

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

JÚLIA QUINTANILHA FAVER

O Conceito de Transparência no Regime Internacional da Mudança Climática

Rio de Janeiro, dezembro/2019

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

JÚLIA QUINTANILHA FAVER

O Conceito de Transparência no Regime Internacional da Mudança Climática

Trabalho de Conclusão de Curso,
sob a orientação da professora
Danielle Hanna Rached,
apresentado à FGV DIREITO RIO
como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Rio de Janeiro, dezembro/2019

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO

GRADUAÇÃO EM DIREITO

O Conceito de Transparência no Regime Internacional da Mudança Climática

Elaborado por JÚLIA QUINTANILHA FAVER

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
FGV DIREITO RIO como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em Direito.

Comissão Examinadora:

Nome da Orientadora: Danielle Hanna Rached

Nome do Examinador 1: Evandro Menezes de Carvalho

Nome do Examinador 2: Nicolo Zingales

Assinaturas:

Danielle Hanna Rached

Evandro Menezes de Carvalho

Nicolo Zingales

Nota Final: _____

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2019.

AGRADECIMENTOS

Ao meu pai, Leonardo, exemplo de sabedoria e de dedicação, obrigada por todas as revisões. À minha mãe, Aline, guerreira e batalhadora, obrigada por ser a minha fortaleza. Ao meu irmão, João Pedro, por me ensinar diariamente a levar a vida de maneira mais leve e divertida. Aos meus avós, Marcus e Jane, por terem me aberto sua casa para que eu pudesse cursar a faculdade, e Eraldo e Piedade, pelo apoio incondicional.

Ao meu amor, Marc, pela cumplicidade e paciência, obrigada por manter o equilíbrio. *T'estimo moltíssim.* À minha família catalã, Mercè, Salvi, Willy, Susy, Francesc e Belén, que, mesmo distantes, me enviaram apoio diariamente.

Aos meus amigos da FGV, Ana, Bia, Igor, Maria Clara, Nathalia, Sofia e Vanessa, a faculdade se tornou muito mais divertida ao lado de vocês. Às minhas amigas de sempre, Bebel, Rafa e Raquel, por terem me acompanhado em todas as etapas.

Aos professores da FGV DIREITO RIO, pela excelência e dedicação. Em especial, à Professora Doutora Danielle Hanna Rached, por ter aceitado o convite para me orientar e por todos os ensinamentos passados.

“O clima é um bem comum, um bem de todos e para todos. No âmbito global, é um sistema complexo, que tem a ver com muitas condições essenciais para a vida humana. Há um consenso científico muito consistente, indicando que estamos perante um preocupante aquecimento do sistema climático. (...) A humanidade é chamada a tomar consciência da necessidade de mudanças de estilos de vida, de produção e de consumo, para combater este aquecimento ou, pelo menos, as causas humanas que o produzem ou acentuam. (...)”

(Papa Francisco, 2015)

RESUMO

Este estudo objetiva entender a evolução do conceito de transparência no Regime Internacional da Mudança Climática. Para tanto, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo para examinar o material coletado e realizar um trabalho descritivo e conceitual sobre o tema. Desse modo, foi apresentado o conceito clássico de transparência no Direito Internacional Ambiental utilizado por Chayes e Chayes (1995) e foram analisadas as duas estruturas de transparência desenvolvidas dentro do Regime Internacional da Mudança Climática, o denominado “Sistema MRV” e o novo “Mecanismo Reforçado de Transparência” adotado pelo Acordo de Paris. Por fim, pode-se observar que as hipóteses levantadas seriam complementares. A transparência pode ser considerada tanto um elemento essencial, quanto secundário para o cumprimento das obrigações contidas no Acordo de Paris, visto que seu funcionamento independe de outros elementos, mas também serve de ponto de partida para a adoção de outras estruturas mais robustas de acordo com o aumento das ambições do Acordo.

Palavras-chave: Transparência. Mudança Climática. Medição. Relatório. Verificação.

ABSTRACT

This study aims to understand the evolution of the concept of transparency in the International Climate Change Regime. To this end, we used the content analysis technique to examine the collected material and perform a descriptive and conceptual work on the theme. Thus, the classic concept of transparency in International Environmental Law used by Chayes and Chayes (1995) was presented and the two transparency structures developed within the International Climate Change Regime, the so-called “MRV System” and the new “Enhanced Transparency Framework” adopted by the Paris Agreement, were analyzed. Finally, it could be observed that the hypotheses raised are complementary. Transparency can be considered as both an essential and a secondary element in fulfilling the obligations contained in the Paris Agreement, as its functioning is independent of other elements, but it also serves as a starting point for the adoption of other more robust structures according to increasing ambitions of the Agreement.

Keywords: Transparency. Climate Change. Measurement. Reporting. Verification.

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

BRs	Relatórios Bienais (sigla em inglês para “ <i>Biennial Reports</i> ”)
BTRs	Relatórios Bienais de Transparência (sigla em inglês para “ <i>Biennial Transparency Reports</i> ”)
BURs	Relatórios Bienais de Atualização (sigla em inglês para “ <i>Biennial Update Reports</i> ”)
CDM	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (sigla em inglês para “ <i>Clean Development Mechanism</i> ”)
CMA	Conferência das Partes servindo como Reunião das Partes do Acordo de Paris (sigla em inglês para “ <i>Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement</i> ”)
CO2	Dióxido de Carbono
COP	Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (sigla em inglês para “ <i>Conference of Parties</i> ”)
CGE	Grupo Consultivo de Especialistas em Comunicações Nacionais das Partes não Incluídas no Anexo I da Convenção (sigla em inglês para “ <i>Consultative Group of Experts on National Communications from Parties not included in Annex I to the Convention</i> ”)
EFT	Mecanismo Reforçado de Transparência (sigla em inglês para “ <i>Enhanced Transparency Framework</i> ”)
ERTs	Grupos de Especialistas em Revisão (sigla em inglês para “ <i>Expert Review Teams</i> ”)
FSV	Compartilhamento de Ideias Facilitador (sigla em inglês para “ <i>Facilitative Sharing of Views</i> ”)

GEE	Gases de Efeito Estufa
GEF	Fundo Mundial para o Meio Ambiente (sigla em inglês para “ <i>Global Environment Facility</i> ”)
IAR	Avaliação Bienal Internacional e Revisão (sigla em inglês para “ <i>International Assessment and Review</i> ”)
ICA	Consulta e Análise Internacional dos Relatórios Bienais de Atualização (sigla em inglês para “ <i>International Consultation and Analysis</i> ”)
iNDCs	Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (sigla em inglês para “ <i>Intended Nationally Determined Contributions</i> ”)
IPCC	Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (sigla em inglês para “ <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> ”)
NAMAs	Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (sigla em inglês para “ <i>Nationally Appropriate Mitigation Actions</i> ”)
NDCs	Contribuições Nacionalmente Determinadas (sigla em inglês para “ <i>Nationally Determined Contributions</i> ”)
OMM	Organização Meteorológica Mundial
ONU	Organização das Nações Unidas
SBI	Corpo Subsidiário para Implementação da Convenção (sigla em inglês para “ <i>Subsidiary Body for Implementation</i> ”)
TTE	Grupo de Especialistas Técnicos (sigla em inglês para “ <i>Team of Technical Experts</i> ”)
UNFCCC	Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (sigla em inglês para “ <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> ”)

Sumário

INTRODUÇÃO	1
1. O PROBLEMA.....	3
1.1. Objetivos	3
1.2. Hipóteses	3
1.3. Delimitação e Relevância do Estudo	4
2. METODOLOGIA.....	5
3. O CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA NO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL.....	7
4. O “SISTEMA MRV”: MEDIÇÃO, RELATÓRIO E VERIFICAÇÃO	14
4.1. A Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática	14
4.2. A Conferência das Partes: um panorama histórico	18
4.3. As Etapas e os Tipos de MRV	25
4.4. O Sistema de MRV na UNFCCC	27
5. O NOVO MECANISMO REFORÇADO DE TRANSPARÊNCIA.....	34
5.1. O Mecanismo Reforçado de Transparência para Ação e Apoio	34
5.2. O Livro de Regras do Acordo de Paris	39
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
REFERÊNCIAS	51
Bibliografia	51
Documentos Institucionais.....	53

INTRODUÇÃO

O Acordo de Paris, celebrado na COP-21, em 2015, e negociado pelas Partes signatárias da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática¹ (UNFCCC, sigla em inglês), de 1992, estabeleceu novas diretrizes a serem seguidas dentro do Regime Internacional da Mudança Climática. Visando melhorar a implementação da Convenção, conforme disposto em seu Artigo 2, o Acordo busca fortalecer a resposta global à ameaça da mudança climática no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. Nesse sentido, alguns objetivos principais foram traçados.

O primeiro deles é o de manter o aquecimento global abaixo dos 2 °C e realizar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais (1850-1900), reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos da mudança climática. O segundo pretende aumentar a capacidade de se adaptar aos impactos adversos das mudanças climáticas e fomentar a resiliência climática e o baixo desenvolvimento de emissões de gases de efeito estufa (GEE), de maneira que não se ameace a produção de alimentos. O terceiro e último objetivo procura tornar os fluxos financeiros consistentes em um caminho para a redução dos gases de efeito estufa e o desenvolvimento de uma resiliência climática.²

¹ A Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática é um tratado internacional que foi adotado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como a Cúpula da Terra, que ocorreu no Rio de Janeiro, no Brasil, em 1992. O seu objetivo, assim como o de quaisquer instrumentos a ela relacionados, é estabilizar a concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, em um prazo que permita que os ecossistemas se adaptem naturalmente à mudança do clima, sendo assegurada a produção de alimentos e o desenvolvimento econômico sustentável. A Conferência das Partes (COP) foi estabelecida pelo Artigo 7 da Convenção, sendo o seu órgão supremo, que deve revisar regularmente a implementação da Convenção e a de quaisquer instrumentos legais relacionados a ela, tendo como principal função a adoção e a tomada de decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção. Todos os Estados Parte na Convenção possuem representação na COP.

² Tradução livre do termo “*climate resilience*”, utilizado pelo Acordo de Paris. Ressalta-se que a resiliência ambiental pode ser entendida como a capacidade de restauração de um sistema. Tal expressão se tornou conhecida com o estudo: HOLLING, C. S. **Resilience and Stability of Ecological Systems**. In: Annual Review of Ecology and Systematics. Vol. 4:1-23, 1973.

Em comparação com o Protocolo de Quioto, de 1997,³ o Acordo de Paris possui uma abordagem mais modesta e não tão ambiciosa quanto dispunha o seu antecessor, mas oferece bases mais sólidas nas quais se pode alicerçar o Regime Internacional da Mudança Climática (BODANSKY, 2016). Nesse sentido, Dagnet et al. (2019) pontuam que o Acordo teria apostado na transparência como um dos pilares para frear as consequências da mudança do clima.

O propósito deste trabalho é analisar o conceito de transparência no Regime Internacional da Mudança Climática. Para a realização da análise, serão comparados o “Sistema MRV”,⁴ estabelecido pela Convenção e desenvolvido ao longo da evolução do Regime Internacional da Mudança Climática, e o novo “Mecanismo Reforçado de Transparência” (ETF, sigla em inglês), estabelecido pelo Acordo de Paris, que substituirá o sistema até então vigente.

Trata-se de duas estruturas de transparência desenhadas no âmbito do Regime Internacional da Mudança Climática, que envolvem três processos: a coleta de dados relativos às mudanças climáticas, a apresentação dessas informações para os demais países e a sua posterior revisão internacional por um grupo de especialistas. Como o Mecanismo Reforçado de Transparência passará a ser operacionalizado no lugar do Sistema MRV, serão analisadas as modificações implementadas pelo Acordo de Paris à luz do conceito de transparência para o Direito Internacional Ambiental.

³ O Protocolo de Quioto é um acordo internacional, que foi adotado no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática em 1997, em Quioto, no Japão. Sendo um protocolo da Convenção, buscou fortalecer a sua implementação, traçando o objetivo de reduzir as emissões de alguns tipos de gases de efeito estufa causadores do aquecimento global. Nesse sentido, cada país se comprometeu em reduzir as próprias emissões. O Protocolo de Quioto entrou em vigor em 2005.

⁴ Tradução livre dos termos “*Measurement, Reporting and Verification*”, utilizados na Decisão 1/CP.13, UNFCCC.

1. O PROBLEMA

1.1. Objetivos

O objetivo principal do trabalho é entender a evolução do conceito de transparência no Regime Internacional da Mudança Climática.

Para alcançá-lo, três objetivos secundários foram traçados. O primeiro deles é apresentar o conceito clássico de transparência no Direito Internacional Ambiental, construído através de artigos doutrinários sobre o tema. O segundo e o terceiro consistem, respectivamente, na análise das duas estruturas de transparência desenvolvidas dentro do Regime Internacional da Mudança Climática, o denominado “Sistema MRV” e o novo “Mecanismo Reforçado de Transparência”. Por fim, as duas estruturas serão comparadas à luz do conceito de transparência no Direito Internacional Ambiental.

1.2. Hipóteses

A partir dos objetivos descritos, duas hipóteses foram formuladas:

- i. A transparência é essencial para o cumprimento das obrigações contidas no Acordo de Paris.
- ii. A transparência é secundária para o cumprimento das obrigações contidas no Acordo de Paris.

Assim, na primeira hipótese, a transparência seria considerada um mecanismo cujo funcionamento e efetividade independeriam de outros elementos. Na segunda, seria apenas um mecanismo inicial, servindo de ponto de partida para a adoção de outras estruturas mais robustas de acordo com o aumento das ambições do Acordo.

1.3. Delimitação e Relevância do Estudo

A pesquisa foi desenvolvida no âmbito do Regime Internacional da Mudança Climática, estabelecido pela Organização das Nações Unidas (ONU). O Regime se iniciou com a adoção da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, em 1992, que vige até a atualidade, tendo sido complementada ao longo dos anos por protocolos e regras, sendo o Acordo de Paris, de 2015, o último instrumento internacional de grande relevância adotado pelas Partes. Nesse sentido, o estudo se delimitou aos documentos e trabalhos publicados sobre o tema entre os anos de 1992 e 2019.

Em relação à relevância do estudo, pode-se destacar a sua relevância tanto teórica, quanto prática. A mudança climática representa uma ameaça urgente e com potencial de ser irreversível para a humanidade e para o Planeta Terra. Para alguns, já não se trata mais de uma mudança climática, mas sim de uma crise ou emergência climática, para a qual é necessária uma resposta internacional rápida e coordenada.⁵

Do ponto de vista teórico, contribui-se para a análise da evolução do conceito de transparência nos diferentes acordos e documentos internacionais adotados no âmbito do Regime Internacional da Mudança Climática, possibilitando a comparação entre o sistema anterior e o novo mecanismo adotado pelo Acordo de Paris à luz do conceito clássico de transparência no Direito Internacional Ambiental.

Do ponto de vista prático, a pesquisa contribui para que se tenha uma dimensão do funcionamento das estruturas de transparência no Regime Internacional da Mudança Climática.

⁵ As expressões foram utilizadas pelo secretário-geral da ONU, António Guterres, tanto em seu discurso de abertura da Cúpula do Clima, quanto na última reunião da Assembleia Geral da ONU, em 24 de setembro de 2019. Conforme enfatizou, “(...) a emergência climática é uma corrida que estamos perdendo – mas é uma corrida que podemos ganhar se mudarmos agora nossos hábitos. Até a nossa língua tem que se adaptar: antes chamada mudança climática agora é, na verdade, uma crise climática.” Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2019/09/%C3%ADntegra-discurso-Guterres.pdf>. Acesso em: 10 de outubro de 2019.

De acordo com as informações mais recentes sobre a situação do clima global⁶, ainda há uma disparidade entre os países no que diz respeito à capacidade de fornecer informações sobre o clima. Assim, o estudo da transparência permite que se entenda os conteúdos que devem ser relatados pelos países e o modo como deve ocorrer a revisão das informações, no esforço de se garantir uma maior cooperação internacional em busca da diminuição dos níveis de emissões globais dos gases de efeito estufa.

2. METODOLOGIA

A pesquisa teve uma abordagem de cunho qualitativo, onde foram analisados documentos institucionais no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática e a doutrina correspondente. O objetivo do trabalho é ser descritivo e conceitual em relação à evolução do conceito de transparência no Regime Internacional da Mudança Climática.

O procedimento para coleta de dados foi desenvolvido de duas formas:

- i. Pesquisa documental: foram coletados dados de documentos primários do Regime Internacional da Mudança Climática, como os acordos internacionais previstos no âmbito da Convenção e as decisões das Partes nas Conferências das Partes (COP).

⁶ Vide o documento “Unidos na Ciência”, compilado pelo Grupo Consultivo Científico da Cúpula do Clima da ONU de 2019 e apresentado antes da última Cúpula do Clima das Nações Unidas, realizada em setembro de 2019, que sintetizou as informações mais recentes relacionadas com a ciência climática. O relatório reuniu os resultados de pesquisas de diversos parceiros, dentre eles: a Organização Meteorológica Mundial (OMM), a ONU Meio Ambiente (UNEP, sigla em inglês), o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC, sigla em inglês), o Projeto Global de Carbono, o Terra Futura, a Liga da Terra e o Quadro Global para Serviços Climáticos (GFCS, sigla em inglês). O conteúdo de cada capítulo do relatório é atribuível às informações publicadas pelas respectivas organizações. Disponível em: https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science. Acesso em: 10 de outubro de 2019.

- ii. Pesquisa bibliográfica: revisão da literatura pertinente ao problema, em periódicos nacionais e internacionais, teses e dissertações, dentre outras publicações sobre o tema.

Assim, utilizou-se a técnica da análise de conteúdo para examinar o material coletado, que tem como objetivo a identificação do que se está sendo dito a respeito do tema, através de um conjunto de técnicas de descrição do conteúdo das mensagens, no intento de se compreender seu significado, ainda que implícito (BARDIN, 1977).

Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo deve-se compor de três etapas: (i) pré-análise: consiste na seleção do material e na definição dos procedimentos; (ii) exploração do material: trata-se da implementação dos procedimentos; e (iii) tratamento dos dados e interpretação: etapa final que cuida da geração de inferências e dos resultados da investigação.

Dessa forma, com base nos termos utilizados pelos próprios sujeitos da pesquisa, torna-se possível o desenvolvimento de padrões que despontam das coincidências observadas nos relatos para a apresentação dos resultados da pesquisa (CARVALHO; VERGARA, 2002). Segundo Morse (1994), partindo-se dos elementos básicos, os dados coletados são agrupados para se desenvolver os processos de compreensão, síntese, teorização e contextualização.

No presente trabalho, observando-se as etapas apresentadas por Bardin (1977), após a seleção dos acordos internacionais e dos textos doutrinários sobre o sistema de transparência no Regime Internacional da Mudança Climática, foram definidos quatro momentos para a implementação da análise. No primeiro, estudou-se o sistema de transparência adotado pela Convenção e sua evolução para o denominado Sistema MRV ao longo das decisões tomadas pelas Partes nas COP. Nesse sentido, os principais elementos foram apontados na Tabela 1, que trouxe como padrão de análise a utilização dos termos medição, relatório e verificação.

Em um segundo momento, analisou-se a adoção do Mecanismo Reforçado de Transparência pelo Acordo de Paris e os novos elementos foram adaptados na Tabela 2, que se baseou nos termos trazidos pela Tabela 1. No terceiro momento, foram analisados os textos

doutrinários sobre o conceito geral de transparência no Direito Internacional Ambiental. Por fim, em um quarto momento, as duas tabelas anteriores foram ajustadas em uma única tabela comparativa (Tabela 3), que permitiu a apresentação dos resultados da pesquisa.

3. O CONCEITO DE TRANSPARÊNCIA NO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

O estudo do conceito de transparência no Direito Internacional Ambiental envolve a análise dos elementos que levam um Estado a cumprir suas obrigações em um regime de *compliance* no âmbito internacional. Os procedimentos de *compliance*, conforme afirma Rached (2013), se inserem como um elemento indispensável para conferir confiança e eficácia aos acordos ambientais multilaterais, visto que induziriam os Estados a cumprir suas obrigações e permitiriam a verificação dos compromissos acordados.

Tradicionalmente, há duas correntes em torno de uma teoria de *compliance* internacional. Por um lado, há os que argumentam, como Chayes e Chayes (1995), que o *compliance* pode ser atingido através de mecanismos de gerenciamento de incentivos e, por outro, há os que defendem, conforme Downs, Roche e Barsoom (1996), a utilização de mecanismos coercitivos para se obter o cumprimento das obrigações internacionais.⁷

Chayes e Chayes (1995) defendem que, em um mundo cada vez mais complexo e interdependente, a negociação, a adoção e a implementação de acordos internacionais se tornaram importantes componentes da política externa de todos os países. Os tratados internacionais, que antes predominavam como acordos políticos bilaterais, passaram a ter como

⁷ Ressalta-se que não se trata de dois modelos que competem pela supremacia, visto que há os que defendem que podem ser duas escolas de pensamento complementares. A ideia de complementaridade dos modelos de *compliance* é defendida por Koh (1997), que refuta a impressão gerada por Chayes e Chayes (1995) de que apenas existiriam duas alternativas de modelos. Afirma que o modelo contencioso é bem-sucedido não só pelas partes conversarem através do juiz, mas porque o juiz poder aplicar sanções. Por outro lado, o modelo gerencial não seria bem-sucedido apenas pelo poder do discurso, mas pela possibilidade, mesmo que remota, de aplicação de sanções.

foco principal a criação de acordos regulatórios multilaterais. Assim, seria possível o exercício de uma ação cooperativa dos Estados ao longo do tempo para tratar de problemas econômicos, políticos e sociais complexos, dentre os quais se encaixa a degradação ao meio ambiente.

Partindo-se do pressuposto de que os tratados estão no centro de um regime de cooperação por meio do qual os Estados regulam problemas complexos, Chayes e Chayes (1995) buscam descrever os meios para se assegurar que as Partes cumpram as suas obrigações em um nível aceitável. Refutam, no entanto, a utilização de meios coercitivos. Partem da suposição de que medidas para sancionar violações não podem ser utilizadas na aplicação de tratados no sistema internacional em razão dos altos custos econômicos, políticos e sociais envolvidos, além dos problemas de legitimidade.⁸

Desse modo, em oposição ao modelo de *compliance* coercitivo defendido por Downs, Rocke e Barsoom (1996), Chayes e Chayes (1995) apresentam um modelo de *compliance* gerencial,⁹ baseado em uma abordagem cooperativa da resolução de problemas. Apontam três fatores que trariam plausibilidade à suposição de que existe uma propensão geral dos países a cumprir tratados internacionais: (i) a eficiência; (ii) os interesses; e (iii) as normas.

A eficiência estaria relacionada à redução dos custos de transação por meio do cumprimento das normas, visto que um tratado estabelece um sistema de regras autoritário e há uma presunção de que elas serão cumpridas, de forma que os desvios representam um ônus

⁸ Chayes e Chayes (1995) afirmam que as deficiências das sanções para a aplicação de tratados estão relacionadas aos custos e à legitimidade. Nesse sentido, apontam o custo político como o mais importante, visto que o investimento político para mobilizar um exército militar ou manter um esforço econômico ao longo do tempo em um sistema sem uma autoridade hierarquicamente superior seria alto. Por causa do alto custo político, os esforços para se impor sanções seriam intermitentes e *ad hoc*, como uma resposta às exigências políticas dos Estados sancionadores. Dessa forma, afirmam que, por ser aplicado de forma *ad hoc*, trata-se de um esforço que não pode ser considerado sistemático e imparcial, visto que casos semelhantes não receberão o mesmo tratamento. Assim, o esforço para garantir o cumprimento das obrigações do tratado seria fatalmente deficiente em legitimidade. Além disso, para serem eficazes, as sanções militares e econômicas necessariamente deveriam ter o apoio dos Estados mais poderosos, de forma que acabaria por se tornar um sistema onde apenas os Estados mais fracos seriam levados a cumprir os seus compromissos, o que retiraria a legitimidade necessária para a aplicação confiável das obrigações de um tratado.

⁹ Tradução livre do termo “*managerial model*”, utilizado por Chayes e Chayes (1995, p. 3).

maior. Os interesses estariam relacionados à adesão a um instrumento internacional de forma consensual, em que o resultado de um tratado seria, em certa medida, a acomodação dos interesses de todos os Estados negociadores. As normas, por sua vez, estariam relacionadas ao reconhecimento, pelos Estados, de que os tratados que ratificam seriam juridicamente vinculantes, respeitando-se a norma fundamental de direito internacional de que os tratados existem para serem obedecidos (princípio do *pacta sunt servanda*).

Nesse sentido, Chayes e Chayes (1995) identificam três circunstâncias que explicariam um comportamento dos Estados em desconformidade com os requerimentos de um tratado: (i) ambiguidade e indeterminação da linguagem do tratado; (ii) limitação na capacidade das Partes de cumprir os compromissos; e (iii) dimensão temporal das mudanças econômicas, políticas e sociais contempladas por tratados regulatórios.

Explicam que a linguagem de um tratado pode ter diversos graus de especificidade, quanto mais geral, maior é o âmbito de interpretações possíveis, por outro lado, um maior nível de detalhes pode implicar na exclusão de certas possibilidades e levar à sua ineficiência. O objetivo de um tratado é afetar o comportamento dos Estados, porém podem existir deficiências regulatórias no âmbito doméstico que dificultem a implementação de um tratado internacional, como é o que ocorre em muitos países em desenvolvimento.

Em relação à dimensão temporal, os autores apontam que os tratados regulatórios existem para administrar um determinado problema durante um longo período, de forma que as mudanças significativas nos sistemas sociais ou econômicos exigidas podem demorar a ocorrer. Assim, para se analisar o grau de cumprimento de um tratado, deve-se levar em consideração que um determinado período pode fornecer uma imagem enganosa do estado de *compliance* de um país em relação a um tratado internacional.

Chayes e Chayes (1995) sustentam, ademais, que podem existir diferentes níveis de *compliance*. Consideram que os sistemas de *compliance* desenhados por tratados internacionais regulatórios devem buscar conter desvios dentro de níveis aceitáveis. Nesse sentido, afirmam

que um nível aceitável não é invariável, visto que pode mudar ao longo do tempo, de acordo com as capacidades das Partes e com a urgência do problema. Para determiná-lo, trata-se de uma decisão política, visto que refletirá as perspectivas e os interesses dos participantes em um processo político em andamento.

Assim, partindo-se da suposição de que a principal fonte de não cumprimento de um tratado não seria uma desobediência intencional da Parte, mas sim uma falta de clareza, de capacidade ou de prioridades, os autores afirmam que agir de forma coercitiva seria oneroso e equivocado. Nesse sentido, defendem que as deficiências devem ser abordadas diretamente, por meio de um gerenciamento de incentivos, que podem ser atividades pontuais que acabam por reforçar o efeito geral de cumprimento do tratado. Dessa forma, apresentam como principais elementos dessa estratégia gerencial o estabelecimento de mecanismos de resolução de controvérsias, a capacitação das partes e a transparência. Todos esses elementos teriam como objetivo persuadir ou induzir as partes a cumprirem o tratado.

Chayes e Chayes (1995) conceituam a transparência no contexto da regulamentação internacional como a disponibilidade e a acessibilidade de conhecimentos e de informações sobre (i) o significado das normas, regras e procedimentos estabelecidos pelo tratado e pela prática do regime, e (ii) as políticas e atividades das partes do tratado e de quaisquer órgãos centrais do regime em assuntos relevantes ao cumprimento do tratado e à eficácia do regime.

Utilizando-se da linguagem de Teoria dos Jogos, argumentam que a transparência é um elemento quase universal da estrutura gerencial, visto que influencia a interação estratégica entre as Partes na direção do cumprimento do tratado por três razões: (i) facilita a coordenação de atores que tomam decisões independentes para que cumpram as normas do tratado; (ii) proporciona segurança aos atores de que todos estão agindo nas mesmas condições, visto que o cumprimento das normas por um depende da ação semelhante de outro participante; e (iii) dissuade os atores que não cumprem as normas.

Sustentam que, em geral, o aumento da transparência leva à criação de uma dinâmica reforçada de cumprimento dos tratados. Na prática, os três efeitos citados acima podem operar de forma simultânea. Como a maioria dos problemas regulatórios internacionais não são um problema de coordenação puro, em que as Partes possuem um interesse comum em alcançar um objetivo comum, deve-se ter a garantia de que todas estão cumprindo as obrigações, visto que as Partes possuem objetivos tanto para competir, quanto para colaborar.

Assim, a estratégia de gerenciamento deve buscar que a colaboração prevaleça sobre a competição, e isso pode ser feito por meio da transparência, visto que as Partes somente seguirão as regras se as demais em situação similar também estiverem seguindo. Dessa forma, a transparência é essencial para conferir segurança às Partes e garantir o funcionamento da estrutura de *compliance* gerencial. De acordo com os autores, nos tratados regulatórios contemporâneos a transparência funciona por meio de uma estrutura que combina os atos de relatar, monitorar e verificar sob a égide de um regime internacional.

O objetivo dos relatórios é providenciar informações sobre as políticas e atividades das partes de um tratado que envolvam o cumprimento do tratado e a eficácia do regime. Assim, a transparência do regime depende da natureza e do escopo dos requerimentos dos relatórios e da qualidade da resposta dada a eles. É nesta etapa que o tratado começa a ser aplicado domesticamente e é onde se identificam os déficits de capacitação e os problemas de ambiguidade e de interpretação.

Normalmente, os regimes escolhem o método de autorrelato, o que pode levar a um questionamento acerca da confiabilidade das informações relatadas, visto que se tem a ideia de que um Estado não reportaria informações que demonstrem que ele está em desconformidade com as regras de um tratado. Os autores afirmam que, para se combater a falta de confiança, devem ser analisadas as falhas nos relatos, a sua completude dentro do prazo e a precisão dos dados relatados.

Chayes e Chayes (1995) apontam que muitas falhas nos relatórios apresentados no âmbito de tratados sobre o meio ambiente são devidas a limitações financeiras e científicas e aos requisitos burocráticos. E tais deficiências de capacitação são mais notadas nos países em desenvolvimento, que não costumam definir a questão ambiental como uma prioridade. Assim, argumentam que, levando-se em consideração que a produção de relatórios é o método menos intrusivo para se alcançar transparência e se ter indícios de possíveis violações a um tratado, ele pode ser melhorado com a providência de assistência técnica e financeira para aumentar a capacitação das partes e com a clarificação e a simplificação dos requisitos.

Para se checar a confiabilidade dos dados reportados e se garantir a conformidade das ações empreendidas em relação às normas do tratado, são necessários métodos de verificação. De uma forma geral, as verificações externas são as mais utilizadas para checar os relatórios nacionais. Os governos nacionais, grupos empresariais e organizações privadas geram e publicam uma vasta gama de dados econômicos para diversas finalidades. No âmbito do meio ambiente, as organizações não-governamentais têm fornecido dados para aqueles que gerenciam tratados internacionais, sendo uma nova fonte que garante a mensuração da conformidade dos países com os objetivos de determinado tratado.

Os relatórios podem adotar diversas formas. Frequentemente, coletam, agrupam e divulgam informações estatísticas sobre algum campo regulado pelo tratado. Mas também podem conter informações sobre as medidas tomadas para se implementar o tratado e sobre os progressos alcançados em relação aos requisitos exigidos pelo tratado. Uma outra modalidade apontada pelos autores é a tendência de se relatar as políticas e os programas futuros propostos por uma parte que se encaixam no âmbito das obrigações do tratado.

A verificação, segundo os autores, é o aspecto mais exigente para se obter transparência, que pode se tornar muito caro e intrusivo. Afirmam que a prática teve início nos acordos sobre segurança e controle de armas, mas foi transferida para outras áreas de regulação, como os acordos sobre o meio ambiente. Em alguns tratados, o termo “verificação” foi substituído por “monitoramento”, como forma de suavizá-lo. O esforço de monitoramento pode facilitar a

coordenação de políticas nacionais e internacionais para se implementar mudanças e garantir o cumprimento do tratado.

Em relação à verificação dos tratados sobre o meio ambiente, os autores explicam que geralmente há uma previsão geral de revisão das informações relatadas, mas muitas vezes nem a Conferência das Partes, nem a Secretaria possuem recursos ou capacidade técnica para realizar uma revisão sistemática. Dessa forma, acabam sendo realizadas análises internas limitadas e verificações cruzadas de relatórios. Os autores apontam, ademais, alguns problemas em relação ao monitoramento de regimes ambientais.

O primeiro é que os sistemas ecológicos são muito complexos e ainda pouco compreendidos, de forma que é necessário o emprego de metodologias e tecnologias custosas. O segundo é a resistência política e as diferenças de objetivos que emergem entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. O terceiro seria o denominado “problema do *free rider*”, em que, como o objetivo dos tratados ambientais é gerenciar um recurso ambiental ao longo do tempo, eventuais descumpridores do tratado seriam beneficiados pelo todo, mas o resultado dessas ações seria muito prejudicial, por levar à deterioração de um recurso ambiental. O quarto problema seria o tratamento leniente dado aos países em desenvolvimento, em que há uma grande tolerância em relação ao não cumprimento ou cumprimento parcial os tratados.

Chayes e Chayes (1995) argumentam, no entanto, que, mesmo as graves preocupações em relação aos não cumpridores e aos *free riders*, não necessariamente obrigam as partes a adotar mecanismos de monitoramento custosos. Existem outras estratégias para se obter níveis aceitáveis de *compliance*, como: as pressões diplomáticas e econômicas, os apelos aos círculos eleitorais domésticos e os incentivos econômicos.

Downs, Rocke e Barsoom (1996), por outro lado, apresentam um modelo de *compliance* coercitivo, que refuta a tese apresentada por Chayes e Chayes (1995) por considerar que estaria contaminada por problemas de seleção. Partem do pressuposto de que os Estados são atores racionais e respondem a incentivos e desincentivos. Afirmam que o alto nível de cumprimento

de alguns tratados regulatórios sem a utilização de medidas coercitivas apenas teria ocorrido por serem tratados que não exigiam modificações significativas no comportamento dos Estados.

Defendem que, quanto mais um tratado demande cooperação entre os Estados, maior será a necessidade de aplicação de estratégias coercitivas para evitar traições. Assim, Downs, Locke e Barsom (1996) afirmam que a punição deve prejudicar o Estado transgressor pelo menos na mesma intensidade do que o Estado poderia ganhar com a violação da obrigação.

4. O “SISTEMA MRV”: MEDIÇÃO, RELATÓRIO E VERIFICAÇÃO

O objetivo deste capítulo é tratar do “Sistema MRV”, que foi inicialmente desenhado pela Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática e veio sendo aprimorado por seus demais instrumentos legais, de forma a estruturar as comunicações das Partes sobre os progressos na implementação da Convenção. Será explicado o que foi estabelecido inicialmente pela Convenção e a evolução do sistema por meio das Conferências das Partes. Em seguida, serão explicados as etapas, os tipos e os principais elementos que compõem o Sistema Internacional de MRV sob a UNFCCC.

4.1. A Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática

A Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática, que foi adotada em 1992 e entrou em vigor em 1994, passou a reconhecer que a mudança no clima da Terra e seus efeitos adversos seriam uma preocupação comum da humanidade.

O objetivo principal da Convenção, que deve ser seguido por quaisquer outros instrumentos legais relacionados a ela, de acordo com seu Artigo 2, é a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que possa impedir as

interferências antropogênicas perigosas no sistema climático. Tal nível deve ser alcançado em um prazo que se demonstre suficiente para permitir que os ecossistemas se adaptem naturalmente à mudança do clima e assegurar a produção de alimentos e o desenvolvimento econômico sustentável.

A Convenção adotou diversos compromissos em seu Artigo 4, onde expressou que devem ser levados em consideração tanto o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, como as prioridades, os objetivos e as circunstâncias de desenvolvimento nacional e regional de cada uma das Partes. Dentre as obrigações, dispôs sobre um sistema de comunicação entre as Partes e a COP, inaugurando a estrutura preliminar das Comunicações Nacionais, que mais tarde passaram a funcionar nos moldes do chamado “Sistema MRV”.

O objetivo inicial do sistema de Comunicações Nacionais era obter informações confiáveis, transparentes e abrangentes sobre emissões, ações e apoio das Partes em seu esforço de implementação da Convenção. Dessa forma, seria possível formar um entendimento sobre os níveis de emissão de gases de efeito estufa nocivos ao meio ambiente e a ambição das Partes em relação aos esforços existentes, bem como os progressos obtidos tanto em escala nacional, como internacional.¹⁰

Nesse sentido, o Artigo 4, parágrafo 1, alínea (a), da Convenção, dispõe que o sistema envolve o desenvolvimento, a atualização periódica, a publicação e a disponibilização à Conferência das Partes dos inventários nacionais de emissões antropogênicas de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal,¹¹ usando metodologias comparáveis que deveriam ser posteriormente acordadas pela Conferência das Partes. Além disso, o Artigo 4, parágrafo 1, alínea (b), diz que as partes devem formular, implementar,

¹⁰ Disponível em **Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties**, UNFCCC, 2014.

¹¹ O Protocolo de Montreal, que foi negociado em 1987 e entrou em vigor em 1989, é um instrumento internacional que integra o Convênio de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, assinado em 1985 e em vigência desde 1988. Busca reduzir a produção e o consumo de inúmeras substâncias que se relacionam com a degradação da camada de ozônio.

publicar e atualizar regularmente os programas nacionais e os regionais que contenham medidas para mitigar as mudanças climáticas.

O Artigo 12 detalha o funcionamento do sistema de transmissão das informações relativas à implementação da Convenção. O parágrafo 1 dispõe que todas as Partes devem transmitir à Conferência das Partes e a quaisquer órgãos subsidiários interessados, por meio da Secretaria da Convenção, as seguintes informações:

“Artigo 12

Transmissão de Informações Relativas à Implementação

1. (...)

a) **Inventário nacional de emissões antropogênicas** por fontes e de remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, dentro de suas possibilidades, usando metodologias comparáveis desenvolvidas e aprovadas pela Conferência das Partes;

b) **Descrição geral das medidas tomadas ou previstas** pela Parte para implementar esta Convenção; e

c) **Qualquer outra informação que a Parte considere relevante para a realização do objetivo desta Convenção e apta a ser incluída em sua comunicação**, inclusive, se possível, dados pertinentes para cálculos das tendências das emissões mundiais.” (grifei)

Cabe ressaltar que a Convenção diferenciou as Partes em dois grupos: (i) os países citados em seu Anexo I,¹² e (ii) os demais países não incluídos em seu Anexo I. Como as Partes incluídas no Anexo I correspondiam aos países desenvolvidos, o parágrafo 2 do Artigo 4 trouxe obrigações específicas para o primeiro grupo, que foram refletidas no Artigo 12, de maneira que se comprometeram a incluir as seguintes informações adicionais em sua Comunicação Nacional:

“Artigo 12

Transmissão de Informações Relativas à Implementação

2. (...)

¹² Os países incluídos no Anexo I da Convenção são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bielorrússia, Bélgica, Bulgária, Canadá, Croácia, República Tcheca, Dinamarca, Comunidade Econômica Europeia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Romênia, Rússia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia.

a) **Descrição pormenorizada das políticas e medidas por ela adotadas** para implementar suas obrigações assumidas sob o Artigo 4, parágrafo 2, alíneas (a) e (b); e

b) **Estimativa específica dos efeitos que as políticas e medidas mencionadas na alínea (a) acima terão sobre as emissões antropogênicas** por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa durante o período a que se refere o Artigo 4, parágrafo 2, alínea (a).

3. Ademais, cada país desenvolvido e cada uma das demais Partes desenvolvidas citadas no Anexo II devem **incluir pormenores de medidas tomadas em conformidade com o Artigo 4, parágrafos 3, 4 e 5.**” (grifei)

Além disso, foi dado aos países desenvolvidos a faculdade de propor projetos para financiamento das reduções de emissões e do aumento de remoções de gases de efeito estufa, podendo apontar as tecnologias, os materiais, os equipamentos, as técnicas ou as práticas para a execução dos mesmos, em conjunto, caso possível, com a estimativa de todos os custos adicionais e dos benefícios resultantes.¹³

Ainda em relação à distinção entre os países incluídos no Anexo I e os não incluídos, foram estabelecidos prazos diferentes para o início de suas Comunicações Nacionais.¹⁴ Para os países do primeiro grupo, a comunicação inicial deveria ocorrer dentro dos seis meses posteriores à entrada em vigor da Convenção. Já para os países não incluídos no Anexo I, o prazo foi estendido para os três anos posteriores à entrada em vigor da Convenção ou a partir da disponibilidade de recursos financeiros.¹⁵ No caso dos países menos desenvolvidos, foi permitido que apresentassem suas comunicações quando assim o desejassem.

Ao longo dos anos, o sistema inicialmente desenhado foi desenvolvido e passou a incluir uma abordagem estruturada de medição, de elaboração e de verificação dos relatórios apresentados. As Partes adotaram diversas decisões detalhando as orientações em relação a diversos temas, como o conteúdo e a frequência das Comunicações Nacionais, o apoio

¹³ Vide Artigo 12, parágrafo 4, da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática.

¹⁴ Vide Artigo 12, parágrafo 5, da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática.

¹⁵ Ressalta-se que os recursos financeiros deveriam ser providos pelos países desenvolvidos e os demais contidos no Anexo I, conforme dispõe o Artigo 4, parágrafo 3, da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática.

financeiro e técnico a ser prestado às Partes não incluídas no Anexo I e o estabelecimento de um processo de Consulta Internacional e Análise.¹⁶

4.2. A Conferência das Partes: um panorama histórico

A Conferência das Partes (COP) foi estabelecida pelo Artigo 7 da Convenção, sendo o seu órgão supremo, que revisa regularmente a sua implementação e a de quaisquer instrumentos legais relacionados a ela. Assim, sua principal função é a adoção e a tomada de decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção. Todos os Estados Parte na Convenção possuem representação na COP, que, desde a entrada em vigor da Convenção, em 21 de março de 1994, se reúne anualmente.¹⁷

Em 1995, ocorreu a COP-1, onde se discutiu sobre a necessidade de estabelecimento de um compromisso juridicamente vinculante para se limitar as emissões e foi fixado que se chegaria a um acordo na terceira sessão da COP. Nesse momento, a transparência era vista como um princípio que, quando aplicada pelas Partes, asseguraria clareza em suas obrigações de comunicação (WARTMANN et al., 2018).

¹⁶ Disponível em **Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties**, UNFCCC, 2014.

¹⁷ A Conferência das Partes recebeu a função pela Convenção de reexaminar os procedimentos para a transmissão de informações e de tomar providências, mediante solicitação, no sentido de apoiar técnica e financeiramente os países em desenvolvimento na compilação e apresentação das informações, bem como de identificar as possíveis necessidades técnicas e financeiras na execução dos projetos propostos e das medidas previstas no Artigo 4. O apoio pode ser dado por outras Partes, por organizações internacionais ou pela Secretaria da Convenção, de acordo com cada caso. Também se permitiu a apresentação conjunta das comunicações por um grupo de Partes, desde que fossem incluídas informações individualizadas e houvesse prévia notificação à COP. Ao receber informações classificadas pela Parte como confidenciais, em conformidade com os critérios estabelecidos pela COP, a Secretaria teria a prerrogativa de proteger a confidencialidade antes de colocá-las à disposição de quaisquer órgãos envolvidos na comunicação e no exame das informações. No entanto, a partir do momento que fossem submetidas à COP, a Secretaria teria que torná-las públicas. Vide Artigo 12, parágrafos 6, 7, 8, 9 e 10, da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática.

Ainda nessa primeira sessão, foi adotado o primeiro processo de verificação das Comunicações Nacionais apresentadas pelas Partes incluídas no Anexo I, em que uma equipe de revisão formada por especialistas, coordenada por um representante da Secretaria da Convenção, passou a analisar as informações recebidas. Dessa forma, os países em desenvolvimento, não incluídos no Anexo I, foram inicialmente excluídos dessa etapa.¹⁸

Em 1996, na COP-2, foram editadas as diretrizes para a preparação das Comunicações Nacionais dos países em desenvolvimento.¹⁹ Pela primeira vez, definiu-se o escopo, a estrutura e o conteúdo do que deveria ser relatado. No ano seguinte, em 1997, os primeiros relatórios de países não incluídos no Anexo I foram apresentados durante a rodada inicial de Comunicações Nacionais.²⁰ Nesse momento, a transparência passou a ser discutida.

Fez-se menção ao fato de que a transparência seria fundamental para o sucesso do processo de comunicação e a análise das informações fornecidas pelas Partes em suas comunicações nacionais.²¹ Ademais, seria particularmente importante para os inventários sobre emissão e remoção de gases de efeito estufa e para a avaliação de políticas e medidas de mitigação. Conforme pontuaram Wartmann et al. (2018), as discussões também mencionaram que seria necessário que se providenciasse a informação de forma detalhada, para garantir a transparência e permitir que qualquer Parte pudesse entender os objetivos das políticas e medidas de mitigação, o grau de sua implementação e a forma como se daria o monitoramento ao longo do tempo.

A COP-3 ocorreu em 1997, e foi um marco nas negociações sobre o clima, porque adotou o primeiro acordo legalmente vinculante no âmbito da Convenção, o Protocolo de

¹⁸ Vide Decisão 2/CP.1, UNFCCC.

¹⁹ Vide Decisão 10/CP.2, UNFCCC.

²⁰ Os primeiros países em desenvolvimento, não incluídos no Anexo I da Convenção, que apresentaram suas Comunicações Nacionais foram: Argentina, Jordânia, México, Micronésia, Senegal e Uruguai.

²¹ Vide Decisão 9/CP.2, UNFCCC.

Quioto, cuja entrada em vigor se deu em 16 de fevereiro de 2005.²² A transparência foi incluída como um princípio para a divulgação das informações.²³ No ano seguinte, em 1998, a COP-4 dedicou-se a desenvolver as negociações das disposições do Protocolo de Quioto.

Em 1999, na COP-5, as Partes discutiram o desenho dos Mecanismos de Flexibilização do Protocolo de Quioto,²⁴ que passaram a auxiliar na contabilização das emissões de gases de efeito estufa e na avaliação do progresso das Partes incluídas no Anexo I em seus compromissos de redução. Buscando aperfeiçoar a apresentação das Comunicações Nacionais dos países em desenvolvimento por meio de recomendações técnicas, a COP-5 estabeleceu, ademais, o Grupo Consultivo de Especialistas em Comunicações Nacionais das Partes não Incluídas no Anexo I da Convenção (CGE, sigla em inglês), que se tornou essencial no suporte técnico aos países em desenvolvimento.²⁵

Em 2002, durante a COP-8, além da continuação das negociações para desenvolver os Mecanismos de Quioto, outras duas decisões importantes foram tomadas. A primeira estendeu o mandato do CGE por mais cinco anos, de 2003 a 2007.²⁶ A segunda revisou as diretrizes estabelecidas para a preparação das Comunicações Nacionais das Partes não incluídas no Anexo I.²⁷ No entanto ainda não havia sido estabelecido um processo de análise dos relatórios nacionais enviados pelos países em desenvolvimento e, na COP-9, apenas foi realizada a

²² Vide Protocolo de Quioto, UNFCCC.

²³ Vide Parágrafos 3 e 4, do Artigo 3, do Protocolo de Quioto.

²⁴ Os Mecanismos de Flexibilização do Protocolo de Quioto são: (i) a Implementação Conjunta (tradução livre do termo “*Joint Implementation*”), (ii) o Comércio Internacional de Emissões (tradução livre do termo “*International Emission Trading*”), e (iii) o Mecanismo do Desenvolvimento Limpo (tradução livre do termo “*Clean Development Mechanism*”). Foram pensados como um mecanismo econômico para auxiliar os países no cumprimento de suas obrigações perante o Protocolo de Quioto, criando o “mercado de carbono”, conforme conhecido atualmente. Os dois primeiros são aplicáveis somente aos países incluídos no Anexo I, que podem agir em conjunto para atingir suas metas e negociar seus montantes adicionados ou subtraídos de emissões permitidas. O Mecanismo do Desenvolvimento Limpo foi pensado para impulsionar o desenvolvimento sustentável através da transferência de tecnologia e investimentos. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms>. Acesso em 01 de dezembro de 2019.

²⁵ Disponível em: <https://unfccc.int/CGE>. Acesso em: 05 de novembro de 2019.

²⁶ Vide Decisão 3/CP.8, UNFCCC.

²⁷ Vide Decisão 17/CP.8, UNFCCC.

compilação e síntese das informações relatadas nas Comunicações Nacionais iniciais apresentadas pelas Partes.²⁸

Na COP-10, em 2004, as Partes discutiram sobre como melhorar as Comunicações Nacionais dos países em desenvolvimento, focando em arranjos institucionais, na capacidade humana e na transferência de tecnologias. Em 2007, o Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês),²⁹ publicou seu 4º Relatório de Avaliação,³⁰ que trouxe informações relevantes para as negociações que ocorreriam no ano seguinte. Nesse sentido, as Partes concordaram que o aquecimento climático era inequívoco e que qualquer atraso poderia levar à perda de oportunidades para estabilizar os níveis de gases de efeito estufa na atmosfera e aumentaria a gravidade dos impactos provocados pela mudança climática.

Assim, na COP-13, em 2008, foi adotado o Plano de Ação de Bali,³¹ onde se iniciou um processo para permitir a plena implementação da Convenção por meio de ações cooperativas de longo prazo, com a integração das responsabilidades dos países desenvolvidos e dos em desenvolvimento. Foi estabelecida uma ação internacional e nacional aprimorada para mitigar as mudanças climáticas, que passou a incluir um processo de medição, relatório e verificação (MRV) dos compromissos e ações nacionais tanto dos países desenvolvidos, como dos países em desenvolvimento, com o respectivo apoio de tecnologia, financiamento e capacitação.

Nesse sentido, previu-se o estabelecimento de uma meta global de longo prazo para as reduções das emissões, que deveria ser acordada até a COP-15. Durante a COP-14, realizada

²⁸ Vide Decisão 2/CP.9, UNFCCC.

²⁹ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês) foi criado pela Organização Meteorológica Mundial (OMM) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (ONU Meio Ambiente), em 1988, com o objetivo de sintetizar e divulgar informações científicas sobre as mudanças climáticas, trazendo avaliações sobre o estado do conhecimento científico, técnico e socioeconômico sobre as mudanças climáticas, suas causas, possíveis repercussões e estratégias de resposta. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/about/>. Acesso em: 01 de dezembro de 2019.

³⁰ Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

³¹ Vide Decisão 1/CP.13, UNFCCC.

ainda em 2008, as Partes concordaram que até o início de 2009 seriam estabelecidas metas e medidas de redução para 2020. Dessa maneira, na COP-15, em 2009, havia a expectativa de que um novo acordo global sobre o clima fosse alcançado.

No entanto, a COP-15 foi considerada um grande fracasso. As decisões tomadas foram compiladas no chamado Acordo de Copenhague³², que, mesmo não tendo sido considerado um sucesso, trouxe algumas medidas importantes para a negociação de um novo instrumento internacional sobre o clima (WARTMANN et al., 2018). Dentre elas, foi reconhecida e reforçada a necessidade de que o aumento da temperatura média global deveria se manter abaixo dos 2 °C. Assim, até 2015 deveria haver uma avaliação sobre o status de implementação do Acordo e sobre a possibilidade de fortalecimento da meta de longo prazo para uma em que o aumento da temperatura média global permanecesse abaixo de 1,5 °C.

Além disso, as Partes incluídas no Anexo I também se comprometeram que implementariam metas de emissões para toda a economia até 2020 e que a entrega de reduções e o financiamento pelos países desenvolvidos seriam medidos, relatados e verificados de acordo com as diretrizes adotadas pela COP para garantir que a contabilidade dessas metas e finanças fosse rigorosa, robusta e transparente. As partes não incluídas no Anexo I, por sua vez, se comprometeram em adotar medidas de mitigação que estariam sujeitas a um processo doméstico de MRV e em realizar comunicações sobre informações relevantes a cada dois anos.

O processo iniciado pelo Plano de Ação de Bali refletiu em alguns marcos importantes na COP-16, em 2010, com a adoção dos Acordos de Cancún, que foram elaborados a partir de acordos informais alcançados na COP-15.³³ Definiu-se que as comunicações nacionais deveriam ocorrer de quatro em quatro anos e o sistema MRV passou a ser aplicado domesticamente por meio de ações nacionais de mitigação.

³² Vide Decisão 2/CP.15, UNFCCC.

³³ Vide Decisão 1/CP.16, UNFCCC.

Além disso, novos elementos passaram a compor o sistema internacional de MRV. Destaca-se o estabelecimento de Relatórios Bienais de Atualização (BURs, sigla em inglês) e de um processo de Consulta e Análise Internacional dos BURs (ICA, sigla em inglês) para as Partes não incluídas no Anexo I, que eram similares, porém menos prescritivos, que os já existentes Relatórios Bienais (BRs, sigla em inglês) e o processo de Avaliação Internacional e Revisão (IAR, sigla em inglês), exigidos dos países incluídos no Anexo I.

Durante a COP-17, em 2011, foi lançada a Plataforma de Durban, onde as Partes concordaram que um novo acordo climático juridicamente vinculante deveria ser adotado até o ano de 2015, com o objetivo de aumentar as ambições globais no combate à mudança climática. Assim, estenderam a vigência do Protocolo de Quioto por um segundo período, que funcionaria transitoriamente até que se adotasse um novo acordo sobre o clima. Ademais, as diretrizes para a elaboração de BURs e para o processo de ICA também foram delineadas.

Em 2012, na COP-18, o foco das discussões foi a realocação das responsabilidades e obrigações entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Ademais, foi o final do primeiro período de funcionamento do Protocolo de Quioto, onde se constatou a necessidade de adoção de compromissos mais ambiciosos de redução das emissões, principalmente em relação a mecanismos compensatórios, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.

No ano seguinte, durante a COP-19, discutiu-se o caminho a ser seguido para a adoção de um novo acordo. As Partes foram introduzidas ao conceito de Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (iNDCs, sigla em inglês),³⁴ e se comprometeram a iniciar ou

³⁴ As Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (iNDCs, sigla em inglês), que começaram a ser apresentadas em 2015, na COP-21, onde foi adotado o Acordo de Paris, contêm as ambições inicialmente pretendidas por cada país para a redução de suas emissões domésticas de gases de efeito estufa para o período após 2020. Eram chamadas de Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas por serem anteriores à adoção do Acordo de Paris. Com a adoção formal de um país ao Acordo de Paris, as iNDCs passaram a ser denominadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), deixando de ser uma pretensão das Partes, e tornando-se uma obrigação, que deve ser atualizada de cinco em cinco anos trazendo as progressões do país em relação às suas ambições. Disponível em: <https://www.wri.org/indc-definition>. Acesso em: 01 de dezembro de 2019.

intensificar os esforços domésticos para a apresentação das iNDCs em 2015.³⁵ Além disso, outras duas decisões tomadas possibilitaram a delimitação do Sistema MRV e permitiram o início de seu funcionamento.

Destaca-se, primeiro, o estabelecimento de regras gerais para a aplicação doméstica do sistema MRV às Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs, sigla em inglês).³⁶ A segunda decisão relevante definiu as modalidades e diretrizes que se aplicariam à equipe de especialistas responsáveis pela análise técnica dos BURs, como parte do processo de ICA. Ademais, estendeu-se o mandato do CGE de 2014 a 2018, como forma de assistência aos países em desenvolvimento, para que pudessem cumprir suas obrigações de prestar informações e se preparar para o processo de ICA.³⁷

A COP-20, em 2014, foi marcada pelos trabalhos no desenvolvimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas e pelas negociações de um novo acordo sobre o clima. As Partes decidiram, na Chamada de Lima para a Ação Climática,³⁸ que qualquer contribuição para a mitigação incluída em suas iNDCs deveria representar uma progressão em relação aos seus compromissos adotados até o momento. Além disso, reiteraram a importância de comunicarem suas iNDCs até o primeiro trimestre de 2015 para facilitar a clareza, a transparência e o entendimento, e solicitaram a apresentação de informações iniciais para sugerir o que deveria ser enviado em suas iNDCs.³⁹

³⁵ Vide Decisão 1/CP.19, UNFCCC.

³⁶ Vide Decisão 21/CP.19, UNFCCC. As Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs, sigla em inglês) se referem a qualquer ação para reduzir as emissões nos países em desenvolvimento. São preparadas por iniciativa dos governos nacionais e podem ser políticas direcionadas à mudança transformacional dentro de um setor econômico ou ações entre setores para um foco nacional mais amplo. Recebem apoio de tecnologia, financiamento e capacitação e visam alcançar uma redução nas emissões até 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/mitigation/workstreams/nationally-appropriate-mitigation-actions>. Acesso em: 01 de dezembro de 2019.

³⁷ Vide Decisão 19/CP.19, UNFCCC.

³⁸ Tradução livre do termo “*Lima Call for Action*”.

³⁹ Vide Decisão 1/CP.20, UNFCCC.

Em 2015, as primeiras iNDCs foram apresentadas pelas Partes e a COP-21 foi marcada pelas negociações e a adoção do Acordo de Paris, que entrou em vigor em 4 de novembro de 2016. O Acordo, conforme será explicado no próximo capítulo, aumentou as ambições das Partes em relação às ações de mitigação da mudança climática, tendo realizado alterações estruturais importantes. Pode-se destacar o abandono das distinções entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e a substituição do então Sistema MRV por um novo Mecanismo Reforçado de Transparência.

4.3. As Etapas e os Tipos de MRV

Diante do panorama histórico da evolução do Sistema MRV apresentado acima, observa-se que a estrutura apenas se tornou robusta a partir da COP-13, com a adoção do Plano de Ação de Bali, que estabeleceu obrigações específicas para os países em desenvolvimento. Dessa forma, a estrutura passou a funcionar em três etapas distintas: (i) medição; (ii) relatório; e (iii) verificação.

Medir faz-se necessário para identificar as tendências de emissões, determinar o foco dos esforços de redução dos gases de efeito estufa, rastrear o suporte dado às ações de mitigação e verificar se tais ações estão sendo efetivas em relação ao planejamento das iNDCs, avaliar os impactos e monitorar o progresso obtido em relação à redução de emissões. Relatar e verificar, por sua vez, são importantes para garantir a transparência, a boa governança, o *accountability*, conferir credibilidade aos resultados e aumentar a confiança na utilização eficaz dos recursos (SINGH; FINNEGAN; LEVIN, 2016).

Nesse sentido, as etapas do Sistema MRV podem ser explicadas da seguinte forma:

- i. **Medição:** das emissões de gases de efeito estufa, das ações de mitigação e de suporte. Envolve a medição física direta das emissões, das emissões estimadas e da redução das emissões de gases de efeito estufa. Utiliza os dados das atividades, calcula as mudanças

relevantes para o desenvolvimento sustentável e coleta informações sobre a mitigação da mudança climática;

- ii. **Relatório:** compilação das informações obtidas no processo de medição em inventários e outros formatos padronizados, de forma a torná-las acessíveis ao público em geral. Facilita as discussões sobre o progresso alcançado na implementação da Convenção;
- iii. **Verificação:** periodicamente, as informações são submetidas a uma avaliação independente, com o objetivo de conferir integridade, confiabilidade e transparência às ações de mitigação e seus efeitos. Assim, garante-se a precisão e a conformidade dos procedimentos estabelecidos e fornece um feedback para melhorias futuras.

Tais procedimentos podem ser aplicados tanto no âmbito internacional, como no nacional, e conferem certa flexibilidade aos países no que diz respeito à sua implementação (WARTMANN et al., 2018). Segundo Singh, Finnegan e Levin (2016), quando utilizado no âmbito doméstico, o Sistema MRV permite que o entendimento sobre as fontes e os sumidouros de emissões, a elaboração de estratégias eficazes de mitigação, a avaliação dos impactos das políticas implementadas, o acompanhamento dos progressos para se atingir as metas estabelecidas, a divulgação pública das informações e o aumento da própria credibilidade com a promoção de boas práticas de governança.

No que diz respeito à utilização do sistema no âmbito internacional, como é o caso da Convenção, outros objetivos são alcançados. Singh, Finnegan e Levin (2016) pontuam que faz com que os países cumpram suas obrigações de apresentar relatórios internacionais, comparem seus compromissos nacionais de mitigação, acompanhem as tendências de emissões, tragam confiança para suas ações e seus dados e desbloqueiem novas fontes de financiamento por meio da demonstração dos impactos e das boas práticas de governança adotadas. Ademais, as entidades, ao estabelecer o funcionamento do sistema, conseguem empregar os princípios de relevância, integridade, consistência, transparência e precisão das informações relatadas.

Nesse sentido, Singh, Finnegan e Levin (2016) categorizam o Sistema MRV em três tipos:

- i. **MRV das emissões de gases de efeito estufa:** estima, relata e verifica as emissões de GEE em um determinado período. Pode ser conduzido tanto em escala nacional, como organizacional ou institucional;
- ii. **MRV das ações de mitigação:** avalia, anterior ou posteriormente, os efeitos das políticas e dos projetos de redução das emissões de GEE e de desenvolvimento sustentável, e monitora a sua implementação. Também envolve a avaliação do progresso em direção às metas de mitigação, fazendo estimativas sobre as mudanças nas emissões;
- iii. **MRV das ações de apoio:** monitora a provisão e o recebimento de fluxos financeiros, de conhecimento técnico e de capacitação, e avalia os resultados e os impactos dessas ações.

4.4. O Sistema de MRV na UNFCCC

Conforme explicado acima, os processos de MRV podem ser implementados diretamente por uma instituição internacional, como ocorre no caso da Convenção. Nesse sentido, consoante a Tabela 1 (abaixo), o Sistema Internacional de MRV, estruturado pela Convenção, envolve a medição de dados dos três tipos de MRV mencionados acima (emissões de GEE, ações de mitigação e de apoio), que são relatados por meio de diferentes documentos (Comunicações Nacionais Quadrienais, Relatórios Bienais, Relatórios Bienais de Atualização e Inventários Nacionais Anuais) e verificados de acordo com dois processos distintos (Avaliação Bienal Internacional e Revisão e Consulta Internacional Bienal e Análise).

TABELA 1: O SISTEMA INTERNACIONAL DE MRV (UNFCCC)

PROCESSO DE MRV	TIPO DE MRV	PARTES DA CONVENÇÃO	
		PAÍSES INCLUÍDOS NO ANEXO I	PAÍSES NÃO INCLUÍDOS NO ANEXO I
MEDIÇÃO	Todos	Coleta de dados (procedimentos técnicos)	
RELATÓRIO	Emissões de GEE	Comunicações Nacionais Quadrienais	
	Ações de Mitigação	Relatórios Bienais (BRs)	Relatórios Bienais de Atualização (BURs)
	Ações de Apoio		
VERIFICAÇÃO	Todos	Avaliação Bienal Internacional e Revisão (IAR)	Consulta Internacional Bienal e Análise (ICA)

Fonte: autora.

Para que o Sistema Internacional de MRV seja corretamente operacionalizado, devem ser seguidas diretrizes metodológicas e técnicas estabelecidas pela Convenção ao longo das COPs. O processo de medição pode ser aferido por atores nacionais e internacionais, e está relacionado à coleta de dados por meio da utilização de diversos tipos de recursos técnicos, requerendo um esforço de capacitação (humana, institucional, técnica e financeira).

Os processos de relatório e verificação, por sua vez, se mostram os mais relevantes do ponto de vista do estudo do conceito da transparência no Regime Internacional da Mudança Climática, porque envolvem a publicização das informações medidas pelas Partes e a posterior análise, por especialistas, de tais relatórios no âmbito da Convenção. Desse modo, a análise a seguir apenas englobará os elementos dos processos de relatório e verificação.

No que diz respeito à apresentação de relatórios, verifica-se que os documentos exigidos são: (i) as Comunicações Nacionais Quadrienais; (ii) os Relatórios Bienais; e (iii) os Relatórios

Bienais de Atualização. As informações sobre as emissões de GEE devem estar presentes nos três documentos citados acima, já os relatos sobre as ações de mitigação e as de apoio devem ser apresentados nos mesmos BRs e BURs. Além disso, o processo de verificação é o mesmo para os três tipos de MRV, dividindo-se em: (i) Avaliação Bienal Internacional e Revisão; e (ii) Consulta Internacional Bienal e Análise da Revisão Técnica.

As Comunicações Nacionais são as únicas que devem ser apresentadas igualmente por todas as Partes da Convenção. Os demais processos impõem diferenças nas obrigações para os países incluídos no Anexo I e os não incluídos. Os Relatórios Bienais e a Avaliação Bienal Internacional e Revisão fazem parte do rol de compromissos impostos aos países incluídos no Anexo I, enquanto os Relatórios Bienais de Atualização e a Consulta Internacional Bienal e Análise, ainda que em termos de conteúdo sejam bastante semelhantes aos primeiros, devem ser apresentados pelos países não incluídos no Anexo I.⁴⁰

Diante do exposto, faz-se necessária a análise dos principais elementos que compõem o Sistema Internacional de MRV, estabelecido pela Convenção.

De acordo com a Tabela 1 (acima), é possível observar que as **Comunicações Nacionais**, como parte do processo de relatório sobre a emissão de GEE, constituem uma obrigação de todas as Partes da Convenção, e devem ser submetidas à COP de quatro em quatro anos.⁴¹ Trata-se de um relatório mais completo, que deve conter as seguintes informações:⁴²

- i. As circunstâncias nacionais e os arranjos institucionais;

⁴⁰ As diferenças entre os conteúdos residem, basicamente, nas respectivas projeções dos requisitos para suas prestações de informações e nas informações sobre os avanços para se atingir as metas acordadas, um dos requisitos dos Relatórios Bienais (WARTMANN et al., 2018, p. 15).

⁴¹ Vide Decisão 9/CP.16, UNFCCC, que estabeleceu o período quadrienal para a apresentação das Comunicações Nacionais. Conforme explicado anteriormente, a Convenção dispõe, em seu Artigo 4, parágrafos 8, 9 e 10, que a COP pode solicitar à Secretaria que as informações contidas nas Comunicações Nacionais sejam compiladas e sintetizadas em relatórios para análise do Corpo Subsidiário de Implementação (SBI, sigla em inglês).

⁴² Disponível em **Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties**, UNFCCC, 2014, p. 18.

- ii. Os Inventários Nacionais de GEE;
- iii. As medidas tomadas ou pretendidas para se implementar a Convenção (como os programas de adaptação à mudança climática e as medidas de mitigação);
- iv. Outras informações consideradas relevantes para se atingir os objetivos da Convenção (como transferências de tecnologia; pesquisas e observações sistemáticas; educação, treinamento e conscientização pública; capacitação; construção de redes de informações);
- v. As limitações e necessidades financeiras, técnicas e de capacitação;
- vi. Informações técnicas adicionais, de apresentação opcional.

Os **Relatórios Bienais** devem ser apresentados pelas Partes Incluídas no Anexo I de dois em dois anos. Dentre as informações requeridas, devem submeter:⁴³

- i. O Inventário Nacional de GEE⁴⁴ e as informações sobre os arranjos nacionais para a realização do inventário;
- ii. A descrição da meta quantificada de redução das emissões;
- iii. As ações de mitigação empreendidas e seus efeitos;
- iv. As estimativas de redução e remoção das emissões;
- v. As projeções para os anos de 2020 e 2030;
- vi. As provisões de apoio financeiro, tecnológico e de capacitação para os países em desenvolvimento;
- vii. Os arranjos domésticos de MRV;
- viii. Informações adicionais relevantes para garantir o cumprimento dos objetivos da Convenção.

⁴³ Vide Decisão 2/CP.17, UNFCCC.

⁴⁴ Ressalta-se que o Inventário Nacional de GEE deve ser apresentado anualmente, e pode ser publicado tanto em um documento separado, onde será submetido a um processo próprio de Revisão Anual dos Inventários Nacionais, como em um apartado dos Relatórios Bienais.

Os BRs são analisados de acordo com o processo de **Avaliação Bienal Internacional e Revisão**, que busca promover uma comparação entre os esforços de todos os países desenvolvidos na implementação da Convenção, construir uma confiança para que cumpram suas metas quantificadas de limitação e redução das emissões em 2020 e permitir que discutam o resultado da revisão. O processo é conduzido pelo Corpo Subsidiário para Implementação da Convenção (SBI, sigla em inglês) e ocorre em duas etapas:⁴⁵

- i. **Revisão Técnica** dos relatórios nacionais: coordenada pela Secretaria da Convenção e conduzida por Grupos de Especialistas em Revisão (ERTs, sigla em inglês), que devem buscar promover uma avaliação técnica, completa e abrangente dos esforços da Parte na implementação da Convenção. O resultado da primeira etapa é a produção de um relatório da revisão;
- ii. **Avaliação Multilateral** dos objetivos para a economia: utiliza todas as informações fornecidas para promover um diálogo entre as Partes e a Convenção. Nesse sentido, as Partes passam por um processo de questionário e são submetidas à avaliação internacional do SBI. Assim, o resultado do processo de IAR é a produção de um relatório final, que engloba tanto o relatório da Revisão Técnica, como as gravações da Avaliação Multilateral entre as Partes.

Os **Relatórios Bienais de Atualização**, por sua vez, devem ser submetidos pelas Partes não incluídas no Anexo I a cada dois anos e trazem atualizações sobre os inventários de GEE, as ações de mitigação e seus efeitos e o suporte financeiro, técnico e de capacitação recebido.⁴⁶ Trata-se de uma atualização das Comunicações Nacionais, com a apresentação de informações

⁴⁵ Disponível em: <https://unfccc.int/IAR>. Acesso em: 07 de novembro de 2019.

⁴⁶ Os BURs devem ser enviados como um resumo da Comunicação Nacional, se coincidirem com o ano de sua apresentação. No entanto, caso não coincidam com a apresentação da Comunicação Nacional, devem ser enviados como um relatório de atualização independente.

sobre as medidas tomadas para implementar a Convenção.⁴⁷ Os BURs devem incluir um relato sobre as seguintes informações:⁴⁸

- i. As circunstâncias nacionais e os arranjos institucionais relevantes para a preparação das Comunicações Nacionais;
- ii. O Inventário Nacional das emissões antropogênicas de GEE não controlados pelo Protocolo de Montreal, incluindo um relatório do inventário nacional;
- iii. As ações de mitigação e seus efeitos, incluindo as metodologias e as suposições associadas;
- iv. As restrições a recursos financeiros, técnicos e de capacitação;
- v. O apoio recebido na preparação do BUR;
- vi. Informações adicionais sobre as estruturas domésticas de MRV e outras consideradas relevantes no que diz respeito à consecução dos objetivos da Convenção.

O processo de **Consulta Internacional Bienal e Análise** realiza a verificação dos BURs apresentados pelos países não incluídos no Anexo I, com o objetivo de apoiá-los para a melhoria de seus relatórios. O processo é conduzido pelo Corpo Subsidiário para Implementação da Convenção. É formado por duas etapas que buscam reforçar a transparência das ações de mitigação e seus efeitos:

- i. **Revisão Técnica** por um Grupo de Especialistas Técnicos (TTE, sigla em inglês):⁴⁹ consiste na análise, pelos especialistas, dos relatórios para conferir se as informações estão de acordo com as diretrizes dos BURs, se foram apresentadas de forma

⁴⁷ Ressalta-se que os países menos desenvolvidos e os pequenos países insulares possuem flexibilidade na apresentação de seus BURs, de forma que podem apresentá-los se assim o decidirem.

⁴⁸ Disponível em **Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties**, UNFCCC, 2014, p. 27.

⁴⁹ De acordo com a Decisão 20/CP.19, UNFCCC, o TTE será composto por pessoas nomeadas para a equipe de especialistas da Convenção, levando-se em consideração a expertise necessária para avaliar as informações trazidas em cada uma das áreas do BUR. Deve haver pelo menos um membro do CGE. As Partes podem nomear especialistas técnicos com qualificações relevantes para compor o quadro. Durante a seleção dos membros, a Secretaria será guiada pelo CGE, que avaliará a composição do TTE semestralmente. O TTE será liderado por dois especialistas: um de uma Parte incluída no Anexo I e outro de uma Parte não incluída no Anexo I.

- transparente e se a Parte possui necessidades de capacitação. A Parte poderá ser consultada durante o processo e, inclusive, fornecer informações adicionais. O resultado será a entrega de um relatório individualizado para cada BUR apresentado e analisado;
- ii. **Compartilhamento de Ideias Facilitador** (FSV, sigla em inglês) em um workshop conduzido pelo SBI: realiza-se uma reunião para as Partes discutirem seus BURs e trocarem experiências. Assim, o resultado do processo completo de ICA será um relatório resumindo a análise do TTE e a gravação das discussões das Partes no FSV.

O ICA deve ser conduzido de maneira não intrusiva e não punitiva e respeitar a soberania nacional. Dessa forma, não faz parte do processo a discussão sobre a escolha das políticas e medidas domésticas mais apropriadas para combater a mudança climática. A avaliação se concentra nas informações fornecidas sobre as políticas e medidas escolhidas.⁵⁰

Conforme é possível se observar da estrutura apresentada acima, o Sistema MRV contém elementos do conceito de transparência trazido por Chayes e Chayes (1995), em que se faz menção expressa à utilização de um método não intrusivo e não punitivo, afastando-se do modelo coercitivo de *compliance*. O processo de apresentação de relatórios, ao estabelecer diferentes documentos e prazos de acordo com as Partes, pode providenciar informações mais completas sobre as emissões de GEE, as ações de mitigação e as de apoio.

Ademais, para se evitar falhas e perda de confiança nos dados relatados, foram estabelecidas distintas formas de verificação, ocorrendo em duas etapas, que permitem não só uma verificação técnica mais aprofundada, como também possibilitam o diálogo entre os países para trocar experiências e aumentar a confiança mútua.

Ressalta-se, no entanto, que um problema que Chayes e Chayes (1995) já destacavam no monitoramento dos regimes ambientais, é a diferenciação entre as obrigações e os procedimentos que se aplicam aos países incluídos no Anexo I e os não incluídos. Parece haver

⁵⁰ Disponível em **Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties**, UNFCCC, 2014, p. 41.

uma maior tolerância com os países em desenvolvimento em relação ao não cumprimento ou cumprimento parcial dos compromissos adotados, além de serem submetidos a processos de MRV mais brandos e com menos quesitos a serem verificados.

5. O NOVO MECANISMO REFORÇADO DE TRANSPARÊNCIA

O Sistema MRV permitiu que as Partes da Convenção obtivessem experiência em realizar comunicações sobre as ações tomadas no âmbito climático. No entanto, com a adoção do Acordo de Paris, um novo “Mecanismo Reforçado de Transparência” será colocado em prática e substituirá a estrutura existente até o momento. O objetivo deste capítulo é descrever essa nova estrutura de transparência através das diretrizes adotadas pelas últimas COPs e explicar os principais elementos que a compõem.

5.1. O Mecanismo Reforçado de Transparência para Ação e Apoio

Conforme o panorama histórico trazido no capítulo anterior, a transparência era reconhecida, desde a adoção da Convenção, como um princípio que buscava garantir que as informações sobre as ações de combate à mudança climática fossem providenciadas de uma maneira compreensível para as demais Partes, aumentando-se a confiança mútua. Assim, passou a ser considerada um princípio de aplicação fundamental para o sucesso dos processos de apresentação de relatórios e de verificação dentro do Sistema MRV.⁵¹

Nesse sentido, com a adoção de um novo acordo internacional sobre o clima, a transparência passou a figurar como um de seus principais elementos, tendo como objetivo a

⁵¹ A menção ao uso da transparência nas Comunicações Nacionais das Partes da Convenção pode ser observada a partir da Decisão 9/CP. 2, UNFCCC, que trouxe as diretrizes para a elaboração dos relatórios das Partes Incluídas no Anexo I. Considerava-se que a transparência seria fundamental para o sucesso dos processos de comunicação e verificação das informações apresentadas (vide Parágrafo 7 do Anexo à Decisão 9/CP.2).

construção de uma confiança mútua e a promoção da efetiva implementação da Convenção. O Acordo de Paris estabelece o novo Mecanismo Reforçado de Transparência para Ação e Apoio⁵² em seu Artigo 13, criando uma estrutura de transparência dotada de flexibilidade e baseada na experiência coletiva.

A estrutura flexível a que se refere o Artigo 13 tem relação com uma importante mudança empreendida pelo Acordo no tratamento entre as Partes. Deixou-se de diferenciá-las entre dois grupos, conforme se realizava no Sistema MRV, em que existiam obrigações distintas para os Países incluídos no Anexo I e os não incluídos, e passou-se a aplicar as mesmas disposições para os países desenvolvidos e os em desenvolvimento.

Nesse sentido, a flexibilidade leva em consideração as diferentes capacidades das Partes, devendo ser aplicada também aos países em desenvolvimento e aos pequenos países insulares, cuja implementação deve se dar de maneira facilitadora, não intrusiva e não punitiva, respeitando-se a soberania nacional.⁵³

A nova estrutura reforçada de transparência se baseia nos arranjos de transparência já existentes sob a Convenção. Dessa forma, os elementos existentes no Sistema MRV, quais sejam, as Comunicações Nacionais, os Relatórios Bienais, os Relatórios Bienais de Atualização e os processos de Avaliação e Revisão Internacional e de Consulta e Análise Internacional, deverão fazer parte da experiência e serem aproveitados para o desenvolvimento das modalidades, dos procedimentos e das diretrizes do Mecanismo Reforçado de Transparência.⁵⁴

O Acordo aponta que o propósito da estrutura de transparência é propiciar uma compreensão clara das ações empreendidas contra a mudança climática à luz do objetivo estabelecido na Convenção, incluindo maior clareza e acompanhamento do progresso obtido

⁵² Tradução livre do termo “*Enhanced Transparency Framework for Action and Support*”, conforme disposto no Parágrafo 1, do Artigo 13, do Acordo de Paris.

⁵³ Vide Parágrafos 1, 2 e 3, do Artigo 13, do Acordo de Paris.

⁵⁴ Vide Parágrafo 4, do Artigo 13, do Acordo de Paris.

no alcance das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, sigla em inglês)⁵⁵ e nas ações de adaptação realizadas pelas Partes.⁵⁶ Além disso, deve proporcionar um panorama geral do apoio financeiro recebido ou prestado, a fim de subsidiar a Avaliação Global do Acordo.⁵⁷

Nesse sentido, o Artigo 13 determina que as Partes deverão fornecer periodicamente as seguintes informações:

“Artigo 13

(...)

7. Cada Parte deve fornecer periodicamente as seguintes informações:

(a) Um relatório do inventário nacional de emissões antropogênicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa, preparado com base em metodologias para boas práticas aceitas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima e acordadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo; e

(b) Informações necessárias para acompanhar o progresso alcançado na implementação e consecução de sua contribuição nacionalmente determinada nos termos do Artigo 4º.

8. Cada Parte deverá também fornecer informações relacionadas aos impactos e à adaptação à mudança do clima, nos termos do Artigo 7º, conforme o caso.

9. As Partes países desenvolvidos devem fornecer, e outras Partes que prestam apoio deverão fornecer, informações sobre o apoio prestado em matéria de financiamento, transferência de tecnologia e capacitação às Partes países em desenvolvimento nos termos dos Artigos 9º, 10 e 11.

10. As Partes países em desenvolvimento deverão fornecer informações sobre o apoio do qual necessitam e que tenham recebido em matéria de financiamento, transferência de tecnologia e capacitação nos termos dos Artigos 9º, 10 e 11.” (grifei)

⁵⁵ As Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, sigla em inglês), conforme explicado no capítulo anterior, passaram a substituir as Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (iNDCs, sigla em inglês). Estão previstas no Artigo 3, do Acordo de Paris. Para que elas sejam uma resposta global às mudanças climáticas, as Partes devem se comprometer e comunicar seus esforços ambiciosos, conforme definidos nos Artigos 4, 7, 9, 10, 11 e 13, visando alcançar os objetivos estabelecidos pelo Acordo de Paris no Artigo 2. As NDCs devem representar uma progressão ao longo do tempo e os países em desenvolvimento devem ser apoiados para que se alcance a implementação efetiva do Acordo.

⁵⁶ Vide Parágrafos 5 e 6, do Artigo 13, do Acordo de Paris.

⁵⁷ Tradução livre do termo “*Global Stocktake*”, previsto no Artigo 14, do Acordo de Paris, que dispõe sobre a realização de uma avaliação periódica da implementação das disposições do Acordo para determinar o progresso coletivo alcançado.

As informações prestadas deverão ser submetidas a um exame técnico de especialistas, cujas diretrizes foram estabelecidas pela Decisão 1, da COP-21. Na Revisão Técnica deverão ser considerados o apoio prestado pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento; a implementação e a consecução das Contribuições Nacionalmente Determinadas; as áreas sujeitas a aperfeiçoamento; a coerência das informações com as modalidades, os procedimentos e as diretrizes do Mecanismo Reforçado de Transparência; além de observar as respectivas capacidades e circunstâncias nacionais dos países em desenvolvimento. Institui-se, ademais, um processo de Análise Facilitadora e Multilateral sobre o Progresso alcançado nos esforços empreendidos em relação ao apoio financeiro aos países em desenvolvimento e na consecução das Contribuições Nacionalmente Determinadas.⁵⁸

Em conjunto com a adoção do Acordo de Paris, as Partes deliberaram sobre uma série de questões que seriam fundamentais para que as disposições do novo Acordo se tornassem efetivas. Nesse sentido, a Decisão 1, da COP-21, reuniu algumas diretrizes relacionadas ao Mecanismo Reforçado de Transparência.⁵⁹

Destaca-se a criação da Iniciativa de Capacitação para a Transparência⁶⁰, como forma de trazer capacitação institucional e técnica para que os países em desenvolvimento conseguissem cumprir os requisitos de transparência impostos pelo Acordo. Decidiu-se que a Iniciativa receberia o apoio do Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF, sigla em inglês)⁶¹ para o seu estabelecimento e operacionalização, tendo os trabalhos sido iniciados em 2016.

⁵⁸ Vide Parágrafos 11 e 12, do Artigo 13, do Acordo de Paris.

⁵⁹ Vide Decisão 1/CP. 21, UNFCCC.

⁶⁰ Tradução livre do termo “*Capacity-building Initiative for Transparency*”, conforme disposto na Decisão 1/CP. 21, UNFCCC.

⁶¹ O Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF, sigla em inglês) foi estabelecido em 1992, durante a Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro, com o objetivo de ajudar na resolução dos problemas ambientais do planeta por meio do financiamento de projetos para ajudar países em desenvolvimento e países com a economia em transição a alcançarem os objetivos estabelecidos por acordos internacionais sobre o meio ambiente. O GEF fornece apoio a agências governamentais, organizações da sociedade civil, empresas do setor privado, instituições de pesquisa, e outros parceiros para implementar projetos e programas nos países beneficiários. Disponível em: <https://www.thegef.org/>. Acesso em: 01 de dezembro de 2019.

Em relação à frequência na submissão das informações exigidas pelos Parágrafos 7 a 10, do Artigo 13, do Acordo de Paris, acordou-se que todas as Partes deveriam apresentá-las em um período não superior a dois anos, com exceção dos países menos desenvolvidos e dos pequenos países insulares, que poderiam fornecer suas informações quando o desejassem.

As Partes também trouxeram algumas diretrizes acerca da flexibilização na implementação das provisões do Mecanismo Reforçado de Transparência. Os países em desenvolvimento teriam flexibilidade em relação ao escopo, à frequência e ao nível de detalhes de seus relatórios, além disso, poderiam ser fornecidas revisões opcionais, que seriam refletidas no desenvolvimento das modalidades, procedimentos e diretrizes estabelecidas pelo Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre o Acordo de Paris.

No que se refere ao Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre o Acordo de Paris, decidiu-se que trabalhariam em recomendações de modalidades, procedimentos e diretrizes do Mecanismo Reforçado de Transparência a serem apresentadas à Conferência das Partes para sua consideração e adoção até 2018, onde seria adotado o Livro de Regras sobre o Acordo de Paris. Nesse sentido, o Grupo deveria levar em consideração a experiência e os processos já existentes sob a Convenção.⁶²

⁶² Vide Parágrafos 91 a 96, da Decisão 1/CP. 21, UNFCCC. Para fazer as recomendações, o Grupo deve levar em consideração a importância de melhorar os relatórios e a transparência ao longo do tempo; bem como as necessidades de fornecer flexibilidade aos países em desenvolvimento à luz de suas capacidades; de promover transparência, precisão, integridade, consistência e comparabilidade; de evitar duplicação, bem como encargos indevidos para as Partes e a Secretaria; de garantir que as Partes mantenham pelo menos a frequência e a qualidade dos relatórios de acordo com suas respectivas obrigações sob a Convenção; de evitar a dupla contagem; e de garantir a integridade ambiental. Para desenvolver as modalidades, os procedimentos e as diretrizes, devem considerar, ademais, os tipos de flexibilidade disponíveis para os países em desenvolvimento de acordo com suas capacidades; a consistência entre a metodologia utilizada nas Comunicações Nacionalmente Determinadas e a utilizada para relatar os progressos alcançados nas respectivas NDCs; que as Partes relatem informações sobre ações e planejamento de adaptação, incluindo, se for o caso, seus planos nacionais de adaptação, com vistas a trocar coletivamente informações e compartilhar as lições aprendidas; o suporte fornecido para as ações de mitigação e adaptação; as informações contidas nas avaliações bienais e nos outros relatórios do Comitê Permanente de Finanças e de outros órgãos relevantes da Convenção; e as informações sobre o impacto social e econômico das medidas de resposta à mudança climática.

Ademais, as Partes decidiram que as modalidades, os procedimentos e as diretrizes do Mecanismo Reforçado de Transparência se baseariam e, eventualmente, substituiriam o Sistema de Medição, Comunicação e Verificação estabelecido pelas Decisões 1, da COP-16, e 2, da COP-17, imediatamente após a apresentação dos últimos Relatórios Bienais e dos Relatórios Bienais de Atualização exigidos sob a égide do Sistema MRV.⁶³

5.2. O Livro de Regras do Acordo de Paris

Conforme as recomendações apresentadas pelo Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre o Acordo de Paris, na COP-24, em 2018, que marcou a primeira sessão da Reunião das Partes do Acordo de Paris (CMA, sigla em inglês), foi lançado o Livro de Regras do Acordo de Paris, em Katowice, na Polônia. As Partes decidiram as modalidades, os procedimentos e as diretrizes que serão colocadas em prática por meio do Mecanismo Reforçado de Transparência.⁶⁴

Decidiu-se, durante a COP-24, que os primeiros Relatórios Bienais de Transparência e os Inventários Nacionais deverão ser submetidos por todas as Partes até 31 dezembro de 2024, com exceção dos países menos desenvolvidos e dos pequenos países insulares. Além disso, foram reiterados os propósitos do novo Mecanismo Reforçado de Transparência de promover um entendimento claro acerca das ações de combate à mudança climática à luz da Convenção.

Foram apresentados alguns princípios levados em consideração durante as deliberações sobre as modalidades, os procedimentos e as diretrizes acerca da transparência, quais sejam:

- i. A construção e o reforço dos arranjos de transparência sob a Convenção, levando-se em consideração as circunstâncias especiais dos países menos desenvolvidos e dos pequenos países insulares, bem como a implementação da estrutura de transparência de

⁶³ Vide Parágrafo 98, da Decisão 1/CP. 21, UNFCCC.

⁶⁴ Vide Decisão 18/CP. 24, UNFCCC.

- uma maneira facilitadora, não intrusiva e não punitiva, respeitando a soberania nacional e evitando sobrecarregar indevidamente as Partes;
- ii. A facilitação dos relatórios aprimorados de transparência ao longo do tempo;
 - iii. A necessidade de se fornecer flexibilidade aos países em desenvolvimento à luz de suas capacidades;
 - iv. A promoção de transparência, precisão, integridade, consistência e comparabilidade;
 - v. A necessidade de se evitar a duplicação dos trabalhos, bem como de gerar encargos indevidos às Partes e à Secretaria;
 - vi. A garantia de que as Partes mantenham pelo menos a frequência e a qualidade dos relatórios de acordo com suas respectivas obrigações sob a Convenção;
 - vii. A garantia de que a dupla contagem será evitada;
 - viii. A garantia de integridade ambiental.

Nesse sentido, em relação à flexibilidade dada aos países em desenvolvimento de acordo com suas capacidades, destacou-se que a aplicação deve ser autodeterminada. Assim, o país deve indicar claramente a provisão na qual a flexibilidade se aplica e esclarecer quais são as restrições em sua capacidade.⁶⁵

Para facilitar as melhorias nos relatórios de transparência ao longo do tempo, as Partes devem, na medida do possível, incluir em seus Relatórios Bienais de Transparência informações sobre as áreas a serem aprimoradas, identificadas tanto pela Parte, como pela Revisão Técnica; sobre como está abordando ou pretende abordar a questão; e sobre a identificação de necessidades de apoio à capacitação no desenvolvimento de relatórios. Os países em desenvolvimento devem apontar, ademais, as melhorias alcançadas nas áreas relacionadas às disposições de flexibilidade utilizadas.⁶⁶

⁶⁵ A determinação de aplicar a flexibilidade ou o juízo acerca da capacidade da Partes para implementar a disposição não serão revisados pelos especialistas técnicos durante a etapa de verificação dos relatórios.

⁶⁶ Ressalta-se que os planos e as prioridades domésticas relacionadas à melhoria dos relatórios tampouco serão objeto da Revisão Técnica.

Diante do exposto, é possível observar, conforme a Tabela 2 (abaixo), o desenho do novo Mecanismo Reforçado de Transparência, que se baseia e mantém algumas características do anterior Sistema MRV.

TABELA 2: O MECANISMO REFORÇADO DE TRANSPARÊNCIA

PROCESSO DE MRV	TIPO DE MRV	PARTES DA CONVENÇÃO	
		PAÍSES DESENVOLVIDOS	PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO
MEDIÇÃO	Todos	Coleta de dados (procedimentos técnicos)	
RELATÓRIO	Emissões de GEE	Comunicações Nacionais Quadrienais	
	Ações de Mitigação	Relatórios Bienais de Transparência (BTRs)	
	Ações de Adaptação		
	Ações de Apoio		
VERIFICAÇÃO	Todos	Revisão Técnica Bienal Análise Bienal Facilitadora e Multilateral sobre o Progresso	

Fonte: autora.

A estrutura se baseia nas três etapas do Sistema MRV, de forma que, assim como na análise do sistema anterior, não será discutida a etapa de medição, uma vez que envolve a coleta de dados por meio de procedimentos técnicos. As modificações mais relevantes do ponto de vista da transparência são realizadas nos processos de relatório e de verificação.

No processo de apresentação de relatórios, houve uma mudança em relação aos tipos de MRV. O Acordo de Paris se refere a um Mecanismo Reforçado de Transparência para Ação e Apoio que passou a envolver as ações de adaptação à mudança climática. Assim, as Partes devem relatar informações acerca das emissões de GEE, das ações de mitigação, das ações de adaptação e das ações de apoio.

No que diz respeito à apresentação de informações sobre as emissões de GEE, as Partes continuam tendo como obrigação a submissão das **Comunicações Nacionais** de quatro em quatro anos, sem ter havido modificações relevantes em seu escopo.

Os **Relatórios Bienais de Transparência** (BTRs, sigla em inglês) passaram a ser uma obrigação tanto para os países desenvolvidos, quanto para os em desenvolvimento. Nesse sentido, foram adotados para substituir os Relatórios Bienais e os Relatórios Bienais de Atualização, reunindo as informações sobre os quatro tipos de MRV (emissões de GEE, ações de mitigação, de adaptação e de apoio). Assim, devem conter o seguinte:

- i. Um Inventário Nacional das emissões de gases de efeito estufa⁶⁷;
- ii. Informações necessárias para se acompanhar o progresso e a implementação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (incluindo-se as circunstâncias nacionais e os arranjos institucionais; uma descrição atualizada das NDCs e dos progressos em sua implementação; as políticas, medidas, ações e planos de mitigação; um sumário e as projeções das emissões e das remoções dos GEE);
- iii. Informações sobre os impactos das mudanças climáticas e as medidas de adaptação adotadas (indicação das circunstâncias nacionais, dos arranjos institucionais e das estruturas legais; dos impactos, riscos e vulnerabilidades; das prioridades e das barreiras à adaptação; das estratégias, políticas, planos, resultados e ações para integrar a adaptação às políticas nacionais; dos progressos e da avaliação das ações de adaptação;

⁶⁷ Os Inventários Nacionais de GEE, elaborados de acordo com as diretrizes técnicas estabelecidas pelo IPCC, devem ser apresentados anualmente, podendo ser um documento separado, que será analisado no processo de Revisão Anual Simplificada de Inventários Nacionais, ou como parte dos Relatórios Bienais de Transparência.

- das ações de prevenção e minimização das perdas e danos relacionadas aos impactos da mudança climática; da cooperação, boas práticas, experiências e lições aprendidas);
- iv. Informações sobre o apoio financeiro, tecnológico e de capacitação providenciado aos países em desenvolvimento (no caso dos BTRs enviados pelos países desenvolvidos);
 - v. Informações sobre o apoio financeiro, tecnológico e de capacitação recebido dos países desenvolvidos (no caso dos BTRs enviados pelos países em desenvolvimento).

As informações apresentadas nos BTRs serão submetidas a um processo de verificação que se compõe de duas etapas: (i) Revisão Técnica Bienal; e (ii) Análise Bienal Facilitadora e Multilateral sobre o Progresso.

O escopo da **Revisão Técnica** engloba os seguintes aspectos:

- i. Revisão da consistência da informação submetida pela Parte, levando-se em consideração sua flexibilidade;
- ii. Consideração da implementação e do atingimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas;
- iii. Identificação das áreas de melhoria para a Parte;
- iv. Assistência na identificação das necessidades de capacitação para os países em desenvolvimento que a necessitarem, de acordo com suas capacidades.

A Revisão Técnica deverá ser implementada de maneira facilitadora, não intrusiva, não-punitiva, respeitando a soberania nacional e sem sobrecarregar as Partes de maneira indevida. Não poderá fazer julgamentos políticos, tampouco analisar a adequação da NDC, das ações domésticas, do apoio fornecido ou revisar a utilização da flexibilidade por um país em desenvolvimento, fazendo um juízo sobre a possibilidade que o país teria para implementar determinada disposição do Acordo sem fazer uso da flexibilidade.

O Livro de Regras do Acordo de Paris dispõe sobre quatro formatos distintos para a Revisão Técnica:

- i. **Revisão Centralizada:** realizada em um único local, onde um grupo de especialistas pode revisar várias Partes;
- ii. **Revisão Interna:** realizada diretamente no país por um grupo de especialistas, deve ser previamente agendada e consentida⁶⁸;
- iii. **Revisão de Mesa:** quando os membros de uma equipe de revisão realizam a revisão remota de seus respectivos países;
- iv. **Revisão Simplificada dos Inventários Nacionais:** avaliação anual realizada pela Secretaria da Convenção acerca da integridade e da consistência do inventário em relação às modalidades, procedimentos e diretrizes requeridas. Os resultados dessa revisão inicial serão avaliados posteriormente na Revisão Técnica.

Quando o BTR não estiver sujeito a uma Revisão Interna ou Simplificada, deve ser submetido a uma Revisão Centralizada ou de Mesa. Os pequenos países insulares e os menos desenvolvidos poderão escolher participar do mesmo processo de Revisão Centralizada como um grupo. Os países em desenvolvimento que necessitarem de flexibilidade, de acordo com suas capacidades, também poderão optar pela Revisão Centralizada, mas são encorajados a se submeterem a uma Revisão Interna.

Uma Parte deve ser submetida a uma Revisão Interna nas seguintes situações: (i) após a apresentação de seu primeiro Relatório Bienal de Transparência; (ii) em pelo menos dois BTRs em um período de dez anos, dos quais um deve conter informações sobre as conquistas alcançadas em suas NDCs; (iii) nos casos em que a Revisão Técnica do BTR anterior tenha recomendado uma Revisão Interna do BTR subsequente; e (iv) a pedido da Parte durante o processo de Revisão Técnica.

A Revisão de Mesa deve ocorrer uma vez a cada cinco anos, somente nos casos em que se tratar de um BTR enviado após a comunicação ou atualização da NDC, ou de um BTR que contenha informações sobre avanços na implementação da NDC. Ademais, quando o Inventário

⁶⁸ O processo de Revisão Interna deve ser acordado com um mínimo de quatorze semanas e o seu relatório final não deve exceder o prazo de doze meses para ser finalizado.

Nacional for apresentado no mesmo ano que o BTR, não estará sujeito a uma Revisão Simplificada, mas sim à Revisão Técnica, que levará em consideração a Revisão Simplificada realizada no ano anterior.

O resultado do processo de Revisão Técnica será um relatório contendo recomendações, encorajamentos e comentários da Parte acerca dos BTRs submetidos, que será publicado no *website* da Convenção. Caso a Parte sinalize para a equipe de especialistas que alguma informação é confidencial, todos os membros do Grupo de Especialistas em Revisão Técnica⁶⁹ deverão respeitar a confidencialidade.

Em relação à escolha do Grupo de Especialistas em Revisão Técnica, o procedimento é similar ao já utilizado pelo Sistema MRV, durante o IAR e o ICA. Os especialistas devem ser nomeados pelas próprias Partes e, quando apropriado, por organizações intergovernamentais para compor a lista de especialistas da Convenção. O trabalho dos grupos será supervisionado por revisores principais, que devem garantir a qualidade, a objetividade, a continuidade e a consistência das Revisões Técnicas.

A segunda etapa de verificação é a denominada **Análise Bienal Facilitadora e Multilateral sobre o Progresso**. Nela, serão discutidas as informações trazidas nos BTRs, no relatório da Revisão Técnica e questões adicionais relevantes para a realização de uma consideração multilateral sobre o progresso. Compõe-se de duas fases (i) realização de perguntas e respostas; e (ii) sessão de trabalho em grupo.

Na primeira fase, qualquer Parte poderá fazer perguntas para a Parte em análise por meio de uma plataforma online nos três meses antecedentes à realização da sessão de trabalho em grupo. As perguntas deverão ser respondidas até um mês antes da sessão de trabalho em grupo. A Secretaria deverá compilar todas as informações e publicá-las no *website* da Convenção. Na segunda fase, que ocorrerá durante a sessão do SBI, a Parte fará uma apresentação e haverá um

⁶⁹ Tradução livre do termo “*Technical Expert Review Team*”, utilizado pelo Livro de Regras do Acordo de Paris.

painel de discussões. O resultado será uma gravação de todas as fases, que também será publicada no *website* da Convenção.

O Mecanismo Reforçado de Transparência, tendo se baseado na experiência providenciada pelo Sistema MRV também possui elementos do conceito de transparência descrito por Chayes e Chayes (1995), uma vez que faz uso de um método não intrusivo e não punitivo, que busca preservar a soberania nacional.

Destaca-se a tentativa de se corrigir o problema de diferenciação dos países apontado no capítulo anterior. Os processos deixaram de ser distintos para os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, que agora devem entregar os mesmos relatórios e se submeter ao mesmo processo de verificação das informações, o que parece ter conferido maior clarificação e simplificação aos requisitos.

Ressalta-se, ademais, que o processo de Revisão Técnica, buscando aumentar a confiança nos dados relatados, se tornou mais robusto, tendo estabelecido distintas formas de revisão de acordo com as circunstâncias e com o período, incluindo-se revisões internas nos países, que podem trazer maior credibilidade ao resultado do processo de verificação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência é um mecanismo muito debatido na literatura de *soft law*, visto que parte da premissa de que a pressão pública seria tão efetiva para mudar comportamentos quanto uma obrigação vinculante (BODANSKY, 2016). Trata-se de uma regra que, quando corretamente implementada, pode aumentar a confiança mútua das Partes em um acordo internacional e, conseqüentemente, facilitar a cooperação, visto que combate a assimetria de informações.

O presente trabalho tratou da evolução do conceito de transparência no Regime Internacional da Mudança Climática, em que foram descritos o Sistema MRV até então vigente

e o novo Mecanismo Reforçado de Transparência que o substituirá. Conforme foi observado, as duas estruturas possuem uma base semelhante e envolvem três etapas (medição, relatório e verificação).⁷⁰ No entanto, algumas mudanças relevantes foram adotadas pelo Acordo de Paris, conforme se pode comparar na Tabela 3 (abaixo).

TABELA 3: TRANSIÇÃO ENTRE OS SISTEMAS

PROCESSO	SISTEMA MRV		MECANISMO REFORÇADO DE TRANSPARÊNCIA	
	CONVENÇÃO QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A MUDANÇA CLIMÁTICA		ACORDO DE PARIS	
	Países incluídos no Anexo I	Países não incluídos no Anexo I	Países Desenvolvidos	Países em Desenvolvimento
RELATÓRIO	Comunicações Nacionais Quadrienais		Comunicações Nacionais Quadrienais	
	Relatórios Bienais (BRs)	Relatórios Bienais de Atualização (BURs)	<u>Relatórios Bienais de Transparência (BTRs)</u>	
VERIFICAÇÃO	Avaliação Bienal Internacional e Revisão (IAR): Revisão Técnica + Avaliação Multilateral	Consulta Internacional Bienal e Análise (ICA): Revisão Técnica + Compartilhamento de Ideias Facilitador (FSV)	<u>Revisão Técnica Bienal</u> + <u>Análise Bienal Facilitadora e Multilateral sobre o Progresso</u>	

Fonte: adaptação da autora de Dagnet et al. (2019, p.8).

⁷⁰ Por não ter sido tratada nos capítulos anteriores, a etapa de medição foi suprimida da Tabela 3.

Destaca-se, em primeiro lugar, a modificação no tratamento dado às Partes. Não mais se dividem entre as Partes incluídas no Anexo I e as não incluídas. As obrigações passaram a ser as mesmas tanto para os países desenvolvidos, quanto para os em desenvolvimento. A diferenciação entre eles persiste apenas na possibilidade de flexibilização que o Acordo de Paris deu aos países em desenvolvimento, que devem cumprir as obrigações levando em consideração as suas diferentes capacidades.⁷¹

Bodansky (2016) aponta que a diferenciação foi uma questão sensível debatida nas negociações prévias ao Acordo de Paris. Tradicionalmente, os países em desenvolvimento apresentavam uma forte resistência a cumprir requisitos mais rígidos de relatório e verificação e os países desenvolvidos pressionavam para que um único sistema fosse aplicado a todas as Partes. Com a modificação dessa disposição, a diferenciação foi excluída do desenho do Mecanismo Reforçado de Transparência, sendo refletida de forma suavizada na possibilidade de flexibilização e na Iniciativa de Capacitação para a Transparência.

O segundo ponto a ser evidenciado é a unificação e a simplificação dos processos que envolvem a transparência. Observa-se, na Tabela 3, que os Relatórios Bienais (BRs) e os Relatórios Bienais de Atualização (BURs) foram unificados nos chamados Relatórios Bienais de Transparência (BTRs). Conforme explicado no capítulo anterior, os BTRs passaram a reunir informações sobre as emissões de GEE, as ações de mitigação, de adaptação e de apoio, em requisitos mais simplificados.⁷²

A simplificação e a clarificação dos procedimentos estão de acordo com o conceito de transparência defendido por Chayes e Chayes (1995), visto que diminuem os problemas que podem surgir decorrentes da ambiguidade e da interpretação das normas e facilitam a

⁷¹ Ressalta-se que não houve mudanças nas obrigações relativas aos países menos desenvolvidos e aos pequenos países insulares, que, pela falta de recursos, continuarão podendo apresentar suas informações e passar pelos processos de verificação de acordo com a própria discricionariedade.

⁷² A única diferenciação que permanece diz respeito às ações de apoio financeiro, tecnológico e de capacitação, em que os países desenvolvidos devem relatar o apoio providenciado, enquanto os países em desenvolvimento devem informar o apoio recebido.

participação das Partes no processo por não conter tantos requisitos burocráticos. Além disso, a Iniciativa de Capacitação para a Transparência, estabelecida para dar assistência aos países em desenvolvimento, tem um papel muito relevante para que sejam evitadas falhas nos relatórios e se tenha uma dimensão das limitações financeiras e científicas dos países apoiados.

Em terceiro lugar, aponta-se o processo de verificação dos relatórios. No Sistema MRV, existia a Avaliação Bienal Internacional e Revisão (IAR) para verificar os Relatórios Bienais (BRs) apresentados pelos países incluídos no Anexo I, e a Consulta Internacional Bienal e Análise (ICA) para verificar Relatórios os Bienais de Atualização (BURs) dos países não incluídos no Anexo I. Ainda que os dois processos se baseassem em uma primeira etapa de avaliação técnica e em uma segunda parte de debates, o ICA era um processo menos rigoroso, onde apenas se realizava uma análise dos relatórios, mas não uma revisão mais aprofundada, como era o caso do IAR.

Com o Acordo de Paris, o Mecanismo Reforçado de Transparência adotou o mesmo processo de verificação para os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, que também se desenvolve em duas etapas: a Revisão Técnica Bienal e a Análise Bienal Facilitadora e Multilateral sobre o Progresso. Conforme explicado no capítulo anterior, a Revisão Técnica poderá ser de quatro tipos distintos (Revisão Centralizada, Revisão Interna, Revisão de Mesa e Revisão Simplificada dos Inventários Nacionais⁷³), envolvendo inclusive revisões *in loco* por especialistas nos países. Como os processos de revisão serão os mesmos para todas as Partes, ainda há a previsão de assistência de capacitação aos países em desenvolvimento para que consigam cumprir com suas obrigações.

⁷³ Em relação aos Inventários Nacionais de GEE, conforme ressaltado nos capítulos anteriores, antes eram uma obrigação anual apenas para os países desenvolvidos, que podiam apresentá-los como um documento separado aos seus BRs, onde havia um processo de Revisão Anual dos Inventários Nacionais, ou como parte dos seus BRs, sendo verificados por meio do IAR. Com o Acordo de Paris, os Inventários Nacionais de GEE também devem ser apresentados anualmente, podendo ser um documento separado, que será analisado no processo de Revisão Anual Simplificada de Inventários Nacionais, ou como parte dos Relatórios Bienais de Transparência, quando serão submetidos ao crivo da Revisão Técnica.

Sendo a verificação uma das etapas mais relevantes para o funcionamento da transparência, visto que realiza a checagem dos dados reportados e garante que as ações empreendidas estejam em conformidade com as normas da Convenção, a unificação e o fortalecimento do processo se mostram uma tentativa de resolver os problemas apontados por Chayes e Chayes (1995) no monitoramento de regimes ambientais.

Os processos se tornaram mais robustos com os diferentes tipos de Revisão Técnica previstos, de forma que as análises não deverão se limitar a verificações cruzadas de relatórios e a compilações de dados pela Secretaria da Convenção. Ademais, destaca-se o crescimento no uso da tecnologia para publicar as informações relatadas. O Acordo de Paris prevê que os resultados do processo de verificação estarão disponíveis no *website* da Convenção, facilitando a difusão das informações não só para as demais Partes, mas para a sociedade civil em geral.

No entanto, uma questão sensível que emerge é a resistência política e as diferenças de objetivos entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Ainda não se sabe como funcionarão na prática as Revisões Internas nos países. Embora o Acordo mencione que a prática deverá ser implementada de maneira facilitadora, não intrusiva, não-punitiva, respeitando a soberania nacional e sem sobrecarregar as Partes de maneira indevida, trata-se de uma postura mais arrojada para buscar a implementação da Convenção, que pode sofrer fortes resistências no momento de sua aplicação.

De maneira geral, observa-se que a estrutura foi reforçada, para ser aplicada uniformemente a todos os países, com os mesmos requisitos e prazos. O novo desenho do mecanismo pode auxiliar para que todos cumpram com suas obrigações de transparência, visto que, ao fazer parte de um grupo maior de países, em que todas as Partes estarão cumprindo as obrigações, os países que eventualmente seriam descumpridores podem se sentir mais pressionados publicamente a acompanhar os avanços do grupo sem cometer desvios. Consequentemente, há uma possibilidade de se obter mais progressos na implementação dos objetivos da Convenção e do Acordo de Paris.

Diante do exposto, remontando-se às hipóteses trazidas no início do trabalho, pode-se considerar a transparência como um mecanismo independente, visto que possui uma estrutura que permite seu funcionamento efetivo sem necessitar de outros elementos para ser colocada em prática. No entanto, a transparência também pode ser considerada um mecanismo inicial para se atingir outras obrigações mais arrojadas, como o funcionamento de um regime de *compliance* efetivo.

Nesse sentido, pode-se chegar à conclusão de que são hipóteses complementares. A transparência pode ser considerada tanto um elemento essencial, quanto secundário para o cumprimento das obrigações contidas no Acordo de Paris. Trata-se de um mecanismo inicial inserido em um regime de *compliance* internacional, que serve de ponto de partida para a adoção de outras estruturas mais robustas de acordo com o aumento das ambições do Acordo, mas cujo funcionamento e efetividade também são independentes de outros elementos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro Lisboa: Edições 70, 1977.

BODANSKY, Daniel. **The Paris Climate Change Agreement: A New Hope?**. American Journal of International Law, Vol. 110, 2016, pp. 288-319.

CASANOVAS, Oriol; RODRIGO, Ángel. **Compendio de Derecho Internacional Público**. 7ª edição. Madrid: Editora Tecnos, 2018.

CARVALHO, J. L. F.; VERGARA, S. C. **A fenomenologia e a pesquisa dos espaços de serviços**. Revista de Administração de Empresas – RAE, v. 42, n. 3, jul./set. 2002.

CHAYES, Abram; CHAYES, Antonia Handler. **The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1995.

DAGNET, Yamide; COGSWELL, Nathan; BIRD, Neil; BOUYÉ, Mathilde; ROCHA, Marcelo. **Building Capacity for the Paris Agreement's Enhanced Transparency Framework: What Can We Learn From Countries' Experiences and UNFCCC Processes?**. Washington, DC: Project for Advancing Climate Transparency (PACT), World Resources Institute (WRI), Working paper, 2019.

DOWNS, George; ROCKE, David; BARSOOM, Peter. **Is the Good News about Compliance Good News about Cooperation?**. The MIT Press, Vol. 50, No. 3, 1996, pp. 379-406.

KOH, Harold. **Why do Nations Obey International Law?**. Yale Law School Legal Scholarship Repository, 1997.

MORSE, J.M. **Designing funded qualitative research**. Denzin, N.K. and Lincoln, Y.S., Eds., Handbook of Qualitative Inquiry, Sage Publications Ltd., Thousand Oaks, 1994, pp. 220-235.

RACHED, Danielle Hanna. **The International Law of Climate Change and Accountability**. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Direito, Universidade de Edimburgo, Edimburgo, 2013.

RAJAMANI, Lavanya. **The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations**. Oxford Journal of Environmental Law, Vol. 28, 2016, pp. 337-358.

SINGH, Neelam; FINNEGAN, Jared; LEVIN, Kelly. **MRV 101: Understanding Measurement, Reporting, and Verification of Climate Change Mitigation**. Washington, DC: World Resources Institute (WRI), Working Paper, 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

WARTMANN, Sina, SALAS, Raúl, BLANK, Daniel, Ricardo Energy & Environment, GIZ. **Deciphering MRV, accounting and transparency for the post-Paris era**. Deutsche Gesellschaft für, 2018.

Documentos Institucionais

ONU (1992). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (4 de junho de 1992). Disponível em: <http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_E.PDF>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

ONU (2019). Relatório “Unidos na Ciência”: relatório sintético com as informações mais recentes sobre ciências climáticas, convocado pelo Grupo Consultivo de Ciência da Cúpula do Clima da ONU 2019. Disponível em: <https://public.wmo.int/en/resources/united_in_science>. Acesso em: 10 de outubro de 2019.

UNFCCC (1992). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (9 de maio de 1992). Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

UNFCCC (1995). Revisão das Primeiras Comunicações das Partes Incluídas no Anexo I da Convenção, Decisão 1/CP. 1 (29 de março de 1995). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3851>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

UNFCCC (1996). Comunicações das Partes Incluídas no Anexo I da Convenção: diretrizes, cronograma e processo para consideração, Decisão 9/CP. 2 (19 de julho de 1996). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3605>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

UNFCCC (1996). Comunicações das Partes não incluídas no Anexo I da Convenção: diretrizes, facilitação e processo para consideração, Decisão 10/CP.2 (19 de julho de 1996). Disponível em: <https://unfccc.int/files/meetings/workshops/other_meetings/application/pdf/dec10-cp2.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2019.

UNFCCC (1997). Protocolo de Quioto (11 de dezembro de 1997). Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

UNFCCC (1999). Outros assuntos relacionados às comunicações das Partes não incluídas no Anexo I da Convenção, Decisão 8/CP.5 (4 de novembro de 1999). Disponível em: <https://62.225.2.61/files/meetings/workshops/other_meetings/application/pdf/workcge.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2019.

UNFCCC (2002). Acordos de Marrakesh, Decisões 2 e 3/CP.7 (21 de janeiro de 2002). Disponível em: <<https://unfccc.int/documents/2516>>. Acesso em: 12 de setembro de 2019.

UNFCCC (2002). Declaração Ministerial de Marrakesh, Decisão 1/CP.7 (21 de janeiro de 2002). Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a01.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

UNFCCC (2002). Diretrizes para a preparação de comunicações nacionais das Partes não incluídas no Anexo I da Convenção, Decisão 17/CP.8 (1 de novembro de 2002). Disponível em: <https://unfccc.int/files/meetings/workshops/other_meetings/application/pdf/dec17-cp.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2019.

UNFCCC (2002). Grupo Consultivo de Especialistas em Comunicações Nacionais das Partes não Incluídas no Anexo I da Convenção, Decisão 3/CP.8 (1 de novembro de 2002). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=3%2Fcp.8>>. Acesso em: 24 de outubro.

UNFCCC (2003). Compilação e Síntese das Comunicações Nacionais iniciais, Decisão 2/CP.9 (01 de dezembro de 2003). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3619>>. Acesso em 01 de novembro de 2019.

UNFCCC (2008). Plano de Ação de Bali, Decisão 1/CP.13 (14 de março de 2008). Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

UNFCCC (2009). Resultados dos trabalhos do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo no âmbito da Convenção, Decisão 1/CP.15 (07 de dezembro de 2009). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3404>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

UNFCCC (2010). Acordo de Copenhague, Decisão 2/CP.15 (30 de março de 2010). Disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

UNFCCC (2010). Acordos de Cancún: Resultados dos trabalhos do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre Ação Cooperativa de Longo Prazo no âmbito da Convenção, Decisão 1/CP.16 (10 de dezembro de 2010). Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

UNFCCC (2010). Comunicações nacionais das Partes incluídas no Anexo I da Convenção, Decisão 9/CP.16 (10 de dezembro de 2010). Disponível em: <<https://unfccc.int/documents/6528>>. Acesso em: 06 de novembro de 2019.

UNFCCC (2011). Resultado do Trabalho do Grupo de Trabalho *Ad Hoc* de Longo Prazo na Ação Cooperativa sob a Convenção, Decisão 2/CP.17 (11 de dezembro de 2011). Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf#page=4>>. Acesso em: 07 de novembro de 2019.

UNFCCC (2012). Estabelecimento de um Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban para Ação Reforçada, Decisão 1/CP.17 (15 de março de 2012). Disponível em: <<https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2011/cop17/eng/09a01.pdf>>. Acesso em: 31 de maio de 2019.

UNFCCC (2013). Avanços na Plataforma de Durban, Decisão 1/CP.19 (22 de novembro de 2013). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3938>>. Acesso em: 31 de outubro de 2019.

UNFCCC (2013). Composição, modalidades e procedimentos do Grupo de Especialistas Técnicos em Consulta e Análise Internacional, Decisão 20/CP.19 (22 de novembro de 2013). Disponível em: <<https://unfccc.int/process-and-meetings/conferences/past-conferences/warsaw-climate-change-conference-november-2013/cop-19/cop-19-decisions>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

UNFCCC (2013). Regras Gerais para Medição, Relatório e Verificação doméstica das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas dos Países em Desenvolvimento, Decisão 21/CP.19 (22 de novembro de 2013). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3938&page=2>>. Acesso em: 31 de outubro de 2019.

UNFCCC (2013). Trabalho do Grupo Consultivo de Especialistas em Comunicações Nacionais das Partes não Incluídas no Anexo I da Convenção, Decisão 19/CP.19 (22 de novembro de 2013). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3938&page=1>>. Acesso em: 31 de outubro de 2019.

UNFCCC (2014). Chamada de Lima para a Ação Climática, Decisão 1/CP.20 (14 de dezembro de 2014). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?search2=&f%5B0%5D=session%3A3949>>. Acesso em: 01 de novembro de 2019.

UNFCCC (2014). Manual de Medição, Relatório e Verificação para os Países em Desenvolvimento (*Handbook on Measurement, Reporting and Verification for Developing Country Parties*), Secretaria das Nações Unidas para a Mudança Climática. Disponível em: <https://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/application/pdf/non-annex_i_mrv_handbook.pdf>. Acesso em: 22 de outubro de 2019.

UNFCCC (2015). Acordo de Paris (12 de dezembro de 2015). Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf>. Acesso em: 24 de maio de 2019.

UNFCCC (2015). Adoção do Acordo de Paris, Decisão 1/CP. 21 (13 de dezembro de 2015). Disponível em: <<https://unfccc.int/decisions?f%5B0%5D=session%3A3955>>. Acesso em: 17 de novembro de 2019.

UNFCCC (2018). Livro de Regras do Acordo de Paris, Decisão 18/CP.24 (14 de dezembro de 2018). Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/123_0.pdf>. Acesso em: 02 de junho de 2019.