para mobilizar recursos para acções relacionadas com o clima, o que exige a confiança dos contribuintes, dos doadores e dos investidores nos sistemas nacionais de gestão das finanças públicas. Sistemas nacionais abertos e fortes de responsabilização em relação ao financiamento climático pode favorecer o fluxo de recursos de fontes nacionais e internacionais para as respostas às alterações climáticas, e assegurar que os fluxos não sejam desperdiçados.

A responsabilização nacional em relação ao financiamento climático tende a ser fraca quando os sistemas públicos não estão em condições de responder pelos recursos de rotina e se, na prática, os órgãos legislativos, as instituições supremas de controlo (ISC), os meios de comunicação social, a sociedade civil e os cidadãos não forem capazes de responsabilizar os decisores governamentais pelas decisões tomadas em matéria dos recursos públicos. Mesmo quando os sistemas normais de gestão das finanças públicas (GFP) e de responsabilização dos recursos públicos são fortes, é possível que a responsabilização pelo financiamento climático seja deficiente. Isto deve-se à complexidade e à opacidade dos fluxos de financiamento climático mundial e ao carácter transversal da despesa no combate às alterações climáticas, cujo volume e aplicação são difíceis de acompanhar, mesmo quando se inserem no orçamento. Neste contexto, a responsabilização em matéria do financiamento público para as acções de combate às alterações climáticas depende da robustez do sistema geral de responsabilização dos recursos públicos e da existência de medidas orçamentais específicas para aumentar a visibilidade do financiamento do clima no sistema, bem como das capacidades dos principais actores de responsabilização.

Uma análise rápida dos resultados dos sistemas de GFP, dos quadros jurídicos e das instituições mandatadas para assegurar a transparência, a fiscalização de auditoria e a participação, revela que os actores de responsabilização enfrentam obstáculos significativos em cumprir as suas responsabilidades em matéria da governação das finanças públicas. Não obstante quadros jurídicos favoráveis, a implementação é frequentemente deficitária. A fiabilidade orçamental é baixa, e a transparência e implementação do direito à informação são fracas, talvez porque os programas de reforma da GFP ainda não se revelaram capazes de fomentar suficientemente a transparência, ou porque a transparência e a participação públicas não constituem uma prioridade política. A análise revela que os actores formais de responsabilização pública sofrem limitações, em parte porque carecem de informação e de capacidades adequadas, mas também porque o contexto político impede a eficácia dos mesmos.

Instituições conducentes à responsabilização em matéria do financiamento climático estão a surgir nos órgãos executivos dos países. A maioria dos países assumiu compromissos claros nas suas contribuições nacionalmente determinadas no âmbito do Acordo de Paris e das políticas, estratégias e planos nacionais de adaptação climática subsequentes. Estes representam as pedras angulares da responsabilização. Os ministérios e instituições de finanças e planeamento começam agora a dar primazia às alterações climáticas nos instrumentos de planeamento e de orçamentação e estão a criar mecanismos específicos para tornar as despesas públicas nas acções de combate às alterações climáticas mais explícitas nos orçamentos públicos. São igualmente responsáveis pela coordenação da totalidade dos fluxos financeiros para o clima e das informações sobre a ajuda para fins de incluir a ajuda no orçamento e na prestação de contas. Os ministérios, os departamentos e as entidades responsáveis pelo meio ambiente frequentemente controlam a integração da acção de combate às alterações climáticas nos orçamentos e nas despesas das instituições, e reforçam as capacidades dos parlamentares e da sociedade civil. Existem estruturas multisectoriais e multidisciplinares de coordenação do domínio do clima, com representação da sociedade civil e do parlamento. Ao nível da comunidade, as autoridades locais têm responsabilidades significativas quanto às despesas

climáticas e constituem, em princípio, pontos de acesso essenciais para os cidadãos exigirem a responsabilização, mas, frequentemente, não dispõem do financiamento nem das capacidades para cumprir devidamente as suas funções.

As capacidades dos actores públicos de responsabilização para acompanharem o financiamento climático são também incipientes. Alguns legisladores e instituições de supremo controlo (ISC) optam por criar estruturas específicas em matéria do clima, como unidades de auditoria ambiental e comissões permanentes para as alterações climáticas, e outros integram o clima noutras áreas. Não está claro quais são os mecanismos institucionais que asseguram o controlo e a fiscalização robustas.

Os actores da sociedade civil também estão a desempenhar papéis emergentes na responsabilização pelo financiamento climático, tanto como actores responsáveis envolvidos nas decisões climáticas, monitorizando a implementação de políticas, acompanhando as despesas climáticas e participando nos fóruns climáticos dos governos, como também capacitando outros actores responsáveis, designadamente as comunidades e os grupos vulneráveis. No entanto, em termos gerais, a capacidade das organizações da sociedade civil para desempenhar com eficácia estes papéis é condicionada pela escassez de recursos financeiros, lacunas de capacidade e falta de informação oportuna. Embora os meios de comunicação social desempenhem um papel importante na transmissão das mensagens, facilitando o acesso à informação e engajando os cidadãos, as capacidades específicas relativas ao clima e à elaboração de relatórios parecem ser deficientes.

Registam-se algumas práticas específicas, emergentes e positivas de financiamento climático que podem ser consideradas para serem replicadas: a orçamentação dos planos em prol do clima para servir de referência relativamente a níveis desejáveis de despesa; a preparação de planos baseados na comunidade para adaptação com a participação dos cidadãos, e a integração nos planos directores das administrações locais; a integração do clima como prioridade nos planos nacionais de desenvolvimento; a disponibilização de subvenções públicas para propósitos específicos para financiar a coordenação e a colaboração em matéria do clima a nível subnacional; a marcação orçamental das acções para o clima e a monitorização, reporte e validação dos projectos de combate às alterações climáticas; e liderando os ministérios responsáveis pelas alterações climáticas para apoiar os actores de responsabilização.

Em geral, os sistemas orçamentais para as acções de combate às alterações climáticas e de responsabilização associadas não passaram das fases iniciais no Gana, no Uganda e na maioria dos outros países africanos, que se apresentam mais robustos na definição de políticas a montante e nas fases de planeamento do ciclo de recursos públicos, e a nível central. A responsabilização em relação ao financiamento

das acções de combate às alterações climáticas e assegurar que os recursos cheguem aos mais vulneráveis e aos mais afectados pelas alterações climáticas continuam fracas e significativamente dificultadas pela ausência de informação e capacidades aquém do necessário. Quanto mais afastado do centro e mais próximo das comunidades vulneráveis, quanto menos recursos estão à disposição do sistema de responsabilização em matéria do financiamento climático e quanto mais fracas as capacidades. A fraca atenção prestada às alterações climáticas nas estruturas orçamentais e nos relatórios da dívida prejudica a responsabilização pelos riscos orçamentais relacionados com as alterações climáticas, bem como a tomada de decisões sólidas sobre o que financiar, por quem e para que finalidade, face ao espaço orçamental reduzido.

A escassez de financiamento para as acções de combate às alterações climáticas e de informação a respeito da despesa dificulta a acção dos actores parlamentares, da sociedade civil e dos meios de comunicação social. Os sistemas de informação sobre o orçamento climático são embrionários. Os actores não possuem a informação de que necessitam, a saber a quantidade do financiamento climático proveniente de fontes globais, o impacto dos riscos do clima e da dívida para fazer face às alterações climáticas para a situação orçamental dos países, e o volume e os objectivos das despesas nas acções de combate às alterações climáticas. Até nas situações onde a informação está disponível, a coordenação entre estes actores é fraca, além de não estarem suficientemente capacitados para desempenhar devidamente as suas funções.

As seguintes acções contribuiriam para uma melhor responsabilização interna em matéria do financiamento climático:

- **Os ministérios das finanças devem dar prioridade à concepção e à implementação de reformas no domínio da transparência do financiamento para o clima**, ao empreender estudos periódicos ou ao desenvolver sistemas rotineiros destinados a fornecer informações sistemáticas relativas às despesas e à dívida no clima e os fluxos mundiais de financiamento climático. A responsabilização pelo financiamento climático podia ainda ser fortalecida ao fornecer aos cidadãos uma melhor orientação sobre o direito a informação financeira não publicada relativamente a projectos e fluxos climáticos, e ao fomentar a participação do público em relação ao orçamento e na monitorização dos processos.
- **Reforço dos processos e das capacidades de fiscalização do órgão legislativo e da instituição suprema de controlo** em relação ao financiamento para o clima, a saber a capacitação dos deputados em relação à dívida, aos orçamentos e aos projectos de combate às alterações climáticas.

- **Uma maior coordenação para a participação da sociedade civil**, a saber através da formação de ligações, se possível, e um melhor equilíbrio entre o apoio ascendente que promova a participação dos cidadãos e o apoio técnico descendente com os decisores políticos.
- **Os doadores poderiam facultar** informação completa, detalhada, fiável e actualizada a respeito do financiamento para o clima nos seus portais electrónicos, e aos ministérios das finanças nacionais. Os doadores poderiam ainda contribuir para uma melhor responsabilização pública nos diversos países ao apoiar o reforço das capacidades de responsabilização em matéria do financiamento climático.
- **Aprofundamento da aprendizagem e da investigação entre pares em matéria dos principais aspectos da responsabilização nacional em matéria do financiamento climático** em África, potencialmente com o apoio do IBFCCA, a saber: (i) entre os ministérios das finanças em relação aos sistemas de marcação do orçamento para o clima em África, a integração dos riscos e da dívida climáticos nas projecções macro-orçamentais e a transparência da gestão da dívida; e (ii) entre os órgãos legislativos e as partes interessadas em relação aos mecanismos mais propícios para uma melhor fiscalização pelos órgãos legislativos do financiamento para o clima.

“ Une action urgente contre le changement climatique est nécessaire en Afrique, car ses effets menacent de réduire à néant des décennies de progrès en matière de développement ”



Introdução

Impõe-se a premência de prestar mais atenção às alterações climáticas em África face à ameaça real de que os impactos das alterações climáticas venham a inverter décadas de progressos e de desenvolvimento nos principais sectores económicos, e afectar os meios de subsistência e a qualidade de vida de muitos dos seus cidadãos. A intensificação das respostas às alterações climáticas exigirá um aumento proporcional dos recursos provenientes de fontes externas e internas. Os governos africanos sentir-se-ão pressionados a mobilizar recursos ao aumentar as receitas internas, aceder ao financiamento e aos mercados de crédito internacionais, e alavancar o investimento privado. A confiança dos contribuintes, dos doadores e dos investidores nos sistemas nacionais de gestão das finanças públicas dos países seria um factor potenciador para este efeito. Sistemas nacionais abertos e fortes de responsabilização em relação ao financiamento climático poderiam favorecer o fluxo de recursos de fontes nacionais e internacionais para as respostas às alterações climáticas dos países africanos e garantir que os fluxos não sejam desperdiçados.

Este documento debruça-se sobre a responsabilização pública pelo financiamento climático¹ que passa pelos orçamentos públicos. Trata-se do documento de base para um evento de aprendizagem e intercâmbio entre pares no âmbito da iniciativa relativa à Orçamentação e Financiamento Inclusivos para as Alterações Climáticas em África (IBFCCA²), centrado na responsabilização pelo financiamento climático (RFC), promovido pela Iniciativa Colaborativa para a Reforma Orçamental em África (CABRI) em parceria com o Programa

das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a *International Budget Partnership* (IBP) e o *International Institute for Environment and Development* (IIED). O evento reunirá actores estatais e não estatais para discutir a RFC e o reforço desta nos países africanos. O documento sintetiza os resultados de duas avaliações do panorama nacional de responsabilização pelo financiamento climático, realizadas no Gana e no Uganda,³ e dos estudos visando a formulação de recomendações para reforçar a RFC.

1.1 Impactos das alterações climáticas em África

O reforço das capacidades de adaptação e a redução dos gases com efeito de estufa representam prioridades políticas importantes para África. A maior incidência de cheias, ciclos de seca e fome, deslizamento de terras e a subida dos níveis do mar em consequência das alterações climáticas afectam cada vez mais os meios de sustento e a qualidade de vida das pessoas.⁴ A imprevisibilidade dos padrões climáticos afecta o sector agrícola, um sector que contribui significativamente para o produto interno bruto (PIB) dos países africanos, a âncora da segurança alimentar no continente e uma fonte de rendimento e de subsistência para mais de 50% da população activa em África subsariana em 2019.⁵ O continente também tem assistido a um aumento da carga de doenças transmitidas por vectores (dengue, paludismo e febre amarela) como resultado de temperaturas precipitações mais elevadas.⁶

- 1 Watson, C and Schalatek, L, 2021. *The Global Climate Finance Architecture*, Climate Funds Update, February 2021, Heinrich Böll Stiftung and the Overseas Development Institute, Washington, DC. Os autores definem o financiamento climático como “os recursos financeiros mobilizados para acções de mitigação e adaptação aos impactos das alterações climáticas” mas afirmam que não existe uma definição mundialmente aceite de financiamento climático.
- 2 A iniciativa IBFCCA, implementada pela CABRI, o escritório regional do PNUD, a IBP e o IIED, visa promover reformas para integrar a mitigação e a adaptação às alterações climáticas no processo orçamental e reforçar a responsabilização pública pela gestão das finanças públicas relacionadas com o clima através da aprendizagem entre pares, do apoio técnico aos governos e do trabalho com actores de fiscalização, transparência e responsabilização.
- 3 SEND-Ghana, 2021. *Avaliação do panorama da responsabilização pelo financiamento para combater as alterações climáticas*, documento contratado pela Iniciativa IBFCCA, a ser publicado; Civil Society Budget Advocacy Group, 2021. *Domestic Climate Finance Accountability Landscape in Uganda*, a ser publicado.
- 4 WMO, 2020. *State of the Climate in Africa 2019*, WMO-No 1253, World Meteorological Organisation, Geneva.
- 5 Ibid.; World Bank's Development Indicators, 2021. *Agriculture Employment as a Share of Total Employment, sub-Saharan Africa*, consultado aos 16 de Agosto de 2021.
- 6 WMO, 2020.

O Relatório do Estado do Clima em África de 2019⁷ detalha os impactos sobre milhões de pessoas em apenas um ano da deterioração da situação da segurança alimentar e do aumento do deslocamento da população, principalmente como resultado de inundações, secas, ciclones e deslizamentos de terras na Etiópia, no Quênia, no Malawi, em Moçambique, e na Somália. Embora sejam esses os países que enfrentaram as maiores crises, o impacto das alterações climáticas faz-se sentir em todos os países; o Quadro 1 contém o panorama do impacto no Gana e no Uganda, os dois países objecto do estudo da RFC. Em 2020 e 2021, em todo o continente, o impacto das alterações climáticas na segurança alimentar foi agravado pela desaceleração económica impulsionada pela COVID-19.⁸

O Índice Mundial de Risco Climático 2021, que analisa em que medida os países foram afectados pelos impactos de eventos climáticos extremos, classificou cinco países africanos (Moçambique, Zimbabwe, Malawi, Sudão do Sul e Níger) entre os dez países mais afectados do mundo em 2019, e classificou o Uganda no 31º lugar e o Gana no 42º lugar.⁹ Mas, este índice não considera os processos cujos efeitos são mais lentos, como a subida do nível do mar, o aquecimento dos oceanos e a acidificação. Um segundo índice, o Índice Mundial de Risco, capta os níveis de exposição (a inundações, ciclones, secas, e subida do nível do mar) e as vulnerabilidades (como a soma da capacidade de reacção, a susceptibilidade e as medidas e estratégias de adaptação) para comparar os risco climáticos entre países.¹⁰ Neste índice, 22 dos 50 países de maior risco encontram-se em África, incluindo o Gana, classificado em 50ª posição.¹¹ Seguem-se outros seis países africanos antes do Uganda, em 58ª posição.¹² Em todos estes países, a exposição muito elevada ou elevada às alterações climáticas está associada a elevadas pontuações de vulnerabilidade. Os cinco países africanos classificados de menor risco são o Egipto (174º), São Tomé e Príncipe (163º), Botswana (129º), Seicheles (111º) e Tunísia (108º).

As alterações climáticas em África têm mais impacto sobre as mulheres, devido a normas socioculturais e religiosas profundamente enraizadas, direitos políticos à terra e regras institucionalizadas. As desigualdades de género dão aso a um acesso diferenciado ao capital social e económico, aos recursos produtivos, à educação, à formação e ao desenvolvimento de capacidades, e a informações, e moldam

Caixa 1: Impactos das alterações climáticas no Gana e no Uganda

As economias do Gana e do Uganda, à semelhança de outras em África, dependem fortemente de sectores afectados pelas alterações climáticas. Em ambos os países, as comunidades vulneráveis serão as mais afectadas, com as mulheres e crianças susceptíveis de serem afectadas de forma desproporcional. No Gana, as condições climáticas imprevisíveis e a forte dependência da agricultura de sequeiro resultarão em colheitas reduzidas e a uma maior vulnerabilidade das famílias que dependem directa ou indirectamente da agricultura, da pesca e da silvicultura para a sua subsistência (cerca de 70 por cento da população).¹³ No Uganda, as chuvas imprevisíveis também representam um factor importante de risco climático. De acordo com um relatório do Banco Mundial, a escassez de água afecta cerca de 4,5 milhões de pessoas, o equivalente a 10% da população por ano, sobretudo nas regiões do sudeste e nordeste do Uganda.¹⁴ A escassez de água é agravada por secas recorrentes: o país viveu secas em cinco dos últimos 20 anos. As projecções climáticas indicam que as condições se tornarão ainda mais severas no século XXI, afectando o sector agrícola, um sector-chave, contribuindo para um abrandamento do crescimento económico e para o aumento da vulnerabilidade das famílias e das comunidades agrícolas. De igual modo, os deslizamentos de terras e as cheias são motivos de preocupação, pois afectam cerca de 50 000 ugandeses todo os anos.

as estratégias de resposta dos homens e das mulheres de formas diferentes.¹⁵ As alterações climáticas contribuem para a manter e empurrar as mulheres para níveis mais profundos de pobreza, uma vez que são as primeiras e as mais atingidas. O acesso desigual à informação e aos conhecimentos também implica que as mulheres agricultoras são menos propensas a adaptar as práticas agrícolas às alterações climáticas, por possuírem menos informação e menos

7 Ibid.

8 Malhotra, S, 2021. *T20 Climate Forum: The Post-Pandemic Future of Food*, International Food Policy Research Institute Blog, 21 July 2021.

9 Eckstein, D, Künzel, V and Schäfer, L, 2021. *Global Climate Risk Index, 2021*, German Watch.

10 German Development Aid Alliance, 2020. *World Risk Index 2020*.

11 Em ordem de importância, Cabo Verde, Djibouti, Comores, Níger, Guiné-Bissau, Nigéria, Camarões, Gâmbia, Chade, Benim, Burkina Faso, Togo, Mali, Madagáscar, Angola, Quênia, Burundi, Côte d'Ivoire, Senegal, Serra Leoa e Libéria.

12 Em ordem de importância, Zimbabwe, Moçambique, Maurícias, Tanzânia, República Democrática do Congo, Malawi.

13 Governo do Gana, 2014. *Ghana National Adaptation Strategy*.

14 Banco Mundial, 2019. *Disaster Risk Profile, Uganda*. Cited in Mukasa, J, Olaka, L and Yahya Said, M, 2020. *Drought and households' adaptive capacity to water scarcity in Kasali, Uganda*, *Journal of Water and Climate Change* 11 (S1): 217–232.

15 Babugura, A, 2019. *Gender Equality in Combatting Climate Change: The African Context*, Africa Portal, South African Institute of International Affairs, Centre for International Governance Innovation, Policy Briefing: Women Power and Policy Making.

recursos.¹⁶ A escassez de água afecta mais as mulheres e as raparigas do que os homens em África, porque são sobretudo elas que recolhem a água para as famílias.¹⁷ Para responder a estas vulnerabilidades acrescidas, é fundamental envolver as mulheres nos planos de adaptação, no reforço das capacidades em matéria de alterações climáticas e nas soluções de adaptação (incluindo na agricultura), bem como no acompanhamento das despesas e dos resultados. Na prática, as mulheres são frequentemente excluídas dos processos de tomada de decisão a nível familiar, comunitário, regional e nacional.

1.2 Panorama das políticas mundiais e africanas relativas às alterações climáticas

As políticas e intervenções relativas às alterações climáticas dos Estados africanos fundamentam-se nos acordos e quadros mundiais e continentais. Estes são os principais pontos de referência para as partes interessadas que pretendem exigir a prestação de contas dos governos pelas suas acções e despesas associadas, face aos compromissos assumidos. Todos os países africanos aderiram à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC), que entrou em vigor em Março de 1994. Muitos Estados africanos também aderiram a acordos e protocolos subsequentes relativos ao clima, incluindo o Acordo de Paris de 2015, ratificado por quase todos os países africanos. O Acordo obriga os países a reduzir drasticamente as emissões de gases de efeito de estufa (GEE) (mitigação); proteger as comunidades e as pessoas vulneráveis dos impactos das alterações climáticas e desenvolver as respectivas capacidades de adaptação; e comunicar as suas estratégias de mitigação e adaptação nas suas contribuições nacionalmente determinadas (CND).

No continente africano, a Agenda para África 2063 da União Africana e a Estratégia Africana para as Alterações Climáticas adoptada pela Conferência Ministerial Africana sobre o Ambiente (AMCEN), são documentos de referência pan-africanos que promovem a acção climática, e várias iniciativas e estruturas continentais e regionais.¹⁸ A Agenda 2063, adoptada pelos Estados membros da União Africana em 2013, tem como objectivo fulcral o desenvolvimento de economias e comunidades ambientalmente sustentáveis e resistentes ao clima.¹⁹ Na Agenda 2063, a União Africana

compromete-se a “agir com um sentido de urgência sobre o clima”, nomeadamente através da implementação de planos e capacidades nacionais de adaptação.²⁰ A Estratégia Africana sobre Alterações Climáticas foi adoptada pelo organismo de alto nível estabelecido para África ao abrigo do Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA) em 2014.²¹ Está organizada em torno de quatro pilares temáticos, incluindo a integração dos imperativos das alterações climáticas nos processos de planeamento, orçamentação e desenvolvimento. Este pilar visa uma acção mais forte na adaptação às alterações climáticas (através da integração nos sectores) e na integração da gestão e redução do risco de catástrofes nas políticas e programas de alterações climáticas.

Na última década, as questões do género e das alterações climáticas também receberam uma atenção específica a nível global e continental. Em África, o Grupo de Trabalho Africano sobre o Género e as Alterações Climáticas foi criado em 2013 pelo Comité dos Chefes de Estado e de Governo da União Africana para as Alterações Climáticas (CAHOSCC) para coordenar e liderar a participação de África nos processos regionais e mundiais nos domínios do género e das alterações climáticas. Alguns países desenvolveram planos e estratégias específicas relativamente aonexo entre o género e as alterações climáticas, a saber o Egipto, o Quénia, a Libéria, Moçambique, a Tanzânia e a Zâmbia, alguns dos quais desenvolveram planos nacionais de acção para as alterações climáticas e o género (ccGAPs). Estes visam colmatar o “fosso de implementação” entre as políticas climáticas sensíveis ao género e acções climáticas sensíveis ao género no terreno.²²

16 Gaddis, I, Lahoti, R and Li, W, 2018. *Gender Gaps in Property Ownership in Sub-Saharan Africa*, World Bank Policy Research Working Paper 8573; Global Gender and Climate Alliance, 2016. *Facts from Gender and Climate Change: A Closer Look at Existing Evidence*, Brooklyn, NY, Women’s Environment and Development Organization factsheet.

17 Ibid.

18 ACPC, 2020. *Revised Draft Africa Climate Change Strategy*. Iniciativas e estruturas regionais incluem o Comité dos Chefes de Estado e de Governo sobre as Alterações Climáticas (CAHOSCC); estratégias e iniciativas relativas às alterações climáticas das comunidades económicas regionais; o Secretariado do Clima para o Desenvolvimento em África (ClimDev) na Comissão Económica das NU para África (UNECA), que inclui o Centro Africano de Políticas Climáticas.

19 União Africana, 2021. *Overview and Goals and Priority Areas of Agenda 2063*.

20 União Africana, 2015. *Agenda 2063: A África que Queremos*, versão popular, p16.

21 AMCEN, 2015. *Draft Africa Climate Change Strategy*, AMCEN-15-REF-11.

22 Babugura, 2019.

1.3 Panorama mundial e africano do financiamento e dos fluxos financeiros para o clima

O panorama actual do financiamento climático em África

As necessidades de adaptação às alterações climáticas em África excedem em muito a capacidade de resposta do continente africano com recursos internos.²³ Um relatório conjunto do Centro de Política Climática Africano (ACPC) / PNUD em 2017 estimou a lacuna de adaptação em África, face a uma estimativa das despesas públicas, em 80 por cento.²⁴ Os fluxos mundiais para África - aproximadamente 1 a 2 milhões de dólares em 2015 face às necessidades de adaptação que são cerca de sete vezes maiores²⁵ - não permitem transpor a lacuna.

A capacidade de cada país individual no sentido de responder aos desafios das alterações climáticas e a eventual dependência das fontes mundiais diferem significativamente, dependendo das necessidades, do PIB, da carga fiscal e da quota-parte dos mesmos nos fluxos mundiais. Tanto o Gana como o Uganda estimam que financiamento externo será necessário para cerca de 70% das suas acções climáticas para alcançar os seus CND entre 2020 e 2030.²⁶ Todavia, em muitos países, o fosso estimado é muito superior a 70 por cento. No Quênia, por exemplo, estima-se que as necessidades de financiamento internacional ascendam a cerca de 87% do total do financiamento necessário até 2030, para poderem cumprir na íntegra os seus CND.²⁷ O estudo ACPC/PNUD estimou um fosso superior a 90% para oito países africanos, a saber a Nigéria e o Níger, dois dos países de maior risco climático do mundo.²⁸ Mas para outros países, como a Namíbia e o Botswana, a diferença é inferior a 50%.

Os actuais fluxos de financiamento climático em África também não coincidem necessariamente com as necessidades de adaptação mais prementes. No Quênia, por exemplo, um estudo realizado pelo governo queniano em 2021 em conjunto com a Iniciativa de Política Climática (CPI), o Centro de Inovação Climática do Quênia (KCIC) e os Parceiros Mundiais de Implementação dos CND (GNI^{Plus}) concluiu que apenas cerca de 12% dos 2,4 mil milhões de

dólares investidos em actividades relacionadas com o clima em 2018 se destinavam à adaptação, apesar de os CND do Quênia estarem orientados para a adaptação.²⁹ A maior diferença entre as necessidades e o financiamento - cerca de 85% - verificou-se no sector da água.

No entanto, o panorama do financiamento climático em África reveste-se de grande incerteza devido à ausência de informações abrangentes, sistemáticas e regulares sobre os fluxos internacionais e nacionais de financiamento climático nos países e sobre as despesas dos próprios governos. É necessária melhor informação a respeito de todas as fontes para a responsabilização em relação ao financiamento climático como uma pré-condição para aumentar o financiamento para a promoção da resiliência climática em África.

O panorama mundial do financiamento climático

O Acordo de Paris de 2015 reiterou decisões anteriores, a começar pelo Acordo de Copenhaga de 2009, no sentido de que os países desenvolvidos devem assumir a liderança na mobilização do financiamento climático e visar um fluxo adicional anual de 100 mil milhões de dólares até 2020. A decisão da Conferência das Partes (COP) de 2015 concordou em estabelecer um novo objectivo colectivo de fluxos para países em desenvolvimento a partir de fontes públicas e privadas até 2025, superior a 100 mil milhões de dólares.³⁰ Embora os fluxos actuais sejam consideráveis, continuam muito aquém do objectivo. A Climate Policy Initiative estimou em 2020 que, em média, apenas cerca de 50 mil milhões de dólares fluíram da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) para países não membros da OCDE em 2017 e 2018 (menos de 10% do total do financiamento climático).³¹

A arquitectura dos mecanismos de financiamento público mundial relacionados com o clima está em constante evolução e nem sempre é transparente nem devidamente controlada por falta de convenções contabilísticas, a ausência de uma definição consensual do que constitui o financiamento climático e de uma metodologia comum para avaliar se os fundos identificados como fundos climáticos são fundos adicionais ou fundos que teriam sido gastos noutros objectivos de desenvolvimento.³²

23 Africa Climate Finance Hub, 2015. *Africa's Adaptation Gap 2*, UNEP technical report.

24 Nicholson, K and Fölscher, A, 2017. *Africa's Public Expenditure on Adaptation*, Africa Climate Policy Centre and UNDP Regional Office for Africa.

25 Africa Climate Finance Hub, 2015.

26 Governo do Gana, 2021. Climate Change Data Hub, acessado a 10 de Agosto de 2021, e Ministério da Água e Ambiente do Uganda, 2015, *Avaliação Económica dos Impactos das Alterações Climáticas no Uganda*, p36.

27 Governo do Quênia, 2021. *The Landscape of Climate Finance in Kenya*, Government of Kenya, CPI, GNI^{Plus} and KCIC.

28 Nicholson and Fölscher, 2017, p. 43.

29 Governo do Quênia, 2021.

30 Watson and Schalatek, 2021; Westphal, M, Canfin, P, Ballesteros, A and Morgan, J, 2015. *Getting to \$1Billion*, Washington, DC, World Resources Institute.

31 CPI, 2020. *Global Climate Finance Landscape 2020 Update*.

32 Watson and Schalatek, 2021.

Figura 1: Mapa dos fluxos internacionais para acções de combate às alterações climáticas



Fonte: Adaptado de Watson and Schalatek, 2021

A Figura 1 apresenta um mapa estilizado dos diferentes canais de fluxos de financiamento público para o clima destinados a eventuais beneficiários a nível regional e nacional. Os fundos públicos para o clima fluem através de canais multilaterais - tanto no âmbito dos mecanismos financeiros da CQNUAC e do Acordo de Paris como à margem destes - e com maior frequência pelos canais e fundos bilaterais, bem como pelos canais e fundos regionais e nacionais para as alterações climáticas, cada qual com as suas próprias modalidades, mecanismos e regras.³³ Existem ainda fundos de fontes privadas, a saber de instituições financeiras comerciais, empresas, famílias e pessoas singulares.³⁴ Os tipos de financiamento público disponíveis variam, desde subvenções a empréstimos concessionais, a garantias e investimentos privados.

Esta complexidade destaca a dificuldade de rastrear o financiamento de actores internacionais e nacionais, pois nem todas as agências, entidades e fundos são igualmente transparentes. A título de ilustração, em 2020, a CPI não pôde determinar se os destinatários de cerca de metade dos 300 mil milhões de dólares do financiamento público para o clima em 2017 e 2018, consistiam em entidades públicas, privadas ou público-privadas.³⁵ A existência de vários canais de financiamento aumenta as opções para os países poderem aceder ao financiamento climático, mas também representa um desafio significativo de coordenação e transparência para a utilização optimal do financiamento (evitar a duplicação, a sobreposição e a fuga) a nível nacional. Isto sublinha a urgência de os países criarem mecanismos de responsabilização nacional para o financiamento climático.

1.4 Responsabilização nacional pelo financiamento climático: um panorama

A transparência e a responsabilização são fundamentais para garantir que os recursos investidos nas alterações climáticas sejam bem gastos e cheguem às pessoas e comunidades mais vulneráveis aos seus impactos. Na ausência desta transparência e responsabilização, surge uma maior hipótese de as intervenções serem mal concebidas e dirigidas, e que se percam recursos à corrupção ou que sejam desperdiçados aquando da implementação.

O nível de responsabilização nacional pelos recursos públicos em prol do clima depende da solidez do sistema geral de responsabilização dos recursos públicos subjacente. A responsabilização pelo financiamento climático tende a ser fraca quando os sistemas públicos não estão em condições de responder pelos recursos gerais e, na prática, os órgãos legislativos, a instituições supremas de controlo (ISC), os

meios de comunicação social, a sociedade civil e os cidadãos não sabem ou não têm o poder para responsabilizar os decisores a respeito das decisões tomadas em matéria dos recursos públicos. Mesmo perante sistemas sólidos de GFP e de responsabilização pelos recursos públicos, é possível que a responsabilização pelo financiamento climático seja fraca. Isto deve-se à complexidade dos fluxos mundiais de financiamento climático, que por vezes são geridos à margem dos orçamentos públicos, mesmo quando utilizados ou supervisionados por instituições públicas, e à natureza transversal das despesas climáticas, que dificulta o acompanhamento do seu volume e utilização, mesmo quando estejam contabilizados no orçamento.

Neste contexto, o bom funcionamento da responsabilização pública robusta pelo financiamento climático deve reunir os seguintes elementos:

- **Um sistema funcional subjacente de GFP**, que canaliza os recursos, conforme afectados por lei, às prioridades públicas e aos serviços previstos, e que forneça informações oportunas e fiáveis a respeito do volume e utilização dos fluxos financeiros públicos (tanto de fontes próprias como de doadores).
- **Intervenientes públicos de responsabilização**, tais como os órgãos legislativos e as ISC, que possuem as estruturas institucionais, os mandatos legais, os sistemas e as capacidades de recursos humanos necessários para desempenharem as suas funções legalmente mandatadas. Os actores públicos de responsabilização incluem também funcionários públicos com responsabilidades de fiscalização no ciclo de execução de política-orçamento-serviços.
- **Actores devidamente capacitados nos meios de comunicação social e na sociedade civil**, a saber os cidadãos e suas organizações, as associações profissionais, as organizações não governamentais (ONG) e académicos, suficientemente organizados e activos, e dotados das capacidades e dos conhecimentos para colaborar com o Estado em relação às suas decisões relativas aos recursos públicos e exigir a prestação de contas do executivo e dos actores de responsabilização.
- **A disponibilidade oportuna, a nível interno e externo, de informações fiáveis, abrangentes e úteis** a respeito dos fluxos de recursos, a sua utilização para capacitar os agentes de responsabilização do Estado, dos meios de comunicação social e da sociedade civil, e os resultados.
- **Oportunidades formais eficazes de envolvimento e fiscalização por parte dos intervenientes no domínio da responsabilização**, sobretudo dos intervenientes não estatais, em matéria dos fluxos, da utilização e dos resultados de recursos públicos previstos e realizados.

33 CPI, 2020; Watson and Schalatek, 2021. O informe da CPI 2020 elenca um total de 23 fundos multilaterais e iniciativas/programas de financiamento activos, e 8 fundos bilaterais.

34 CPI, 2020.

35 Ibid.

- **Uma cultura estabelecida ou emergente de responsabilização política e técnica formal e informal**, na qual os actores públicos eleitos e nomeados se vejam como responsáveis pelas decisões que tomam em relação aos recursos públicos, independentemente da fonte de financiamento, e sofrem consequências sempre que os fundos públicos sejam desperdiçados ou desviados.
- **Políticas e medidas orçamentais específicas, abertas e transparentes, para o clima** para garantir que o financiamento climático e as despesas (i) recebam a devida atenção no ciclo de gestão dos recursos públicos, (ii) sejam contabilizados nas contas públicas e (iii) façam objecto de análise pelos agentes públicos de responsabilização, pelos meios de comunicação social e pela sociedade civil.

Os compromissos assumidos pelas partes interessadas externas com os governos dos países devem contribuir para capacitar os actores em matéria da responsabilização no ecossistema de responsabilização interna. Estes actores incluem doadores internacionais, grupos de pares e investidores internacionais. Na prática, porém, os actores internacionais, sobretudo os que fornecem crédito e subvenções para fins públicos, ao insistirem na confidencialidade e/ou em mecanismos e relatórios paralelos distintos de prestação de contas, também contribuem para prejudicar a responsabilização interna. Por conseguinte, é importante que a responsabilização dos governos perante os fornecedores internacionais de financiamento climático esteja ancorada nos sistemas e nas capacidades do Estado.

As avaliações da situação de RFC que contribuíram para as conclusões e as recomendações formuladas neste documento de base visam aferir a presença destes elementos, como funcionam no seu todo para assegurar uma melhor prestação de contas em relação ao financiamento climático, identificar as boas práticas emergentes e as lacunas críticas. Este documento de base debruça-se sobre as conclusões das duas avaliações do panorama, e é suplementado pelas constatações dos estudos relevantes realizados em toda a África e nos próprios países (Secção 2 abaixo), por forma a sintetizar as conclusões sobre boas práticas emergentes e lacunas críticas (Secção 3 abaixo), e fornecer recomendações aos actores globais e nacionais para fortalecerem a responsabilização relativa ao financiamento climático nacional (Secção 4 abaixo).

O estudo partiu do princípio de que era improvável que existisse em qualquer país um sistema ideal, coerente e eficaz, em que os actores exigem a prestação de contas dos governos pela despesa pública em geral, e estão suficientemente capacitados para fazer o mesmo em relação ao financiamento climático, dotados de informação adequadas, e de oportunidades para participarem nas suas próprias capacidades. O quadro foi, no entanto, útil para mapear o terreno em relação ao qual se pudesse avaliar os progressos, e identificar práticas susceptíveis de serem reproduzidas.



Balanço das principais instituições de responsabilização nos países africanos

2.1 Responsabilização geral pelas finanças públicas

A prestação de contas dos países pelos fundos públicos em geral define o contexto para a responsabilização pelo financiamento climático. Isto, porque as despesas climáticas financiadas pelos próprios países são administradas pelos sistemas nacionais, mas também porque os governos são frequentemente os destinatários dos fluxos de financiamento climático. Esta secção analisa a fiabilidade dos orçamentos, como indicador da funcionalidade e do nível de prestação de contas conferido pelo sistema de GFP. Em seguida, são apresentadas as conclusões da análise dos elementos centrais de responsabilização em matéria da GFP: a solidez do quadro jurídico; os fluxos de informação pública; as oportunidades de participação pública; e as instituições de controlo e fiscalização, e o que isso significa para a responsabilização do financiamento climático.

Ponto de situação dos sistemas de GFP

A fraca fiabilidade do orçamento é comum nos sistemas de GFP africanos, assinalando deficiências nos sistemas de responsabilidade financeira.

Uma prova decisiva do funcionamento do sistema de GFP consiste no quanto os resultados orçamentais desviam dos orçamentos previstos. Se o desvio for significativo, além de assinalar deficiências nos sistemas de preparação e execução orçamental, assinala também que o governo não assume responsabilidade pela definição de estimativas credíveis e/ou não assume responsabilidade pela execução das dotações orçamentais.

Quase 80 por cento dos 27 países africanos com avaliações recentes (após 2016) das despesas públicas e responsabilidade financeira (PEFA) relataram um desvio orçamental superior a 15 por cento em relação às dotações orçamentais (obtendo uma pontuação D).³⁶ Nenhum país apresentou orçamentos de distribuição fiáveis, mostrando onde o financiamento para

o combate às alterações climáticas seria atribuído e gerido. O desempenho foi melhor a nível agregado, sugerindo que os executivos controlam melhor disciplina orçamental do que pela forma como os recursos disponíveis são utilizados. O Gana e o Uganda seguiram este padrão, recebendo uma pontuação “D” em relação à fiabilidade da distribuição orçamental, embora revelando um melhor desempenho a nível da fiabilidade agregada.

Ademais, todos os seis países, à excepção de um, onde os resultados estavam dentro de 15 por cento da dotação orçamentada, são países de risco climático muito inferior ao dos 21 países que foram avaliados com uma pontuação “D”, sugerindo que a gestão e a responsabilização mais fracas das finanças públicas podem coincidir com um maior risco climático.³⁷

Quadro jurídico da GFP

Muitos países africanos reforçaram os seus quadros jurídicos de GFP nos últimos anos.

Por exemplo, em ambos os países objecto de avaliação do panorama da RFC, a GFP está assente num quadro jurídico sólido, a começar pela constituição do país que confere ao ministério das finanças, em cada um dos casos, o mandato para gerir as finanças públicas do país. Cada um dos países possui uma lei orçamental orgânica actualizada relativamente recentemente (a lei fundamental para o sistema de GFP), nomeadamente a Lei de Gestão das Finanças Públicas (PFMA), originalmente adoptada em 2015 no Uganda, e em 2016 no Gana. Em ambos os países estão em vigor várias leis complementares, e a independência e os poderes do Auditor Geral (AG, o equivalente da ISC nos países) estão consagrados na lei, na constituição, e nos textos que regem as entidades de controlo.

Muitos outros países africanos também modernizaram seus quadros jurídicos de GFP na última década. No Quênia, o PFMA foi adoptado em 2012, com base nas funções e responsabilidades claras para as finanças públicas consagradas

36 O quadro de avaliação PEFA é um quadro reconhecido em todo o mundo, que integra um conjunto de indicadores, cada indicador consistindo em diferentes dimensões de uma característica de um sistema de GFP em bom funcionamento. Cada dimensão é avaliada numa escala ordinal de A, B, C ou D, onde uma notação “A” corresponde a um elemento-chave de GFP em conformidade com as normas internacionalmente reconhecidas de bom desempenho. Consultar PEFA.org para mais informações.

37 PEFA, 2021. Notações de avaliação.

na Constituição de 2010, e é apoiado por regulamentos e leis associadas no domínio da gestão da contratação pública e do controlo das finanças públicas. Desde 2010, pelo menos outros 25 países aprovaram novas leis orçamentais orgânicas ou reforçaram as suas próprias leis, a saber a introdução de códigos relativos à transparência fiscal.³⁸ Embora a avaliação da robustez das leis não se enquadre no âmbito deste informe, é importante que existam quadros jurídicos actualizados que correspondam às práticas modernas de GFP.

Transparência das finanças públicas

Modo geral, a transparência orçamental é muito fraca e o direito de acesso à informação não está consagrado na lei em mais de metade dos países de África; e mesmo quando está, a implementação é deficiente, conforme ilustrado pelas práticas nos países objecto de estudos de caso.

Os orçamentos transparentes são essenciais para resultados equitativos. Uma gestão eficaz das finanças públicas e a responsabilidade pública exigem o acesso, pelo público, a informações abrangentes e oportunas sobre o orçamento climático. A transparência pode ser proactiva (publicação proactiva da informação orçamental pelo governo) ou reactiva (depois de os cidadãos terem solicitado a informação ao abrigo das leis que conferem o direito à informação).

Os direitos e os processos para aceder à informação do governo estão claramente definidos nas leis de acesso à informação do Gana (2019) e do Uganda (2005), dois dos 25 países em África.³⁹ A lei do Gana foi aprovada só em 2019. Todavia, a existência de leis não garante o acesso: um estudo realizado no Uganda em 2013 revelou que os pedidos de informação em matéria ambiental podem ser ignorados e que os cidadãos comuns que solicitam informação podem ser ameaçados.⁴⁰ Estas conclusões reflectem situações semelhantes noutros países africanos.⁴¹

A sociedade civil e os cidadãos africanos também gozam de baixo acesso a informação orçamental proactiva. Dos 40 países africanos inquiridos para o Open Budget Survey e respectivo índice (OBI) de 2019, apenas um – a África do Sul (que recebeu a melhor pontuação para este índice em todo o mundo) – fornece informações exaustivas. O inquérito avalia os 117 países em todo o mundo no que diz respeito à transparência, à participação pública e à fiscalização orçamental. À excepção da África do Sul, constatou-se que os países africanos fornecem informações limitadas (10 países), mínimas (18 países) ou escassas (11 países).⁴²

Os dois países alvos de avaliações do panorama são os que apresentam um melhor desempenho no OBI, depois da África do Sul. A pontuação do OBI do Gana no inquérito de 2019 foi de 54 (a pontuação mais elevada de sempre) e a do Uganda

foi de 58 (a pontuação mais baixa desde 2010). Ambos os países contam com cláusulas de transparência fortes nas suas leis de gestão das finanças públicas, mas a implementação poderia ser melhorada. O Gana publicou todos os relatórios de rotina de um ciclo orçamental aberto em 2019 (um foi publicado tardiamente), mas com deficiências na cobertura dos conteúdos do relatório, sobretudo no que toca a proposta de orçamento do executivo, o orçamento aprovado, o orçamento dos cidadão e o relatório do final do ano. O Uganda publicou todos os documentos oportunamente, mas o conteúdo dos relatórios também revelou algumas deficiências, a saber o orçamento do cidadão, a revisão intercalar e o relatório de auditoria.

Um estudo do IBP de 2017, que investigou a razão pela qual alguns países melhoram e mantêm pontuações do OBI acima do limiar de 60 para informação adequada enquanto outros permanecem na faixa de informação limitada, incluiu estudos de caso do Gana e do Uganda.⁴³ Em ambos os países incidiram os factores políticos: no Gana, a mudança de governo em 2016 contribuiu para melhorar a transparência, e no Uganda, o apoio de alto nível às reformas a favor da transparência também contribuiu para que o Uganda excedesse o limiar de 60, embora tenha caído um pouco abaixo desse limiar no inquérito mais recente. As reformas da GFP promoveram a transparência em ambos os países, mas no Gana as melhorias são dificultadas pelo atraso na implementação das reformas no domínio da GFP no sentido de produzir informação orçamental atempadamente para publicação.

A transparência dos fundos extraorçamentais e de despesas de doadores, ambos críticos para a prestação de contas em relação ao financiamento climático, é particularmente fraca.

A transparência das despesas e do financiamento climático não se limita à transparência das despesas contraídas no âmbito do orçamento público. Devem existir também boas informações sobre as despesas extraorçamentais e os recursos dos doadores que não são contabilizados nos sistemas nacionais. Isto porque um grande volume de financiamento climático provém de doadores internacionais. Mesmo quando estas fundos são administradas pelos sistemas nacionais, frequentemente são canalizadas por meio de fundos extraorçamentais para fins específicos.

O OBI fornece informações concisas sobre a transparência dos países, tanto em relação aos recursos dos doadores, como aos fundos extraorçamentais. Os resultados dos países africanos (ver o Quadro 1 abaixo) sugerem que é improvável que os sistemas de base estejam à altura de assegurar a responsabilização pelo financiamento climático na maioria dos países, e apenas em medida limitada nos dois países

38 Consultar as novas leis e actualizações no Inquiridor do Orçamento 2021 da CABRI.

39 Selvik, M, 2019. *Taking stock of citizens' right to access information in Africa*, on-line blog.

40 Veit, P, Lozovaya N and Easton, C, 2013. *Improving Freedom of Information in Uganda*, World Resources Institute, Washington DC.

41 See APAI, 2013. *Access to Information in Africa*, African Platform on Access to Information.

42 International Budget Partnership, 2020. *Open Budget Survey 2019, Results by Country*.

43 Fölscher, A and De Renzio, P, 2017. *The Road to Budget Transparency: Learning from Country Experience*.

estudados. O inquérito relativo aos Compromissos de Busan confirma esta constatação: os dados do inquérito mais recente (2016) revelam que os países africanos continuam aquém das outras regiões em relação à quantidade do financiamento para o desenvolvimento, programado para desembolso, que é contabilizado no orçamento apresentado

ao parlamento; nos países menos desenvolvidos este nível é muito baixo.⁴⁴ Para a responsabilização do financiamento climático, devem ser tomadas medidas específicas para a maior transparência dos fundos para o clima, ou o sistema geral precisaria de ser fortalecido, ou ambos.

Quadro 1: Transparência geral em relação aos fundos dos doadores e ao financiamento extraorçamental

Resultados do <i>Open Budget Survey 2019</i>	Gana	Uganda	Todos os países de África subsariana incluídos no inquérito Pontuação média até um máximo de 100
As estimativas do financiamento pelos doadores são apresentadas na proposta de orçamento do executivo?	33 (estimativas apresentadas, mas sem explicação na narrativa)	33 (estimativas de algum do financiamento, mas não de todos os doadores)	38
As estimativas do financiamento extraorçamental são apresentadas na proposta de orçamento do executivo?	33 (alguns elementos fundamentais ou financiamentos são excluídos)	33 (exclui alguns elementos fundamentais ou financiamentos)	17.5
O relatório de final de ano apresenta os desvios entre as estimativas originais de fundos extraorçamentais e o resultado efectivo?	0 – não apresentado	0 – não apresentado	7.5
Que percentagem de fundos extraorçamentais sob a alçada da ISC foi auditada?	100%	0 – nenhuma informação pública sobre a auditoria de fundos extraorçamentais	17.6

Fonte: International Budget Partnership, 2020

Auditoria e fiscalização

As práticas de auditoria e de fiscalização são fracas na maioria dos países africanos, o que assinala fragilidades nestas instituições para poderem assegurar o devido controlo do financiamento climático.

A capacidade dos intervenientes formais de prestação de contas das ISC e dos órgãos legislativos no sentido de responsabilizar o executivo – é uma pedra angular de uma boa gestão das finanças públicas. Complementa a prestação de contas aos cidadãos através de eleições e de outros mecanismos verticais de responsabilização.

Embora as capacidades técnicas de auditoria pareçam ser um pouco mais fortes, a fraca fiscalização e acompanhamento dos relatórios de auditoria por parte do órgão legislativo afectam o desempenho global dos mecanismos de

responsabilização pública nos países africanos. Conforme ilustrado no Quadro 2, de acordo com as avaliações da PEFA, são muito poucos os países avaliados que possuem sistemas de auditoria do desempenho, com pontuações no limite superior da escala de classificação para todas as dimensões. Em particular, o acompanhamento externo estava ausente. Os países obtiveram resultados muito melhores no domínio da cobertura e nas normas de auditoria, e na apresentação de relatórios de auditoria- funções que estão mais sob o controlo das ISC. Apenas cerca de um quinto dos países avaliados foi avaliado como estando a registar um bom desempenho em relação ao controlo legislativo, incluindo a realização de audições públicas sobre os resultados das auditorias, o que constitui um passo crítico, uma vez que é nestas audições que os funcionários públicos são responsabilizados pelas despesas irregulares e, em alguns países, por despesas inúteis ou infrutíferas.

44 OECD/UNDP, 2016. *Making Development Cooperation More Effective, 2016 Progress Report.*

Quadro 2: Práticas de auditoria e de fiscalização, pontuações do PEFA e do *Open Budget Survey*

Indicadores PEFA	Gana 2018	Uganda 2017	Proporção de países avaliados com uma pontuação superior a "B" ⁴⁵
Pontuação agregada da auditoria externa	B+	D+	7%
Cobertura e normas de auditoria	B	A	42%
Apresentação dos relatórios de auditoria ao órgão legislativo	B	B	44%
Acompanhamento da auditoria externa ⁴⁶	B	D	19%
Independência da ISC	A	A	33%
Pontuação agregada do escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria	D	C	22%
Pontualidade do escrutínio do relatório de auditoria	D	D	22%
Audiências sobre os resultados de auditoria	D	C	19%
Recomendações sobre auditoria pela legislatura	D	C	32%
Transparência do escrutínio dos relatórios de auditoria pela legislatura	D	B	30%
Indicadores OBI	Gana 2019	Uganda 2019	Pontuação média dos países africanos ⁴⁷
Fiscalização pelo órgão legislativo (máximo de 100)	44	50	40
Fiscalização de auditoria oversight (out of 100)	61	78	49

Fonte: Governo do Gana, 2018; Governo do Uganda, 2018; PEFA data repository, 2021; International Budget Partnership, 2020.

O modo como esses factores se fazem sentir a nível dos países está bem demonstrado no Gana e no Uganda. Ambos os países possuem as estruturas legislativas necessárias, como comissões parlamentares de contas públicas responsáveis por analisar as contas públicas e os relatórios de auditoria, e comissões sectoriais responsáveis pela fiscalização, bem como ISC. No entanto, as pontuações do inquérito PEFA em ambos os países sugerem que, embora o sistema de auditoria seja independente e produza relatórios fiáveis com uma boa cobertura das finanças públicas, falta o acompanhamento

oportuno pelo executivo, pelo menos em parte devido à fraca fiscalização por parte dos órgãos legislativos (ver o Quadro 2). As pontuações do *Open Budget Survey* em relação à fiscalização são semelhantes, com ambos os países a demonstrar um melhor desempenho de auditoria do que na fiscalização pelo órgão legislativo.

45 O facto de menos países terem obtido uma pontuação agregada superior a "B" em comparação com as pontuações dos sub-elementos deve-se ao facto de a maioria dos países ter obtido pontuações baixas em pelo menos uma das dimensões avaliadas. O PEFA mede o desempenho numa escala ordinal de A, B, C e D, onde "A" é indicativo do desempenho em conformidade com a referência internacional. Uma pontuação "B" assinala que vigoram pelo menos alguns aspectos do bom desempenho.

46 O Indicador PEFA 30.3: para obter uma pontuação de "A" seriam necessárias provas claras da existência de um acompanhamento eficaz e oportuno por parte do executivo ou da entidade auditada em relação às auditorias que exigem seguimento, no decorrer dos últimos três exercícios. Uma pontuação de "D" indica que o executivo não respondeu formalmente.

47 Para os países africanos avaliados, de uma pontuação máxima de 100.

Na ausência da fiscalização e do acompanhamento pelo órgão legislativo, a responsabilização pública é prejudicada. As deficiências no acompanhamento das auditorias e na fiscalização pelo órgão legislativo são típicas dos sistemas de auditoria que seguem as práticas de Westminster, predominantes nos países africanos anglófonos, nos quais são apresentados relatórios de auditoria ao órgão legislativo

para acompanhamento e responsabilização por parte deste. Normalmente, embora a lei preveja o acompanhamento e a aplicação de sanções, na prática estes componentes não estão presentes em razão de factores de economia política. A Caixa 2 apresenta um exemplo das dificuldades enfrentadas pelos agentes de responsabilização do Gana no sentido de procurar mudar o ecossistema predominante.

Caixa 2: Concessão e restrição dos poderes formais das ISC: o caso do Gana

No Gana, as disposições relativas à auditoria pública na Constituição conferem ao Auditor Geral o poder de “proibir qualquer item de despesa contrário à lei e impor uma sanção à pessoa responsável”, correspondendo a um modelo híbrido dos princípios de Westminster (em que a auditoria é realizada e o relatório é apresentado ao legislador para acção), acrescidos de poderes de sanção. Em 2017, o Tribunal Supremo decidiu que o Auditor Geral deve ser permitido a exercer os seus poderes de proibição e de aplicação de sanções para recuperar os fundos públicos considerados ilegalmente gastos ou extraviados por negligência ou má conduta. Esta decisão decorreu de um processo apresentado pelo grupo de pressão Occupy Ghana, uma coligação de organizações da sociedade civil contra a corrupção, com o apoio do Auditor Geral em exercício, para que o tribunal declarasse que o Auditor Geral deve exercer estes poderes. Isto permitiu ao Auditor Geral, após a criação de um grupo de trabalho para analisar todos os relatórios de auditoria anteriores, emitir mais de 112 avisos de sanções e recuperar mais de 12 milhões de dólares dos funcionários públicos.⁴⁸ Outros países africanos, incluindo a África do Sul, alteraram, entretanto, os seus quadros jurídicos para conferir poderes semelhantes às ISC.

No Gana, no entanto, a acção decorrente desses poderes provavelmente contribuiu para a pressão política exercida sobre o presidente – reconduzido no início de 2021 para um segundo mandato – no sentido de obrigar o Auditor Geral em exercício, que estava empenhado em lidar com a corrupção, a aposentar-se. Outros elementos de um serviço mais aberto que o Auditor Geral havia estabelecido, como a participação das organizações da sociedade civil (OSC), também sofreram reveses (ver a próxima secção). Esta sequência de eventos no Gana ilustra os obstáculos enfrentados pelos actores de responsabilização pública em todos os países africanos – por muito empenhados que estejam – no âmbito de assumirem as funções formalmente consagradas em relação à prestação de contas em relação aos fundos públicos.

Participação pelos cidadãos e responsabilização social

A maioria dos países africanos faz provisão para pouca, se alguma, participação pública no ciclo de orçamentação pública. Os processos de preparação, execução e fiscalização do orçamento permanecem, em grande parte, fechados aos cidadãos, enfraquecendo consideravelmente a prestação de contas dos representantes do Estado perante os cidadãos.

Oportunidades formais para os cidadãos participarem nos processos orçamentais em todo o ciclo orçamental, são essenciais para os cidadãos poderem responsabilizar o governo pela aplicação dos fundos públicos. A transparência orçamental é um dos principais elementos para a participação pública, mas o aproveitamento dessas oportunidades pelos cidadãos também depende de como essas oportunidades são permitidas e da reacção que os cidadãos recebem às suas contribuições. Um último factor é a capacidade dos cidadãos de usar as informações orçamentais fornecidas para justificar melhores dotações orçamentais e uma melhor aplicação das dotações existentes, e de articular as suas necessidades e prioridades.

Os resultados do *Open Budget Survey* de 2019 demonstram como os processos orçamentais públicos são fechados em África. Em média, os 40 países africanos inquiridos obtiveram uma pontuação de 10 de uma pontuação máxima de 100 (face a uma média mundial de 45). Treze países obtiveram uma pontuação de zero.

Frequentemente, a possibilidade de participar no orçamento é permitida ou mandatada por lei, mas, na prática, os processos não são completamente abertos, e as OSC e os cidadãos continuam a enfrentar vários desafios em relação à sua participação, a saber a ausência de informação oportuna e de capacidades. Acções do lado da oferta e da procura têm procurado responder a este desafio.

No Uganda, o processo orçamental oferece várias oportunidades para a participação dos cidadãos, a saber ao comentar no portal do ministério das finanças; consultas sobre o orçamento a todos os níveis (nacional, distrital e subdistrital); e participação nos grupos de trabalho orçamental nos quais as OSC participam lado-a-lado aos actores estatais. Os cidadãos podem também comunicar despesas indevidas,

48 Ver o parecer do processo em World Bank, 2020, *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption*, World Bank, Washington DC.

ou questionar planos orçamentais em relação às despesas. São publicados os desembolsos aos níveis da administração subnacional para permitir a participação dos cidadãos. O órgão legislativo convoca audições orçamentais nas quais as OSC convidadas podem fazer observações, e o Auditor Geral mantém mecanismos formais através dos quais o público pode propor questões/tópicos para inclusão no seu programa de auditoria. De igual modo, no Gana, o executivo apela a comentários do público para efeitos de preparação do orçamento, e o órgão legislativo realiza audições. A nível subnacional, os cidadãos dispõem de muitas oportunidades de participação, a saber através de reuniões convocadas pelas administrações públicas e pelas comissões permanentes das Assembleias Distritais.

No entanto, em ambos os países, a maioria das oportunidades não são totalmente abertas ou não são bem divulgadas; não são tomadas medidas específicas para incluir comunidades e cidadãos vulneráveis, sobretudo a nível nacional;⁴⁹ e o Estado não responde apropriadamente aos contributos dos cidadãos, assim desincentivando a participação na prática, não cumprindo assim os princípios da Iniciativa Mundial para a Transparência Mundial (GIFT, na sigla inglesa) relativamente à participação pública.⁵⁰ O estudo de caso do Gana destacou como a participação é frequentemente subfinanciada, sobretudo a nível do governo local, de modo que as oportunidades de participação não passam de espaços simbólicos, limitados na prática aos líderes de grupos organizados que podem não ser representativos dos cidadãos.

É ainda mais provável que esta seja também a situação quando os cidadãos não estão bem capacitados para participarem significativamente. Na África do Sul, a participação pública na governação municipal revela-se disfuncional em grande parte, apesar de estar consagrada na Constituição e em leis subsequentes. A fraca capacitação das comunidades locais e a ausência de informação sobre as funções e os orçamentos das autarquias são os principais factores que contribuem para esta situação.⁵¹ No Quénia, igualmente, a participação pública está consagrada na Constituição e na Lei de GFP. Com isto, os governos locais e nacionais criaram espaços formais para consultar e ouvir as vozes dos cidadãos em relação aos orçamentos públicos, mas o funcionamento desses espaços tem provado ser mais difícil. Tanto na África do Sul como no Quénia, tem-se registado um impulso por parte das OSC recentemente, a saber a IBP, para desenvolver as capacidades básicas das comunidades ao facultar-lhes informações sobre os orçamentos públicos, os compromissos e as responsabilidades de prestação de serviços, e ao apoiar as comunidades no sentido de monitorizar os serviços e engajar governos locais de forma construtiva, dentro e fora dos espaços formais, com alguns sucessos iniciais.⁵²

Todavia, não é obrigatório que a participação dos cidadãos na monitorização e auditoria da aplicação dos fundos públicos seja liderada pelos cidadãos. Os Serviços de Auditoria do Gana, por exemplo, promovem fóruns onde os relatórios de auditoria são apresentados às OSC para melhor entenderem os assuntos a serem comunicados aos cidadãos. Os serviços dispõem ainda de uma linha de atendimento telefónico, endereços e aplicações nas redes sociais acessíveis aos cidadãos para sugerirem auditorias e comentarem. Recentemente, porém, a colaboração entre o serviço, as OSC e os meios de comunicação social têm vindo a desintegrar-se. A avaliação do panorama do Gana observou que as OSC consideram que os recém-nomeados estão a cumprir as ordens do governo e deixaram de colaborar com as OSC mais importantes. A IBP do Quénia tem vindo a trabalhar com o Departamento de Responsabilização dos Cidadãos da ISC, para permitir que os cidadãos contribuam para a priorização de projectos para auditoria e para a inclusão da informação fornecida pela comunidade nos relatórios de auditoria pública.

Conclusão

A análise dos resultados do sistema de GFP, dos quadros jurídicos e das instituições de transparência, auditoria, fiscalização e participação revela que, em ambos os países, os actores formais de responsabilização continuam a confrontar-se com obstáculos significativos ao cumprimento das suas funções em matéria da responsabilização pelas finanças públicas em geral. Embora os quadros jurídicos sejam favoráveis, a implementação é frequentemente inexistente. Isto pode dever-se ao facto de os programas de reforma da GFP ainda não terem sido capazes de apoiar suficientemente a transparência, ou porque a transparência e a participação pública não têm sido concretizadas como prioridade política. A análise revela ainda que os actores formais da responsabilização pública são constrangidos, em parte porque não dispõem de informação para responsabilizar o governo, mas também porque não possuem as capacidades, e o contexto político restringe a eficácia dos mesmos. Exemplos de boas práticas emergentes destes países incluem melhorias na transparência proactiva; processos orçamentais que conferem às OSC um lugar no centro do processo orçamental executivo, juntamente com os actores estatais; ISC que promovem uma cooperação directa com os cidadãos e os cidadãos que tomam a iniciativa para participarem.

49 No Gana, estão a ser envidados mais esforços a nível subnacional para incluir os grupos vulneráveis e as comunidades.

50 GIFT, 2021. *High-level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability*.

51 Masiya, T, Davids, Y and Mazenda, A, 2019. Effective public participation in municipal service delivery, *Administratio Publica* 27 (3): 27–47.

52 Ver, por exemplo, <https://asivikelane.org/>, acedido em 10 de Agosto de 2021.

2.2 Balanço dos mecanismos de responsabilização pública e práticas específicos ao clima em África

Mecanismos orçamentais virados especificamente para as alterações climáticas podem colocar os actores de responsabilização em melhor situação para responsabilizar o governo pelo financiamento climático, do que pela responsabilização pública em geral. Na ausência destes, o financiamento climático, fica sujeito a menos escrutínio, dada a sua natureza. Nesta secção, serão examinados os mecanismos específicos associados ao orçamento sensível ao clima existentes, e como permitem que os principais actores cumpram as seus funções de responsabilização no sistema.

Compromissos mundiais do Gana e do Uganda e quadros políticos em matéria das alterações climáticas

A maioria dos países africanos subscreveram os acordos climáticos mundiais, possuem quadros políticos para a acção climática e pelo menos apresentaram os seus CND ao CQNUAC, fornecendo assim marcos de referência para a avaliação dos compromissos de financiamento dos governos.

A grande maioria dos países africanos ratificou o Acordo de Paris, o CQNUAC e de muitos outros convênios internacionais.⁵³ A maioria, incluindo os dois países objecto de estudo em relação à RFC, apresentaram os seus CND pretendidos. O Quadro 3 ilustra a disponibilidade de documentos-chave e o ano em que foram publicados nos países objecto de avaliação do panorama de RFC.

Quadro 3: Gana e Uganda: principais documentos de compromissos em matéria das alterações climáticas

	Gana	Uganda
CND	CND pretendidos 2017 Actualização em curso (2020) ⁵⁴	CND pretendidos 2018
Política Nacional de Combate às Alterações Climáticas	2014 (Visa adaptação efectiva, desenvolvimento social equitativo e mitigação)	2015 (Objectivos de adaptação, mitigação, monitorização e investigação, e cria estruturas nacionais para o clima)
Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (NCCAS) ou documento equiparado	2012 (custeada)	2015 (orçamentada) Existe uma Estratégia para o Crescimento e Desenvolvimento Verde 2017/18–2020/21
Plano Nacional de Adaptação (PNA) ou documento equiparado	2018 (não custeado)	2007 (orçamentada)
Política de Energia Renovável	2019	2007

Fonte: SEND-Ghana, 2021 e CSBAG, 2021

A acção relativa às alterações climáticas está frequentemente ancorada em cláusulas constitucionais relativas ao ambiente e em várias leis nacionais. As Constituições do Gana e do Quénia, por exemplo, consagram a protecção do ambiente para as gerações futuras.⁵⁵ No Uganda, uma Lei sobre as Alterações Climáticas foi submetida ao Parlamento para debate, à semelhança de muitos outros países (a saber o Essuatíni, o Quénia, a Nigéria e a África do Sul) que já têm ou estão a desenvolver leis sobre alterações climáticas com disposições claras a respeito da governação e as funções e

responsabilidades em matéria de alterações climáticas.

Nos países, existem várias políticas, regulamentos e quadros sectoriais relevantes. Por exemplo, no Gana, existem regulamentos sobre a utilização de substâncias que empobrecem a camada de ozono e o Uganda possui um conjunto de políticas e quadros relevantes para a redução das emissões de gases com efeito de estufa, a construção de reservas de carbono e o reforço da resiliência aos efeitos das alterações climáticas.

53 Apenas a Líbia e a Eritreia não ratificaram o Acordo de Paris.

54 A intenção é que o novo CND inclua, entre outros elementos, um novo compromisso para integrar actores não estatais subnacionais, susceptíveis de reforçar a responsabilização em matéria do financiamento climático. O Gana pretende apresentar 20 acções de mitigação e 11 acções de adaptação em 7 sectores prioritários, para implementação no decorrer de 10 anos (2020–2030).

55 República do Gana, 1996. Constituição da República do Gana 1992, alterada em 1996; República do Uganda, 2017. Constituição da República do Uganda, 1995 alterada em 2017.

Tanto o Gana como o Uganda integraram as alterações climáticas nas suas estratégias nacionais de desenvolvimento. No Uganda, o novo Plano Nacional de Desenvolvimento (NDPIII: 2020/21 a 2024/25) tem um capítulo dedicado aos recursos naturais, ao ambiente, às alterações climáticas, à gestão do solo e da água (Capítulo 9),⁵⁶ ao estabelecer as alterações climáticas como um assunto de importância transversal para as políticas do governo. Conforme referido mais adiante, trata-se de uma etapa crítica para integrar as alterações climáticas no planeamento, na orçamentação, na monitorização, na avaliação, e nos mecanismos de fiscalização no país. O novo plano de desenvolvimento de longo prazo do Gana (2018 a 2057) também coloca as alterações climáticas no cerne do seu terceiro objectivo (construir comunidades bem planeadas e seguras ao proteger o ambiente natural).⁵⁷

Embora os compromissos, e os quadros jurídicos e políticos dos países proporcionem pontos de ancoragem amplos para os actores de responsabilidade pública, existe também o risco de que documentos múltiplos e sobrepostos possam ser contraditórios ou criem confusão em relação aos principais compromissos.

Principais actores públicos, suas funções formais, e capacidades efectivas no domínio da responsabilização pelo financiamento climático

Os ministérios das finanças desempenham um papel fulcral na coordenação e canalização do financiamento climático, ao proporcionar espaços para a participação dos actores não executivos e não estatais no processo orçamental, e ao criar as condições para fornecer melhores informações sobre o financiamento e as despesas climáticas.

Na maioria dos países, como no Gana e no Uganda, o ministério das finanças é responsável por integrar as alterações climáticas nos planos nacionais de desenvolvimento e por coordenar todas as fontes de apoio financeiro às acções públicas no domínio das alterações climáticas. Os ministérios das finanças trabalham em estreita colaboração com os ministérios responsáveis pelo ambiente. Alguns, como os ministérios das finanças do Uganda e da África do Sul, incorporam as alterações climáticas nas circulares orçamentais como assunto transversal. No Uganda, o Ministério das Finanças, do Planeamento e do Desenvolvimento Económico também colaborou com o Ministério da Água e do Ambiente, o ministério que tutela as alterações climáticas, para produzir orientações orçamentais a respeito das alterações climáticas.

Os ministérios das finanças tendem a ser a Autoridade Nacional Designada (AND) para os fundos climáticos na arquitectura mundial do financiamento climático (ver a Figura 1) e, nessa qualidade, frequentemente presidem a comités multisectoriais e, por vezes, comités multidisciplinares no domínio do financiamento climático, como o Comité Interministerial da AND para o financiamento climático no Uganda.

Um aspecto importante é que os ministérios das finanças no Gana, no Quénia, na África do Sul e na Etiópia estão a liderar o desenvolvimento do acompanhamento do orçamento climático e de outros mecanismos para uma maior transparência interna e melhores fluxos de informação a respeito do financiamento climático e do orçamento. No Gana, o Ministério das Finanças pretende igualmente prestar apoio às OSC no âmbito da capacitação em matéria do acompanhamento e relatórios financeiros sobre as alterações climáticas, ao encetar outras medidas para alinhar as actividades das OSC e do sector privado com os CND. Este aspecto será desenvolvido na secção abaixo sobre a transparência do financiamento climático.

Os ministérios das finanças também costumam coordenar a ajuda e recolher informações críticas sobre a ajuda para efeitos de prestação de contas em relação ao financiamento para o combate às alterações climáticas. Tanto no Gana como no Uganda, os ministérios das finanças criaram e mantêm mecanismos para rastrear o financiamento dos doadores, como os sistemas de gestão de informações da ajuda no Uganda⁵⁸ e um sistema manual no Gana, com uma plataforma informática em desenvolvimento.⁵⁹ Mais de 30 países africanos possuem tais sistemas, administrados pelo ministério/órgão nacional de planeamento ou pelo ministério das finanças.⁶⁰ Com mais de 70 por cento do financiamento climático previsto para provir de fontes mundiais, esses sistemas são essenciais para assegurar o acompanhamento dos compromissos, os desembolsos efectivos, e a aplicação dos fluxos de financiamento climático pelas entidades de implementação. Todavia, estes são notoriamente difíceis de manter.⁶¹ No Uganda, o ministério das finanças dispõe também de recursos dedicados no departamento de assistência ao desenvolvimento e cooperação regional para coordenar o financiamento e o desempenho financeiro dos projectos climáticos.

56 Uganda National Planning Commission, 2020. *The National Development Plan III*.

57 National Development Planning Commission of Ghana, 2017. *Long-term National Development Plan of Ghana, 2018–2057* (Outline). Governo do Gana, Acra.

58 O Aid Management Platform no Uganda faculta informações para o processo orçamental e em relação ao financiamento extraorçamental pelos doadores contabilizado no relatório da dívida, das garantias e do financiamento extraorçamental. Ver Ministério das Finanças, do Planeamento e do Desenvolvimento do Uganda, 2020, *Report on Public Debt, Guarantees, Other Financial Liabilities and Grants for FY 2019/20–2023/24*, p. 46.

59 USAID, 2015. *Aid Transparency Pilot Study*; Park, KR, 2017. *Why Do Aid Information Management Systems Fail?*, PhD thesis, LSE.

60 Park, 2017.

61 Ibid.

De igual modo, os ministérios das finanças são frequentemente responsáveis pela implantação de sistemas de acompanhamento da execução orçamental, a saber em relação às acções dirigidas às alterações climáticas, embora esta função possa ser partilhada com as funções gerais de acompanhamento das políticas, que competem aos organismos de planeamento para o desenvolvimento (como na Namíbia, na Etiópia e na África do Sul).

Os ministérios das finanças, na qualidade de guardiões do processo, são fundamentais para a criação e o reforço de oportunidades de participação no processo orçamental. Muitos países, como o Gana e o Uganda, pretendem integrar as alterações climáticas nas políticas e nos orçamentos. Por conseguinte, as oportunidades de participação pública para todos os actores não estatais serão através do processo orçamental.

Os ministérios e agências responsáveis pelo ambiente são os órgãos técnicos de coordenação das alterações climáticas e os pontos focais dos processos de coordenação global, agindo como centros de especialização para o resto do executivo, dos actores formais de responsabilização e dos actores externos, e são fundamentais para proporcionar os espaços de participação aos actores não estatais nas políticas e acções climáticas.

À semelhança da situação na África do Sul e em muitos outros países, a coordenação da participação do Gana e do Uganda na CQNUAC e noutros quadros internacionais é da responsabilidade de instituições do sector ambiental devidamente capacitadas.

No Uganda, foi criado o Departamento das Alterações Climáticas no Ministério da Água e do Ambiente para reforçar a implementação da CQNUAC e do Protocolo de Quioto no país. Este coordena a integração das alterações climáticas nas políticas e nos planos, e nos orçamentos, em coordenação com o Ministério das Finanças. Coordena também a investigação e a elaboração de documentos nacionais de base sobre as alterações climáticas.

No Gana, as responsabilidades são partilhadas entre o Ministério do Ambiente, das Ciências, da Tecnologia e da Inovação (MESTI) e a Agência de Protecção Ambiental (APE). O ministério dirige a formulação e a regulamentação de políticas climáticas, coordenando e monitorizando todas as actividades relacionadas com as alterações climáticas nos diversos sectores e apoiando os sectores no sentido de mobilizar financiamento climático. Dirige o Comité Director Nacional de Alterações Climáticas (NCCSC) e outras estruturas de coordenação. A APA representa o Gana em quase todos os aspectos internacionais relacionadas ao clima em nome do MESTI e está mandata para agir na qualidade de agência de implementação à NCCAS com as administrações subnacionais. Nesta qualidade, coordena os planos de adaptação às alterações climáticas dos conselhos municipais, conselhos de bairro e comités de unidade, que são incorporados nos planos distritais. Estabeleceu também conselhos regionais

de coordenação da adaptação às alterações climáticas. A APA apoia os actores formais responsáveis pelas alterações climáticas, o reforço das capacidades dos actores não estatais e gere grupos de trabalho compostos de múltiplas partes interessadas e outras estruturas com representação das OSC.

Muitos países introduziram estruturas multisectoriais e multidisciplinares responsáveis por coordenar as políticas, as acções e o financiamento para as alterações climáticas, nas quais os actores não executivos/não estatais de responsabilização possam participar.

As alterações climáticas constituem uma preocupação política transversal. A coordenação da acção climática e das despesas em todos os sectores e níveis de administração pública e entre todos os actores estatais e não estatais é uma função importante de gestão e prestação de contas em relação às alterações climáticas. Os países adoptam diferentes arquitecturas de coordenação, mas, regra geral, possuem estruturas hierárquicas, multisectoriais e multidisciplinares. Por exemplo:

- No Uganda, o ministério das finanças é apoiado por um Comité Director Interministerial (CDI) de 12 membros, que fornece orientação e fiscalização política. Um Conselho de Financiamento do Clima Verde, consistindo em representantes dos ministérios, dos departamentos e das agências governamentais relevantes, OSC, o sector privado e o meio académico.
- No Gana, a coordenação é da responsabilidade de um NCCSC multisectorial e multidisciplinar, que constitui subcomités e grupos de trabalho sempre que necessário.
- Na África do Sul, a coordenação começa no Gabinete do Presidente; em 2020, o Presidente da África do Sul nomeou uma comissão multidisciplinar presidencial do clima de alto nível para aconselhar o governo sobre os caminhos para a transição rumo a uma economia de baixo carbono e uma sociedade resiliente às alterações climáticas. O projecto de lei sobre as alterações climáticas cria estruturas de coordenação de nível inferior.

As autoridades de planeamento do país desempenham um papel importante em integrar as alterações climáticas nos planos nacionais, como um primeiro passo no ciclo de planeamento e orçamentação, e agem na qualidade de agentes de responsabilidade horizontal ao garantir que a acção climática seja integrada.

As autoridades de planeamento tanto no Uganda como no Gana desempenham papéis importantes, na medida em que coordenam o planeamento de todos os ministérios, departamentos e agências (MDA) e das unidades administrativas subnacionais, e têm contribuído para promover as alterações climáticas como uma questão transversal fundamental.

No Uganda, a Autoridade Nacional de Planeamento preparou directrizes relativas ao planeamento para as alterações climáticas. No Plano Nacional para o Desenvolvimento (PND)



III 2020/21 a 2024/5,⁶² a mitigação e adaptação às alterações climáticas foram identificadas como aspectos transversais importantes para o desenvolvimento estratégico, o que implica que foram integradas nos diferentes programas do PND III, e serão integradas nos planos de implementação do PND e nos planos de desenvolvimento distritais (planos quinquenais). Estes planos integram dos processos de preparação e aprovação do orçamento. A par idsto, visto como o clima agora constituir um aspecto estratégico no PND, a Autoridade irá analisar a relevância de todos os documentos de política orçamental face aos objectivos do PND em matéria das alterações climáticas a partir de 2020. De igual modo, a Autoridade Nacional de Planeamento, em parceria com o Departamento de Alterações Climáticas do Ministério da Água e Energia e outras partes interessadas, coordena o desenvolvimento e a atualização das directrizes para a integração das alterações climáticas.

Os ministérios sectoriais integram as alterações climáticas nas suas políticas, estratégias, planos e despesas, mas existem poucas provas do fluxo de informação a respeito das acções climáticas para assegurar a responsabilização perante a sociedade dos ministérios sectoriais, especificamente no que respeita às acções de combate às alterações climáticas .

Os ministérios, departamentos e agências sectoriais são fundamentais para integrar a acção climática nas suas políticas e estratégias e assegurar que os orçamentos sejam prioritizados de modo a financiar tal acção. Devem também desenvolver mecanismos para reforçar a responsabilização pela despesa global e, mais especificamente, a despesa relevante para o clima. No entanto, nenhum dos estudos de caso produziu provas disto, nem nos respectivos países nem noutros, para além da obrigatoriedade legal de políticas, quando desenvolvidas, serem sujeitas a processos de participação pública, tal como na África do Sul.

As administrações locais, estando mais próximas das comunidades e dos impactos climáticos específicos que se fazem sentir nas localidades, têm um papel fundamental a desempenhar na prestação de serviços e na prestação de contas, mas o sistema intergovernamental em muitos países apresenta desafios políticos e institucionais e não apresenta as condições para canalizar financiamento suficiente a este nível.

As estruturas intergovernamentais, os mecanismos de financiamento e as autoridades locais são fundamentais para transformar as políticas e as estratégias nacionais em matéria do clima em acções locais e garantir que as prioridades e necessidades locais para combater as alterações climáticas sejam integradas no orçamento nacional e nas decisões e mecanismos orçamentais intergovernamentais. Quanto maior a descentralização financeira num país, quão mais importante serão a coordenação entre os diversos níveis

administrativos em relação aos fluxos de financiamento climático, e os sistemas para garantir que os fluxos cheguem às comunidades mais vulneráveis e que os recursos disponíveis sejam aplicados de forma coerente.

No Uganda, por exemplo, os conselhos distritais eleitos localmente são responsáveis pela provisão descentralizada de funções e serviços relevantes para o clima às comunidades, a saber: centros de saúde; construção e manutenção de estradas; abastecimento de água; serviços de extensão agrícola, administração do território e levantamento topográfico; e desenvolvimento da comunidade. Até no Gana, onde, na prática, a administração financeira é centralizada, os MMDA desempenham um papel fundamental no desenvolvimento e implementação de intervenções de combate às alterações climáticas ao nível mais baixo de administração pública. Os MMDA servem de intermediários na tomada de decisões administrativas e de desenvolvimento: preparam planos de adaptação às alterações climáticas, sob a orientação da APA. Estes planos são submetidos às assembleias distritais, onde os cidadãos e as OSC locais podem interagir com eles. Depois, são incorporados aos planos distritais. A APA também estabeleceu conselhos regionais de coordenação climática, cujo trabalho é articulado com as plataformas subnacionais de gestão de calamidades.

Porém, as constatações da avaliação de RFC nos países sugerem que, frequentemente, as autoridades governamentais locais não estão em condições para assumir uma função forte de responsabilização. No Uganda, a avaliação do panorama do financiamento climático observou que, devido às suas competências em matéria de despesas e uma vez que as pressões climáticas se manifestam de forma diferente em diferentes comunidades, os conselhos distritais podem ser os mais indicados para responder aos efeitos climáticos, mas não reúnem as condições financeiras para o fazer. As subvenções em bloco e condicionais são as principais fontes de financiamento para a maioria das actividades dos conselhos distritais. O acesso às receitas cobradas e localmente também é limitada, sendo também exigido que qualquer imposição de um imposto local seja aprovada pelo Conselho de Ministros.⁶³ O Uganda dispõe de um programa intergovernamental de subsídios para o clima, a Subvenção para o Ambiente e os Recursos Naturais, que, em princípio, podia ser um canal significativo para disponibilizar recursos a acções climáticas locais específicas. Todavia, estas subvenções são, em grande medida insuficientes e são largamente absorvidas pela massa salarial, ficando pouco financiamento para as actividades do programa. As entrevistas durante as avaliações do panorama nacional confirmaram que os departamentos de recursos naturais, que são os mais indicados para gerir as intervenções directas no domínio das alterações climáticas, dispõem de orçamentos relativamente reduzidos. Um funcionário afirmou que além das acções de sensibilização, os seus orçamentos não lhes permitem fazer muito mais.

62 Uganda National Planning Commission, 2020.

63 UCLG (United Cities and Local Governments) e OECD, 2016. *Global Observatory of Local Finance, Uganda Country Profile*.

Também no Gana, um dos principais desafios para os MMDA é a fraca capacidade para cobrar receitas. Os MMDA recebem apenas transferências relativamente reduzidas da administração central para financiar as responsabilidades reduzidas de prestação de serviços. Mesmo assim, são uma interface importante para as unidades descentralizadas de entidades governamentais nacionais em sectores relevantes para o clima, como a saúde ambiental, gestão de calamidades e a agricultura. De igual modo, conforme acima referido, em princípio, os MMDA desempenham um papel importante na promoção da participação dos cidadãos em questões climáticas e outras questões de desenvolvimento. Algumas assembleias designaram departamentos responsáveis por questões específicas sobre as alterações climáticas, mas os funcionários entrevistados aquando da avaliação do panorama da RFC informaram que as suas capacidades no sentido de cumprir as suas tarefas em relação à política climática e ao sistema financeiro estão significativamente condicionadas pela deficiência de fundos.

As limitações das capacidade das autoridades locais no sentido de facilitar os fluxos de financiamento climático para as comunidades locais e frequentemente vulneráveis no Gana e no Uganda são reflexo da situação em muitos outros países em África. Nas últimas duas décadas, muitos estados africanos têm vindo a introduzir políticas de descentralização financeira para levar os serviços mais próximos dos pobres, mas a implementação dessas reformas e seus impactos em prol dos pobres sofreram atrasos em razão dos fracos incentivos políticos, os desafios institucionais e as limitações orçamentais.⁶⁴ Uma tal situação não é um bom augúrio para o reforço da responsabilidade do financiamento climático a nível local. No Quênia, por exemplo, o elevado nível de descentralização introduzido pela Constituição de 2010 não foi seguido de uma descentralização de poderes e do financiamento na prática. Os actores dos países referiram-se à necessidade premente de clarificar a forma como as funções e os papéis são atribuídos entre os sectores e de alinhar as leis subordinadas, de modo a harmonizar os fluxos de fundos e a responsabilização pelos fundos, a saber os fluxos de financiamento externo, com as responsabilidades constitucionais. Um sector crítico para as alterações climáticas é o sector da água; a este respeito, um estudo realizado em 2019 concluiu que a opacidade em torno das funções e responsabilidades de gestão e abastecimento de recursos hídricos prejudicam a responsabilização.⁶⁵

Actores formais de responsabilização: suas funções e capacidades

Os órgãos legislativos em África estão a começar a reforçar as capacidades relacionadas com o clima, o que poderá vir a contribuir para reforçar a fiscalização dos fluxos e das despesas do financiamento climático. Não existem exemplos claros de como tal fiscalização poderá ser bem integrada em simultâneo.

Existem vários exemplos de desenvolvimento de capacidades junto dos órgãos legislativos africanos no sentido de avaliar a relevância dos orçamentos para os impactos das alterações climáticas. Em 2019, a assembleia nacional do Uganda optou por criar a Comissão Permanente sobre as alterações climáticas, responsável pela fiscalização, por parte do governo, da capacidade de resposta do governo em matéria das alterações climáticas; escrutinar todos os males apresentados no que diz respeito à mitigação e adaptação às alterações climáticas; examinar todos os projectos de lei relativos à mitigação e adaptação às alterações climáticas; e coordenar as actividades parlamentares relacionadas com as alterações climáticas. O órgão legislativo do Gana não dispõe de comités ou mecanismos de fiscalização específicos ao clima, mas desempenha as suas funções de fiscalização em relação ao financiamento climático, a par de outros aspectos das finanças públicas, através de comissões centrais e sectoriais permanentes, como as das finanças, das contas públicas e sectoriais. Com o apoio dos serviços de assuntos parlamentares da APA, foram nomeados três deputados como defensores do clima.

Em Burkina Faso, foi estabelecida uma Comissão Especializada para o Desenvolvimento Rural, a Economia e as Alterações Climáticas,⁶⁶ responsável por examinar o orçamento da perspectiva das alterações climáticas, e na Etiópia, o comité permanente das alterações climáticas supervisiona as políticas e o desempenho das agências que actuam no domínio do clima, da agricultura e dos recursos naturais, e prepara relatórios para o Parlamento e para os organismos internacionais como a CQNUAC. Os orçamentos das agências também são examinados por este comité.⁶⁷ O Quênia está em vias de desenvolver as capacidades do Gabinete Parlamentar do Orçamento, que integra as alterações climáticas nos seus relatórios.⁶⁸

64 Cabral, L, 2011. *Decentralisation in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty*, Working Paper 020, Future Agricultures.

65 See Fölscher, A, Liabwel, I, Malik, S, Moon, S and Feuerstein, L, 2019. *Pipes, Policy and Public Money: Integrity in Water Sector Public Financial Management in Kenyan Counties*. WIN, KEWASNET.

66 Allen, S and Nicholson, K, 2021. *Inclusive Budgeting and Finance for Climate Change in Africa: Keynote Paper*, IBFCCA.

67 Ibid.

68 Ibid.

Contudo, nenhum dos exemplos fornece provas claras sobre como os órgãos legislativos poderiam conciliar melhor as capacidades dedicadas à fiscalização do financiamento climático com a integração desta fiscalização em todos os comités através das suas estruturas, regras e mecanismos de informação, nem sobre como os comités específicos do clima fariam a interface com a fiscalização dos empréstimos, quadros fiscais e despesas em geral dos comités de finanças e do orçamento. Estes são aspectos críticos para uma fiscalização eficaz do financiamento climático.

As capacidades de auditoria climática estão fracamente desenvolvidas, sobretudo no que respeita às auditorias verdes (ecológicas). Todavia, em muitos países, os fluxos do financiamento climático podem ser auditados quando se integram no mandato do ISC, a saber para efeitos da auditoria de desempenho.

Por exemplo, nos países objecto da avaliação do panorama da RFC, ambas as ISC devem realizar auditorias de optimização dos recursos, que podem ser orientadas para as alterações climáticas. Todavia, a capacidade das mesmas no sentido de efectuar auditorias fiáveis e proveitosas depende da capacidade e da qualidade da informação facultada pela entidade auditada. A avaliação do Uganda observou que o Auditor Geral do Uganda não realiza auditorias climáticas específicas e não está dotado de capacidades específicas para fazê-lo, embora realize auditorias de programas e projectos climáticos sistematicamente. No Gana, o Serviço de Auditoria criou uma unidade especial de auditoria ambiental, com a capacidade para auditar as despesas com as alterações climáticas, sobretudo, as despesas em infraestruturas. A unidade emprega vários peritos, a saber cientistas ambientais, engenheiros químicos, engenheiros petrolíferos, engenheiros civis, agrimensores de quantidades e arquitectos, para poder examinar as questões relacionadas com as alterações climáticas. Um grande desafio comunicado pelo serviço está relacionado com o acesso à informação das instituições com as quais trabalham para os permitir realizar as suas auditorias, conforme exigido por lei.

Actores não estatais de responsabilização: suas funções e capacidades

As OSC desempenham funções emergentes em matéria da prestação de contas pelo financiamento climático, a saber o acompanhamento do financiamento climático, o apoio aos actores estatais de responsabilização, a promoção da colaboração entre as comunidades e o governo, e a participação activa em estruturas governamentais multidisciplinares

Tipicamente, em todos os países, as OSC promovem acções de advocacia em relação a políticas, implementam programas e projectos relevantes para o clima, e acompanham as acções climáticas para responsabilizar o governo. Aqui, iremos

nos debruçar sobre as funções das OSC em matéria da participação política, advocacia, e responsabilização pública.

Existem duas formas de as OSC contribuírem para a qualidade dos planos climáticos e orçamentos do governo, e exigir a responsabilização pelo financiamento climático, ao participarem directamente em fóruns formais/informais, pelos meios de comunicação social, e no domínio público.

- **Participação em fóruns formais:** Tanto no Gana como no Uganda, as OSC participam nos órgãos de coordenação climática juntamente com os actores governamentais (por exemplo, o NCCSC no Gana e o *Green Climate Financing Board* no Uganda), o que proporciona um canal de acesso à informação, de exame e questionamento das decisões. Existem também bons exemplos de as OSC contribuírem directamente para processos importantes da política climática, como no Gana, onde as OSC foram instrumentais na concepção de uma estratégia para a juventude que culminou com a integração do género no PNA, e desempenham um papel activo na revisão em curso das CND. Embora as avaliações do RFC tenham observado que as OSC do Uganda também participam em grupos de trabalho do sector da preparação do orçamento com actores governamentais, não existem provas de que aproveitam esta oportunidade para integrar as preocupações climáticas.
- **Ações de responsabilização de domínio público:** Em simultâneo, as OSC utilizam canais públicos para fornecer informações e defender decisões melhores, através da publicação de livros, relatórios e artigos, ao fornecer informações aos meios de comunicação social e ao proporcionar plataformas para o debate público. No Uganda, por exemplo, a Oxfam, agindo em conjunto com o *World Resources Institute*, tem sido fundamental no acompanhamento da aplicação do financiamento para adaptação. Na África do Sul, existe uma infinidade de grupos de reflexão em matéria do clima, que colaboram com as autoridades governamentais nacionais, provinciais e locais em relação ao financiamento e aos orçamentos climáticos, colocando informações sobre o orçamento climático no domínio público que, de outra forma, não estão disponíveis enquanto os mecanismos de rastreio do orçamento público são desenvolvidos.⁶⁹

Uma terceira via consiste no reforço de capacidades directamente pelas OSC no domínio da responsabilização pública, junto dos órgãos do Estado e na sociedade civil. No Gana, por exemplo, as OSC têm desempenhado um papel importante na concepção e capacitação em torno da nova ferramenta de monitorização, reporte e verificação do financiamento climático (MRV) (ver a secção seguinte). Cerca de 106 OSC participarão em exposições itinerantes promovidas pelo governo para apresentar as ferramentas de

69 Ver, por exemplo, Cassim, A, Radmore, J, Dinham N and McCallum S, 2021. *The Climate Finance Landscape in South Africa*, CPI, Bertha Centre and Green Cape, e o capítulo relativo à África do Sul em *Africa Climate Finance Hub*, 2015, *Africa's Adaptation Gap 2*.

rastreo às MMDA. É provável que as OSC venham a integrar o conselho directivo do sistema MRV, que incorporará tanto os fluxos mundiais e públicos a todos os destinatários. As OSC também prestam frequentemente apoio aos deputados nacionais e aos legisladores e vereadores subnacionais.

As OSC são intermediárias importantes para as comunidades e os grupos vulneráveis. São fundamentais para colmatar as lacunas de capacidades das comunidades, facilitando o envolvimento da comunidade com o governo a nível nacional e distrital em questões de alterações climáticas, fornecendo informação às comunidades para este envolvimento, e reforçando os conhecimentos das comunidades a respeito dos seus direitos aos serviços, a respeito das dotações orçamentais e das deficiências existentes, e a respeito dos intervenientes estatais responsáveis. No Gana, as entrevistas a nível comunitário para a avaliação do panorama da RFC destacaram como a falta de compreensão e conhecimentos, por parte das comunidades e dos grupos vulneráveis, a respeito do clima e dos orçamentos, deixaram os funcionários públicos desanimados com tais processos na ausência de apoio das OSC.

No entanto, normalmente, a capacidade das OSC para desempenhar bem as suas funções, é condicionada pela escassez de financiamento, lacunas de capacidade e ausência de informação oportuna, não só com respeito às acções, orçamentos e despesas climáticas, mas também sobre com respeito às próprias oportunidades de participação

São necessários conhecimentos tanto com respeito ao clima como com respeito ao orçamento para a eficácia da função de representação e da prestação de contas nos processos públicos. As OSC existentes que trabalham no domínio das alterações climáticas não possuem as capacidades para entender, acompanhar e analisar os orçamentos relativos às alterações climáticas, e as OSC que possuem as capacidades para trabalhar com o financiamento climático frequentemente possuem conhecimentos insuficientes em relação ao clima. Além disso, até agora, as OSC têm participado no financiamento climático apenas de forma fragmentada, sem coordenação estratégica significativa e sem combinação de recursos. O acesso ao financiamento para desenvolver os conhecimentos de alto nível necessários para participar efectivamente no financiamento climático continua a ser um desafio, à semelhança do financiamento para apoiar as comunidades e os grupos vulneráveis a envolverem-se directamente.

As OSC do Gana observaram que, embora estejam a participar em muitos aspectos dos processos governamentais, não existe uma estratégia de comunicação clara por parte do governo; frequentemente, as OSC juntam-se ao processo demasiado tarde para poder contribuir de forma significativa, e a comunicação tardia do governo também condiciona a participação destas.

As OSC no Uganda enfrentam desafios semelhantes ao procurarem assumir plenamente as suas funções: até à

data, as intervenções das OSC têm sido fragmentadas, sem coordenação entre elas. As suas capacidades de participação estão condicionadas pela falta de financiamento, e informação limitada a respeito do financiamento para o combate às alterações climáticas

As avaliações do panorama da RFC sugerem que os meios de comunicação social se limitam a desempenhar um papel reactivo, ao contrário de proactivo, em relação à responsabilização pelo financiamento climático. A capacidade parece ser um elemento importante.

Os meios de comunicação social desempenham um papel importante na cobertura de eventos e em comunicar as informações, divulgar mensagens, facilitar o acesso à informação e promover a participação dos cidadãos. Mas as avaliações da RFC sugerem que os meios de comunicação social não possuem a capacidade para um trabalho proactivo de informação e investigação aprofundada. No Uganda, o envolvimento dos meios de comunicação social assume várias modalidades. Os meios de comunicação social fornecem tempo de antena gratuito para programas de debate na televisão nacional e nas estações de rádio locais entre funcionários públicos e cidadãos em relação ao desempenho do governo, a saber no domínio das alterações climáticas, e chamar a atenção para a despesa. As conferências de imprensa periódicas convocadas pelo governo oferecem uma oportunidade para os jornalistas discutirem informações orçamentais nacionais e sectoriais. Todavia, estas oportunidades não têm sido sistematicamente aproveitadas para exigir a responsabilização em relação às despesas públicas e, especificamente, no que tange às intervenções associadas às alterações climáticas. A par disto, os representantes dos meios de comunicação social gozam de conhecimentos e capacidades limitadas para informar a respeito das preocupações em matéria do financiamento climático. Isto limita a capacidade dos mesmos no sentido de estimular o debate entre o público. A avaliação do panorama da RFC do Gana revela sentimentos semelhantes em relação aos meios de comunicação social, com alguns actores-chave do governo a expressarem frustração perante a ausência de um envolvimento coerente.

2.3 Disponibilidade de informação a respeito do financiamento climático e despesas associadas

No Gana e no Uganda, como em muitos outros países africanos, registaram-se progressos no fluxo de informação pública sobre o financiamento climático e as respectivas despesas. No entanto, o acesso pelos actores de responsabilização a informações úteis, oportunas, sistemáticas e abrangentes continua limitado, uma vez que muitos dos mecanismos ainda estão em desenvolvimento.

Para os governos, a produção de informações sistemáticas, abrangentes e fiáveis sobre o financiamento climático e despesas associadas, bem como a respeito dos impactos

do clima sobre a política e os riscos económicos não é uma tarefa fácil. Em primeiro lugar, o cenário mundial relativo ao financiamento climático é complexo, com múltiplas fontes, canais e destinatários de financiamento, em constante evolução e nem sempre transparentes. Por conseguinte, os problemas enfrentados há muito pelos países nos domínios da transparência da ajuda e de monitorização dos fluxos dos doadores, e na coordenação da sua própria despesa para o desenvolvimento para fins de responsabilidade mútua, são agravados quando se trata de fluxos financeiros para o clima. A informação é fragmentada entre os provedores de financiamento, os beneficiários intermediários e os implementadores finais responsáveis pela aplicação dos fundos em infraestruturas, serviços, investigação e outras acções.

Em segundo lugar, do lado das despesas, para além das despesas com as unidades climáticas e os processos de coordenação, são poucos os programas e projectos orçamentais relevantes que se destinam exclusivamente a acção climática. Aferir qual a proporção das despesas pelos organismos públicos que se destinaram a acções relacionadas com o clima requer um processo sistemático de avaliação e ponderação dos orçamentos, que pode ser realizado periodicamente (ou seja, através de revisões das despesas climáticas) ou integrado em processos orçamentais de rotina (marcação do orçamento climático).

Em terceiro lugar, para incorporar os efeitos das alterações climáticas nos processos de política orçamental, os modelos macro-orçamentais utilizados pelo governo para projectar os parâmetros macro-orçamentais fundamentais, tais como o crescimento económico, a inflação, as taxas de câmbio, as receitas e as despesas, devem ser ajustados para incluir parâmetros climáticos, a fim de avaliar a sensibilidade das projecções orçamentais aos acontecimentos climáticos, e os impactos dos mesmos. Só então o clima poderá ser devidamente integrado nos quadros orçamentais e nas avaliações de risco orçamental do governo, para o escrutínio pelas comissões parlamentares (e pelo Gabinete do Orçamento no Uganda) e pelos actores externos de responsabilização pública.

O Quadro 4 ilustra as medidas já tomadas nos dois países objecto de estudo, o Gana e o Uganda, para responder aos desafios inerentes aos fluxos de informação sobre o financiamento climático. O quadro demonstra como as medidas específicas ao clima aprofundam as medidas existentes em todo o sistema e as lacunas remanescentes.

Muitos outros países africanos encontram-se numa fase semelhante de desenvolvimento de sistemas de informação orçamental sensíveis ao clima. Por exemplo, cinco outros países estão em vias de desenvolver as marcações para os orçamentos climáticos (Etiópia, Quénia, Maurícias, Ruanda e África do Sul), enquanto outros produziram análises de despesas climáticas (Tanzânia, Moçambique, Burundi, Benim e Marrocos).⁷⁰ Porém, visto que estes ainda se encontram em vias de execução ou desenvolvimento, ou consistem em estudos pontuais, seria necessário fazer muito mais para que os fluxos de informação sejam adequados para apoiar sistemas robustos de prestação de contas relativamente ao financiamento climático. Sobretudo a nível local, onde cidadãos comuns e comunidades, e assembleias locais, dependem de informações específicas às suas localidades, uma enorme lacuna continuará a fazer-se sentir por algum tempo.

Muitos países reforçaram recentemente os seus relatórios de risco orçamental e de transparência da dívida, e têm-se registado alguns progressos na transparência dos fluxos financeiros internacionais para o clima no Gana e no Uganda. No entanto, a transparência relativa ao impacto da dívida climática nas posições orçamentais dos países (mesmo quando a dívida é concessional), especialmente dos credores não tradicionais, pode ser significativa. No Quénia, por exemplo, 79 por cento do financiamento público internacional para o clima correspondeu a dívida, com 55 por cento desse financiamento a ser canalizado para actividades de mitigação.⁷¹ Muitos países menos desenvolvidos e de baixo rendimento estão a sofrer problemas da sobre-endividamento e crescentes impactos climáticos: há quem defenda uma maior transparência sobre o impacto dos fluxos financiados pela dívida nas posições fiscais.

70 Kirchofer, Z and Fozzard, A, 2021. *Climate Change Expenditure Tagging: A Review of International Practices*, World Bank; Allen and Nicholson, 2021.

71 Government of Kenya, 2021.

Quadro 4: Mecanismos aplicados em todo o sistema e específicos ao clima para melhores fluxos internos e públicos sobre o financiamento climático e a respectiva despesa

Gana	Uganda
Acompanhamento e transparência do financiamento internacional para acções climáticas	
Mecanismos aplicados em todo o sistema	
<p>Um acompanhamento manual, baseado em Excel, dos influxos dos doadores. Está a ser criado um sistema de gestão da informação de ajuda. Apenas cobertura parcial das despesas dos doadores no orçamento, portanto, fraca transparência pública em relação ao financiamento dos doadores. Não existe um relatório distinto sobre a ajuda pública. O documento orçamental prevê um anexo sobre o novo apoio financeiro.</p>	<p>Existe um sistema de gestão de informações sobre o financiamento. Mas apenas uma cobertura parcial do financiamento dos doadores no orçamento, portanto, fraca transparência pública em relação ao financiamento dos doadores.</p> <p>O relatório anual sobre a dívida, as garantias, o financiamento extraorçamental e os subsídios contém informações agregadas sobre novos subsídios específicos extraorçamentais. O documento de orçamento contém informações sobre o financiamento externo por programa e produto (mas não por doador).</p>
Mecanismos específicos ao clima	
<p>A ferramenta e documentação MRV foram desenvolvidos em 2017/18 pelo Ministério das Finanças, o MESTI e a APA para acompanhar o financiamento da acção climática aos beneficiários públicos, ao sector privado e às OSC. A ferramenta incluía planos e documentação do ministério das finanças para também rastrear os orçamentos e o financiamento de projectos, mas nunca foi implementada na íntegra em todas as unidades de despesa nacionais e subnacionais.</p> <p>A ferramenta MRV original está em vias de ser fundida com o sistema de rastreio do orçamento climático. A ferramenta revista irá então também rastrear o financiamento de projectos climáticos. De um instrumento paralelo de gestão do financiamento, passa a ser um sistema específico de rastreio do financiamento climático e das respectivas despesas, embutido nos orçamentos.</p>	<p>Um portal sobre o financiamento climático que inclui um resumo e informações sobre projectos climáticos. Contém também alguns documentos, como propostas de financiamento. No entanto, o portal não fornece informações sobre os desembolsos, a despesa ou relatórios de execução. Actualmente, 46 projectos foram carregados, alguns em 2021, o que sugere que o portal está actualizado, mas não se sabe se todos os projectos relevantes estão a ser comunicados.</p> <p>O Ministério de Águas e Meio Ambiente elenca todos os projectos e programas relacionados com as alterações climáticas no seu portal, incluindo o nome do doador. Esta lista também não fornece informações sobre a despesa nem sobre a implementação de projectos, pelo que os mecanismos actuais têm apenas utilidade parcial.</p>
Acompanhamento da despesa nacional em acções climáticas	
Historial e aplicação	
<p>Está em desenvolvimento um sistema integrado, de acompanhamento do orçamento para o clima, fruto de uma revisão pública realizada em 2015 sobre a despesa pública no clima e da revisão institucional das despesas de 2011 a 2015, do sistema de marcação do orçamento climático que foi desenvolvido posteriormente, e da ferramenta MRV do MESTI/APA. A data de finalização é desconhecida.</p>	<p>Uma metodologia de marcação do orçamento climático foi desenvolvida em 2018 pelo ministério das finanças. A apropriação pelo governo de estudos anteriores, conduzidos por equipas externas, era fraca.</p> <p>A marcação foi introduzida em quatro ministérios e distritos em 2019/20 e projectava-se a sua implantação em todos os ministérios e distritos em 2020/21, mas não está claro se este prazo foi cumprido.</p>

Gana	Uganda
Cobertura	
<p>A ferramenta de rastreio orçamental existia apenas a nível central, mas a ferramenta integrada MRV irá ser aplicada também nas administrações subnacionais.</p>	<p>Todos os sectores, nacionais e subnacionais.</p>
Metodologia	
<p>Numa ferramenta de rastreio do orçamento climático, as despesas relevantes são aferidas pela medida em que contribuem para as acções da Política Nacional de Alterações Climáticas e são pontuadas e ponderadas em conformidade, em função da relevância alta (100%), média (50%) ou baixa (20%), e classificadas como acções de mitigação, de adaptação ou ambas. O ministério das finanças está em vias de desenvolver um manual e, entretanto, está a realizar uma segunda revisão das despesas climáticas.</p>	<p>A marcação orçamental climática no Uganda avalia até que ponto todas as despesas públicas são relevantes para o clima, com base numa avaliação dos objectivos dos programas e projectos. A relevância é identificada com a utilização de listas de referência e o sistema segue uma abordagem binária simples (sim/não). Por outras palavras, não pondera as despesas em relação ao grau de relevância.</p> <p>As despesas relevantes para o clima são então classificadas de acordo com a Política Nacional para as Alterações Climáticas.</p> <p>O orçamento e as despesas reais farão objecto de marcação através de um novo segmento de 5 dígitos no sistema integrado de gestão financeira. Foram elaboradas directrizes.</p>
Marcação e validação	
<p>A ponderação é feita pela unidade de alterações climáticas e recursos naturais do Ministério das Finanças, com base nos objectivos políticos e códigos operacionais do plano de contas, através dos quais os ministérios indicam como integraram as alterações climáticas. A circular do orçamento de 2020 incluiu uma instrução para integrar as alterações climáticas usando o plano de contas desta forma.</p>	<p>Os ministérios das despesas identificarão os códigos; a Autoridade Nacional de Planeamento irá rever as marcações dos projectos de investimento, e o Departamento de Alterações Climáticas (no ministério da água) fornecerá apoio técnico.</p>
Relatórios e auditorias	
<p>O orçamento climático resultante não é apresentado no documento orçamental nacional, nem separadamente. Mas a intenção é desenvolver um painel, a ser disponibilizado ao público, baseado sistema. As marcações não são auditadas.</p>	<p>A expectativa é que os relatórios anuais sejam apresentados. Ainda não está claro se a intenção é de auditar as marcações.</p>
Incluir o clima dos documentos e política e riscos orçamentais	
<p>O Gana emite uma declaração de risco orçamental com o orçamento. O documento orçamental inclui uma discussão das perspectivas e riscos macro-orçamentais. As alterações climáticas não foram explicitamente mencionadas na declaração mais recente disponível.</p> <p>A dívida climática não é claramente comunicada, nem como os empréstimos serão aplicados em relação às políticas do país.</p>	<p>O clima está incorporado nas declarações de risco orçamental do governo desde 2019/20, mas sem análise da sensibilidade específica.</p> <p>A dívida climática não é claramente comunicada, nem como os empréstimos serão aplicados em relação às políticas do país.</p>

2.4 Sistemas de responsabilização pelo género no financiamento climático

O género e a inclusão de grupos vulneráveis, como aspectos específicos para acção em matéria de alterações climáticas, são fundamentais para as políticas e estratégias climáticas nacionais. A integração do género nas acções climáticas, orçamentos e responsabilização está a revelar-se difícil.

A integração das considerações do género na concepção de mecanismos de financiamento registou um desfasamento em relação aos quadros de políticas e foi apenas nos últimos anos que o género tem vindo a ser integrado nas directrizes, nos critérios e na estruturas dos fundos climáticos mundiais.⁷² Nos países africanos, o género também está bastante bem integrado nas políticas. As provas disponíveis nos países africanos,⁷³ no entanto, sugerem que enquanto histórias mais longas de integração das perspectivas de género nas políticas e no financiamento públicos poderão ter contribuído para assegurar a centralidade do género no orçamento climático, a sua integração completa nos orçamentos climáticos sensíveis ao género e nas acções de responsabilização está muito longe.

No Gana, por exemplo, o enfoque na integração das questões de género e da equidade nas políticas e estratégias relativas às alterações climáticas do Gana traduziu-se em instituições de nível nacional e local que tomam medidas para integrar o género na sua programação e fiscalização. O MESTI integra o género na sua própria programação climática e supervisiona a integração e priorização das considerações de género nos planos e orçamentos dos departamentos e agências sob o seu controlo. Como parte daquilo a que o MESTI chama de “quadro de transparência reforçado”, todas estas agências devem, nos seus relatórios, explicar claramente os impactos das suas intervenções nas pessoas e mulheres vulneráveis e quanto financiamento foi gasto nessas atividades.

Na África do Sul, o ministério das finanças está só agora a começar a considerar a forma como os seus projectos de marcação do orçamento do género e de marcação climática podem ser integrados para fornecer informações de melhor qualidade com respeito a ambos. Face à fraca institucionalização e a fraca informação gerada pela marcação do género, que foi rapidamente implementada em

todo o governo, a marcação do orçamento climático está a ser concebida e testada através de um processo altamente consultivo e provavelmente será implementada mais lentamente, conjugadas com esforços para desenvolver as capacidades e a apropriação dos ministérios da tutela e das agências de despesas.⁷⁴

No Uganda, a orçamentação climática sensível ao género baseia-se no trabalho de instituições orçamentais sensíveis ao género já existentes no país. Isto inclui a marcação do género e directrizes orçamentais sensíveis ao género do ministério das finanças para implementação pelos ministérios centrais e conselhos distritais; elaboração de relatórios relativos aos orçamentos sensíveis ao género, utilização de resultados desagregados e estatísticas por género nos processos orçamentais; e capacitação de funcionários do ministério das finanças para incentivar os ministérios a uma melhor integração do género nas suas políticas e orçamentos. Os estudos, no entanto, observaram limitações na implementação de orçamentos sensíveis ao género e no planeamento de projectos climáticos. A nível distrital, por exemplo, os conselhos distritais dependem de concessões condicionais estritamente consignadas a nível nacional, o que resulta em pouco espaço para implementarem orçamentos sensíveis ao género.⁷⁵ Apesar do compromisso de integrar o género nas acções climáticas, são poucos os projectos que o fazem.

Tanto no Uganda como no Gana, as avaliações do panorama da RFC constataram que não estão a ser prosseguidas acções suficientes para promover a participação das mulheres e dos grupos vulneráveis em espaços formais de envolvimento com o orçamento, para fomentar a procura de uma acção mais sensível ao género. No Gana, algumas disposições são aprovadas a nível local de MMDA em prol das mulheres e de outros grupos vulneráveis, como as pessoas que vivem com deficiências e as comunidades que vivem em áreas remotas, mas as capacidades destes grupos para participar nos processos são baixas. No Uganda, dar prioridade ao género como uma questão transversal para o combate às alterações climáticas também pode levar a que a questão não seja bem financiada, e a estreita associação do género com as mulheres e a vulnerabilidade nas políticas climáticas não ajudou a participação significativa de mulheres ou de outros grupos vulneráveis.⁷⁶

72 Schalatek, L, 2020. *Gender and Climate Finance*, Climate Finance Fundamentals 10, Heinrich Böll Stiftung.

73 Stotsky, J, Kolovich, L and Kebhaj, S, 2016. *Sub-Saharan Africa: A Survey of Gender Budgeting Efforts*, IMF Working Paper, WP//16/152, elencaram 14 países africanos que iniciaram iniciativas e orçamentação sensível ao género, alguns já na década de 1990. Dois países parecem ter registado os maiores progressos em matéria da institucionalização, nomeadamente o Ruanda e o Uganda.

74 Magazi, G, 2021. *Climate Budget Tagging in South Africa*, presentation at the CABRI Peer Learning Event on Gender and Climate Change Financing; Cele, P, 2021. *IMF GRB Mission: Implementation Update*, comunicação no Evento de Aprendizagem pelos Pares promovido pela CABRI sobre o financiamento do género e das alterações climáticas.

75 Mushemeza, E, Lukwago, D and Bogere, G, 2019. *Review of Gender Budgeting at Sub-national Level in Uganda*, ACODE Policy Research Paper Series 90.

76 Acosta, M, Ampaire, E, Okolo, W and Twyman, J, 2015. *Gender and Climate Change in Uganda: Effects of Policy and Institutional Frameworks*, CGIAR.

Em geral, os primeiros mecanismos para impulsionar a responsabilização climática sensível ao género estão apenas a emergir, e dependerão de uma maior integração do género nas acções climáticas e nos dados de financiamento climático. As principais barreiras são reflexo das condições necessárias para o progresso na integração da orçamentação climática sensível ao género, mencionadas no documento de base do IBFCCA sobre a coordenação da integração do género e das alterações climáticas no orçamento: liderança política, um quadro estratégico, um bom diálogo político, directrizes e instrumentos claros, incentivos e responsabilização, recursos financeiros e humanos, e uma cultura de aprendizagem.⁷⁷

“ Dans l’ensemble, les premiers mécanismes visant à encourager la redevabilité climatique sensible au genre sont en train d’émerger et dépendront d’une participation plus sexospécifique aux efforts climatiques et à la présentation des données sur le financement de la lutte contre le changement climatique ”

77 Enseadas, S e a EnGen Collaborative, 2021. *Oportunidades para a Coordenação e Integração do Género e das Alterações Climáticas nos Orçamentos e nas Finanças*, IBFCCA.



Boas práticas emergentes e lacunas remanescentes em relação à responsabilização pelo financiamento climático

Em África, medidas específicas para a prestação de contas sobre o financiamento climático estão integradas em sistemas emergentes e muitas vezes fracos, de prestação de contas das finanças públicas. Embora alguns sistemas de GFP tenham progredido, a responsabilidade pública global resultante está longe de ser perfeita. Esta secção examina, com base nas provas da Secção 2, as práticas orçamentais emergentes específicas ao clima que alavancaram os pontos fortes emergentes do sistema de GFP ou superaram as fraquezas persistentes para promover uma melhor responsabilização do financiamento climático.

3.1 Boas práticas emergentes de responsabilização em matéria do financiamento climático

As provas sugerem que é possível lograr progressos quando os factores favoráveis coincidem com as boas práticas para os orçamentos climáticos. A ocorrência mais frequente de catástrofes coloca uma pressão crescente sobre os governos e os sistemas políticos para darem prioridade à acção climática. A avaliação do panorama da RFC do Gana, sobretudo, destaca a forte vontade política dos principais actores governamentais e de prestação de contas que impulsionaram intervenções para reforçar o sistema de financiamento climático. Nesta esteira, ambas as avaliações nacionais documentaram as boas práticas emergentes, a saber:

Práticas e factores institucionais políticos e transversais

- O Parlamento do Uganda criou uma comissão permanente sobre as alterações climáticas, que permitirá colocar a tónica nas alterações climáticas nas políticas e nos processos de fiscalização dos recursos públicos do órgão legislativo. Está prevista a elaboração de um relatório periódico sobre o financiamento climático, pelo ministério das finanças à comissão.
- No Gana a APA presta apoio técnico aos actores de responsabilização pública em matéria dos aspectos climáticos.
- As OSC integram formalmente os órgãos e comissões de coordenação do clima, em ambos os países.

- Os meios de comunicação social desempenham um papel importante em garantir o acesso a informação aos cidadãos, em ambos os países.
- Os doadores têm apoiado o desenvolvimento de sistemas e capacidades de responsabilização nacional pelo financiamento climático nacional em ambos os países.

Instituições de planeamento e de políticas para as alterações climáticas

- O Gana e o Uganda, à semelhança de muitos outros países em África, possuem estratégias climáticas claras, bem ponderadas e publicamente disponíveis, integradas em planos de acção orçamentados, que servem de referência para os actores responsáveis por responsabilizar os governos. Em certa medida, a responsabilidade internacional pela implementação destes planos reforça a responsabilidade interna.
- Os processos de definição de políticas e de estratégias climáticas em ambos os países dão grande ênfase à participação das OSC, mas também à dos cidadãos e dos grupos vulneráveis.
- As alterações climáticas estão a ser integradas nos instrumentos de planeamento do país. No Uganda, a Autoridade Nacional de Planeamento elaborou directrizes de planeamento climático. A inclusão do clima como uma prioridade explícita do PND implica que a Autoridade assegurará activamente que este seja integrado nos planos.
- No Gana, as autoridades subnacionais preparam planos de adaptação climática a começar pelo nível mais baixo, para inclusão nos planos distritais. Isto é coordenado pela APA.
- As OSC facilitam a participação dos cidadãos nas estratégias e nos planos em relação ao clima.

Instituições de receitas

- O ministério das finanças do Uganda tem um portal de finanças climáticas que promove a transparência dos fluxos de financiamento climático internacional perante o público. No Gana, a ferramenta MRV deverá cumprir esta função, quando operacionalizada, e quando o painel projectado for operacionalizado.

Instituições intergovernamentais

- O Uganda possui um mecanismo de subvenções condicionais para financiar intervenções específicas em matéria dos recursos naturais e do financiamento climático.

Instituições de despesa pública

- Em ambos os países, como em muitos outros países africanos, os ministérios das finanças estão a integrar as alterações climáticas nas circulares e nas instruções orçamentais, fomentado assim os seus papéis de responsabilização no domínio da integração do clima.
- No Gana, o MESTI e a APA promovem um sistema emergente de MRV relativo à implementação das acções climáticas, que, quando entrar em pleno funcionamento, devem reforçar a responsabilização pelos projectos climáticos.
- Muitos países, incluindo o Gana e o Uganda, estão a desenvolver sistemas de marcação do orçamento climático. No Gana, o sistema está associado ao sistema de MRV para o clima e integrará as principais despesas orçamentais com fluxos para actores não estatais ou extraorçamentais. Alguns sistemas ponderam as despesas, ao fornecer informações mais precisas.
- No Gana, espera-se que as OSC participem na governação/fiscalização do sistema integrado de marcação/MRV do orçamento climático.
- A marcação dos orçamentos aplicar-se-á aos orçamentos nacionais e subnacionais no Uganda e, a prazo, no Gana.
- A marcação dos orçamentos será integrada no sistema integrado de GFP de ambos os países para permitir a elaboração de relatórios de despesas climáticas em tempo real. No Gana, espera-se que estes estejam disponíveis ao público por meio de um painel.
- No Gana, o Auditor Geral possui capacidades de auditoria ambiental, a saber auditorias das despesas climáticas. No Uganda, os programas climáticos foram auditados como parte das auditorias de optimização de recursos.

Apesar destas boas práticas emergentes, a responsabilização pelo financiamento climático ainda é incipiente. As avaliações do panorama da RFC revelaram que a responsabilização pelo financiamento climático está mais avançada na fase de planeamento e orçamentação do ciclo de gestão de recursos públicos, com mais mecanismos para fortalecer a fiscalização da política, do planeamento e dos orçamentos para o clima,

sobretudo a nível do executivo. No restante do ciclo, as lacunas continuam a ser significativas.

3.2 Lacunas remanescentes na responsabilização em matéria do financiamento climático

Esta secção aborda alguns dos desafios enfrentados pelos actores de responsabilização.

Os quadros jurídicos e políticos para as finanças públicas e para o financiamento climático são abrangentes, embora não implementados de forma coerente. A implementação e a responsabilização pelas políticas de financiamento climático são excessivamente centralizadas. O conjunto de quadros jurídicos e políticos em vigor para planear, orçamentar, executar e auditar as acções de combate às alterações climáticas não foram plenamente implementados em qualquer dos países. Quanto mais longe do centro, e mais próximo das comunidades, mais dificuldades se registam com a disponibilidade de recursos e capacidades. O pouco financiamento existente é aplicado reactivamente e para a redução dos riscos de catástrofes, ao contrário da orçamentação para as alterações climáticas como prioridade para o desenvolvimento. Com excepção do mandato da Agência de Protecção Ambiental para coordenar a política e a acção climática a nível subnacional no Gana, a maioria das estruturas de coordenação estão ao nível da administração central.

Ambos os países prestam atenção insuficiente ao clima nas relações fiscais intergovernamentais e na responsabilização. Uma preocupação adicional levantada nos relatórios consiste na ausência de clareza e o atraso nos processos de fluxos financeiros do nível nacional para o nível distrital, o que implica atrasos no recebimento dos fundos. O Uganda possui boa experiência em matéria de pagamentos intergovernamentais transparentes em numerário. Os mesmos princípios poderiam ser aplicados aos fundos climáticos para acautelar este elemento.

A coordenação do financiamento climático sofre de deficiências de recursos. Ambas as avaliações observaram que as principais funções de coordenação climática, especialmente a nível subnacional, carecem de financiamento. São vários os factores a ter em conta, a saber: (i) dotar de recursos os principais ministérios responsáveis pelo clima e seus departamentos de alterações climáticas, para poderem desempenhar o papel forte de coordenação que é necessário a nível nacional e a todos os níveis, bem como para apoiar outros departamentos e actores de responsabilização; (ii) assegurar que a coordenação subnacional seja bem financiada; e (iii) investir no desenvolvimento de mecanismos ou em sistemas de gestão das acções climáticas, e financiar bem a informação.

Existe uma escassez de informações sobre os fluxos de financiamento climático, limitando a capacidade dos actores de responsabilização do governo. Não existem cronogramas claros para a plena implementação do sistema de marcação do orçamento climático no Uganda e do sistema de marcação/MRV integrado no Gana. Não se sabe o que será coberto em qualquer relatório dos sistemas nem qual será a configuração dos portais electrónicos. Embora esses sistemas possam fornecer informações valiosas, a implementação dos mesmos constitui um desafio técnico, e são difíceis de institucionalizar e manter. Sem capacidades fortes e dedicadas e acções de capacitação, correm o risco de produzir informações pouco fiáveis e proveitosas.

As alterações climáticas estão mal integradas nas projecções macro-orçamentais dos países e nos relatórios da dívida. Mesmo quando mencionado, o impacto e a sensibilidade prováveis do orçamento não são quantificados, e a dívida climática não é transparente, o que implica que os parlamentos, as OSC e grupos de reflexão possuem pouca informação para poderem participar. Por outro lado, os estudos de caso não revelaram provas de qualquer pressão sobre os ministérios das finanças no sentido de integrarem as alterações climáticas nas projecções macro-orçamentais e avaliações de risco.

A transparência orçamental subjacente é fraca e o direito dos cidadãos à informação não é concretizado, apesar de sistemas de informação de gestão financeira mais robustos. Um maior empenho na transparência é imprescindível, a saber no que respeita ao financiamento dos doadores e aos fundos extra-orçamentais, a fim de proporcionar uma base robusta para a transparência do financiamento climático. Os direitos e processos de acesso à informação do governo estão claramente delineados nas leis e nos regulamentos de acesso à informação, mas não são implementados na prática. Os actores não estatais precisam de informação sobre financiamento climático, cuja publicação não é proactiva - tal como informação sobre aquisições, incluindo contratos e cadernos de encargos, a fim que os cidadãos possam monitorizar activamente os projectos climáticos - pelo que devem existir processos governamentais fiáveis para responder a pedidos de informação.

Embora a participação pública no processo orçamental esteja relativamente bem desenvolvida, é muito mais fraca no âmbito da execução orçamental e a nível subnacional, e deve ser reforçada. O envolvimento dos cidadãos na implementação dos programas e projectos de combate às alterações climáticas será crucial. À medida que o financiamento climático através dos orçamentos vai aumentando, seria importante reforçar os mecanismos de participação pública na execução orçamental, sobretudo a nível local. A este nível, os mecanismos de participação pública são pouco financiados e, portanto, limitados. Devem ainda ser desenvolvidas as capacidades e o interesse das comunidades na participação na execução.

A sociedade civil não coordena bem e não utiliza o espaço existente para participação na responsabilização climática de forma coordenada e sistemática. A única menção de coordenação entre as OSC, nos estudos de panorama da RFA, é no Gana, em torno das estruturas associadas aos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), que consistem numa plataforma associada ao clima para o ODS7. A avaliação da Uganda observa que deve haver uma melhor coordenação e mais colaboração entre as OSC em relação aos diferentes projectos que estão a ser elaborados e implementados. O consenso é que as intervenções “fragmentadas” devem ser substituídas por uma abordagem holística.

As OSC vocacionadas para o clima, à semelhança das demais, não estão em condições de desenvolver as suas capacidades em relação ao financiamento climático em termos de pessoal, competências, conhecimentos sobre alterações climáticas, e conhecimentos das finanças públicas. Existem diferenças significativas entre as OSC quanto à articulação entre elas e as informações a que podem aceder. As ONG internacionais tendem a dispor de melhores recursos e a implementar actividades com as OSC locais. No entanto, os fluxos de financiamento para as OSC locais são baseados em projectos e não apoiam o desenvolvimento de capacidades sustentadas e nem de um historial de intervenções em matéria das alterações climáticas. Isto afecta a capacidade das mesmas no sentido de compreender, acompanhar e analisar os planos, os orçamentos e as despesas para efeitos de responsabilização em matéria das alterações climáticas.

As capacidades técnicas dos meios de comunicação social são reduzidas no que diz respeito às alterações climáticas e ao financiamento climático. Neste contexto, a responsabilidade pela elaboração de relatórios e de artigos sobre as alterações climáticas recai sobre uns poucos jornalistas, entre os quais muito poucos são especialistas à altura de realizar pesquisas, investigações e comunicação proactiva. Representantes dos meios de comunicação social no Gana e no Uganda informaram que não conseguem aceder facilmente à informação do orçamento sobre as alterações climáticas e, na maioria dos casos, quando a recebem, têm dificuldade em compreender e questioná-la.

A função de fiscalização da execução orçamental pelo Parlamento não está bem desenvolvida. A melhoria das capacidades do órgão legislativo no sentido de supervisionar a implementação do orçamento contribuiria para fortalecer a credibilidade do orçamento e, por extensão, a credibilidade do orçamento para o clima. Oportunidades de participação pública nesta monitorização, sobretudo *in situ*, fortaleceriam a participação da comunidade nas finanças públicas. As duas avaliações do cenário de RFC não produziram provas de que as comissões parlamentares garantem que o clima e sua intersecção com o género sejam integrados nos planos e orçamentos sectoriais por meio do escrutínio dos planos e orçamentos. O desenvolvimento de abordagens técnicas - como listas de verificação ou outras ferramentas - e a capacitação para realizar esse escrutínio fortaleceriam os incentivos para o executivo.

Apesar de se prestar atenção à questão nas políticas e estratégias climáticas, a intersecção do clima e do género é mal considerada na prática. Não está claro como a consulta pública e os processos de orçamentação do governo na prática garantem que as necessidades e prioridades diferenciadas das mulheres e dos homens são tidas em consideração. Os relatórios de avaliação do Gana e do Uganda sugerem que as mulheres e outros grupos vulneráveis continuam sub-representados nos espaços de participação pública e nos processos de tomada de decisão. Raramente contribuem para o planeamento, a afectação de fundos públicos e a implementação de intervenções de adaptação e mitigação. Embora o clima e o género sejam rastreados nos orçamentos do Uganda, não está claro como estão integrados.

“ Quanto mais longe do centro, e mais perto das comunidades vulneráveis, quanto menos recursos existem para a prestação de contas a respeito do financiamento climático e quanto mais fracas as capacidades ”



Recomendações para fortalecer a fiscalização, a transparência e a responsabilização

Os sistemas orçamentais para o clima e a prestação de contas a eles associada só agora estão a ganhar corpo no Gana, no Uganda e na maioria dos outros países africanos. Existem disposições mais robustas para a responsabilização do financiamento climático nas fases de definição de políticas e de planeamento de políticas a montante do que no ciclo de recursos públicos e no nível central. A responsabilidade pelo financiamento das acções climáticas e pela garantia de que os recursos cheguem aos mais vulneráveis e mais afectados pelas alterações climáticas continua fraca e significativamente dificultada pela falta de informação e capacidades subdesenvolvidas. Quanto mais longe do centro, e mais perto das comunidades vulneráveis, quanto menos recursos existem para a prestação de contas a respeito do financiamento climático e quanto mais fracas as capacidades. Nesta última secção, são formuladas algumas recomendações decorrentes do estudo para o reforço da fiscalização do clima, da transparência e da responsabilidade das diferentes partes interessadas. Identifica eventuais intervenções futuras susceptíveis de contribuir para garantir que os agentes responsáveis pela prestação de contas, nomeadamente os deputados, os auditores públicos e as OSC, disponham das informações, das oportunidades e das capacidades necessárias para contribuir para uma utilização mais transparente e responsável do financiamento climático. As recomendações são estruturadas como opções para ponderação pelos principais actores.

4.1 Recomendações para sistemas mais fortes de responsabilização pelo financiamento climático pelo executivo

Para fortalecer a responsabilização interna pelo financiamento climático doméstico, as entidades públicas executivas, a saber os ministérios das finanças, poderiam considerar em primeiro plano as seguintes intervenções.

Os ministérios das finanças que elaboram e implementam reformas para uma maior transparência do financiamento climático poderiam colmatar o fosso vivido pelos órgãos legislativos, a sociedade civil e os meios de comunicação

social quanto às informações sobre o financiamento climático. Estas reformas podem consistir em:

- Disponibilizar informação sistemática sobre as despesas climáticas através de estudos periódicos para estimar as despesas climáticas ou através de sistemas de marcação do orçamento climático e de dados. Se os dados subjacentes estiverem disponíveis por via electrónica para consulta pelo público, isso permitiria que os actores de responsabilização analisem as despesas climáticas. Em situações em que os sistemas de marcação do orçamento climático são subdesenvolvidos, seria útil definir prazos claros para a implementação dos sistemas e a produção de informação e dados públicos.
- Melhorar a disponibilidade de informação pública, desagregada e actualizada sobre os orçamentos, as despesas e os resultados dos projectos no domínio das alterações climáticas, como também os parâmetros e prazos de implementação.
- Reforçar do acesso do público a informação não publicada, em consonância com as leis relativas ao direito a informação, através da emissão de instruções pelo ministério das finanças aos ministérios de tutela sobre o acesso a pedido a informações não publicadas relativas aos planos, ao financiamento e aos resultados.
- Melhorar da disponibilidade de informação macro-orçamental e da dívida pública relativa à sensibilidade das projecções aos impactos climáticos e à dívida para o clima, incluindo o fornecimento de informação clara sobre o impacto fiscal da dívida climática, e sobre a própria dívida - os credores, as condições da dívida e os objectivos dos projectos associados.

A par disto, orientações e apoio à capacitação pelo ministério das finanças para uma melhor participação no orçamento e nos mecanismos de monitorização permitiriam reforçar o papel das OSC e dos cidadãos como blocos edificadores para a responsabilização pelo financiamento climático. Os estudos de caso dos países sugerem que pode ser necessário apoio, especialmente para os ministérios de tutela e os governos subnacionais, para oportunidades de participação mais abertas e bem publicitadas, seguidas de acompanhamento significativo aos cidadãos.

A definição da mitigação e da adaptação das alterações climáticas como metas fundamentais nos planos nacionais, poderia fortalecer a responsabilização interna e externa pela integração das acções de integração das alterações climáticas nas unidades de despesas e nos diversos níveis de administração pública, uma vez que exigiria que os resultados sejam avaliados em relação a essas metas nos mecanismos padrão de informação nacional.

Processos de coordenação, rastreio e responsabilização pelo financiamento climático, dotados de melhores recursos, podem ajudar a desenvolver as capacidades de responsabilização do financiamento climático, sobretudo ao nível subnacional. As subvenções condicionais seriam uma forma de ajudar as autoridades locais a realizar consultas e engajamento mais extensos com as comunidades vulneráveis e remotas e investir na capacitação dessas comunidades para uma maior participação. Esta função é crítica para integrar nas intervenções climáticas os efeitos diferenciados das alterações climáticas sobre o género, ao permitir que as comunidades interajam em relação aos aspectos que as afectam directamente.

4.2 Recomendações para fortalecer o papel dos actores de responsabilidade pública

O reforço dos mecanismos parlamentares no sentido de fiscalizar o financiamento climático e a respectiva despesa contribuiria para uma melhor responsabilização pelo financiamento climático. Tais mecanismos poderiam incluir capacidades de investigação em matéria do financiamento climático e a introdução de medidas específicas nos processos de fiscalização pelo órgão legislativo com destaque para o financiamento climático. Poderiam consistir também em criar oportunidades para uma participação aberta e abrangente do público, em harmonia com os princípios internacionais relativos à participação pública, a incluir a dívida para o clima, dotações orçamentais para acções de combate às alterações climáticas e a implementação de projectos relacionados com o clima. Os órgãos legislativos nacionais e subnacionais seriam imprescindíveis para o trabalho com as comunidades.

O reforço das capacidades de auditoria pública para a auditoria dos orçamentos e dos projectos climáticos contribuiria igualmente, a saber, para a auditoria da informação sobre o orçamento climático. Isto deve incluir também o desenvolvimento de protocolos para colaborar com os cidadãos em auditorias de projectos climáticos.

4.3 Recomendações para fortalecer o papel dos actores não estatais

As OSC poderiam desempenhar um papel mais forte se as suas intervenções em matéria do financiamento climático fossem mais bem coordenadas, e menos fragmentadas. As coligações de OSC seriam uma opção, embora informal, para reunir os recursos humanos e as competências das OSC; para coordenar melhor a combinação do apoio ascendente aos cidadãos e o apoio técnico descendente; e para apresentar uma frente de advocacia mais unida. Tais coligações devem assegurar a inclusão das OSC baseadas na comunidade com representação a nível local, assim reforçando o envolvimento e o apoio às comunidades a este nível. Devem também incluir ONG técnicas devidamente capacitadas, para que os esforços de advocacia sejam apoiados por boas provas e dados, para um envolvimento efectivo.

Os processos de responsabilização dirigidos pelos cidadãos, específicos do clima, podem ser fortalecidos, inclusive por meio de as OSC desenvolverem as capacidades dos cidadãos e das comunidades em relação ao financiamento climático, ao género e aos orçamentos, para que influenciem melhor os compromissos orçamentais e as consultas a respeito do clima. Essas acções poderiam concentra-se especialmente nas mulheres e nos grupos vulneráveis. As OSC, por exemplo, podem trabalhar com esses grupos para ajudá-los a entender as suas necessidades e prioridades e fornecer informações básicas sobre os recursos que estão disponíveis, os projectos e serviços que devem ser implementados nas suas localidades e quem é o responsável.

4.4 Recomendações a respeito do apoio dos adores para fortalecer a responsabilização nacional para o financiamento climático

Informações exaustivas, pormenorizadas e actualizadas sobre o financiamento e os projectos climáticos pelos doadores são necessárias para a responsabilização. Essa informação, se fosse partilhada com os ministérios das finanças, poderia ser integrada com a informação geral para obter uma imagem completa.

A capacitação a partir da base para a responsabilização em relação ao financiamento climático necessitará de apoio financeiro e técnico nos países africanos, bem como processos descendentes, para permitir colmatar as lacunas de capacidades para a prestação de contas em relação ao financiamento climático. Enquadram-se aqui vários aspectos:

- A capacitação dos intervenientes estatais e comunitários para a participação da comunidade nos domínios da resiliência, estratégias de adaptação climática e fluxos financeiros seria fundamental, a fim de responder às necessidades e às prioridades de adaptação dos mais vulneráveis.
- O financiamento de arranque para a colaboração entre as OSC poderia ajudar a superar os desincentivos à colaboração e demonstrar as vantagens da colaboração às CSO.
- Um financiamento mais coerente e duradouro a instituições não estatais apropriadas apoiaria o desenvolvimento e a retenção das capacidades de alto nível necessárias para uma participação credível no financiamento climático.
- O reforço dos mecanismos públicos de coordenação e de prestação de contas do financiamento climático dirigidos pelo governo nos países onde estes não estão bem desenvolvidos, seria também fundamental para o apoio.

O apoio dos doadores é necessário para capacitar os meios de comunicação social no sentido de desempenharem o seu papel na responsabilização pelo financiamento climático.

Para reforçar a capacidade dos meios de comunicação social para a responsabilização pelo financiamento climático, os doadores poderiam: (i) apoiar peritos locais em alterações climáticas para formar jornalistas sobre alterações climáticas e financiamento; (ii) fornecer fundos para concursos e exposições independentes, inovadoras a nível nacional e local sobre as alterações climáticas e a resposta às mesmas; e (iii) apoiar o jornalismo de investigação que sirva para sensibilizar a respeito do impacto das alterações climáticas nos países e a importância da transparência e da responsabilização em relação aos fundos para as alterações climáticas.

4.5 Recomendações sobre o apoio do IBFCCA para fortalecer a responsabilização interna pelo financiamento climático

O IBFCCA poderia ponderar apoiar o desenvolvimento de ecossistemas nacionais de prestação de contas em relação ao financiamento climático nacional em África, ao realizar uma investigação mais aprofundada das práticas emergentes específicas e a disponibilização de oportunidades de aprendizagem por pares. Estas podem incluir:

- *A aprendizagem paritária entre os ministérios das finanças sobre os sistemas de marcação do orçamento climático em África, apoiada por pesquisas sobre os sistemas que estão a ser implementados, para partilhar as lições de boas práticas sobre sistemas apropriados, metodologias viáveis e fiscalização e verificação eficazes em diferentes contextos. Isto abriria o caminho para outros países iniciarem o processo.*
- *Investigação e aconselhamento sobre metodologias para integrar o clima nas projecções macro-orçamentais e na gestão da dívida, sobretudo nos domínios de: (i) melhor previsão dos riscos climáticos, a par de um planeamento de contingência melhorado, de modo a que os riscos sejam incorporados de forma mais explícita e responsável nos quadros macro-orçamentais e orçamentais; e (ii) registar e reflectir o impacto, o propósito, os detentores, os beneficiários finais e a transparência da dívida climática para reforçar a responsabilidade interna pelas decisões sobre a dívida climática.*
- *Investigação e intercâmbio sobre a melhoria dos mecanismos institucionais para a fiscalização das finanças climáticas nos órgãos legislativos. A forma como as legislaturas se organizam e o seu acesso a informação são elementos-chave para a qualidade do controlo. Diferentes países africanos estão a optar por diferentes mecanismos para assegurar a fiscalização do financiamento climático. A recolha de lições aprendidas poderia ser seguida de intercâmbios entre os deputados e as organizações de utilidade pública, as ISC, as OSC vocacionadas para o clima e o orçamento, os ministérios das finanças e os ministérios responsáveis pelas alterações climáticas a respeito dos mecanismos para uma fiscalização eficaz das finanças climáticas.*



Referências

- Acosta, M, Ampaire, E, Okolo, W and Twyman, J. 2015. *Gender and Climate Change in Uganda: Effects of Policy and Institutional Frameworks*. CGIAR Research Program on Climate Change, Agriculture and Food Security, CGIAR, [link](#).
- ACPC. 2020. *Revised Draft Africa climate change strategy*, [link](#).
- Africa Climate Finance Hub. 2015. *Africa's Adaptation Gap 2*, UNEP technical report, [link](#).
- African Union. 2015. *Agenda 2063: The Africa We Want*, popular version, AU, [link](#).
- African Union. 2021. *Overview and Goals and Priority Areas of Agenda 2063*, [link](#).
- Allen S, and Nicholson, K. 2021. *Inclusive Budgeting and Finance for Climate Change in Africa: Keynote Paper*. IBFCCA, [link](#).
- AMCEN, 2015. *Draft Africa Climate Change Strategy*, AMCEN-15-REF-11, [link](#).
- APAI. 2013. *Access to Information in Africa*. African Platform on Access to Information, [link](#).
- Babugura, A, 2019. *Gender Equality in Combatting Climate Change: The African Context*. Africa Portal, South African Institute of International Affairs, Centre for International Governance Innovation, Policy Briefing: Women Power and Policy Making, [link](#).
- Cabral. 2011. Orçamentação Sensível ao Género na África do Sul. Comunicação no Evento de Aprendizagem entre Pares da CABRI sobre o Financiamento do Género e das Alterações Climáticas, CABRI, [link](#).
- CABRI, 2021. Inquiridor do Orçamento, consultado aos 10 de Agosto de 2021, CABRI, CABRI, [link](#).
- Cassim, A, Radmore, J, Dinham N and McCallum S. 2021. *The Climate Finance Landscape in South Africa*. CPI, the Bertha Centre and Green Cape, [link](#).
- Cele, P. 2021. IMF GRB Mission: Implementation Update. Presentation at the CABRI Peer Learning Event on Gender and Climate Change Financing, CABRI, [link](#).
- CPI. 2020. *Global Climate Finance Landscape 2020 update*, Climate Policy Institute, [link](#).
- CSBAG. 2021. *Domestic Climate Finance Accountability Landscape in Uganda*. Civil Society Budget Advocacy Group, forthcoming.
- Eckstein, D, Künzel, V and Schäfer, L. 2021. *Global Climate Risk Index, 2021*. German Watch, [link](#).
- Enseadas, S and the EnGen Collaborative. 2021. *Oportunidades para a Coordenação da Integração do Género e das Alterações Climáticas nos Orçamentos e nas Finanças*. IBFCCA, [link](#).
- Fölscher, A and De Renzio, P. 2017. *The Road to Budget Transparency: Learning from Country Experience*, International Budget Partnership, [link](#).
- Fölscher, A, Liabwel, I, Malik, S, Moon, S and Feuerstein, L. 2019. *Pipes, Policy and Public Money: Integrity in Water Sector Public Financial Management in Kenyan Counties*. WIN, KEWASNET, [link](#).
- Gaddis, I, Lahoti, R, Li, W. 2018. *Gender Gaps in Property Ownership in Sub-Saharan Africa*. World Bank Policy Research Working Paper 8573, World Bank, [link](#).
- German Development Aid Alliance. 2020. *World Risk Index 2020*, [link](#).
- GIFT. 2021. *High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation and Accountability*. Global Initiative for Fiscal Transparency, [link](#).
- Global Gender and Climate Alliance. 2016. *Facts from Gender and Climate Change: A Closer Look at Existing Evidence*, [link](#).
- Governo do Gana. 2014. *Ghana National Adaptation Strategy*, [link](#).
- Governo do Gana. 2018. *PEFA Assessment Report*, PEFA, [link](#).
- Governo do Gana. 2021. Climate Change Data Hub, consultado aos 10 de Agosto de 2021, [link](#).
- Governo do Quênia. 2021. *The Landscape of Climate Finance in Kenya*. Government of Kenya, CPI, GNI^{plus} and KCIC, [link](#).
- Governo do Uganda. 2018. *PEFA Assessment Report*, PEFA, [link](#).
- International Budget Partnership. 2020. *Open Budget Survey 2019, Results by Country*, [link](#).
- Kirchhofer, Z and Fozzard, A. 2021. *Climate Change Expenditure Tagging: A Review of International Practices*. World Bank, [link](#).
- Magazi, G. 2021. Climate Budget Tagging in South Africa. Presentation at the CABRI Peer Learning Event on Gender and Climate Change Financing. CABRI, [link](#).
- Malhotra, S. 2021. *T20 Climate Forum: The Post-Pandemic Future of Food*. International Food Policy Research Institute Blog, 21 July 2021, [link](#).
- Masiya, T, Davids, Y and Mazenda, A. 2019. Effective public participation in municipal service delivery. *Administratio Publica* 27 (3): 27–47.
- Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Uganda. 2020. *Report on Public Debt, Guarantees, Other Financial Liabilities and Grants for FY 2019/20-2023/24*, [link](#).
- Mukasa, J, Olaka, L and Yahya Said, M. 2020. Drought and households' adaptive capacity to water scarcity in Kasali, Uganda. *Journal of Water and Climate Change* 11 (S1): 217–232, [link](#).
- Mushemeza, E, Lukwago, D and Bogere, G. 2019. *Review of Gender Budgeting at Sub-national Level in Uganda*. ACODE Policy Research Paper Series 90, 2019, [link](#).
- National Development Planning Commission of Ghana. 2017, Long-term National Development Plan of Ghana, 2018-2057 (Outline). Government of Ghana, Accra, [link](#).
- Nicholson, K and Fölscher, A. 2017. Africa's Public Expenditure on Adaptation, Africa Climate Policy Centre and UNDP Regional Office for Africa.
- OECD-UNDP. 2016. *Making Development Cooperation More Effective, 2016 Progress Report*, [link](#).
- Park, KR. 2017. Why Do Aid Information Management Systems Fail?, PhD thesis, London School of Economics, [link](#).
- PEFA. 2021. Assessment Scores, accessed 10 August 2021, PEFA, [link](#).
- República do Gana. Constituição da República do Gana 1992, alterada em 1996, [link](#).
- República do Uganda. 2017, Constituição da República do Uganda, 1995 alterada em 2017, [link](#).

- Schalatek, L. 2020. *Gender and Climate Finance*. Climate Finance Fundamentals 10, Heinrich Böll Stiftung, [link](#).
- Selvik, M. 2019. *Taking Stock of Citizens' Right to Access Information in Africa*, online blog, [link](#)
- SEND-Ghana. 2021. Assessment of Ghana's Climate Change Finance Accountability Landscape. Paper commissioned by the IBFCCA initiative, forthcoming.
- Stotsky, J, Kolovich, L and Kebhaj, S. 2016. *Sub-Saharan Africa: A Survey of Gender Budgeting Efforts*. IMF Working Paper, WP//16/152, [link](#)
- Uganda Ministry of Water and the Environment, 2015, *Economic Assessment of the Impacts of Climate Change in Uganda*, [link](#)
- Uganda National Planning Commission. 2020. *The National Development Plan III*, [link](#).
- UCLG (United Cities and Local Governments) and OECD. 2016. *Global Observatory of Local Finance, Uganda Country Profile*, [link](#).
- USAID. 2015. *Aid Transparency Pilot Study*, USAID, [link](#)
- Veit, P, Lozovaya N and Easton, C. 2013. *Improving Freedom of Information in Uganda*. World Resources Institute, [link](#)
- Watson, C and Schalatek, L. 2021. *The Global Climate Finance Architecture*. Climate Funds Update, February 2021. Heinrich Böll Stiftung and the Overseas Development Institute, [link](#)
- Westphal, M, Canfin, P, Ballesteros, A and Morgan, J. 2015. *Getting to \$1Billion: Climate Finance Scenarios and Projections to 2020*. Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute, [link](#)
- WMO. 2020. *State of the Climate in Africa 2019*, WMO-No1253. World Meteorological Organisation, [link](#).
- World Bank. 2019. Disaster Risk Profile, Uganda. Cited in Mukasa, J, Olaka, L and Yahya Said, M, 2020. Drought and households' adaptive capacity to water scarcity in Kasali, Uganda, *Journal of Water and Climate Change* 11 (S1): 217–232,, [link](#).
- World Bank. 2020. *Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight against Corruption*. World Bank, [link](#).
- World Bank. 2021. *World's Development Indicators, Agriculture Employment as a Share of Total Employment, sub-Saharan Africa*, consultado aos 16 de Agosto de 2021, [link](#)

