

**Radical Simplicity in Designing
National Climate Institutions**
Lessons from the Amazon Fund

Simon Zadek, Maya Forstater, Fernanda Polacow and João Boffino

December 2009

Climate Policy Briefing Series | Briefing 2



**Simplicidade Radical no design de
Instituições Nacionais Climáticas**
Lições do Fundo Amazônia

Simon Zadek, Maya Forstater, Fernanda Polacow, João Boffino

Dezembro de 2009

Briefings de Políticas relacionadas ao Clima | Briefing 2



English Version



Versão Português



Radical Simplicity in Designing National Climate Institutions

Lessons from the Amazon Fund

Simon Zadek, Maya Forstater, Fernanda Polacow and João Boffino

December 2009

Climate Policy Briefing Series | Briefing 2



AccountAbility

Acknowledgements

This summary briefing has been prepared by **Simon Zadek**, **Maya Forstater**, **Fernanda Polacow** and **João Boffino** of AccountAbility, working closely through an accompanied learning process with **Tasso Rezende de Azevedo**, designer of the Amazon Fund.

It also draws on a series of interviews with key stakeholders and expert commentators. This includes **Adriana Ramos**, Brazilian Forum of NGOs and Social Movements for the Environment and Development (FBMOS); **Brenda Brito**, The Amazon Man and Environment Institute (IMAZON); **Carlos Nobre**, National Institute for Space Research (INPE); Ministry **Daniel Vargas**, State Ministry, Secretary of Strategic Affairs, Federal Government; **Pedro Leitão**, National Fund for Biodiversity (FUNBIO); **Roberto Waack**, AMATA; **Rubens Gomes**, The Amazon Working Group (GTA); **Thaís Linhares**, Brazilian Forest Services (SFB);

Thelma Krug, National Institute for Space Research (INPE); **Kevin Conrad**, Special Envoy and Ambassador for Environment & Climate Change for Papua New Guinea; **Grant Rosoman**, Greenpeace; **Tereza Campello**, Federal Government Cabinet; **Per Fredrik Ilsaas Pharo** and **Marte Nordseth**, Norway's Ministry of Environment.

We are grateful to **Fundación Avina** and **ClimateWorks** for providing funding to enable this project to be carried out in such a timely fashion, and to all the interviewees who gave their time and thoughtful insights.

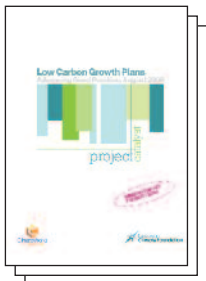
Although this paper was developed closely with Tasso Rezende de Azevedo, its analysis reflects our own interpretations and should not be taken as the official account from the Amazon Fund itself.

Other Relevant Publications from AccountAbility



Radical Simplicity in Designing National Climate Institutions: Lessons from the Amazon Fund – Full Report (December 2009)

Climate Policy Briefing: The Business of Adaptation (November 2009)



Low Carbon Growth Plans: Advancing Good Practice (July 2009 – with Project Catalyst)

Governing Collaboration: Making Partnerships Accountable for Delivering Development (April 2008)



These resources can be downloaded from: www.accountability21.net/climate

Radical Simplicity in Designing National Climate Institutions: Lessons from the Amazon Fund

Credible national institutions are needed to enable transformation towards low carbon growth. Without sound *national level* institutions to effectively manage climate change finance, funds will be wasted or will not be applied as effectively and quickly as needed. The bottom line is that, irrespective of commitments made globally, if national institutions do not work well, quickly and at scale, the deal will fail to deliver on ambitious plans and needs for low carbon growth and development.

A first generation of national direct-access institutions are now in development.¹ They will be the bridge between the global deal, and national policies and action. They will be charged with a hugely demanding role, handling large transfers of public finance, leveraging private finance, aligning policies and investment, navigating between national sovereignty and global interests and sending strong signals to catalyze low carbon growth pathways.

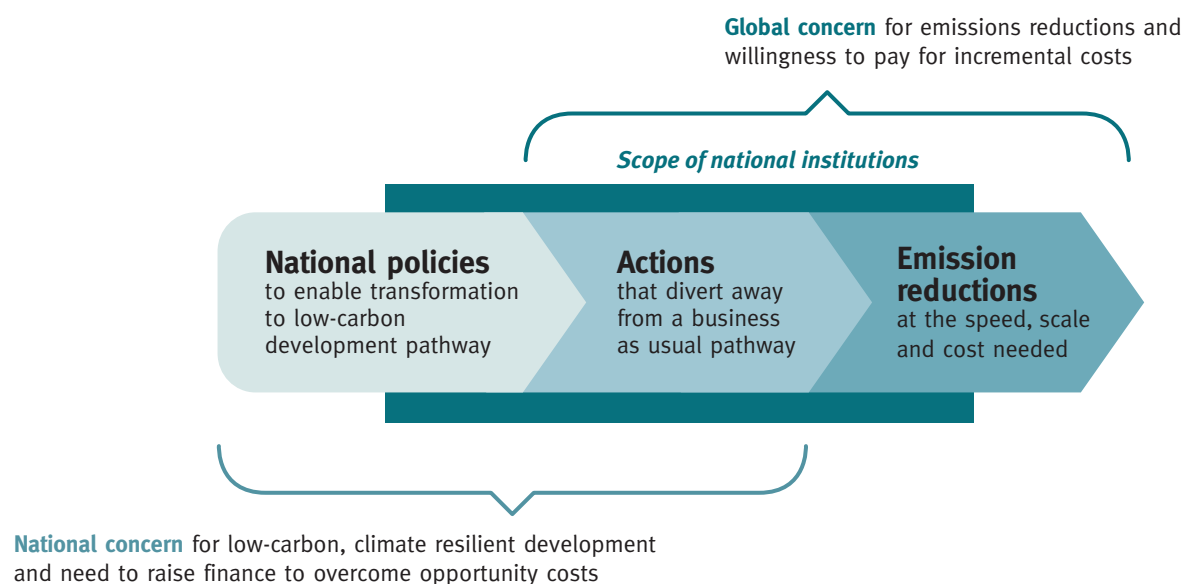
Financial integrity and credible monitoring are necessary but not sufficient conditions for success. National direct-access institutions will collectively tap into hundreds of billions of dollars tied to a global paper trail of ‘monitored, reported and verified’ climate actions. National institutions will need to succeed not just as the end

points of a global funding pipeline of efficiently processed carbon-based transactions, but as catalysts for innovation driving change towards economic transformation. Many decades of experience of international aid shows that long-term transformation cannot be achieved through vertically imposed conditionalities, but requires the development of effective national policy frameworks, accountable institutions and engaged citizens.²

Success, for national climate change institutions will be judged at three levels:

- **Performance demonstration** – do they deliver adequate emissions reductions, or adaptation impacts, at the speed and scale needed to meet global targets set to avoid catastrophic climate change?
- **Activities** – do they provide a cost efficient process for effectively allocating scarce resources to activities which support this goal?
- **Policies** – do they support national and regional policies which address the systemic drivers of unsustainable, high emission intensity development and the obstacles to poverty reduction, energy access and climate resilience?

► Exhibit 1: National climate institutions bridge between national and global concerns



Institutional design is critical. Institutional design needs to provide optimal conditions for success at these three levels by mitigating the distorting impacts of confusion, bureaucracy, political interference, deception and straightforward corruption.³ This is not a ‘side issue’ but the central challenge in creating the virtuous circles needed for the global deal to encourage visible, beneficial changes on the ground that in turn incentivize further investments and action.⁴ Existing institutions can and must contribute in realising these virtuous circles. Equally, however, many are backward-looking in their design and lack the autonomy, competencies, and dynamism needed to get the job done. Many are not fit-for-purpose and, in effect, are part of the problem.

New institutions will be needed. Building new institutions can be a costly, time-consuming process and comes with distinct risks. Fortunately, in designing a new generation of climate institutions, we are able to draw on the last two decades’ experience in creating a new generation of institutions built in the public interest yet more dynamic and innovative than conventional public bodies.⁵ These autonomous public-interest institutions, often underpinned by partnerships between public and private actors, have impacted widely from health to trade and infrastructure development, and provide considerable insight into how climate-related financing might be more effectively done going forward.

The Amazon Fund is one of the few cases of such innovation already taking place in the climate arena. AccountAbility, working with Fundación Avina and the Brazilian Ministry of Environment have explored early experiences from this innovative initiative to draw out lessons useful to others facing setting up national institutions and ‘fast start’ initiatives on climate change, within and beyond forestry.

The Amazon Fund

The AMAZON FUND was created on the 1st of August, 2008 by the Brazilian Government.

It is an autonomous public-interest institution designed to mobilize international funding to support the combat of deforestation and conservation and sustainable management of forests.

The Amazon Fund operates on a donation basis, raising money on the basis of avoided deforestation already achieved in the previous year. This performance is assessed against a moving average reference level of deforestation, adjusted every five years.

The Fund managed by BNDES, the Economic and Social National Development Bank, which provides grant funding to projects that contribute to the prevention of deforestation, as well as to the conservation and sustainable use of the Amazon biome. Up to 20% of the funds may be used to support activities in other biomes in Brazil and other tropical forest countries.

Although the Amazon Fund was created by the government and is managed by a public bank, it is a private fund and the guidance for the application of the funds are set by the Steering Committee, a multi-stakeholder committee organized in a three chambers system with representatives from local government, national ministries and civil society (including indigenous peoples, traditional communities, NGOs, industry and scientists). Decisions are taken with the positive vote of the three chambers.

A Technical Committee with six renowned scientists certifies the emission reductions claimed and a specific independent audit is hired to assess the correct application of the funds according to the guidelines set by the Steering Committee.

*For more information, visit
www.amazonfund.gov.br*

The Amazon Fund's Development

The Amazon Fund was developed rapidly, going from very first discussions in 2006, to launch in 2008. The starting point for the Amazon Fund was **Brazil's Plan of Action for the Prevention and Control of Deforestation in the Amazon**. It recognised that deforestation has complex causes and can only be addressed if the government acts with consistency, not just through environmental protection agencies, but also through planning, infrastructure and settlement, agriculture and economic development policies that make standing forests more valuable than the alternative use of land such as agriculture and cattle breeding.

Since 1988, Brazil has been monitoring the deforestation annually. Between 2003 and 2005, the system was applied with a series of improvements and became a very sophisticated tool. By 2007, Brazil had developed a **forest monitoring system**, including satellite monitoring by the National Institute for Space Research, which produced both real-time warnings of deforestation and more detailed annual measures. This had shown that deforestation was falling. Today, the information is fully disclosed and available online.

Therefore in 2008, when Brazil **incorporated deforestation targets into its National Climate Change Plan**, it was in a strong position to call for international financial support for its policies and for the organisations that were contributing to raising the level of political support and national capacity for avoiding deforestation.

At the same time, the **Norwegian government**, through its Climate and Forest Initiative was keen to provide significant seed funding for national REDD initiatives. Enabling ambitious action in Brazil, as the largest rainforest nation, was clearly crucial to the success of this initiative. And Norway was willing to work with Brazil to support a locally developed REDD approach to meet Brazilian needs.

With the support of the then Environment Minister **Marina Silva** and initial funding from Fundación Avina, **Tasso Rezende de Azevedo**, and his colleagues at the **Brazilian Forestry Service** set to designing a National Implementing Entity, which also received support from the current Environment Minister, **Carlos Minc**.

In particular, the approach had to be consistent with the **Brazilian government's position on REDD**, that it should be a voluntary fund, and must not be used to offset emissions in Annex I countries, and furthermore that it should protect national sovereignty over the Amazon. It also had to meet the concerns of **donors, national and state governments, NGOs and indigenous people's organizations, industry and the Brazilian public**. It also had to be designed as an early action, able to dock into a **global agreement** when it is reached.

Existing institutional options were considered. However each of the key candidates: project-by-project bilateral arrangements, government managed mechanisms or stewardship by a multilateral development bank not only had specific strengths and weaknesses, but also significant deal-breakers, representing seemingly impossible hurdles to getting going. In addition, none of these options was strong at enabling flexibility and learning, which would be crucial not only to getting better at preventing the deforestation, but also to creating sustainable economic opportunities in the Amazon.

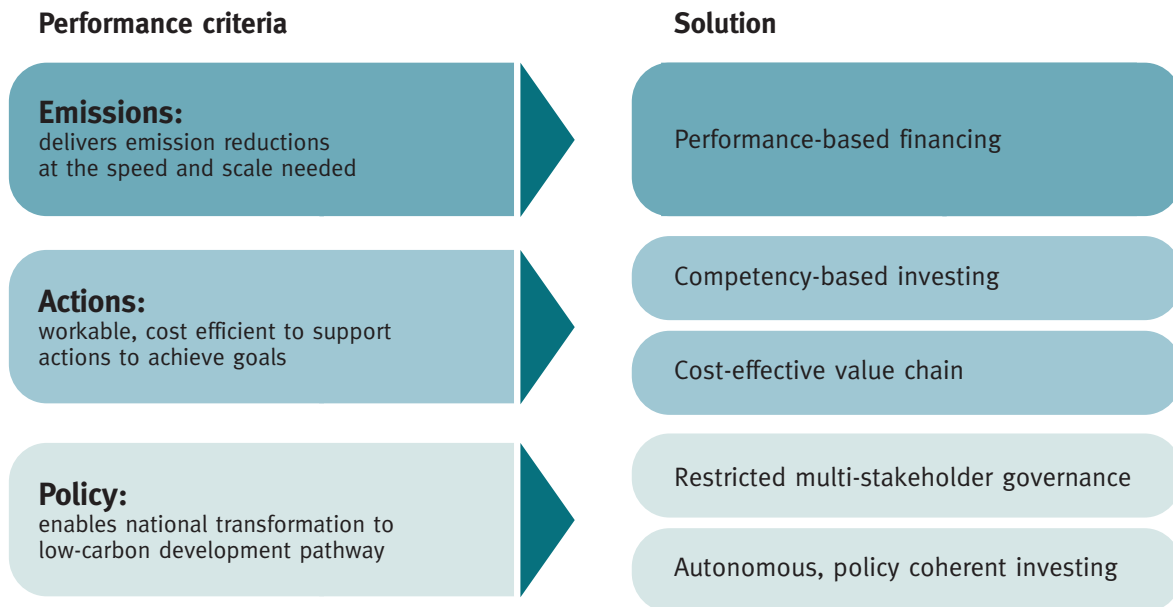
In the end the Amazon Fund's creators settled on a disarmingly simple hybrid approach to overcome these obstacles, and in 2008 the decision was taken by **President Luiz Inácio Lula da Silva** to finally create the Fund, with Norway pledging months later to contribute up to US\$1 billion by 2015, depending on its performance.

Radical simplicity characterises the design of the Amazon Fund, underpinned by five key innovations:

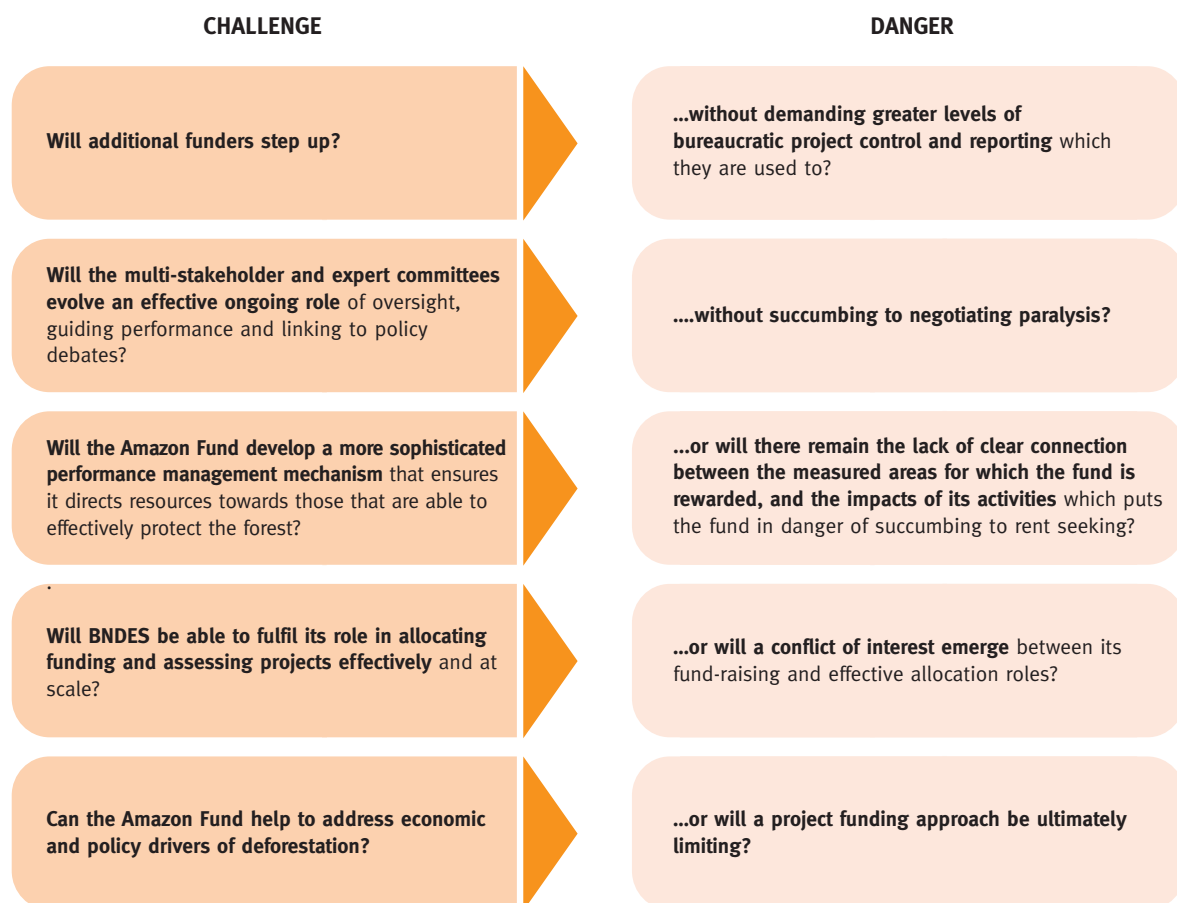
- **Performance-based financing:** International funds are secured, uniquely to date, on the basis of emission reductions demonstrably achieved, drawing on credible monitoring data, acceptable baselines and a mutually acceptable carbon price.
- **Competency-based investing:** Project investing is undertaken through a mandate to the Economic and Social National Development Bank (BNDES), enabling diverse stakeholders to co-design the criteria whilst avoiding their interference in investment decisions.
- **Cost-effective value chain:** Low-cost, rapid decision making is supported by short chains of command and a simple reporting arrangement.

- **Restricted multi-stakeholder governance:** A multi-stakeholder committee guides the Fund, with the Government having sufficient rights to intervene to give it the confidence to confer considerable autonomy in practice on the Amazon Fund.
- **Autonomous, policy coherent investing:** Project investment decisions are made autonomously from the international community, following credible guidelines, coherent with government policy and agreed by a multi-stakeholder advisory group and with high levels of transparency as to decisions made and finances allocated.

► **Exhibit 2: The Amazon Fund's Innovations**



► **Exhibit 3: Challenges and Dangers**



The Amazon Fund’s design breaks with convention in providing radical but simple intermediation between performance-based financing and project investing, international and national, sovereign levels of rights and responsibilities, and government and non-governmental actors. Such intermediation is provided, furthermore, at a cost effective and transparent manner, thereby improving flexibility, and reducing risks of bureaucratisation and failures in financial integrity.

The Amazon Fund must learn and evolve to be successful in practice. While it is still early days in the Amazon Fund’s operations, it is charting a pathway of ongoing evolution through a process of learning, renegotiating stakeholder roles. Its early stage of development makes any discussion about shortfalls a matter of speculation rather than observation. With this in mind potential issues highlighted during the research include:

- **Governance:** multi-stakeholder governance, especially its relationship to investment decisions and potentially for handling grievances, must evolve to avoid then becoming either restrictive or irrelevant.
- **Performance-based Financing:** scaling up this approach will require significant innovation in the institutional architecture of the international community.
- **Project Investing:** investing at scale may require considerable competencies and potentially innovations in mechanisms that are currently not in place.
- **Policy Context:** it is unclear as to how the Amazon Fund can most effectively interface with the all-important arena of policy innovation and implementation in achieving effective forestry management and land use.

Getting to the next phase of institutional maturity and up-scaling will demand that the Fund demonstrates competency and performance, in order to draw in additional support and further funding. To avoid bureaucratisation, it must be able to continually hone and improve its entrepreneurial performance in identifying, funding and championing approaches that create real economic opportunities while avoiding building up a deadweight of rent-seekers and gamers within its value chain and through its project investments. It will therefore need to develop stronger feedback loops between the policy, funding and project identification cycles and develop the performance discipline of the BNDES project assessment.

Radical simplicity in design is an aid but no guarantee of success. We would recommend in particular that as the Amazon Fund matures, it drives forward effective means of ensuring that it does not close in on itself, or lose its instinct and capacity for learning and innovation focused on performance and impact. In particular, we would urge the Amazon Fund to consider:

- 1. Open-Book Governance:** maintain and strengthen transparency in governance, including formal reporting, access to knowledge, stakeholder interaction, and effective grievance procedures.
- 2. Accompanied Learning:** short learning loops are essential and require real time observation and feedback, which requires conscious investment and cannot be provided by alone the Fund's champions or operators.
- 3. Value-Chain Analysis:** on-going, publicly-disclosed value-chain analysis of cost efficiency and effectiveness is required to maintain the elegant simplicity of the approach and to avoid creeping bureaucratisation and associated costs and distortion of decision-making.

The Amazon Fund provides lessons relevant to broader climate financing and related institutional design, including:

- **Fit-for-Purpose Design:** good design need not be costly or time-consuming to initiate, demonstrated by the Amazon Fund's rapid concept-to-practice timeline.
- **Pay for Performance:** performance based payments combined with institutional and sovereign autonomy in investment decisions is definitely the way to go.

- **Autonomous Public Interest:** it is feasible and attractive to blend public interest, multi-stakeholder involvement, government rights and responsibilities and autonomy to secure public accountability, innovation and flexibility, and professionalism.

Hundreds if not thousands of public-interest institutions will engage in climate financing in the coming period, many handling considerable volumes of public funds from the international community. Ambitious targets and commitments, linked to international financing, will not deliver if we rely for implementation on top-down, bureaucratic, public institutions, internationally or nationally. The Amazon Fund is an early start, ambitious but still untested alternative. But taken in the broader context of two decades experience in such approaches in other areas, it's underlying premises and specific design features certainly point us in the right direction. We would therefore encourage those engaged through and with the UNFCCC to consider the following:

- **National Implementing Entities:** encourage governments to designate and create multi-stakeholder governed, public interest bodies as 'national implementing agencies'.
- **Fast Start Funding:** leverage fast start funding to accelerate the development of national autonomous, public interest bodies focused on climate action.
- **Accompanied Learning:** encourage and initiate investment in accompanied learning of the development of such entities to enable short cycle learning and adaptation.

► Exhibit 4: Lessons from the Amazon Fund

ASSUMPTIONS	LESSONS FROM THE AMAZON FUND
Early action endangers prospects for a global deal.	Pioneering 'fast start' funds and initiatives are crucial experiments in implementation for a global deal.
Design criteria for national institutions are the same as the principles and functions of an international mechanism.	National institutions must be designed as enablers of economic transformation, not just the 'receiving' end point of global funding pipeline.
Existing public institutions, if they are able to demonstrate financial integrity and MRV capacity, are best placed to act as national institutions.	Situating responsibility within purely bureaucratic institutions will not work in driving transformation.
It will take a long time and significant capacity building before new institutions can be operational.	The critical thing is not to 'get it right' first time but to create a dynamic system, which meets minimum standards and is able to evolve and learn.
Preventing corruption will be the crucial factor in achieving results.	Bureaucratic and private sector gaming and rent-seeking will be equally corrosive to the performance of these funds.
Relationships between funder and fundee will replicate the existing processes and controls of development aid funding.	A pay-for-performance model provides simplicity and enables decisions to be made locally, quickly and responsively.

Further Reading

This briefing is a summary of the research carried out with the Amazon Fund. The full version of this paper, along with other relevant resources can be downloaded from www.accountability21.net/climate

For more information about the Amazon Fund visit www.amazonfund.gov.br

AccountAbility, founded in 1995, is a global, not-for-profit self-managed partnership with bases in Beijing, Geneva, London, Sao Paulo and Washington D.C., and country representatives in Canada, Jordan, Spain and Sweden. We work to promote accountability innovations for sustainable development. For more information, visit www.accountability21.net

References

- 1 This includes for example, the Bangladesh Multi Donor Trust Fund, the Indonesia Climate Change Trust Fund, The Brazilian Amazon Fund, and the registration of National Implementing Entities (NIEs) under the UNFCCC Adaptation Fund.
- 2 Edwards, M (2000) Future Positive: International Cooperation in the 21st Century. Earthscan.
- 3 See for example Vidal, J (2009) UN's forest protection scheme at risk from organised crime, experts warn, The Guardian, October 5 2009, www.guardian.co.uk/environment/2009/oct/05/un-forest-protection and IACC (2008) Climate and Corruption, Plenary Report from the 13th Annual Anti-corruption Conference.
- 4 See for example Müller, B and Gomez-Echeverri, L (2009) The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC Part I: Architecture and Governance, Oxford Institute for Energy Studies, Ballesteros, A, Nakhooda, S and Werksman, J (2009) POWER, RESPONSIBILITY AND ACCOUNTABILITY: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance, World Resources Institute, and Meridian Institute (2009) "Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report, Meridian Institute for recent discussion of the institutional design challenges for the global climate change architecture.
- 5 Zadek, S, Rochlin, S, Forstater, M (2008), Governing Collaboration: Making Partnerships Accountable for Delivering Development, AccountAbility.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-Share Alike 2.0 UK: England & Wales License.

To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/uk/> or send a letter to Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

With support from



Simplicidade Radical no design de Instituições Nacionais Climáticas

Lições do Fundo Amazônia

Simon Zadek, Maya Forstater, Fernanda Polacow, João Boffino

Dezembro de 2009

Briefings de Políticas relacionadas ao Clima | Briefing 2

Agradecimentos

Este briefing resumo foi elaborado por **Simon Zadek**, **Maya Forstater**, **Fernanda Polacow** e **João Boffino** da AccountAbility, trabalhando através de um processo acompanhado de aprendizagem com **Tasso Rezende de Azevedo**, criador do Fundo Amazônia.

Inspira-se também numa série de entrevistas com os principais interessados e comentaristas especializados. Isto inclui **Adriana Ramos**, do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBMOS), **Brenda Brito**, do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), **Carlos Nobre**, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); Ministro **Daniel Vargas**, do Ministério do Estado e Secretário de Assuntos Estratégicos do Governo Federal, **Pedro Leitão**, do Fundo Nacional para a Biodiversidade (Funbio), **Roberto Waack**, AMATA; **Rubens Gomes**, do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); **Thaís**

Linhares, do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), **Thelma Krug**, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), **Kevin Conrad**, Enviado Especial e Embaixador do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas para a Papua Nova Guiné; **Grant Rosoman**, Greenpeace, **Tereza Campello**, da Casa Civil, Governo Federal, **Per Fredrik Ilsaas Pharo** e **Marte Nordseth**, do Ministério do Meio Ambiente da Noruega.

Estamos gratos à **Fundación Avina** e **ClimateWorks** pela concessão de recursos financeiros que permitiram que este projeto fosse realizado de forma tão oportuna, e a todos os entrevistados que dispuseram seu tempo e conhecimento.

Embora este trabalho tenha sido desenvolvido em estreita colaboração com Tasso Rezende de Azevedo, a sua análise reflete nossas próprias interpretações e não deve ser tomado como o relatório oficial do Fundo Amazônia.

Outras publicações relevantes da AccountAbility



Radical Simplicity in Designing National Climate Institutions: Lessons from the Amazon Fund – Full Report (December 2009)

Climate Policy Briefing: The Business of Adaptation (November 2009)



Low Carbon Growth Plans: Advancing Good Practice (July 2009 – with Project Catalyst)

Governing Collaboration: Making Partnerships Accountable for Delivering Development (April 2008)



Estes e outros recursos podem ser baixados pelo www.accountability21.net/climate

Simplicidade Radical no Design de Instituições Nacionais de Clima: Lições do Fundo Amazônia

Instituições nacionais credíveis são necessárias para permitir a transformação para um crescimento de baixo carbono. Sem sólidas instituições a nível nacional para gerir eficazmente o financiamento das alterações climáticas, os recursos financeiros serão desperdiçados ou não serão aplicadas de forma tão eficaz e rapidamente quanto necessário. A conclusão é que, independentemente de compromissos assumidos a nível mundial, se as instituições nacionais não funcionam bem, de forma ágil e em larga escala, o acordo vai deixar de cumprir os ambiciosos planos e necessidades para um crescimento e desenvolvimento de baixo carbono.

A primeira geração de instituições nacionais climáticas está agora em desenvolvimento.¹ Elas serão a ponte entre o acordo global e as políticas nacionais e de ação. Elas serão encarregadas com uma função extremamente exigente, lidando com grandes transferências de financiamento público, alavancando investimentos privados, alinhando políticas e investimentos, navegando entre a soberania nacional e os interesses globais, e o envio de sinais fortes para catalisar as vias de crescimento de baixo carbono.

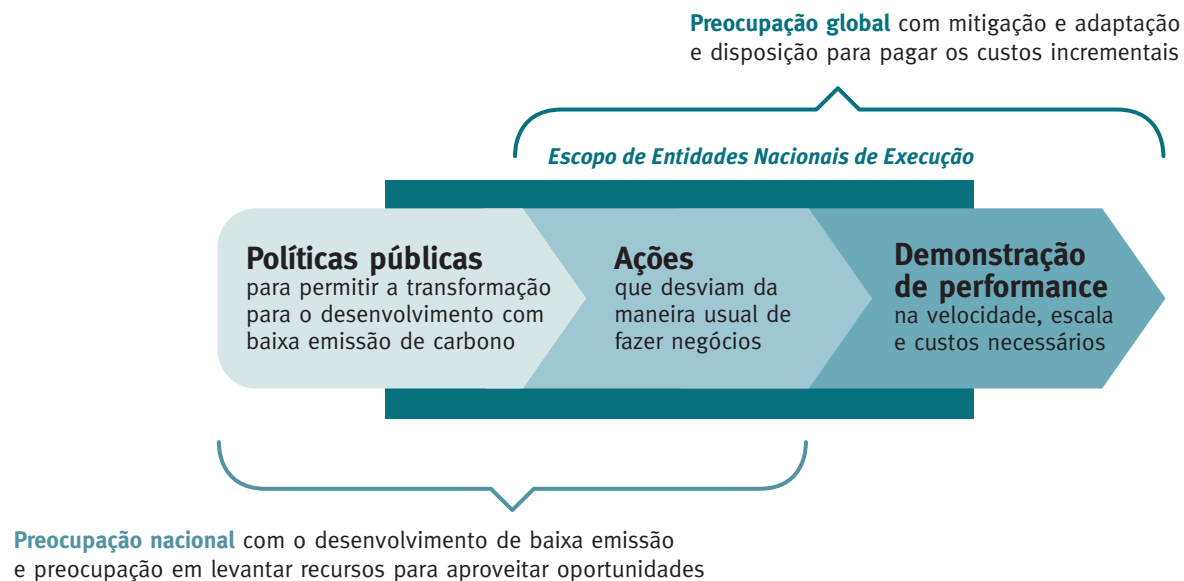
Integridade e acompanhamento financeiro credível são necessários, mas não são condições suficientes para o sucesso. Instituições climáticas nacionais irão coletivamente ter acesso a centenas de bilhões de

dólares vinculados a um rasto global para ações climáticas ‘monitoradas, comunicadas e verificadas’. As instituições nacionais terão de ter sucesso não só na boca e saída do túnel de financiamento global para transações de carbono de forma eficiente, mas como catalisadoras de inovações que irão servir como motor da mudança para uma transformação econômica. Muitas décadas de experiência com ajuda internacional mostram que a transformação de longo prazo não pode ser alcançada através de condições impostas verticalmente, mas exige o desenvolvimento de políticas nacionais eficazes, instituições responsáveis e cidadãos engajados.²

Sucesso, para as instituições nacionais relacionadas com alterações climáticas serão julgadas em três níveis:

- **Demonstração de desempenho** – será que elas conseguem resultados quanto às reduções de emissões de forma adequadas, e na velocidade e escala necessárias para o cumprimento das metas globais estabelecidas para evitar uma mudança climática catastrófica?
- **Atividades** – será que elas seguem um processo eficiente para a alocação de recursos escassos para as atividades que apóiam estes objetivos?

► Imagem 1: Instituições nacionais climáticas fazem a ponte entre preocupações nacionais e globais



- **Políticas** – será que elas apóiam as políticas nacionais e regionais que abordam os causadores sistêmicos do desenvolvimento insustentável, desenvolvimento intenso de alta emissão e os obstáculos à redução da pobreza, acesso à energia e capacidade de resistência ao clima?

Design institucional é crucial. O design institucional precisa oferecer as condições ideais para o sucesso a estes três níveis através de ações para mitigar os impactos de confusão, burocracia, interferência política, engano e corrupção direta.³ Esta não é uma “questão secundária”, mas o desafio central na criação de círculos virtuosos necessários para que o acordo global possa incentivar mudanças visíveis e benéficas que, por sua vez, devem incentivar novos investimentos e ações.⁴ Instituições existentes podem e devem contribuir para a concretização destes círculos virtuosos. No entanto, muitas são retrógradas na sua concepção e carentes em autonomia, competência e dinamismo necessários para fazer este trabalho. Muitas não são adequadas à essa finalidade e, na verdade, formam parte do problema.

Novas instituições serão necessárias. Construir instituições novas pode ser um processo caro e demorado e vem com riscos distintos. Felizmente, na concepção de uma nova geração de instituições climáticas, nós somos capazes de aproveitar a experiência das duas últimas décadas na criação de uma nova geração de instituições construídas com vista ao interesse público, porém ainda mais dinâmicas e inovadoras que os convencionais órgãos públicos.⁵ Estas instituições de interesse público autônomas, muitas vezes apoiados por parcerias entre agentes públicos e privados, têm impactado amplamente, da área da saúde até o desenvolvimento de infra-estrutura, e fornecem informações importantes sobre como o financiamento relacionado com as questões climáticas pode ser feito de maneira mais eficaz daqui para frente.

O Fundo Amazônia é um dos poucos casos de tal inovação já acontecendo na área do clima. AccountAbility, trabalhando com a Fundación Avina e o Ministério do Meio Ambiente, têm explorado as primeiras experiências com esta iniciativa inovadora para tirar lições úteis para outros atores que enfrentam a criação de instituições nacionais e iniciativas de “arranque rápido” em matéria de alterações climáticas, dentro e além das questões florestais.

Fatos sobre o Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia foi criado em 1 de agosto de 2008 pelo governo brasileiro. É uma instituição autônoma de interesse público projetada para mobilizar financiamento nacional e internacional para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma amazônico.

O Fundo Amazônia funciona com base em doações, levantando recursos a partir do desmatamento evitado alcançado no ano anterior. Este desempenho é avaliado de encontro ao índice móvel da média de desmatamento, ajustada a cada cinco anos.

O fundo é gerido pelo BNDES, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, que concede financiamentos a projetos que contribuam para a prevenção do desmatamento, bem como para a conservação e o uso sustentável do bioma Amazônia. Até 20% dos fundos podem ser usados para projetos que atuem em outros biomas no Brasil ou em florestas tropicais em outros países.

Apesar do Fundo Amazônia ter sido criado pelo governo e ser gerido por um banco público, trata-se de um fundo privado que segue diretrizes para aplicação dos fundos de um comitê multi-stakeholder, o Comitê Orientador – COFA. Trata-se de um comitê tripartite, formado de três blocos: governo federal, governos estaduais e sociedade civil. Cada bloco tem direito a um voto nas deliberações. Cada membro tem direito a um voto dentro de seu bloco.

Um Comitê Técnico com seis cientistas renomados certifica as reduções de emissão e uma auditoria independente é contratada para avaliar se a aplicação dos fundos foi feita segundo as diretrizes do Comitê Orientador.

Para mais informações, visite
www.fundoamazonia.gov.br

O Desenvolvimento do Fundo Amazônia

O Fundo Amazônia foi desenvolvido rapidamente, passando das primeiras discussões em 2006, para o seu lançamento em 2008. O ponto de partida para o Fundo Amazônia foi o **Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia**. Reconheceu que o desmatamento tem causas complexas que só podem ser resolvidos se o governo age com coerência, e não apenas através das agências de proteção ambiental, mas também através de planejamento, infra-estrutura e de assentamento, da agricultura e políticas de desenvolvimento econômico que fazem florestas em pé mais valiosas do que o uso alternativo do solo, tais como agricultura e pecuária.

Desde 1988 o Brasil monitora anualmente os níveis de desmatamento. Entre 2003 e 2005 o sistema de monitoramento recebe uma série de melhorias e se torna uma ferramenta sofisticada. Em 2007, portanto, o Brasil já possui um **sistema de monitoramento da floresta**, incluindo o monitoramento via satélite pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, que produz tanto avisos em tempo real do desmatamento quanto medidas anuais mais detalhadas. Isso mostrou que o desmatamento estava diminuindo. Todas as informações relacionadas com o monitoramento são transparentes e podem ser acessadas pela internet.

Portanto, em 2008, quando o Brasil **incorporou metas de desmatamento em seu Plano Nacional de Mudanças Climáticas**, estava em uma posição forte para pedir apoio financeiro internacional para as suas políticas e para as organizações que estavam contribuindo para elevar o nível de apoio político e capacidade nacional para evitar o desmatamento.

Ao mesmo tempo, o **governo norueguês**, através da Iniciativa para o Clima e a Floresta, estava interessado em fornecer financiamento para as iniciativas nacionais de REDD. Capacitar ações ambiciosas no Brasil, a maior nação tropical, foi claramente crucial para o sucesso desta iniciativa. E a Noruega estava disposta a trabalhar com o Brasil para apoiar uma abordagem de REDD desenvolvida localmente para atender às necessidades brasileiras.

Com o apoio da então Ministra do Meio Ambiente **Marina Silva** e financiamento inicial da Fundación Avina, **Tasso Rezende de Azevedo**, e seus colegas do **Serviço Florestal Brasileiro** começaram a projetar uma instituição nacional climática, que também recebeu o apoio do atual ministro do Meio Ambiente, **Carlos Minc**.

A abordagem teve de ser coerente com a **posição do governo brasileiro sobre REDD**, de que deveria ser um fundo voluntário, e não utilizado para compensar as emissões nos países do Anexo I, e, além disso, que deveria proteger a soberania nacional sobre a Amazônia. Ele também deveria responder às preocupações dos **doadores, governos nacionais e estaduais, ONGs e organizações indígenas, da indústria e do público brasileiro**. Ele também teve de ser concebido como uma ação rápida, capaz de se encaixar em um **acordo global**, quando este fosse atingido.

Opções institucionais existentes foram consideradas. No entanto cada um dos candidatos como, acordos bilaterais projeto-por-projeto, mecanismos administrados pelo governo ou gestão por um banco multilateral de desenvolvimento, não só mostraram forças e fraquezas específicas, mas também apresentavam entraves significativos, representando obstáculos aparentemente impossíveis de serem superados. Além disso, nenhuma dessas opções era forte para permitir flexibilidade e aprendizagem não apenas para prevenir o desmatamento, como para permitir a criação de oportunidades econômicas sustentáveis na Amazônia.

No final, os criadores do Fundo Amazônia decidiram por uma abordagem híbrida surpreendentemente simples para superar esses obstáculos, e em 2008 a decisão foi tomada pelo **presidente Luiz Inácio Lula da Silva** para, finalmente, criar o Fundo, com a Noruega comprometendo-se a contribuir até 1 bilhão de dólares até 2015, dependendo do seu desempenho.

Simplicidade radical caracteriza o design do Fundo Amazônia, apoiada por cinco principais inovações:

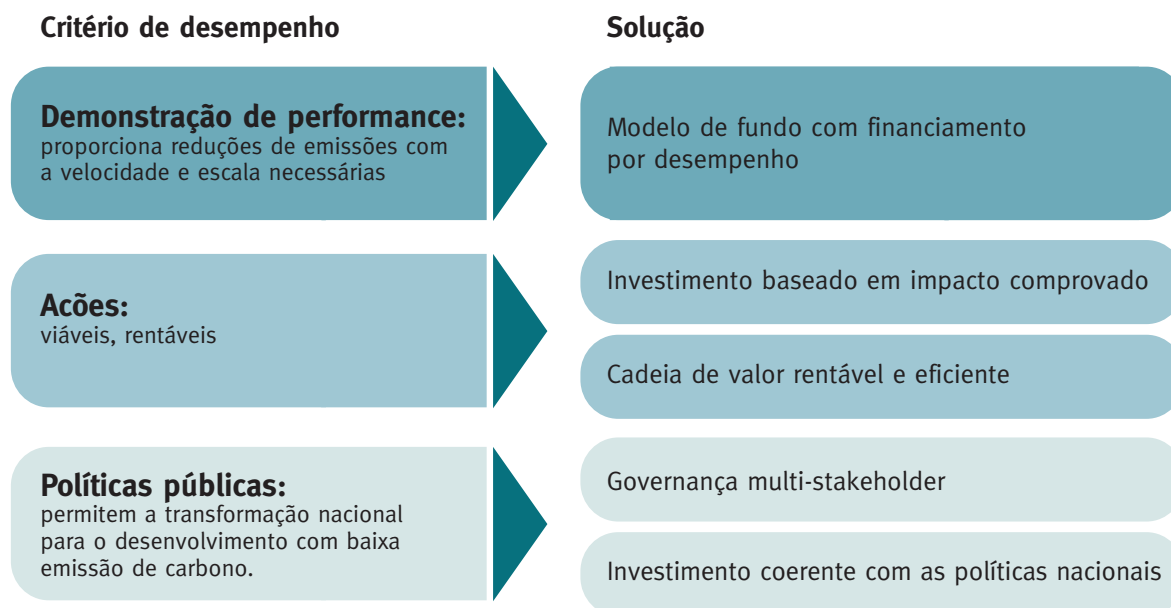
- 1. Financiamento baseado em desempenho:** recursos financeiros internacionais estão garantidos, até agora, com base em reduções de emissões comprovadas, com base em dados de controle credível, linhas de base aceitáveis, e um preço de carbono mutuamente aceitável.
- 2. Investimento baseado em competências:** investimento em projetos é realizado através do BNDES, permitindo a diversas partes interessadas definir junto os critérios, porém evitando sua interferência nas decisões de investimento.

- 3. Cadeia de valor eficiente:** tomadas de decisão rápidas e de baixo custo são apoiadas por cadeias de comando curtas, sistema de relatórios simples e um preço acordado do carbono.

- 4. Governança pelas partes interessadas:** um comitê multi-stakeholder guia o fundo, com o Governo tendo direitos suficientes para intervir mas ao mesmo tempo conferindo autonomia para o Fundo Amazônia.

- 5. Investimento em políticas coerentes e autônomas:** decisões de investimento em projetos são feitas de forma autônoma da comunidade internacional, seguindo diretrizes credíveis e coerentes com a política nacional e aprovadas por um grupo multi-stakeholder, com altos níveis de transparência quanto às decisões tomadas e os recursos alocados.

► Imagem 2: As Inovações do Fundo Amazônia



O design do Fundo Amazônia quebra paradigmas por conseguir intermediar de forma radicalmente simples o financiamento baseado em desempenho do investimento por projetos, os direitos e responsabilidades da soberania sobre a região da Amazônia e ainda os atores governamentais e não-governamentais. Essa intermediação é conseguida, ainda, a um custo eficaz e transparente, melhorando assim a flexibilidade e reduzindo os riscos de burocratização e falhas na integridade financeira.

O Fundo Amazônia deve aprender e evoluir para ser bem sucedido na prática. Embora esteja ainda no início de operações, o Fundo Amazônia está traçando um caminho de evolução contínua através de um processo de aprendizagem, incluindo uma constante renegociação dos papéis das partes interessadas. Seu estágio inicial de desenvolvimento faz com que qualquer discussão sobre suas deficiências seja mais uma especulação do que uma observação. Com isto em mente, no entanto,

possíveis problemas foram destacados durante esta pesquisa, como:

- **Governança:** a governança multi-stakeholder, em especial no que tange às decisões de investimento e potencialidade para lidar com queixas, deve evoluir para evitar que se torne restritiva ou irrelevante.
- **Financiamento baseado no desempenho:** a ampliação desta abordagem exigirá inovações significativas na arquitetura institucional da comunidade internacional.

- **Investimento em projetos:** o investimento em escala pode exigir competências e potencialmente também inovações em mecanismos que não estão atualmente em vigor.

- **Contexto de políticas:** não é claro como o Fundo Amazônia pode fazer a interface, de maneira mais eficaz, com a importante área de inovação em políticas públicas e suas implementações para a realização eficaz da gestão florestal e do uso da terra.

► **Imagem 3: Desafios e Perigos**



Chegar à próxima fase de maturidade institucional e ampliação vai exigir que o Fundo demonstre competência e desempenho, a fim de conseguir apoio adicional e novos financiamentos. Para evitar a burocratização, ele deve ser capaz de aperfeiçoar e melhorar continuamente o seu desempenho empreendedor para identificar, financiar e defender as abordagens que criam oportunidades econômicas reais, evitando trazer oportunistas para dentro de sua cadeia de valor através dos investimentos em projetos. Assim, é necessário criar mecanismos de feedback entre cada ciclo do processo de escolha dos projetos que receberão fundos, no sentido de desenvolver uma disciplina para avaliação do Fundo como um todo.

Simplicidade no design ajuda, mas não garante sucesso. Recomendamos que, conforme o Fundo Amazônia amadurece, crie meios eficazes de assegurar que não feche portas, ou que perca o seu instinto e capacidade de aprendizagem e inovação focado no desempenho e impacto. Em particular, nós incentivamos o Fundo Amazônia a considerar:

- 1. Governança transparente:** manter e reforçar a transparência na governança, incluindo formas de comunicação formal, acesso à informações, constante interação com as partes interessadas e procedimentos eficazes de queixa.
- 2. Aprendizagem acompanhada:** ciclos de aprendizagem curtos são essenciais e exigem observação e feedback em tempo real e não podem ser fornecidos apenas por defensores ou agentes envolvidos com o Fundo.
- 3. Análise da cadeia de valor:** a divulgação de análises sobre a rentabilidade e eficácia da cadeia de valor é necessária para manter a elegante simplicidade da abordagem e para evitar burocratização e os custos associados a isso, assim como tomadas de decisão distorcidas.

O Fundo Amazônia fornece lições pertinentes para o financiamento mais amplo em instituições ligadas às questões climáticas como:

- **Design adequado a sua finalidade:** um bom design não precisa ser caro ou demorado para ser desenvolvido, conforme demonstrado pelo curto espaço de tempo desde o conceito até a criação do Fundo Amazônia.

- **Pagamento por desempenho:** pagamentos por desempenho junto com a autonomia institucional e soberana nas decisões de investimento é definitivamente a melhor maneira de ir pra frente.
- **Interesse público e autonomia:** é viável e atraente misturar interesse público, envolvimento multi-stakeholder, os direitos e as responsabilidades do governo e autonomia para garantir responsabilidade pública, inovação, flexibilidade e profissionalismo.

Centenas, senão milhares, de instituições de interesse público irão se envolver no financiamento para as questões climáticas nos próximos tempos, muitos manipulando volumes consideráveis de recursos públicos por parte da comunidade internacional. Objetivos e compromissos ambiciosos ligados ao financiamento internacional não irão ser alcançados se, para isso, dependermos de instituições públicas burocráticas e hierárquicas, sejam nacionais ou internacionais. O Fundo Amazônia é uma iniciativa inovadora e ambiciosa, mas é uma alternativa ainda não testada. Entretanto, se analisada no contexto mais amplo de duas décadas de experiência em abordagens em outras áreas, as premissas e características específicas de design do Fundo certamente nos apontam na direção certa. Teríamos, portanto, que incentivar as pessoas envolvidas através de e com a UNFCCC a considerar o seguinte:

- **Instituições nacionais climáticas:** encorajar os governos a designar e criar organismos de interesse público multi-stakeholder como “instituições nacionais climáticas”.
- **Financiamento para início rápido:** alavancar financiamento para proporcionar o desenvolvimento de organismos de interesse público e autônomos nacionais focados nas questões climáticas.
- **Aprendizagem acompanhada:** incentivar e iniciar o investimento em aprendizagem acompanhada sobre o desenvolvimento de tais entidades, permitindo adaptações e melhorias.

► Imagem 4: Lições do Fundo Amazônia



Leituras complementares

Este briefing é um resumo das pesquisas realizadas com o Fundo Amazônia. A versão completa deste artigo, juntamente com outros recursos pertinentes pode ser baixada pelo www.accountability21.net/climate

Para obter mais informações sobre o Fundo Amazônia visite www.fundoamazonia.gov.br

A AccountAbility é um instituto de pesquisa e consultoria global nas áreas de transparência, prestação de contas, governança e responsabilidade social empresarial. Tem sedes em Londres, Washington, São Paulo, Genebra e Pequim e representantes na Espanha, Suécia, Jordânia e Canadá. Para mais informações visite www.accountability21.net

Referências

- 1 Isto inclui, por exemplo, o Bangladesh Multi Donor Trust Fund, o Climate Change Indonésia Trust Fund, o Fundo Amazônia brasileira, sendo o registro de Entidades Nacionais de Execução (NIEs) no âmbito do Fundo de Adaptação da UNFCCC
- 2 Edwards, M (2000) Future Positive: International Cooperation in the 21st Century. Earthscan.
- 3 Ver, por exemplo, Vidal, J (2009) O regime das Nações Unidas em matéria de protecção da floresta em risco de o crime organizado, os especialistas alertam, The Guardian, October 5 2009, www.guardian.co.uk/environment/2009/oct/05/un-forest-protection and IACC (2008) Clima e Corrupção, Relatório Plenário do 13th Congresso Anual Contra Corrupção.
- 4 Ver, por exemplo, Müller, B e Gomez-Echeverri, L (2009) The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC Part I: Architecture and Governance, Oxford Institute for Energy Studies, Ballesteros, A, Nakhooda, S and Werksman, J (2009) POWER, RESPONSIBILITY AND ACCOUNTABILITY: Re-Thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance, World Resources Institute, and Meridian Institute(2009) “Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): An Options Assessment Report, Meridian Institute for recent discussion of the institutional design challenges for the global climate change architecture.
- 5 Zadek, S, Rochlin,S, Forstater, M (2008), Governing Collaboration: Making Partnerships Accountable for Delivering Development, AccountAbility.

Este trabalho está licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution – Share Alike 2.0 UK: Este trabalho está licenciado sob a Licença Creative Commons Attribution – Share Alike 2.0 UK: England & Wales License. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/uk/> ou envie uma carta para Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, Califórnia 94105, E.U.A.

Com o apoio da

