

# SÉRIE NDC BRASILEIRA 02

# CREDIBILIDADE

*Brasil: por uma NDC que inspire confiança  
Síntese de análises independentes*



*Em parceria com:*





# CREDIBILIDADE

*Brasil: por uma NDC que inspire confiança*

*AUTORES: Natalie Unterstell e Shiguelo Watanabe.*

*Citação sugerida: Unterstell & Watanabe Jr. Credibilidade. Nota Técnica. Série "NDC brasileira". Rio de Janeiro, Brasil. TALANOA, 2022. Disponível em: [institutotalanoa.org/documentos](http://institutotalanoa.org/documentos).*



*Em parceria com:*







# ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b>	4
<b>AVALIAÇÃO DE CREDIBILIDADE</b>	6
<b>CONCLUSÃO</b>	16





---

## INTRODUÇÃO

---

O Instituto Talanoa, em parceria com o WWF-Brasil, analisou o estado atual da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês) brasileira, em suas dimensões técnicas e de implementação, considerando o histórico de atualizações realizadas pelo governo federal desde 2020 e de análises independentes publicadas a respeito das mesmas. Com base na conclusão de que são necessários aprimoramentos na NDC em vigor, publicaremos 3 análises técnicas considerando os ajustes necessários à NDC do Brasil.

No primeiro policy briefing, realizamos a avaliação de transparência e, no último policy briefing, proporemos uma estrutura de futura NDC que o Brasil tenha condições de preparar, comunicar e implementar.

Este segundo policy briefing da série “A NDC que queremos para o Brasil” apresenta um conjunto de 17 análises independentes realizadas por organizações, redes e grupos, nacionais e internacionais, acerca das atualizações da NDC feitas pelo Brasil de 2020 em diante. Uma destas é realizada pelo WWF que elabora uma lista de verificação #NDCsWeWant destacando os progressos, mostrando as melhores práticas e identificando os principais desafios e os países retardatários, com o objetivo de aumentar a ambição geral do processo de NDC (mais informações no [www.panda.org](http://www.panda.org)). A partir desta síntese e considerando as conclusões do primeiro policy briefing sobre transparência, nós indicamos pontos de mudança a serem considerados, caso o Brasil pretenda aumentar a credibilidade internacional e o efeito doméstico de sinalização econômica de sua NDC.

## NDC COMO INSTRUMENTO DE SINALIZAÇÃO

Um dos principais efeitos de uma NDC é a formação de expectativas junto ao setor privado, à sociedade em geral e aos próprios decisores públicos (governadores, prefeitos, legisladores e outros) acerca das prioridades da gestão federal e da sinalização de fluxo futuro de investimentos e do desenvolvimento do país. Por isso, quanto mais participativa, transparente e ambiciosa uma NDC, mais claro é o seu sinal e potencial efeito na economia real.

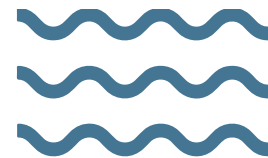
Um primeiro elemento de avaliação de credibilidade são as análises independentes realizadas de 2020 para cá. Uma ampla pesquisa por documentos de avaliação técnica da NDC brasileira realizada entre 2020 e 2022 resultou na compilação de 17 opiniões técnicas, sendo 10 nacionais e 7 internacionais. Não foram incluídas avaliações setoriais, isto é, atinentes a um ou outro quesito (exemplo: saúde). A seguir, sintetizamos as análises disponíveis, separadas em organizações e redes nacionais e internacionais.

## 1. AVALIAÇÃO POR BRASILEIROS

Nesta seção, resumimos as 10 análises de partes ou do todo das atualizações da NDC segundo especialistas brasileiros. Na seção seguinte, tratamos das avaliações internacionais.

Todos os documentos encontrados nesta pesquisa fazem uma avaliação geral negativa da NDC que temos, como resumimos a seguir. Ainda que se concentrem nos aspectos de mitigação, as análises encontradas também levantam pontos de atenção e/ou recomendações sobre aspectos de adaptação (vide Embrapa e outras abaixo), participação social e financiamento climático.








Brasil: por um NDC que inspire confiança | Avaliação de Credibilidade

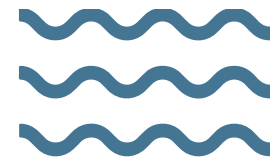
Como as atualizações da NDC foram avaliadas por organizações brasileiras?

Ranking ou organização	Quando avaliou?	Conclusão	Destaques
	<a href="#">2020</a>	Retrocesso	<p>a) Mudança técnica no ano base: identificou a mudança no patamar de emissões do ano de 2005, referência para se medir a redução total futura de gases de efeito estufa. Assim, concluiu-se que houve aumento do espaço de emissões em milhões de toneladas de carbono até o fim desta década. "Isso é maior que a redução de emissões de desmatamento na Amazônia e no Cerrado estimada - e não alcançada - em 2020. Equivaleria também a 8 anos de emissões do setor elétrico brasileiro. Ou três vezes o potencial de mitigação contido no Plano de Agricultura de Baixo Carbono, o Plano ABC".</p> <p>b) Retrocesso: aponta que não houve aumento da ambição. "A nova proposta diminui, na prática, a meta anterior. Uma diferença grande como esta pode colocar o país em "maus lençóis". Principalmente porque o Acordo de Paris contém artigos específicos sobre o princípio do não-retrocesso: uma NDC nova sempre terá que ser melhor ou mais ambiciosa que a anterior. No caso do Brasil, a primeira NDC ancorou em números precisos a base de comparação e requer clara indicação das suas referências".</p> <p>c) Transparência necessária: "urge que o governo de Bolsonaro venha a público explicar os percentuais e, assim como em 2015, oferecer números sólidos para dissipar qualquer dúvida sobre a ambição brasileira junto ao Acordo de Paris. A partir disso, poderá começar a discutir eventual condicionamento das metas a apoio financeiro. Para atrair apoio internacional, precisará fazer mais do que o planejado anteriormente ou antecipar o atingimento das metas nesta década".</p>
	<a href="#">2020</a>	Retrocesso	<p>a) Redução da ambição: O OC identificou aumentos dos níveis de emissões permitidos em 2025 e 2030, em relação ao compromisso anterior (de 2016) e usou o termo "pedalada climática" para se referir à manobra contábil identificada. "Com isso, o país é provavelmente o único caso no mundo de grande emissor que reduz a ambição de seus compromissos após a adoção do Acordo de Paris, traindo a letra e o espírito do tratado", conclui.</p> <p>b) Manutenção do desmatamento: O OC destacou que a ausência de metas vinculantes de redução do desmatamento na atualização de 2020 permitia "a continuidade da devastação da Amazônia, principal fator responsável por emissões de GEE do Brasil". Isso porque o limite de emissões contratado na meta para 2030 - 1,6 bilhão de tCO<sub>2</sub>eq, equivale ao nível de emissões verificado pelo Seeg no ano de 2019. Dado que em 2019 a taxa de desmatamento na Amazônia alcançou 10.129 km<sup>2</sup>, entende-se que a meta de 43% de redução de emissões para o fim desta década na realidade permitia a manutenção de valores altos de desmatamento. O OC destacou que esse nível de desmatamento amazônico é objeto de litigância movida contra a União já que supera em quase 3 vezes a meta contida na PNMC (3.925 km<sup>2</sup>).</p> <p>c) Condicionante financeira: O OC destacou que o Brasil condicionou a continuidade do Acordo de Paris a avanços nas negociações do Artigo 6, e condicionou o cumprimento das suas metas nacionais ao apoio anual de US \$10 bilhões. Um dos trechos da análise menciona que "Embora a meta de 2030 não esteja explicitamente condicionada ao aporte de recursos externos, vincular a própria continuidade do acordo à regulação de um mecanismo de mercado é um movimento inédito, que pode ser lido como condição para qualquer meta no Brasil."</p>



Ranking ou organização	Quando avaliou?	Conclusão	Destaques
	<a href="#">2021</a>	Retrocesso	<p>a) Redução da ambição como risco ao comércio e investimentos: também identifica o aumento do espaço de emissões em relação à meta anterior e destaca que “a falta de ambição da meta climática brasileira pode interferir nas negociações do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia, assim como dificultar a entrada do Brasil na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)”.</p> <p>b) Metas setoriais não estão mais presentes: “comunicar claramente as políticas e medidas setoriais específicas a serem tomadas é muito relevante não apenas pela transparência e por uma governança mais robusta, mas por permitir que os diferentes setores econômicos e partes envolvidas estejam engajados, contribuam para a implementação dos compromissos e cobrem do governo os incentivos e ações necessárias. Essa redução da transparência pode inclusive comprometer o potencial apoio financeiro de outros países para a implementação de ações no país.”</p> <p>c) Objetivo de longo prazo condicionado a financiamento internacional: “o texto do novo compromisso sugere que o aumento desses esforços de longo prazo – de 2060 para 2050 – dependeria de transferências financeiras de países desenvolvidos e que o Brasil requer US\$ 10 bilhões por ano para realizar esforços de descarbonização – começando em 2021. O texto também não deixa claro se as metas para 2025 e 2030 estariam também condicionadas aos mecanismos de mercado e ao financiamento internacional.”</p> <p>d) Nenhuma menção a estratégias de adaptação.</p> <p>e) Aumento de ambição significa uma oportunidade para o Brasil: “A sociedade brasileira e a economia do país podem se beneficiar muito de uma ação climática mais ambiciosa, especialmente em resposta à crise causada pela Covid-19. Medidas de baixo carbono resultam num aumento acumulado adicional do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro de R\$ 2,8 trilhões até 2030 e gerariam 2 milhões de empregos a mais do que o modelo de desenvolvimento atual”, segundo estudo do WRI.</p>
	<a href="#">2021</a>	Retrocesso	<p>a) Mudanças representam um retrocesso significativo com graves implicações para a integridade da floresta amazônica;</p> <p>b) Recomenda que o governo envie uma segunda atualização com: 1) adoção da 4ª Comunicação Nacional como linha de base para sua meta de mitigação; 2) aumentar ambição para 46% e 50% de redução de emissões para 2025 e 2030, respectivamente, a fim de manter os níveis absolutos de emissão prometidos em sua primeira NDC; 3) reintroduzir no anexo da NDC metas de políticas públicas, incluindo reflorestamento e redução do desmatamento, sustentados por um relatório detalhado do orçamento de GEE.</p>
	<a href="#">2021</a>	Retrocesso	<p>a) Qualquer que seja o critério, é certo que a revisão das metas de emissão do Brasil em 2025 e 2030 realizada pela nova 1ª NDC do Brasil reduziu a ambição da anterior, devido ao aumento substancial do valor das emissões líquidas totais do país em 2005, referência para a fixação das metas.</p> <p>b) A cada atualização metodológica, toda a série temporal deve ser recalculada de acordo com a nova metodologia, conforme a boa prática em estatística, de modo a assegurar a comparabilidade entre os valores de anos passados e recentes.</p> <p>c) Eliminação de qualquer menção às medidas setoriais que constavam da INDC e forneceram uma referência para acompanhamento do progresso obtido. Objetivo indicativo de zerar as emissões líquidas de GEE do país até 2060.</p> <p>e) Financiamento: não é fornecida memória de cálculo ou alguma referência técnica para embasar a atualização. O problema não reside na magnitude dos recursos financeiros externos necessários mas na concepção distorcida dos mecanismos de financiamento da transição para baixo carbono. A capacidade de atrair fluxos externos de capital para investimentos deve ser construída pelo país que almeja captar esses recursos.</p> <p>f) NDCs repletas de ambiguidades e interpretações questionáveis à luz do propósito e dos objetivos do Acordo não apenas dificultam o monitoramento do cumprimento dos compromissos individuais como também fragilizam o edifício político-normativo do Acordo de Paris, que requer ambição progressiva mesmo à luz das circunstâncias nacionais.</p> <p>g) A NDC brasileira se encaixa nesse perfil porque: 1) de um lado, apresentou uma “nova primeira NDC”, ou seja, não uma NDC exatamente sucessiva; 2) de outro, apresentou uma NDC que, embora não sucessiva, justifica como sendo progressiva em relação à anterior; e 3) por fim, a verificação dos dados apresentados pelo Brasil demonstra que a nova primeira NDC não é efetivamente progressiva em relação à anterior, revelando, no mínimo, a uma falta de consistência nas informações prestadas pelo governo brasileiro, o que viola o artigo 4.8 - e, de modo mais preocupante, uma meta “rebaixada” em relação à anterior em dissonância com o Acordo de Paris.</p>

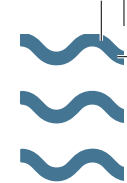




Brasil: por um NDC que inspire confiança | Avaliação de Credibilidade

Ranking ou organização	Quando avaliou?	Conclusão	Destaques
política por inteiro	<a href="#">2021</a>	Retrocesso	<p>a) Retrocesso mantido: a análise identificou que, a depender da métrica adotada pelo governo (GWP-SAR ou GWP-AR5), a promessa de 50% de redução de emissão em 2030 retornaria a um valor quase, mas não totalmente, equivalente à meta de 2016 (vide tabela abaixo).</p> <p>b) Correção necessária: defende que para se alinhar ao Acordo de Paris, o Brasil deveria, na realidade, aumentar sua ambição. Isto é, prometer uma meta maior do que aquela proposta há 6 anos. Nesse caso, teria que ir além dos 51% (considerando a métrica GWP-SAR) ou 54% (considerando GWP-AR5).</p> <p>c) Recomendação de metas ambiciosas: "é possível alcançar um patamar de 0.51 ou 0.90 GtCO<sub>2</sub>e, até 2030, relativamente a 2005. Usando dados da 4ª (Quarta) Comunicação Nacional, esses cenários equivalem a reduções de 63% e 80% até 2030, relativamente a 2005", fazendo referência aos estudos feitos no âmbito da iniciativa Clima &amp; Desenvolvimento.</p>
Observatório do Clima 20 anos	<a href="#">2021</a>	Retrocesso	<p>a) Ausência de clareza sobre métricas: "O ministro não esclareceu qual será a base de cálculo utilizada para a atualização, mas ela pode reduzir à metade ou eliminar a chamada "pedalada de carbono", a regressão na ambição da NDC proposta em 2020 pelo governo Jair Bolsonaro, que resultaria numa emissão adicional de 400 milhões de toneladas de gás carbônico equivalente (CO<sub>2</sub>e) em relação à meta anunciada em 2015 por Dilma Rousseff".</p> <p>b) Possível empate com meta da NDC de 2016: "Caso os 50% sejam aplicados sobre a base de cálculo do inventário mais recente de emissões do Brasil (contido na Quarta Comunicação Nacional, de 2020), o que se espera que ocorra, o governo Bolsonaro empatará com a meta proposta seis anos atrás por Dilma. Caso seja mantida a base do inventário anterior, a "pedalada" cai de 419 milhões de toneladas para 218 milhões, o equivalente às emissões anuais do Iraque."</p> <p>c) Recomendação de meta ambiciosa: "Se quisesse apresentar um compromisso compatível com o Acordo de Paris, a meta deveria ser de pelo menos 80% de corte", com base em proposta do OC elaborada em 2020.</p>
Embrapa	<a href="#">2021</a>	Retrocesso	<p>Ainda que não seja uma análise em detalhes da NDC atualizada, cabem os destaques contidos neste texto no site oficial da EMBRAPA:</p> <p>a) Adaptação: "A NDC, revisada em 2020, exclui da versão encaminhada em 2016 os elementos de adaptação aos efeitos da mudança do clima que originalmente estavam apresentados como aspectos que devem compor o conjunto de estratégias nacionais adotadas para atingir o objetivo de reduções de emissões pretendido pelo Brasil e, em última análise, para contribuir com a estabilização da temperatura global".</p> <p>b) e participação: "É importante que um amplo processo de discussão nacional possa olhar com atenção a relevância estratégica de fomentar ações de mitigação que sejam acopladas às estratégias sistêmicas de adaptação aos impactos da mudança do clima".</p>





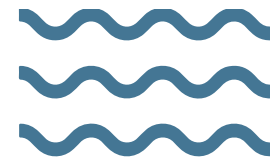
Ranking ou organização	Quando avaliou?	Conclusão	Destaques
	2022	Retrocesso	<p>a) Meta absoluta: reitera que o tipo de meta adotado pelo Brasil é o de "redução absoluta para toda a economia", conforme descrito em todas contribuições já apresentadas junto ao Acordo de Paris<sup>1</sup>, inclusive em 2022. Por essa razão, considera "imprescindível especificar o nível de emissões alvo em 2025 e 2030 para quantificar, avaliar e comparar as atualizações de NDC, buscando progressão contínua em relação aos esforços anteriores".</p> <p>b) Não progressão: o Governo do Brasil continua propondo menor esforço de mitigação do que aquele comunicado em 2016. Logo, os limites de emissão anunciados em 2022 pelo Governo do Brasil estão em conflito com a progressão<sup>2</sup> prevista no Artigo 4.3 do Acordo, que obriga as Partes a apresentarem NDCs sucessivas que representem uma ambição superior em relação ao compromisso vigente;</p> <p>c) Retrocesso: a análise destaca que, em relação ao compromisso de 2016, permite-se 314 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>eq a mais para 2025 e 81 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>eq para 2030, em números arredondados. Ainda que as metas de 2022 minorem a chamada "pedalada climática" de 2020, é fato que elas não consertam o erro original (retrocesso em relação ao proposto em 2016) e não colocam o país em linha com os princípios do Acordo de Paris (que requer aumentar objetivamente a ambição climática nesta década).</p> <p>d) Não implementa o Pacto Climático de Glasgow, em especial quanto a alcançar maior ambição possível no curto prazo: a menor ambição por parte do Brasil tem impacto relevante no esforço global de manter a temperatura abaixo do 1,5°C. O volume de emissões adicional em 2030 é o equivalente a 1 ano de emissões do nosso país vizinho, a Colômbia, com seus quase 51 milhões de habitantes<sup>3</sup>. Em relação a 2025, o volume adicional embutido nesta submissão feita pelo Brasil à UNFCCC supera as emissões anuais totais da Polônia<sup>4</sup>.</p> <p>e) Desmatamento: não inclui esforços vinculantes de redução do desmatamento nesta década, ainda que cite em passant que o país comprometeu-se a zerar o ilegal até 2028.</p> <p>f) Declarações de Glasgow: destaca que os compromissos assumidos pelo Brasil na COP 26 em relação a zerar o desmatamento em 2030 e reduzir as emissões de metano em 30% até 2030 não foram considerados na submissão. Portanto, não houve internalização de compromissos setoriais nesta NDC.</p> <p>g) Implementação: a credibilidade dos anúncios feitos na COP 26 e dos compromissos de longo prazo permanecem em questão pois não estão respaldados por medidas domésticas robustas – até março de 2022, o Governo do Brasil não havia implementado planos nacionais para controle do desmatamento nos biomas, nem retomado processos de diálogo sobre trajetórias de baixo carbono, e o Fundo Amazônia se mantém paralisado desde 2019.</p> <p>h) Recomendações: Para empatar com o nível de ambição da NDC original, de 2016, seria necessário anunciar o compromisso de redução de 49% das emissões para 2025 e 53% para 2030, relativo a 2005, considerando a 4ª Comunicação Nacional. Assim, os valores absolutos chegariam ao patamar daqueles anunciados antes da COP 21. Para se alinhar integralmente ao Acordo de Paris, o Brasil deveria, de fato, aumentar sua ambição. Isto é, prometer uma meta maior do que aquela proposta há seis anos. Nesse caso, teria que ir além dos percentuais mencionados.</p>
	2022	Retrocesso	<p>a) Não progressão: destaca que, ao aplicar a nova meta de 50% de redução com base na 4a Comunicação Nacional, o Brasil deverá chegar em 2030 emitindo 1.281 MtCO<sub>2</sub>e. Ou seja, 73 MtCO<sub>2</sub>e a mais do que o prometido em 2015. Recomenda-se que se inclua uma avaliação sobre a progressão em futuras NDCs.</p> <p>b) Violação do Acordo de Paris: "Apesar de ter reduzido a "pedalada" em 80%, o Brasil segue pedalando no clima, com uma meta pior do que a feita há sete anos, em violação direta do Acordo de Paris".</p> <p>c) Declarações de Glasgow: a NDC não internalizou a meta de redução de metano e o compromisso de zerar o desmatamento até 2030.</p> <p>d) Ausência de participação: "a sociedade civil não teve acesso de forma alguma à proposta, nem foi consultada para sua elaboração – em nenhuma das rodadas de atualização".</p> <p>e) Plano de implementação: "O Brasil também não tem qualquer plano de implementação sobre como cumprir suas promessas internacionais, por mais frágeis que elas sejam atualmente. Sem qualquer orientação para os setores econômicos e ao mesmo tempo promovendo retrocessos em áreas como desmatamento e setor energético, não há indicadores de que as metas jamais serão cumpridas".</p>

1 Item 3 (a) das atualizações de 2021 e 2022.

2 Segundo Prolo e Borges, "NDCs estáticas seriam instrumentos inadequados e insuficientes para conter o aquecimento global, especialmente se considerarmos o efeito cumulativo da concentração de GEE na atmosfera e o volume de emissões históricas. Logo, NDCs por definição precisam ser progressivas para que se atinja os objetivos do Acordo de Paris".

3 Emissões da Colômbia no ano de 2017. Fonte: Our World in Data. Acesso em 23/02/2022. <https://ourworldindata.org/co2/country/colombia>

4 Emissões da Polônia no ano de 2017. Fonte: Our World in Data. Acesso em 23/02/2022. <https://ourworldindata.org/co2/country/poland>



## AVALIAÇÃO POR INTERNACIONAIS

Diversas instituições internacionais desenvolveram instrumentos que dão uma visão geral da soma das NDCs dos países, facilitam a comparação entre elas e também avaliam seu conteúdo específico. A seguir, resumimos 7 avaliações internacionais acerca da NDC brasileira e sua comparação com países do G20, da América Latina e do mundo todo. Cabe a ressalva de que muitas outras análises de cunho setorial<sup>1</sup> foram realizadas a respeito da NDC do Brasil – mas estas fogem à finalidade deste exercício.

### Como a NDC brasileira é vista pelo mundo?

Ranking ou organização	Quando avaliou?	Destaques
 <p><a href="#">WWF, 2022</a></p>	<p>O WWF desenvolveu a "Lista de NDCs que Queremos" (#NDCsWeWant Check List, em inglês) que avalia a atualização de NDCs no que se refere a cinco áreas: I) ambição (de mitigação, adaptação e financeira), II) incentivo a mudanças sistêmicas, III) inclusão e participação social no processo de elaboração das NDCs, iv) contribuição para o desenvolvimento sustentável, e v) mecanismos de monitoramento e avaliação. O uso dessa lista permite que o WWF responsabilize os países e mostra os principais avanços e desafios na implementação do Acordo de Paris.</p>	<p>A análise indica que a meta de mitigação apresentada pelo Brasil em 2022 permanece menos ambiciosa do que a de 2016. Por isso, considera que a NDC brasileira é "uma <b>NDC que Não Queremos</b>". Recomenda-se que a meta seja atualizada para se alinhar a uma trajetória de 1,5C. Destaca também que houve pequenas melhorias na versão atualizada pelo país em 2022, como a inclusão de aspectos de adaptação, NDC incondicional e meta de redução do desmatamento ilegal (mas menciona que o mesmo não está refletido em nenhuma política e/ou lei doméstica).</p> <p>Quanto a lacunas: (i) Lembra que o Brasil é signatário dos Compromissos Setoriais de Glasgow de redução de 30% nas emissões de metano e de interromper e reverter a perda de florestas e a degradação da terra até 2030; mas que tais compromissos não foram incluídos na NDC. (ii) Cita também que as informações necessárias para uma Comunicação de Adaptação (Dec.9/CMA.1) não estão presentes. (iii) Indica como ponto preocupante que o Brasil tenha sinalizado "a intenção não só de vender, mas também de comprar Internationally Transferred Mitigation Outcomes (ITMOs) para complementar esforços nacionais para atingir as metas da NDC". (iv) Coloca como grande lacuna a falta de participação e consultas públicas para a NDC. (v) E menciona que nenhum sistema, processo ou marcos para acompanhar a implementação são mencionados na NDC.</p>
 <p><a href="#">CAT, 2022</a></p>	<p>Avalia a NDC em termos de compatibilidade com o cenário de 1.5C e também mede políticas e ação climáticas domésticas condizentes com tal objetivo.</p>	<p>O CAT avalia que o Brasil apresentou uma NDC que efetivamente enfraquece suas metas de ação climática já insuficientes para 2025 e 2030. Por isso, a meta do Brasil para 2030 é "<b>altamente insuficiente</b>" quando comparada aos caminhos globais de menor custo. A classificação indica que a meta do Brasil em 2030 leva a um aumento, em vez de queda, de emissões e não é consistente com o limite de temperatura de 1,5°C do Acordo de Paris. Se todos os países seguissem a abordagem do Brasil, o aquecimento poderia chegar a mais de 3°C e até 4°C. Se totalmente implementadas, as atuais políticas domésticas do Brasil resultam em reduções de emissões além de suas metas, mas ainda em linha com o aquecimento de 3°C. O Brasil também não está cumprindo sua contribuição justa para as mudanças climáticas. Para melhorar sua classificação, o CAT recomenda alinhar as metas para 2030 com as políticas atuais e definir uma meta condicional alinhada com uma trajetória doméstica modelada de 1,5°C. Por fim, com relação ao objetivo de longo prazo, reconhece-se o objetivo de se atingir zero líquido até 2050, porém critica-se o fato de que o Brasil não forneceu informações específicas em sua NDC nem após o anúncio na Cúpula a respeito. "Uma avaliação da meta de líquido zero permanece impossível, dado o status preliminar do anúncio, de modo que o CAT avalia a meta de líquido zero do Brasil como "Informações incompletas".</p>
 <p><a href="#">Climate Transparency, 2021</a></p>	<p>Revisão anual da ação climática dos países do G20 e sua transição para uma economia de emissões líquidas zero.</p>	<p>A meta de NDC incondicional do Brasil aumentaria as emissões em 54% acima dos níveis de 2005, ou aproximadamente 1.307 MtCO<sub>2</sub>e até 2030. Para manter-se abaixo do limite de temperatura de 1,5 °C, as emissões do Brasil em 2030 deveriam girar em torno de 608 MtCO<sub>2</sub>e (ou 28% abaixo dos níveis de 2005). Aponta que a lacuna de ambição é de 699 MtCO<sub>2</sub>e (porém não considera as emissões de uso da terra). Quanto à transição justa, o relatório aponta que o governo continua a apoiar subsídios e novos projetos de combustíveis fósseis e que há políticas fracas de redução de veículos de combustão interna. Destaca ainda que nenhuma meta quantitativa foi definida pelo Brasil em sua NDC para aspectos de adaptação.</p>

<sup>5</sup> A exemplo da Healthy NDCs Scorecard, que analisou, em 2022, até que ponto a saúde é reconhecida e abordada nas NDCs de 93 países. A NDC do Brasil não recebeu pontos em nenhuma das cinco categorias de saúde consideradas. A avaliação aponta que, apesar de mencionar que sua NDC "está entre as mais ambiciosas do mundo", o nível de ambição do Brasil é insuficiente e, na verdade, diminuiu, estando alinhada com um aumento de 4 C. Tais falhas em considerar a saúde e alinhar as emissões do Brasil com o Acordo de Paris "colocam em risco o bem-estar dos brasileiros e das populações em todo o mundo".

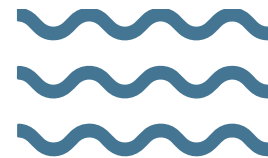


Ranking ou organização	Quando avaliou?	Destaques
 <p>CCPI Climate Change Performance Index</p> <p><a href="#">CCPI 2022</a></p>	<p>Classifica 64 países com base em emissões (40% da pontuação geral do ranking), energia renovável (20%), uso de energia (20%) e política climática (20%).</p>	<p>O Brasil ocupa o 33º lugar no CCPI de 2022, tendo caído 8 posições em relação ao CCPI do ano anterior, quando estava entre os 25 primeiros colocados. Questões-chave como a redução das emissões relativas a combustível fóssil, mudança no uso da terra e a criação de um preço de carbono, não têm políticas claras de apoio. A meta de GEE per capita do Brasil (classificada como baixa) e 2030 (muito baixa) consequentemente não estão alinhadas com uma trajetória de emissões bem abaixo dos 2°C de aquecimento. <b>A meta brasileira para 2030 fica em 52o lugar, dentre 64 países avaliados.</b></p> <p>A Política Internacional Climática do Brasil é classificada como muito baixa. Já a Política Doméstica é classificada como baixa. A soma destas duas classificações relativas à políticas climáticas situa o país em 62 o lugar dentre 64 países, à frente apenas de Argélia e Austrália. A NDC de 2021 leva ao aumento das emissões contrariando os princípios do Acordo de Paris e enviando o sinal errado à comunidade internacional, diz o relatório.</p>
 <p>NDCs dos países LAC</p> <p><a href="#">WWF, 2021</a></p>	<p>Análise comparativa das NDCs dos países da América Latina, com base nas atualizações submetidas até o ano de 2021.</p>	<p>Enquanto a maioria dos países da região aumentou suas metas de mitigação, por exemplo, passando de metas de intensidade para metas absolutas como no Chile ou aumentos nas reduções percentuais, como no Peru, o Brasil e o México, as duas maiores economias da região, não assumiram compromissos mais fortes. Dentre 15 países analisados, o Brasil foi considerado o pior no quesito de aumento da ambição, em função das metas de redução de emissões anunciadas pelo governo federal em 2020. Outro fator também importante que desqualifica a NDC brasileira, é a falta de participação social no processo de construção dessa contribuição. O relatório cita ainda a ação popular movida por jovens ativistas contra o governo brasileiro, por "pedalada climática", considerando a manobra contábil na definição das metas de redução de gases de efeito estufa.</p>
 <p>E3G</p> <p><a href="#">E3G, 2022</a></p>	<p>O relatório de Keeping 1,5°C Alive avaliou se as NDCs dos países do G20 foram aprimoradas no primeiro ciclo de atualização do Acordo de Paris.</p>	<p>O Brasil ficou no grupo dos países "retardatários", junto de México, Austrália e Indonésia, por ter submetido metas de mitigação iguais ou mais fracas que as NDCs anteriores. O relatório destacou que o Brasil foi o único país a revisar sua NDC desde a COP 26 - porém afirmou que, embora atualizada, a meta não melhorou em comparação com a NDC original de 2016.</p>
 <p>The Heat Is On A world of climate promises not yet delivered</p> <p><a href="#">PNUMA, 2021</a></p>	<p>Revisão anual do patamar de emissões globais e do progresso para alcançar as metas nacionais de mitigação e os objetivos do Acordo de Paris, bem como a "lacuna de emissões" resultante.</p>	<p>A análise indica que o Brasil, junto do México, foi um dos únicos do G20 a atualizar suas metas prevendo mais emissões em 2030 na comparação com 2010 e que isso impacta o resultado agregado dos países do G20. Confirma que houve aumento de 0.3 GtCO<sub>2</sub>e nas emissões projetadas na NDC para o ano de 2030, baseando-se em estudos de modelagem. Em nota de rodapé, explica que "a NDC atualizada leva a um aumento absoluto nas emissões. Ambas as NDCs apresentam a mesma meta de redução de 43% até 2030 abaixo de 2005. As emissões da NDC do Brasil (e, portanto, as emissões absolutas na NDC) variam muito devido às revisões do ano base".</p>

## EFEITO DOMÉSTICO DA NDC

Diante de uma NDC ambígua e/ou fraca, sociedade civil, governos locais e atores privados não têm estímulo para avançar com metas de curto prazo, dadas as incertezas envolvidas. Uma evidência de que esta é a situação do Brasil é que, desde 2018, nenhum ator subnacional atualizou ou adotou novas metas de redução de emissões ou de adaptação climática para o período de 2020 a 2030<sup>6</sup>. Além da baixa ambição verificada pelas análises independentes acima, a falta de clareza sobre o que se esperar da implementação por parte do governo federal (inclusive em termos de responsabilidades legais) tem impacto sobre a internalização dos compromissos por esses

<sup>6</sup> Conforme pesquisa à plataforma subnacional para o CLIMA realizada em 1o de agosto de 2022.



atores.

Por outro lado, cerca de 63% das emissões brasileiras estão cobertas por metas net zero<sup>2</sup>, principalmente em função da expectativa criada pela campanha Race to Zero<sup>3</sup> de que esses atores vão se beneficiar da “corrida tecnológica” para a descarbonização de longo prazo. Mais de 350 instituições brasileiras, públicas e privadas, já adotaram compromissos de zerar suas emissões líquidas, variando a data alvo entre 2030 e 2050, conforme listamos abaixo:

**Empresas:**

- Science Based Targets: há 29 companhias brasileiras comprometidas com metas baseadas na ciência alinhadas com uma trajetória de 1,5°C para um futuro de zero emissões líquidas (entre elas, AES Tietê, Amaggi, Votorantim Cimentos, etc).
- Sistema B: há 160 “empresas B” brasileiras, de pequeno a grande porte (Gerdau, Natura, etc), comprometidas a zerar suas emissões líquidas até 2030.
- Fashion Charter for Climate Action: há 2 grupos empresariais brasileiros comprometidos com zero emissões líquidas no mais tardar em 2050 e um objetivo intermediário de alcançar zero em 30% das suas cadeias até 2030 (Renner e Reserva);
- Health Care Without Harm: há 10 grupos de assistência de saúde e hospitalar brasileiros comprometidos;
- Net Zero Asset Managers Initiative: há 3 grupos brasileiros envolvidos com metas (Fama, IG4Capital e JGP);
- Race to Zero for Universities and Colleges: 11 universidades brasileiras;
- SME Climate Hub: 11 pequenas e médias empresas brasileiras;
- UN-Convened Net Zero Banking Alliance: 2 bancos comerciais (Bradesco e Itaú)
- Cidades: há 45 municípios brasileiros comprometidos com a campanha Marcha à Zero (Race to Zero) e 21 comprometidos com a Aliança para Ação Climática - ACA-Brasil;
- Estados: há 12 estados brasileiros comprometidos em manter o aumento da temperatura global bem abaixo de 2°C e 6 comprometidos com a Aliança para Ação Climática - ACA-Brasil.

Entendemos que a NDC tem um forte efeito de sinalização sobre mercados e atores estatais e, por isso, consideramos necessário que o processo de construção e de comunicação das futuras NDCs brasileiras leve em conta os efeitos práticos dela sobre a economia real e a política doméstica. Em poucas palavras, o processo é tão relevante quanto o resultado, justamente por alinhar expectativas e, quando bem-sucedido, criar mecanismos de parceria e colaboração para implementar os compromissos.

Ainda sobre esse ponto, é notável que diversas coalizões e iniciativas focadas em propor caminhos para a descarbonização (em setores ou como um todo) tenham surgido no Brasil nestes últimos anos. Elas sinalizam muitas oportunidades a serem aproveitadas e também diversos caminhos para alcançar a transição para zero emissões líquidas em toda a economia brasileira. Além disso, vão além da mera consideração de “redução de

<sup>7</sup> Estimativa da campanha Marcha à Zero (Race to Zero) divulgada em 2021.

<sup>8</sup> Conforme pesquisa à Who's in Race to Zero? | UNFCCC realizada em 1o de agosto de 2022.



emissões” e discutem opções de desenvolvimento sustentável para o país. Dentre elas, a iniciativa Clima e Desenvolvimento: Visões para o Brasil 2030, o Green New Deal para o Brasil (Molon/ICS) e o projeto Caminhos de descarbonização da economia brasileira (CDP/COPPE).

## NDC QUE PRECISAMOS: O QUE DEVE MUDAR?

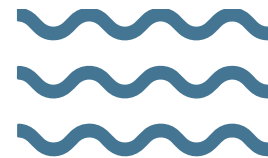
Extraímos das diversas análises independentes acima os itens que merecem ser mantidos e reforçados na NDC, assim como os que requerem mudança (principalmente no conteúdo).

### O que manter e reforçar:

- Economy wide
- Redução absoluta
- Meta de curto prazo (5 anos)
- Neutralidade climática\* até metade do século
- Implementação da meta não condicionada a apoio financeiro externo

### O que mudar, conforme ilustrado nas seções anteriores:

- **De baixa para alta integridade:** as próximas atualizações da NDC brasileira precisam conter informações claras e confiáveis sobre como as metas foram construídas, como serão alcançadas e as transformações que requerem. A submissão brasileira 2016 foi avaliada como “altamente transparente” e dotada de “descrição muito clara do nível preciso de emissões visadas e metodologias utilizadas” (IDDRI, 2015). Como as análises nacionais e internacionais independentes apontam, não foi mantido o mesmo nível de clareza e confiabilidade nas submissões seguintes. Um dos aspectos críticos é expressar numericamente a redução absoluta de emissões para um determinado ano em toneladas de CO<sub>2</sub>eq, de modo a se garantir que quaisquer metas em percentual sejam compreensíveis e comparáveis. Outro é quanto ao uso de mecanismos de cooperação (mercado), que não estão claramente explicados na NDC de 2022, inspirando dúvidas quanto ao possível descumprimento das metas assumidas até aqui. Para além dos aspectos quantitativos da meta de mitigação, informações sobre planejamento e participação social incluídos nas atualizações de 2020 e 2022 são enganosas. É preciso apresentar um compromisso crível, em todas as suas dimensões, com metodologia e dados claros e precisos, e reduções reais de emissões
- **De retrocesso à ambição:** Progressão: novas NDCs devem representar uma aceleração e fortalecimento da ação climática no país, em relação a políticas e medidas adotadas anteriormente. Assim, temos que apresentar atualizações dos esforços de mitigação pelo menos dentro do patamar de redução absoluta da primeira NDC de 2016. Na prática, significa que a cada ciclo de revisão relativo às contribuições nesta década, o Brasil terá de limitar emissões até 1,30 Gt no ano de 2025 e até 1,20Gt no ano de 2030. Quaisquer patamares superiores a esses incorrerão na violação dos princípios do Acordo de Paris e desalinhamento com o Pacto Climático de Glasgow. A partir do momento em que o país adotar patamares



mais ambiciosos de redução de emissões absolutas (isto é, menores que os citados), passarão a valer as novas âncoras. Até agora, estamos "ancorados" na NDC de 2016, mais ambiciosa que quaisquer propostas feitas pelo Governo do Brasil para a meta de 2025. Deve-se incluir evidências de que as novas metas de mitigação são superiores às anteriormente prometidas; por exemplo, através do comparativo numérico ou da menção de artigos/pareceres técnicos comprobatórios.

Meta para	Limite de emissões da NDC de 2016 <small>*valores em Gt CO2eq</small>	Futuras metas absolutas <small>*valores em Gt CO2eq</small>	Futuras metas percentuais** <small>** 4ª Comunicação Nacional (GWP-100, AR5)</small>
2025	1,30	< 1,30 ou < patamar absoluto de meta mais ambiciosa	> 49%
2030	1,20	< 1,20 ou < patamar absoluto de meta mais ambiciosa	> 53%

**Compatível com um cenário de aquecimento máximo de 1.5°C:** demonstrar que a contribuição do Brasil é compatível com os cenários climáticos mais seguros e que promoverá descarbonização profunda de longo prazo. Isso requer fundamentação de que as metas são consistentes com “reduções rápidas” e com o objetivo de neutralidade climática. É fundamental esclarecer (em forma de anexo ou documento à parte, se necessário) os parâmetros técnicos que embasam a compatibilidade das metas apresentadas com o cenário de 1.5C.

**Maior ambição possível em relação a todos os objetivos do Acordo de Paris:** a NDC responde não somente ao objetivo de mitigação de Paris mas também ao objetivo global de adaptação e ao alinhamento dos fluxos financeiros de investimento. Nesse sentido, é importante que futuras NDCs do Brasil reflitam esses aspectos, a partir de um diálogo amplo com a sociedade brasileira e os setores econômicos. A mera citação de instrumentos de adaptação (especialmente quando estão inativos) não garante alinhamento a esses objetivos.

**Comparação com países latino-americanos e G20:** de uma perspectiva política, aumentar a ambição de suas metas na atualização da NDC e conferir mais transparência e confiabilidade às informações apresentadas enviará um sinal importante para outros grandes emissores, podendo servir de bom exemplo a outros países.

**De baixa para alta credibilidade:**

**Implementação monitorada, quantificada e transparente:** há necessidade de monitorar o progresso em relação às metas contidas na NDC e de promover ajustes na implementação, conforme necessário; inclusive a partir de 2024 esse monitoramento será parte da comunicação à Convenção Quadro, ; até o momento, não houve um monitoramento sistemático e contínuo por parte do governo brasileiro quanto às metas climáticas adotadas e as avaliações independentes realizadas (a exemplo daquela feita pela Comissão de Meio Ambiente





do Senado Federal em 2019 em relação às metas da PNMC para 2020) não foram internalizadas pela governança da política climática. Desse modo, é fundamental que mecanismos de monitoramento e avaliação real de ações sejam constituídos em âmbito nacional e contemplados nas NDCs futuramente comunicadas, como parte das boas práticas de Planejamento;

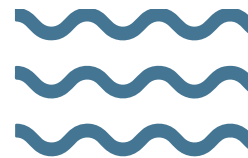
**Compliance:** metas ambíguas ou não ambiciosas podem suscitar denúncias no mecanismo de compliance da UNFCCC. O Brasil deve evitar esse risco, restabelecendo e indo além da NDC de 2016, tão logo possível;

**Elegibilidade para mecanismos de mercado:** uma NDC ambiciosa dá oportunidade para que o país comercialize resultados de redução de emissão (no Artigo 6.2) ou promova o comércio de créditos de carbono por privados (no Artigo 6.4).. Uma NDC considerada fraca não posiciona o país de forma estratégica nesse mecanismo de cooperação, e tampouco o coloca numa situação progressista na competição tecnológica e comercial para o desenvolvimento de baixo carbono. **Quanto mais alta nossa credibilidade, mais valor terão nossos resultados de mitigação.**

**Reconhecer a responsabilidade diferenciada do Brasil em relação a florestas:** a implementação dos compromissos pelas Partes deve “refletir a equidade e o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”. Dado que a principal responsabilidade (histórica e atual) do Brasil são as emissões oriundas do desmatamento e da degradação, é sine qua non que a contribuição brasileira responda a esse desafio e demonstre **responsabilidade em relação à natureza, às florestas e aos povos indígenas**. Como apontado em análises independentes, a manutenção de altas taxas de desmatamento é inaceitável como parte de um compromisso climático. Para tanto, é importante que sejam consideradas metas específicas para uso da terra, de modo que seja possível avaliar o esforço nacional para acabar com o desmatamento e aumentar a cobertura florestal, além de garantir consistência delas com os resultados “pagáveis” de REDD+ relatados à Convenção por meio de relatórios bienais.

**Garantir participação, legitimidade e colaboração:** um processo de construção de NDC bem-sucedido deve tornar a implementação da ação climática um esforço de “toda a sociedade”. Isso deve incluir diálogo e consultas entre o governo e a sociedade, além de transparência de informações e planos de monitoramento do progresso em direção às metas de mitigação e adaptação. Além disso, a liderança e a governança do processo governamental devem ser claramente comunicadas à sociedade. O processo de consulta deve ser participativo e incluir todos os stakeholders.

**Tornar nosso compromisso a maior ambição possível de uma grande economia em desenvolvimento:** o Brasil precisa também considerar seu peso regional e de uma das 20 maiores economias do mundo quando da definição de sua contribuição climática. Nesse sentido, uma forma de avaliar a necessidade de ajustes às nossas metas é compará-las em termos de robustez e ambição com os compromissos de outros países latino-americanos e com os do G20.



## CONCLUSÃO

Para se manter alinhado ao Acordo de Paris, o país deveria aumentar sua ambição em sucessivas revisões de sua NDC, começando com o ciclo de revisão de 2020. O governo federal realizou duas atualizações da NDC – uma em 2020 e outra em 2022 – e ambas fizeram o oposto do necessário, conforme atestado por 17 análises independentes referenciadas neste documento.

Um passo essencial é tornar a contribuição do Brasil compatível com os princípios e objetivos do Acordo de Paris. Na prática, isso significa substituir as metas vigentes por compromissos quantificados claros, transparentes e ambiciosos, por meio de uma nova atualização da NDC à ONU. Por outro lado, a NDC deve ser vista como um instrumento de sinalização regulatória doméstica aos mercados e aos governos. Ela precisa inspirar ação e ajudar a qualificar nosso desenvolvimento.

Sendo um compromisso da nossa sociedade e que afeta praticamente todos os setores da nossa economia, a NDC precisa de credibilidade. Um processo adequado de construção de consenso, envolvendo consulta e participação da sociedade e dos setores, é essencial para que os compromissos sejam percebidos como legítimos internamente e apontam oportunidades de desenvolvimento social e econômico.



