



NDCs mais fortes incluindo cidades, estados e regiões: recomendações para governos nacionais

RESUMO PARA FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nadia Shah Naidoo, Sophia Sanniti, Chaandi Malhotra, Michael Doust, Pandora Batra

O Balanço Global de 2023 revelou que os compromissos e esforços atuais para reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) são insuficientes para atender às metas do Acordo de Paris, e convoca os governos nacionais a melhorar significativamente a ambição de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) antes da COP30 em novembro de 2025.

Embora os compromissos nacionais sejam essenciais para impulsionar a ação climática, uma resposta climática global ampla requer uma abordagem multinível. Os governos subnacionais, muitas vezes negligenciados em negociações internacionais, desempenham um papel fundamental, fornecendo plataformas para colaboração e integração entre diversos atores locais.

As NDCs atuais dificilmente conseguem empoderar governos subnacionais para executar ações climáticas ambiciosas. Continua sendo um desafio traduzir esses compromissos em iniciativas concretas e localmente relevantes. A forte coordenação entre diferentes níveis de governo é um mecanismo essencial, embora pouco aproveitado, para desenvolver NDCs eficazes que se alinhem com a escala e ritmo de transformação necessários.

Ao fomentar uma abordagem mais colaborativa e integrada com governos subnacionais, os países podem melhorar significativamente a ambição de suas NDCs e alinhá-las de forma mais eficaz com os objetivos do Acordo de Paris. Permitir a participação de governos subnacionais em cada estágio do desenvolvimento da NDC é fundamental para criar metas climáticas realistas e significativas, garantindo resultados equitativos e benéficos em diversas regiões e escalas.

A OPORTUNIDADE DA PARCERIA MULTINÍVEL

Globalmente, estima-se que 90% dos GEE gerados pelas cidades possam ser cortados por medidas tecnicamente viáveis e amplamente disponíveis.¹ No entanto, poucas dessas medidas se enquadram exclusivamente na esfera de influenciado governo nacional dos governos subnacionais. Para grande parte do potencial de redução de emissões urbanas (e subnacionais, em um sentido mais amplo) existe uma sobreposição significativa nos papéis que diferentes níveis de governos precisam desempenhar.



Para aproveitar essa oportunidade, é imprescindível construir planos climáticos nacionais fundamentados em uma base de parcerias multinível, totalmente integradas com as perspectivas e elementos subnacionais. As NDCs têm a singular função de subsidiar as agendas nacionais de desenvolvimento para uma ação climática de longo prazo, o que pode fomentar investimentos em infraestrutura pública, a preparação para riscos futuros e apoiar uma transição justa.

Os governos subnacionais estão bem-posicionados para escalar a implementação, garantir que as soluções climáticas sejam sensíveis a seus contextos e que os benefícios das ações climáticas sejam distribuídos de forma justa e local.

Os governos nacionais devem ter em mente a natureza complementar que as NDCs possuem em relação a outros planos climáticos, como os Planos Nacionais de Adaptação, as Estratégias Nacionais de Biodiversidade e Planos de Ação e Políticas Urbanas Nacionais. Tais mecanismos formais também exigem uma ação coordenada e consistente entre vários níveis de governo e outras partes interessadas.

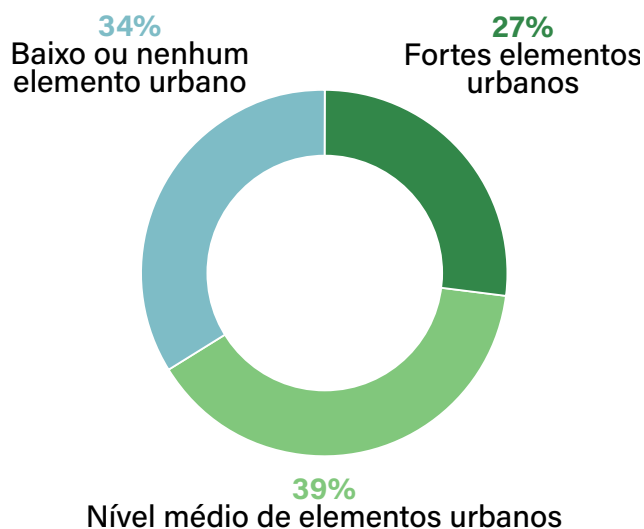
A PERSPECTIVA SUBNACIONAL

Uma análise realizada pela ONU-Habitat, pelo el Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e pela University of Southern Denmark sobre os elementos urbanos presentes nos CDN apresentados antes de julho de 2023 mostra que os compromissos nacionais em matéria de clima continuam a enfrentar dificuldades na integração da ação climática urbana. A análise revela que apenas 27% das 194 NDCs têm fortes elementos urbanos.² Destes, menos da metade (40%) identificam riscos climáticos no nível de cidades, contrastando o fato de que 89% das NDCs identificam riscos climáticos no nível nacional.

Incluir cidades, estados e regiões em cada etapa do planejamento e cumprimento das metas climáticas é essencial. Isso ajuda a tornar as NDCs mais realistas, confiáveis e ambiciosas. Essa inclusão também ajuda a comunicar o que as moradores locais precisam e como ajudá-las.

Definir metas climáticas deve ser um processo inclusivo. Cidades, estados e regiões são parceiros importantes nesse contexto. Eles são capazes de reunir atores e partes interessadas, estão mais próximos das pessoas e experiências locais e podem assumir responsabilidades. Parcerias multiníveis fortes podem ajudar a garantir que a voz de todos seja ouvida, criar processos mais transparentes e certificar apoio dentre diferentes setores e regiões geográficas.

Figura 1. Elementos relacionados a cidades encontrados nas NDCs submetidas antes de julho de 2023



Fonte: Tollin et al. 2024

Embora as recomendações deste texto para discussão sejam focadas em governos subnacionais, o papel de agentes não governamentais, como universidades ou grupos comunitários, não pode ser negligenciado. É fundamental que os governos nacionais adotem uma abordagem³ que contemple toda a sociedade e garantam que os princípios de inclusão e equidade sustentem não apenas as NDCs, mas todas as políticas climáticas.

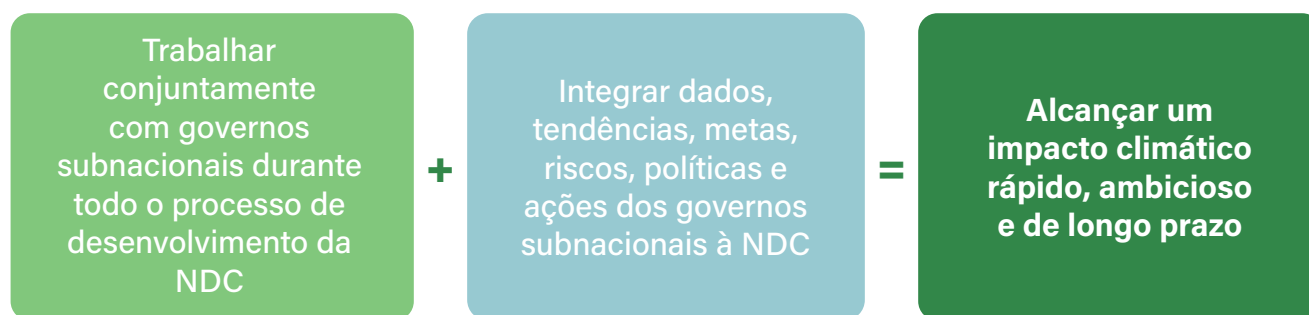
Por fim, o escopo deste texto para discussão se limita ao processo de desenvolvimento da NDC. Embora várias recomendações tenham como objetivo garantir que a NDC tenha maior probabilidade de ser implementada, o financiamento e a implementação estão além do escopo desta publicação.

Definição de elementos subnacionais em NDCs

Os elementos subnacionais em NDCs incluem dados relacionados ao clima e ao desenvolvimento, tendências, metas, riscos, políticas e ações associadas a níveis governamentais subnacionais, compreendendo cidades, estados e regiões. Um possível resultado é a elaboração de uma seção dedicada aos governos subnacionais na NDC de cada país, desenvolvida em conjunto com governos locais e regionais, detalhando suas metas, ações e necessidades.

Alternativamente, os elementos subnacionais podem ser incorporados ao longo de toda a NDC, incluindo a integração de prioridades subnacionais dentro das metas setoriais.

Figura 2. Prioridades interconectadas para apoiar os governos nacionais na elaboração de NDCs mais ambiciosas



Fonte: as autoras.

NDCs MAIS FORTES INCLUINDO CIDADES, ESTADOS E REGIÕES

Na COP28, mais de 70 países endossaram um conjunto de princípios para melhorar a cooperação com governos subnacionais no planejamento, financiamento, implementação e monitoramento de estratégias climáticas, incluindo as NDCs.⁴ Esta Coligação para Parcerias Multiníveis de Alta Ambição (CHAMP, em inglês) para Ação Climática foi estabelecida para ajudar os governos nacionais a concretizar oportunidades de parcerias multiníveis.

A publicação “*NDCs mais fortes incluindo cidades, estados e regiões*” possui duas prioridades interconectadas para apoiar países que endossam a CHAMP, assim como outros governos nacionais, na elaboração de NDCs mais ambiciosas e confiáveis.

A primeira prioridade é **empoderar os governos nacionais** com práticas para que consigam envolver significativamente os governos subnacionais durante todo o processo de desenvolvimento da NDC. O segundo é **integrar elementos subnacionais** na NDC para aumentar a ambição climática e a probabilidade de implementação.

Uma ampla revisão de literatura, complementada por entrevistas com especialistas, identificou oito recomendações principais, que foram estruturadas em estágios cronológicos, para os governos nacionais buscarem colaboração e integrarem elementos subnacional em suas NDCs. Reconhecendo que diferentes países estão em diferentes estágios do desenvolvimento da NDC, algumas recomendações e práticas podem não ser diretamente aplicáveis a todos os contextos e devem, portanto, ser adaptadas.

Tabela 1. Resumo das principais recomendações para governos nacionais

Estágio 1: Analisar o status das parcerias multiníveis, o nível atual de elementos subnacionais na NDC e as potenciais contribuições de governos subnacionais para o alcance compromissos nacionais de mitigação e adaptação climática em linha com as metas de desenvolvimento.	▪ Avaliar o estado e a eficácia de parcerias multiníveis e os acordos institucionais em vigor que apoiam a colaboração horizontal e vertical. ▪ Reunir uma base de evidências de elementos subnacionais para entender lacunas e oportunidades para parcerias multiníveis. ▪ Estimar até que ponto as metas nacionais e subnacionais se alinham e onde sinergias ou conflitos nos objetivos podem surgir.
Estágio 2: Planejar uma colaboração fortalecida com governos subnacionais por meio de uma visão coletiva e engajamento significativo das partes interessadas, para promover um senso compartilhado de propriedade e responsabilidade de desenvolver uma NDC mais ambiciosa.	▪ Criar uma visão e um plano de engajamento de atores e partes interessadas para desenvolver uma NDC em conjunto com governos subnacionais. ▪ Em consulta com governos subnacionais, desenvolver objetivos claros para orientar o processo de desenvolvimento da NDC, incorporar elementos subnacionais sólidos e melhorar a visibilidade das contribuições subnacionais.
Estágio 3: Desenvolver uma NDC ambiciosa que incorpore forte participação e elementos subnacionais, integrando dados, tendências, metas, riscos, políticas e ações subnacionais e crie maior incentivo para a implementação conjunta em todos os níveis governamentais.	▪ Melhorar a base de evidências para a NDC integrando elementos subnacionais em inventários de emissões nacionais, cenários de mitigação e análises de vulnerabilidade. ▪ Trabalhar conjuntamente com governos subnacionais para desenvolver metas e ações climáticas de abrangência tanto econômica quanto específicas a cada setor, em níveis subnacionais e nacionais de governo. É importante que ambas atraiam apoio para aumentar a ambição da NDC e catalisar sua implementação. ▪ Elaborar a NDC com um foco particular na incorporação de fortes elementos subnacionais, promovendo a maior ambição, abrangência e probabilidade de implementação possíveis, também reconhecendo os conflitos existentes.

Estudo de caso: Aplicação das etapas na prática com a NDC da Colômbia

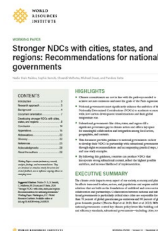
A NDC colombiana de 2020 aumentou as metas de redução de emissões do país e o levou ao desenvolvimento de uma estratégia climática abrangente de longo prazo. Essa estratégia enfatiza a importância dos atores locais e regionais na abordagem de desafios ambientais, particularmente no desmatamento e transporte, e abrange metas de mitigação e adaptação em todos os setores da NDC. Entretanto, esforços iniciais revelaram a necessidade de um melhor alinhamento e viabilidade das medidas propostas.

Para a atualização da NDC de 2025, o governo colombiano está ativamente engajando os governos subnacionais através de discussões abertas, workshops e exercícios práticos que visam a elaboração de propostas de ação climática e um melhor entendimento das implicações e dos resultados destas propostas. Há também um fórum aberto no site do governo nacional para que agentes dos governos subnacionais possam compartilhar iniciativas.

A atualização da NDC colombiana de 2025 é um exemplo de estratégia eficaz, de maior impacto e de desenvolvimento colaborativo. Ao fornecer apoio e orientação, o governo nacional visa garantir que as iniciativas climáticas propostas sejam realistas, confiáveis e alinhadas com as metas nacionais. Espera-se que essa abordagem colaborativa melhore a eficácia da ação climática da Colômbia e contribua para um futuro mais sustentável.

Veja o texto para discussão em wri.org

NDCs mais fortes incluindo cidades, estados e regiões: Recomendações para governos



CONTATO

NADIA SHAH NAIDOO

Associada Sênior, Ação climática integrada,
WRI Ross Center for Sustainable Cities

Contato: nadia.shah@wri.org

SOPHIA SANNITI

Colaboradora de pesquisa, Ação climática integrada,
WRI Ross Center for Sustainable Cities

Contato: sophia.sanniti@wri.org

MICHAEL DOUST

Diretor, Eficiência Urbana e Clima,
WRI Ross Center for Sustainable Cities.

Contato: michael.doust@wri.org

SOBRE O WRI ROSS CENTER FOR SUSTAINABLE CITIES

O WRI Ross Center for Sustainable Cities é o programa do World Resources Institute dedicado a moldar um futuro em que as cidades funcionem melhor para todos. Junto com parceiros de todo o mundo, ajudamos a criar lugares resilientes, inclusivos e de baixo carbono que são melhores para as pessoas e o planeta. Nossa rede de mais de 500 especialistas no Brasil, China, Colômbia, Etiópia, Índia, Indonésia, Quênia, Países Baixos, México, Turquia e Estados Unidos combina a excelência em pesquisa com impactos práticos para tornar cidades ao redor do mundo lugares melhores para se viver.

Mais informações em wri.org/cities ou no X [WRIRossCities](https://twitter.com/WRIRossCities).

1. Coalition for Urban Transitions. 2019. "Climate Emergency, Urban Opportunity: How National Governments Can Secure Economic Prosperity and Avert Climate Catastrophe by Transforming Cities." <https://urbantransitions.global/wp-content/uploads/2019/09/Climate-Emergency-Urban-Opportunity-report.pdf>.
2. Tollin, N., Vener, J., Liu, Y., Graganai, P., Pizzorni, M., Barth, B. et al. 2024. Urban Content of NDCs: Local Climate Action Explored through in-depth Country Analyses. UNDP and UN-Habitat. USA. https://unhabitat.org/sites/default/files/2024/06/ndc_global_report_2023_v4_watermark.pdf.
3. NDC Partnership. 2024. "Whole-of-Society Approaches to Inclusive Stakeholder Engagement." Best Practice Brief. <https://muse.jhu.edu/article/683399>.
4. Cities and Regions in the UNFCCC Process. 2024. Delivering CHAMP-Aligned NDC 3.0. Guidance for Endorsers. Bloomberg Philanthropies. <https://www.cities-and-regions.org/wp-content/uploads/champ-endorsers-guidance.pdf>.