
VEREDAS DO DIREITO

DIREITO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Dom Helder

ESCOLA DE DIREITO

INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PARADIGMA NORMATIVO ASCENDENTE DO ACORDO DE PARIS PELO LIVRO DE REGRAS

Cristiane Derani¹

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |

Adrielle Betina Inácio Oliveira²

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) |

RESUMO

A pesquisa aborda a instrumentalização do paradigma ascendente no regime internacional de mudanças climáticas, as contribuições nacionalmente determinadas (CNDs) do Acordo de Paris. Esse não apresenta detalhes do procedimento das CNDs, essas lacunas foram supridas pelo Livro de Regras de Paris. Nesse sentido, o presente estudo foi guiado pelo seguinte questionamento: como o Livro de Regras de Paris aborda o paradigma ascendente, ou seja, instrumentaliza o art. 4:2 do Acordo de Paris? Definiu-se como objetivo geral evidenciar o paradigma normativo. A fim de alcançar o objetivo geral, delimitou-se como objetivos específicos: contextualizar o regime das Nações Unidas sobre de mudanças climáticas, e elucidar a instrumentação do art. 4:2 do Acordo pelo Livro de Regras de Paris. Trata-se de uma pesquisa teórica, cujo problema foi abordado de maneira qualitativa e tem por finalidade descrever o fenômeno jurídico por procedimentos técnicos de revisão bibliográfica com interpretação sistemática. Considera-se que, sendo um instrumento, as CNDs dependem dos três elementos essenciais do Acordo. Sendo a autodeterminação norteadora das contribuições, conclui-se que os procedimentos de mitigações de gases de efeito estufa são processos de decisão política, não técnica ou por necessidade da contenção da temperatura global, e que é instrumento ainda em construção.

Palavras-chave: contribuições nacionalmente determinadas; CQNUMC; Livro de Regras de Paris; mitigação de gases de efeito estufa; mudanças climáticas.

*THE GUIDANCE OF BOTTOM-UP PARADIGM OF PARIS
AGREEMENT BY PARIS RULEBOOK*

ABSTRACT

This article discusses the guidance of bottom-up paradigm of The International Climate Change Regime, nationally determined contributions (NDCs) of the Paris Agreement. This does not present details of the procedure of the NDCs, these gaps were filled by the Paris Rules Book. It was therefore questioned how does the Paris Rule Book address the bottom-up paradigm, that is to say how does it provides guidance on Article 4:2 of the Paris Agreement? It was defined as a general objective to highlight the normative paradigm. In order to achieve the main objective, the following specific objectives were defined: we've contextualized the UNFCCC regime; and to clarify the guidance of Article 4:2 of the Agreement by the Paris Rules Book. It is a theoretical research, whose problem was approached in a qualitative way and aims to describe the legal phenomenon by technical procedures of bibliographic review with systematic interpretation. We have concluded that, in general, the NDCs depend of the key elements the Paris's Agreement. At last auto determination is the bone of NDCs, for this reason the further guidance relating to greenhouse gas mitigation seems to us a political decision-making processes, is not about scientific evidence or due to the need to contain global temperature, but rather an instrument under construction.

Keywords: *climate change; greenhouse gases mitigation; nationally determined contributions; The Paris Rulebook; UNFCCC.*

INTRODUÇÃO

Os Estados Partes do Acordo de Paris têm o compromisso de apresentar suas contribuições nacionalmente determinadas, progressivas e sucessivas. As referidas características configuram a denominada abordagem ascendente, caracterizando inovação no regime internacional de mudanças climáticas das Nações Unidas. A Decisão1/COP21, documento que acompanha o Acordo, determinou que fossem desenvolvidas orientações adicionais sobre a característica, contabilização e as informações necessárias das contribuições nacionalmente determinadas, que são as metas de redução de emissões autodeterminadas, ou seja, as medidas de mitigação domésticas, expressas no art. 4º do Acordo.

As diretrizes foram estabelecidas na decisão, e seus respectivos anexos da COP 24 realizada em Katowice, na Polônia. O documento tem a finalidade de fornecer orientação para a implementação do Acordo de Paris, para melhorar a clareza, transparência e compreensão das contribuições nacionalmente determinadas (CNDs) das Partes, assim como procedimentos para conceber o “inventário global” e o “mecanismo de conformidade”.

Das intenções de Contribuição Nacionalmente Determinadas enviadas por 180 países e apresentadas na Conferência em Lima, COP20, em 2014, já havia ficado claro que o impacto agregado dessas pelos primeiros cinco ou dez anos após 2020 não seria suficiente para colocar o planeta no caminho de redução das emissões, o que resultaria em aquecimento acima do limite estabelecido no Acordo (THORGEIRSSON, 2017). Dessa maneira, os debates em torno do “Livro de Regras” giravam em torno de como agregar a abordagem ascendente com a necessidade de maior rigidez para o cumprimento das contribuições apresentadas pelas Partes.

Assim, a partir dessas considerações, formulou-se o seguinte problema de pesquisa: como o Livro de Regras de Paris aborda o paradigma ascendente, ou seja, instrumentaliza o art. 4º do Acordo de Paris? Para responder ao questionamento, definiu-se como objetivo geral desta pesquisa evidenciar o paradigma normativo ascendente do Acordo de Paris e sua delimitação pelo Livro de Regras. A fim de alcançar o objetivo geral, delimitou-se como objetivos específicos: contextualizar o regime internacional de mudanças climáticas; e elucidar a instrumentação do art. 4º do Acordo no Acordo de Paris e no Livro de Regras de Paris.

A relevância científica e social dessa delimitação é a essencialidade

de se compreender a instrumentalização das contribuições nacionalmente determinadas, pois depende dessas o alcance do objetivo de contenção da temperatura global. Trata-se, de uma pesquisa teórica, cujo problema foi abordado de maneira qualitativa e tem por finalidade descrever o fenômeno jurídico por procedimentos técnicos de revisão bibliográfica com interpretação sistemática.

O texto foi dividido em compatibilidade com os objetivos específicos. Assim, no início, buscou-se apresentar a evolução do regime internacional de mudanças climáticas para contextualizar a inovação do paradigma ascendente. Em seguida, apresenta-se conceitos gerais do Acordo de Paris, atentando-se aos aspectos relevantes para compreensão do item posterior. Por fim, no último tópico, apresenta-se a instrumentalização, por meio do Livro de Regras de Paris, da maior inovação do atual acordo internacional sobre mudanças climáticas: o paradigma normativo ascendente.

1 EVOLUÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

O termo “regime” tem sido definido nas Relações Internacionais como “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos ou explícitos em torno de que as expectativas atores convergem em uma determinada área em Relações Internacionais”, segundo Yamin e Depledge (2004, p. 17). Os autores complementam a definição, afirmando que o termo se refere também às instituições e aos instrumentos processuais estabelecidos para supervisionar sua implementação, seu desenvolvimento e sua execução.

A criação de um regime internacional de mudanças climáticas pode ser compreendida como a resposta oferecida pelos Estados a um dos mais significativos desafios do nosso tempo: as mudanças climáticas. Para Bodansky (2016, p. 3) o Acordo de Paris “representa o culminar da terceira fase do Regime de Mudança Climática das Nações Unidas”, composto por quatro fases. A primeira inicia-se em 1990 com a criação de uma Agenda em torno das Mudanças Climáticas. Já a segunda fase é caracterizada pela formação da estrutura básica do regime climático, entre 1991 e 1994, com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (do inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change-UNFCCC*).

Por sua vez, a terceira fase foi regulamentadora, destinou-se às

negociações, elaborações e operacionalização do Protocolo de Quioto que exigia dos países industrializados a redução de suas emissões de dióxido de carbono (CO₂) e de cinco outros gases de efeito estufa. Período estendido a partir de 1995, quando o mandato de Berlim iniciou as negociações, a partir da entrada em vigor do Protocolo de Quioto em 2004, essa fase inclui, ainda, a adoção dos Acordos de Marraquexe de 2001, que estabelecem regras detalhadas sobre o funcionamento do Protocolo.

A quarta e última fase ocorre desde 2005 a diz respeito à preocupação do que se fazer depois do ano de 2012, quando terminou o primeiro período de compromisso do Protocolo. Os marcos dessa fase incluem o Plano de Ação de Bali de 2007; o Acordo de Copenhague de 2009; a Plataforma Durban de 2011, que iniciou uma nova rodada de negociações para abordar o período a partir de 2020; a Emenda de Doha de 2012, que estendeu o Protocolo de Quioto até 2020; e o Acordo de Paris, de 2015, que aborda o período pós 2020 (BODANSKY; BRUNNÉE; RAJAMANI, 2017).

Em sentido diferente, Juste Ruiz classifica o Regime Internacional de Mudanças Climáticas pelos documentos multilaterais de maior expressão. Sustenta que atualmente o Regime é formado por estrutura tridimensional, arquitetura desenvolvida em fases sucessivas e marcada pelos seguintes documentos jurídicos: a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, de 1992, o Protocolo de Quioto, de 1997, e o Acordo de Paris, de 2015. Sendo esse modelo pouco habitual, já que protocolos costumam complementar a convenção quadro, no regime de mudança climática, o Acordo de Paris não se encaixa como um segundo protocolo junto à Convenção de 1992 nem como uma nova convenção quadro (JUSTE RUIZ, 2018).

De maneira mais ampla, para Mayer (2018), o regime da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas é o mais evidente; entretanto, existe uma série de acordos internacionais sobre o clima em vigor concomitantemente ao regime constituído em 1994. Portanto, a depender do conceito de regime adotado essas normas estariam incluídas no regime climático.

O direito internacional sobre mudanças climáticas tem como fonte tanto costumes internacionais, em que uma prática geral é aceita como jurídica e como lei, quanto normas gerais do direito internacional, por exemplo, o princípio de não causar prejuízo a outro Estado (MAYER, 2018). Outrossim, as convenções internacionais que estabelecem regras expressamente reconhecidas pelos Estados, normas que estabelecem

objetivos coletivos, compromissos nacionais e disposições processuais e institucionais, em especial o Regime da Convenção Quadro e outros acordos que perpassem o tema das mudanças climáticas, mesmo que indiretamente, como o Protocolo de Montreal sobre substâncias que empobrecem a camada de ozônio (1987), a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (1973), Convenção sobre Diversidade Biológica (1992) etc.

A Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (adiante denominada Convenção ou CQNUMC) teve origem das tratativas do Comitê Intergovernamental de Negociação para uma Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima convocado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1990³. Das negociações do Comitê, deu-se origem ao texto da Convenção adotado em 9 de maio de 1992⁴, entrando em vigor em 1994. A Convenção estabelece uma estrutura geral – assim, para os negociadores, já estava claro que seria necessário instrumentos subsequentes⁵ – e define um objetivo “final” e alguns princípios de cooperação, além de descrever “compromissos nacionais vagos” para promover a mitigação, a adaptação e estabelecer instituições que podem facilitar negociações adicionais (MAYER, 2018, p. 34).

As instituições do Regime são centrais para o desenvolvimento e manutenção dos debates multilaterais. A Conferência das Partes (COP) é uma assembleia dos representantes de todas as partes reunidas em sessões anuais para tomar decisões sobre a implementação e, se necessário, sobre emendas ou protocolos à Convenção (art. 7). Reportam-se à COP o Secretariado (art. 8) e dois órgãos especializados para a realização de negociações multilaterais entre sessões: o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico, e o Órgão Subsidiário de Implementação (arts. 9º e 10) (MAYER, 2018). Essa estrutura foi endossada pelo Protocolo de Quioto e pelo Acordo de Paris. Portanto, todo ano, concomitante à Convenção das Partes da Convenção ocorre também a reunião das Partes de Quioto e, desde 2015, a reunião das Partes de Paris.

O art. 2º da CQNUMC define o “objetivo final” do regime internacional de mudanças climáticas. Estabelece que os Estados (Partes) devem agir de

3 O tema, as mudanças climáticas, surge no cenário político internacional em 1988, quando na Assembleia Geral da ONU, o Governo de Malta propõe que a conservação do clima fosse parte do patrimônio comum da humanidade, abordou o assunto pela primeira vez e adotou a Resolução 43/53.

4 Em junho do mesmo ano ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, (Rio-92, Eco-92, ou Cúpula da Terra), quando foi adotada e aberta para assinatura.

5 Inspirados na experiência do Protocolo de Montreal (1987) que complementa a Convenção de Viena de 1985 sobre a proteção da camada de ozônio.

modo a alcançar “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera a um nível que evite interferências antropogênicas perigosas no sistema climático”, o que deve ocorrer em um prazo que “permita a adaptação natural dos ecossistemas”, a fim de assegurar a produção de alimentos e o prosseguimento do “desenvolvimento econômico” de maneira sustentável (BRASIL, 1998).

É estabelecido um padrão de qualidade ambiental, um limiar ambiental, sendo exigido às Partes a garantia de que não seja excedido. Ou seja, permite-se a continuidade de atividades que causam a interferência no sistema climático até determinado ponto, o que se difere, por exemplo, de Acordos Ambientais Multilaterais que estabelecem limites que implicam proibições absolutas a atividades específicas, como a proibição de despejo de resíduos radioativos no mar ou a moratória ao matar baleias (YAMIN; DEPLEDGE, 2004).

O objetivo da Convenção tem ênfase preventiva, pois estabelece que os limites ecológicos da Terra devem ser respeitados ao expressar que a estabilização de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera deve ocorrer “num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima” (BRASIL, 1998). Esse objetivo aplica-se ao Protocolo de Quioto e ao Acordo de Paris, tal característica é justificada pela imperatividade da própria Convenção ao afirmar que “qualquer instrumento relacionado” deve compartilhar o objetivo final estabelecido no art. 2º, o que é afirmado no preâmbulo dos documentos subsequentes.

O objetivo máximo da CQNUMC tem um caráter programático de mitigação das mudanças climáticas. Logo, com alcance da estabilização nas concentrações atmosféricas de GEE em um nível seguro, torna-se obsoleto, mas não há nenhuma disposição de seu término após a consecução, de qualquer maneira o alcance do objetivo fim permanece uma perspectiva distante.

Além disso, a meta finalística da Convenção deve ser alcançada em prazo hábil, vislumbrando as ameaças dos efeitos das mudanças climáticas para a sociedade. A Convenção não fornece uma definição de que nível de risco é considerado “perigoso”, o que reflete a dificuldade de alcançar um consenso entre os Estados, que têm expectativas diferentes da cooperação internacional em mudanças climáticas.

Ademais, esforços de adaptação são mencionados várias vezes na Convenção e podem ser considerados uma maneira complementar de reduzir o risco de interferência antrópica no sistema climático. Entretanto, assim

como afirma Mayer (2018, p. 36), “o que constituiria uma interferência antropogênica perigosa no sistema climático está longe de ser claro”.

A primeira decisão adotada pela COP em sua primeira sessão foi o estabelecimento do Mandato de Berlim para negociação de um instrumento legal, levando à adoção do Protocolo de Quioto na COP3, em dezembro de 1997. O acordo estabeleceu que não introduziria obrigações aos países em desenvolvimento, uma das maiores e mais significantes diferenças entre este e o Acordo de Paris. A obrigação principal estabelecida pelo Protocolo é a redução das emissões antrópicas totais. Oliveira (2017, p. 158) sustenta que o Protocolo apresenta características de *hard law*, pois

Há no texto do Protocolo padrões e delineamentos claros, de modo que esse objetivo pode facilmente, se fosse o caso, ser exigido por um tribunal internacional ou arbitragem internacional, sem gerar nenhuma dubiedade sobre o resultado de uma eventual demanda, uma vez que os seus contornos estariam bem traçados pela obrigação.

Os compromissos quantificados de limitação e redução das emissões destinavam-se aos países desenvolvidos, listados no Anexo I, são obrigações de resultado. As porcentagens foram definidas com base nas emissões do ano de 1990, assim os Estados, listados no Anexo B, não deveriam excedê-la durante o período de compromisso entre 2008 e 2012 (MAYER, 2018).

O Anexo A dispõe lista de seis gases de efeito estufa: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorcarbonos (HFCs), perfluorcarbonos (PFCs) e hexafluoreto de enxofre (SF₆). Contém, ainda, setores e categorias de fontes relevantes de emissão desses gases.

O Protocolo também criou três “mecanismos de flexibilidade” para facilitar o cumprimento dos compromissos quantificados de limitação e redução das emissões, permitindo a cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou por um conjunto de países desenvolvidos. São eles: Implementação Conjunta, Mecanismo Desenvolvimento Limpo (MDL) e Comércio de Emissões (YAMIN; DEPLEDGE, 2004).

Esses mecanismos têm como finalidade permitir as Partes alcançarem seus compromissos de mitigação realizando, financiando ou comprando reduções de emissões geradas no exterior, ou seja, seguem lógica de mercado. Não foram instrumentos finalizados no Protocolo, sendo causa de imensos debates nas reuniões da COP. Em síntese, são instrumentos que permitem a um Estado Parte relatar em seu inventário de emissões como resultado próprio mitigações que ocorreram fora de seu território. Peixer (2019, p. 104) destaca:

Na prática, os países industrializados obtiveram cotas de emissão, que estabeleceram os limites máximos de suas emissões anuais de GEE. Os países poderiam aumentar suas cotas através de colaboração com outros países, seja na forma de projetos de redução de emissões, dos quais créditos de carbono poderiam ser comprados, ou através da compra de partes de cotas de outros países (caso as emissões reais de outros países fossem inferiores as suas quotas). Essa colaboração entre projetos e o comércio de crédito entre os países industrializados foi chamada de Implementação Conjunta. Os projetos entre países industrializados e em desenvolvimento foram organizados no âmbito de um Mecanismo (MDL). O comércio direto entre países de partes das cotas de emissão foi organizado como o Comércio Internacional de Emissões.

Aberto para assinatura em 16 de março de 1998, as incertezas da ratificação pelos Estados Unidos⁶ confirmaram-se. A não participação do maior emissor de GEE fragilizou sobremaneira a possibilidade de cumprir o objetivo final da Convenção e a quantificação de mitigação prevista no Protocolo. Ainda assim, seguiram-se negociações para aplicabilidade do Protocolo até que na COP7, em 2001, as Partes firmaram “Os Acordos de Marraquexe”, conjunto de vinte três acordos que disciplinavam inúmeras modalidades de aplicação do Protocolo e seus mecanismos de flexibilidade. Os Estados foram, então, convidados a continuarem os processos de ratificação. Em 2005, todas as Partes da Convenção haviam ratificado, menos os Estados Unidos.

Em conjunto, os compromissos individuais incluídos no Anexo B visavam alcançar uma redução de 5%, abaixo dos níveis de 1990, das emissões de GEE dos Estados desenvolvidos. Depois de anos de inação e crescentes emissões nacionais, o Canadá retirou-se do Protocolo duas semanas antes do término do período de compromisso para evitar a constatação de não conformidade.

Sem o Canadá e os Estados Unidos, apenas trinta e seis Estados do Anexo B implementaram seus compromissos de limitação e redução de emissões. A implementação dos compromissos quantificados de limitação e redução das emissões foi facilitada por rápidas reduções de emissões nas economias em transição durante a década de 1990 e pelo deslocamento progressivo de indústrias intensivas em gases de efeito estufa para economias emergentes. A crise econômica global de 2009 também teve o efeito de reduzir as emissões de GEE nos Estados desenvolvidos, embora temporariamente, facilitando o cumprimento de seus compromissos por vários Estados durante o período 2008-2012 (MAYER, 2018, p. 42).

6 A legislação do Estados Unidos da América exige que Acordos sejam ratificados pelo Senado. Assim, o presidente da época assinou, mas o Senado se recusou a ratificá-lo sob argumento de que seria prejudicial para a economia estadunidense participar de um acordo para limitar e/ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa em que não são exigidos compromissos de países em desenvolvimento dentro do mesmo período de conformidade, sendo característica impositiva para próximos tratados.

No cenário supradescrito, duas vias de debate se desenrolaram: primeiro, a opção de estender o prazo do Protocolo de Quioto, estabelecendo-se um segundo período de compromisso, mesmo sem a participação de economias com alto índice de emissões (Estados Unidos e Canadá); ou, em segundo lugar, abrir uma segunda via de negociações, diretamente sob a Convenção, com a participação dos Estados Unidos, e procurar convencer as economias emergentes a assumirem compromissos específicos na mitigação das mudanças climáticas, tendo em vista a crescente emissão destas (MAYER, 2018).

As duas opções foram adotadas. As negociações seguiram em vias paralelas, e ainda em 2005 ocorreu a primeira reunião para discutir a emenda ao Protocolo. As negociações para a “ação cooperativa de longo prazo” iniciaram com o Plano de Ação de Bali (COP13). Ambas as negociações deveriam terminar em Copenhague, na COP15 em 2009. Já as negociações que levaram ao Acordo de Paris iniciaram no período de 2005, introduzindo-se no regime climático a ideia de uma abordagem mais global.

A COP15, em 2009, não atendeu às expectativas. De acordo com Bodansky (2016) dois anos demonstraram-se insuficientes para a discussão. Todavia tem sua importância, pois apontou de maneira embrionária o caminho a seguir, reorientando o regime internacional de mudanças climáticas por meio do estabelecimento de contribuições de redução por meio de um processo de negociações coletivas, utilizando-se de arquitetura ascendente (*bottom-up*) e da diminuição da diferença de tratamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O Acordo de Cancún, fruto das negociações da COP16, incorporou os principais elementos de Copenhague, mas com abordagem limitada até o ano de 2020, restando dúvidas sobre a emenda do Protocolo de Quioto. Estava decidido o foco da Conferência de Durban, COP17 em 2011, quando foi estabelecido Grupo de Trabalho *ad hoc* que se reuniu 15 vezes até Paris e encaminhou projeto para negociação na primeira semana da Conferência.

O processo de negociação que levou à Paris, organizado pela *The Durban Platform for Enhanced Action*, teve compromisso forte com o equilíbrio. Países desenvolvidos adotaram um segundo período do Protocolo de Quioto na COP18. Com efeito os países emergentes e em desenvolvimento aceitaram negociar novo instrumento que lhes impusesse obrigações, o que preencheria o requisito imposto pelo Senado estadunidense para que os Estados Unidos participassem de acordo climático. Esse novo instrumento legal seria aplicável a todas as Partes (BODANSKY, 2016).

Chegada a COP21, os Estados já estavam familiarizados com a nova abordagem. Iniciada a Conferência, 180 Estados já haviam enviado suas intenções de contribuições nacionalmente determinadas, que foram convidados ainda em 2014 pela Ação de Lima. Dessa maneira, em dezembro de 2015, o Acordo de Paris foi aprovado por 195 Estados, e atualmente 189 países são signatários do Acordo dos 197 Partes da Convenção Quadro (UNFCCC, 2020). Como bem descreve Bodansky (2016, p. 1):

O Acordo de Paris busca uma solução Goldilocks que não seja muito forte (e, portanto, inaceitável para os principais Estados) nem muito fraca (e, portanto, ineficaz). Para salvaguardar a tomada de decisão nacional, ele adota uma abordagem de baixo para cima, na qual o Acordo 'reflete mais do que dirige a política nacional'. Mas, para promover uma ação mais forte, as 'contribuições determinadas nacionalmente' dos Estados (ou CNDs) são complementadas por normas internacionais para garantir transparência e responsabilidade e estimular os Estados a aumentar progressivamente seus esforços.

Assim, completa-se a estrutura tridimensional do regime internacional de mudanças climáticas da Convenção Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas, composto pela Convenção, Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Essa estrutura tridimensional pode apresentar problemas operacionais no futuro, pois existem três órgãos de execução diferentes que, no entanto, se reúnem e agem em unidade de ato. A Conferência das Partes da Convenção (COP) também opera como uma Reunião das Partes do Protocolo de Quioto e como uma Reunião das Partes do Acordo de Paris. Todas as partes podem participar nas reuniões da COP dedicadas aos outros instrumentos do regime e intervir nas deliberações como observadores, ou seja, sem capacidade de voto.

Juste Ruiz (2018) argumenta que a presença simultânea de Estados não Parte já foi um problema durante a coexistência das duas unidades operacionais anteriores (Conferência das Partes da Convenção e Convenção das Partes do Protocolo de Quioto). Portanto, a falta de definição da relação existente entre os diversos elementos tende a apresentar mais dificuldades, seja pela inevitável sobreposição das ações das três reuniões das Partes, seja pela necessidade de consenso para as decisões ou, ainda, pelo peso diplomático específico de cada país exercido durante as reuniões dos diferentes instrumentos, mesmo sem capacidade formal de voto. Essa última característica se agrava com a saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris.

2 ACORDO DE PARIS: ASPECTOS GERAIS

Considerado um instrumento internacional altamente inovador, o Acordo de Paris (adiante denominado AP ou Acordo) se afasta de modelos convencionais do Regime Internacional de Mudanças Climáticas. Bodansky (2016) classifica oito aspectos que caracterizam o novo paradigma do Regime por catalisarem ações globais e progressivas para combater as mudanças climáticas.

Primeiro, é preciso destacar que não se trata de um acordo político, as Partes estão vinculadas àquelas normas. Em segundo lugar, a aplicação global é inovadora, pois, independentemente do status de desenvolvimento, a Parte deve apresentar contribuições nacionais de mitigação de emissões de gases de efeito estufa, alcançando o nível global, uma vez que, na entrada em vigor do Acordo, em 2016, aproximadamente 95% das emissões globais estavam representadas nas contribuições nacionalmente determinadas apresentadas pelos Estados.

O terceiro aspecto refere-se à ausência de diferenciação, pois as obrigações principais são as mesmas para todas as Partes. O quarto estabelece arquitetura de longo prazo, mas com balanço avaliativo coletivo a cada cinco anos, que é o quinto aspecto. O Acordo apresenta a expectativa das Partes de que cada vez haja ação mais forte ao longo do tempo pela renovação progressiva das CNDs (do inglês *nationally determined contributions*). Logo, a progressividade é o sexto aspecto.

Inova, também, na fiscalização, utilizando-se da transparência de modo aprimorado, pois os inventários de emissões estarão em um banco de dados público, sujeitando as Partes aos pares e ao público geral. Por fim, o oitavo aspecto foi a aceitação “universal”, uma vez que, na época de assinatura, apenas Nicarágua apresentou objeções.

A nomenclatura faz parte da estratégia pensada durante as negociações de Paris a fim de evitar para evitar os trâmites legislativos que minaram o Protocolo de Quioto.

Com relação à sua natureza jurídica, embora haja alguns posicionamentos contrários, não resta dúvida de que o AP é um tratado internacional, conforme expressões na cláusula final, compatível com a Convenção de Viena de 1969 (BRASIL, 2009), pois se refere a um acordo, celebrado por escrito, entre Estados e regido pelo direito internacional, bem como segue o regime dos tratados no que se refere à negociação, adoção, autenticação do texto e entrada em vigor, que inclui também a aplicação

das regras sobre interpretação do tratado arts. 31 e 32 da Convenção de Viena (JUSTE RUIZ, 2018; BODANSKY, 2016; MAYER, 2018; PEIXER, 2019; MINNEROP, 2020; RAJAMANI; BODANSKY, 2019).

Questões sobre a natureza jurídica substantiva do Acordo têm seu ponto de partida no instrumento pelo qual ele foi adotado: a Decisão 1/CP. 21. Essa Decisão conta com 140 parágrafos e a seção III, intitulada “Decisões para dar efeito ao acordo”, têm um valor interpretativo inegável como parte do contexto do tratado e pode até ter um efeito vinculativo direto (JUSTE RUIZ, 2018), ao passo que o Acordo de Paris, relativamente pequeno, conta com 29 artigos anexados. Seguindo a prescrição da Convenção de Viena sobre direito dos Tratados, a interpretação destes inclui o preâmbulo e anexos (art. 31:2).

O AP mantém relação com a CQNUMC por três motivos: em primeiro lugar, porque para ser parte do Acordo é necessário ser parte da Convenção (art. 20 AP); em segundo, porque apresenta expressamente o objetivo de “reforçar a implementação da Convenção, incluindo seu objetivo, visa fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima”, (art. 2:1 AP); e, em terceiro lugar, porque utiliza-se das instituições operativas da Convenção, a Conferência das Partes, art. 16:1, o Secretariado, art. 17, e o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico e o Órgão Subsidiário de Implementação, arts. 18 e 19.

Entretanto, o AP apresenta algumas características que lhe conferem certa autonomia operacional e parece ser um chamado para no futuro se tornar o principal instrumento para o desenvolvimento do regime global de combate às mudanças climáticas (JUSTE RUIZ, 2018). As disposições do instrumento têm um conteúdo regulatório variável e diluído, no qual os elementos obrigatórios são às vezes quase inexistente (SALINAS ALCEGA, 2018, *apud* JUSTE RUIZ, 2018, p. 40).

Segundo Juste Ruiz (2018), o AP apresenta configuração legal peculiar e embrionária, pois combina conteúdo formalmente obrigatório com conteúdo pouco prescritivo, no qual obrigações legais específicas são muito confusas e muitas vezes incompletas, sendo a maioria das disposições apresentadas de maneira diluída e com baixo conteúdo prescritivo, de modo que obrigações legais específicas são às vezes quase inexistentes ou, pelo menos, imperceptíveis, exigindo maior desenvolvimento regulatório por meio da ação da Conferência das Partes e de seus órgãos subsidiários, tanto que o Acordo se refere repetidamente à ação futura da COP e de seus órgãos subsidiários, questões que o Livro de Regras de Paris buscou

operacionalizar, documento resultado da 24ª rodada de negociações climáticas do Regime das Nações Unidas, a COP24 realizada em dezembro de 2018 em Katowice, Polônia (RAJAMANI; BODANSKY, 2019)⁷.

O Acordo é dividido em disposições substantivas, que são aspectos fundamentais do acordo, e disposições processuais, determinações que visam fortalecer a transparência e promover o cumprimento. São elementos substanciais do acordo: princípios, que são os mesmos da Convenção (preâmbulo do Acordo); mitigação; adaptação; assistência financeira, transferência de tecnologia e fomento da capacidade (respectivamente arts. 9, 10 e 11); e participação do público (art. 12), sendo disposições processuais: Transparência (art. 13), Cumprimento (art. 15) e Perdas e Danos (art. 8 c/c § 52 Decisão1/COP21).

Os princípios que inspiram o AP são os mesmos prescritos no art. 3º da CQNUMC. Observa-se que no preâmbulo expressamente afirma que o AP tem a finalidade de cumprir o objetivo da Convenção e será guiado pelos princípios desta. São eles: precaução, desenvolvimento sustentável, promoção de um sistema econômico internacional aberto e responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Por unanimidade, a doutrina tem sublinhado que o AP reformulou profundamente o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada pela disposição do art. 2:2: “Este Acordo será implementado de modo a refletir equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais” (JUSTE RUIZ, 2018, p. 41), uma abordagem que não foge de críticas por considerar que tais mudanças consistem no:

[...] desmantelamento do tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento em termos de obrigações centrais em outras searas do direito internacional - como o foi nos acordos comerciais no âmbito do GATT com o surgimento da OMC - fazendo que normas diferenciais desaparecessem de grandes tratados multilaterais ao mesmo tempo em que normas contextuais são fortalecidas sob o argumento de que promovem mais diferenciação. A diferenciação no Regime Climático, consagrada pelo Protocolo de Quioto, desaparece de forma despercebida, aproximando-o da lógica do Sistema Multilateral do Comércio, consagrado com a entrada em vigor da Organização Mundial do Comércio em 1995, negligenciando-se a diferença elementar entre eles, pois a atmosfera é um bem público global, o que não se pode afirmar do comércio internacional (OLIVEIRA, 2017, p. 240).

⁷ Rajamani e Bodansky assinalam a relevância da adoção do Livro de Regras, tendo em vista o cenário político mundial: “The adoption of the so-called Paris Rulebook represents a significant diplomatic achievement in the current geopolitical context, demonstrating continuing political support for the Paris Agreement despite the headwinds created by President Trump’s announced intention to withdraw the United States from the Agreement in 2020, and the equivocation on the Agreement by the newly-elected Brazilian President, Jair Bolsonaro” (RAJAMANI; BODANSKY, 2019, p. 2).

Entretanto, no que se refere à assistência financeira, à transferência de tecnologia e à capacitação, mantiveram a formulação binária do princípio, recaindo essencialmente aos países em desenvolvimento, a não ser nas medidas de capacitação que os Estados desenvolvidos devem cooperar para a apresentação dos relatórios regulares das Partes em desenvolvimento (JUSTE RUIZ, 2018).

No que se refere à transferência de tecnologia, o parágrafo 5 enfatiza a necessidade de “acelerar, incentivar e possibilitar a inovação para contribuir a uma resposta global eficaz de longo prazo à mudança do clima e para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável”, o que parece ser uma crença das Partes de que os efeitos das mudanças climáticas poderão ser amenizados ou até solucionados em longo prazo por intermédio tecnológico. Poder-se-ia confirmar tal especulação pelo fato de as Partes não terem ratificado o Relatório Especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) sobre o Aquecimento Global de 1,5°C durante a COP24.

Diferentemente, a não ratificação desse Relatório pode demonstrar esperança nas demais disposições substanciais do AP: mitigação, adaptação e participação pública. Mitigação pode ser subdividida em sequestro de carbono e redução de emissões, respectivamente arts. 5º e 6º. O Sequestro de Gases de Efeito Estufa é a redução de gases existentes na atmosfera, ou seja, que já foram emitidos, e se dá por sumidouros naturais (florestas tropicais, corais) ou por tecnologia “captura e armazenamento subterrâneo” (depósitos de carbono). O sequestro de gases ou a redução de gases de efeito estufa (GEE) existentes na atmosfera é expressamente previsto no art. 5º, sendo referido ainda no Preâmbulo.

O art. 6º aborda a redução de emissões, ao passo que o AP traz abordagem cooperativa e de responsabilização das Partes sob o enfoque de sua soberania de tomada de decisão, não apresenta regras de “mecanismos de flexibilidade” como o Protocolo de Quioto, mas, sim, uma proposta de cooperação descentralizada, voluntaria e multilateral. Rubiales (2018) assinala que parece indicar uma ampla rede de mercados de carbono, reafirmando-se o mercado de emissões, mas não apenas mecanismo de mercado. Ampliou-se a abordagem de modo que os Estados podem acessar procedimentos de mitigação baratos em qualquer território.

Outro dispositivo elementar do AP é adaptação, intrinsecamente ligado à mitigação. Juste Ruiz (2018) discorre que, assim como as medidas de mitigações, em matéria de adaptação o Acordo é brando e mantém a

dicotomia entre os Estados. Aqueles que acreditam ser um problema de interesse geral, e que, portanto, as decisões devem ser multilaterais. E outros que acreditam ser um problema local, assim cada país deveria resolver adequadamente com políticas internas. A questão foi solucionada no art. 7:2 do AP definiu que a abordagem de adaptação será global, mas não foi operacionalizada neste.

É a primeira vez no Regime que um instrumento aborda mecanismos com objetivo de adaptação. Carnero (2018, p. 150) salienta que: “A ação internacional de adaptação tem sido, em primeiro lugar, uma reivindicação dos Estados mais vulneráveis e menos desenvolvidos, o que exigiu dos desenvolvidos uma cooperação intensa e eficaz nesse assunto”. O termo já tinha sido citado pela Convenção anteriormente no sentido de assistência aos Estados vulneráveis, agora, “adaptação significa, em primeiro lugar, assumir os custos das mudanças climáticas em andamento, levando em consideração as diferentes situações de vulnerabilidade e adaptabilidade de cada Estado” (CARNERO, 2018, p. 150).

Dessa maneira, o controle da adaptação está nas mãos dos países, seguindo a lógica ascendente (*bottom up*), e de maneira cooperativa poderão as Partes apresentar formulações ou melhorias para os planos nacionais de adaptação, por meio de intercâmbio de informações, de fortalecimento de arranjos institucionais, de fortalecimento do conhecimento científico e por prestação de assistência.

Juste Ruiz (2018) chama atenção para a intenção por de trás dessa mudança operacional que permite maior flexibilidade nas ações, baseando-se na ação de longo prazo, em que as contribuições serão reformuladas *sub specie aeternitatis*:

A mudança na estratégia operacional formulada no Acordo de Paris parece ter como objetivo principal permitir às Partes uma maior flexibilidade temporal e material em suas ações, com a esperança velada de que, enquanto isso, os avanços científicos e tecnológicos possam encontrar soluções que evitem a necessidade de recorrer a medidas mais drásticas para mitigar as emissões (JUSTE RUIZ, 2018, p. 35).

Todavia, sem adotar medidas efetivas de mitigação as CNDs serão ineficazes na busca da contenção do aumento da temperatura global, o que levaria toda a humanidade a um colapso no final do século XXI. Entretanto, é possível questionar se a população mundial sabe desses riscos.

O art. 12 estabelece o dever de cooperação para medidas de promoção educacional, de treinamento, de conscientização e de participação pública. Esse item é reflexo da ampla participação de diferentes atores

nas negociações de Paris. A Conferência de Paris envolveu mais de 19.000 participantes do governo (incluindo 150 chefes de estado), mais de 6.000 representantes de ONGs e empresas, incluindo muitos CEOs, e aproximadamente 2.800 membros da imprensa (BODANSKY, 2016).

Já a disposição de que informações sobre as medidas de mitigação dos Estados devem ser de acesso público sedimenta a modalidade “Eficácia” a que o Acordo pretende, eficácia esta pautada na transparência (a exemplo dos inventários de emissões) para pressão dos pares, da população em geral (organizada ou não) e da diplomacia e/ou comercial.

De maneira procedimental, o Acordo busca “fortalecer os compromissos diluídos nele firmados, por meio de mecanismos processuais que visam fortalecer a transparência, promover o cumprimento e tratar as perdas e danos relacionados aos efeitos das mudanças climáticas” (JUSTE RUIZ, 2018, p. 48).

O art. 15 do AP estabelece um Comitê de Cumprimento de caráter facilitador, composto por especialistas, sem caráter punitivo ou contencioso, subordinado a COP, com a finalidade de “facilitar a implementação e promover o cumprimento”. Nesse mesmo sentido, sem caráter judicial ou punitivo, o art. 8º aborda questões sobre Perdas e Danos, o que leva ao erro pela nomenclatura da doutrina da responsabilidade civil. O que o artigo pretende é o reconhecimento dos efeitos danosos das mudanças climáticas.

E, por último, há o mecanismo de “Transparência Aprimorada”, presente no art. 13 do AP, que estabelece uma “estrutura fortalecida de transparência”, elemento imprescindível para a nova abordagem ascendente, em que as Partes apresentam suas contribuições nacionalmente determinadas, não tendo obrigação de resultado com essas. O quadro de transparência procura configurar um sistema único aplicável a todas as Partes, embora mantenha elementos de diferenciação aplicáveis em particular aos países em desenvolvimento que precisam dele (SARIEGO, 2018). O Acordo não estabeleceu o procedimento, apenas determinou que caberia à Conferência das Partes do Acordo de Paris. Aplica-se modestamente a adaptação, recomendando-se que as Partes apresentem/informem seus trabalhos de adaptação (CARNERO, 2018).

Além disso, com relação à mitigação, a transparência aprimorada configura elemento de vinculação das Partes, pois devem enviar relatório sobre o inventário nacional de emissões antropogênicas por fontes antropogênicas e absorção por sumidouros de gases de efeito estufa, bem como as informações necessárias para fazer uma avaliação e

acompanhamento do progresso alcançado (JUSTE RUIZ, 2018).

Dada a importância da “Transparência Aprimorada” para as contribuições nacionalmente determinadas, este é o tema da seção mais longa do Livro de Regras destinada a “desenvolver modalidades, procedimentos e diretrizes ‘comuns’ para a estrutura” que determina critérios (RAJAMANI, BODANSKY, 2019, p. 11).

3 O PARADIGMA NORMATIVO ASCENDENTE: ACORDO E LIVRO DE REGRAS DE PARIS

Segundo Rajamani e Bodansky (2019, p. 5) “O Acordo de Paris é fundamentalmente impulsionado pela determinação nacional”. Nesse sentido, o modelo de contribuições nacionalmente determinadas “institucionaliza um novo paradigma normativo”, com características inovadoras que catalisam, ao longo do tempo, uma ação cada vez mais forte para combater as mudanças climáticas (BODANSKY, 2016).

O Livro contempla três categorias principais nas quais têm efeito jurídico para o Acordo de Paris com base na Doutrina da Interpretação do Tratado (MINNEROP, 2020). Nas três categorias, a Convenção das Partes de Paris cumpre uma “função normativa interpretativa” distinta no regime de mudanças climáticas pós-Paris. As duas primeiras categorias contemplam decisões externas a Convenção das Partes de Paris, ao passo que a terceira diz respeito às decisões internas à Convenção.

Na primeira categoria, o Livro constituiu decisão definindo de maneira mais restrita uma obrigação legal existente ou criando uma obrigação sob a alçada de uma já existente, pelo uso da “linguagem obrigatória, juntamente com um anexo que inclui elementos claros e específicos, sem permitir outras opções a critério das Partes”, por exemplo. O Livro trouxe orientações contábeis que as Partes devem apresentar com base nos métodos existentes e nas orientações estabelecidas na Convenção “conforme apropriado”, obrigação já prescrita no AP, que obriga as Partes a prestar contas das CNDs, art. 4:13 (MINNEROP, 2020).

Na segunda categoria estão as decisões que ainda têm um efeito jurídico por meio da interpretação da disposição subjacente do Tratado, mas a substância do Acordo é limitada pelo Livro de Regras (MINNEROP, 2020), “para que nenhuma obrigação legal clara possa ser identificada”, como no art. 4:8 do Acordo, que expressa que “todas as Partes devem fornecer as informações necessárias para fins de clareza, transparência e

compreensão” (BRASIL, 2017). O Livro combina linguagem obrigatória com abertura para discricção das partes, usando “conforme aplicável”, o que não exclui o caráter obrigatório estipulado pelo Acordo, mas seu efeito jurídico é reduzido. “Embora o uso de linguagem não vinculativa enfraqueça o efeito jurídico, o fato de o Acordo de Paris ter antecipado outras decisões relevantes (art. 4:8) – como no Livro de Regras de Paris – reforça a conclusão de que existe uma clara preferência pela implementação” (MINNEROP, 2020, p. 30).

A terceira categoria inclui decisões internas que vinculam a Convenção das Partes de Paris ou o comitê de conformidade que será criado. O texto do Livro de Regras reforçou o papel dessa Convenção “para facilitar a cooperação internacional e supervisionar a implementação do Acordo de Paris, para garantir que os esforços das Partes sejam suficientes para atingir a meta de temperatura acordada”. Por exemplo, o Livro de Regras delineou os mecanismos do Acordo de Paris (Inventário Global, Procedimento de Compliance), mas não impôs obrigações nem definiu as existentes no texto do Acordo (MINNEROP, 2020).

Juste Ruiz (2018, p. 35-37) salienta que o instrumento é “uma obra-prima da flexibilidade jurídica”, pois combina estrutura de imperatividade com “disposições específicas com um valor jurídico muito diversificado que varia de formal obrigatório à mera sugestão de comportamento”, sendo as contribuições nacionalmente determinadas a mais alta expressão da estrutura híbrida *soft law/hard law*. O Acordo de Paris combina, como dever, requisitos de clareza e transparência com a regulamentação rigorosa dos cronogramas de apresentação, de modo que a “baixa intensidade regulatória” das disposições tendem a compensar-se pelos dispositivos que estabelecem obrigações processuais e mecanismos de informação, transparência e clareza, sistemas de verificação e promoção do cumprimento.

A progressividade das CNDs também pode ser entendida como limitação da discricção progressivamente (MINNEROP, 2020). A progressividade é caracterizada pois o instrumento “incorpora elementos de evolução, progressão, ambição e reforço que o distinguem de outros instrumentos convencionais para uso no setor ambiental” (JUSTE RUIZ, 2018, p. 37), característica que se aplica aos mecanismos como um todo, especialmente aos esforços de mitigação por meio das contribuições nacionalmente determinadas (art. 4:11). O Acordo estabelece um cenário evolutivo com base no princípio da não regressão e na exigência de uma

crescente ambição para alcançar os objetivos propostos, com disposições que exigem um esforço contínuo de progressão, cuja eficácia coletiva será verificada em um primeiro balanço mundial de aplicação no ano 2023 (art. 14).

Viñuales (2018) salienta que essa progressividade apenas tem sentido caso as contribuições declaradas sejam insuficientes. Nessa mesma linha, Juste Ruiz (2018, p. 38), afirma:

Essa projeção para o futuro, juntamente com a falta de realização de muitas de suas disposições, torna o Acordo de Paris um instrumento jurídico embrionário que só se tornará totalmente operacional à medida que as regras e diretrizes nele contidas forem desenvolvidas.

Tal operacionalização das regras e diretrizes é objeto do Livro de Regras, negociado por três anos, em especial pelo Grupo de Trabalho *Ad Hoc*. O documento consiste em várias modalidades, procedimentos e diretrizes que elaboram as obrigações nos termos do Acordo de Paris e detalham os procedimentos e mecanismos, incluindo o processo de revisão por especialistas técnicos, o balanço global (*global stocktake*) e o mecanismo de implementação e cumprimento (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

O espírito do Acordo fundamenta-se na transparência, nos processos de revisão e na progressividade. São elementos cruciais para sua integridade e lógica. A Decisão1/COP21, documento que acompanha o AP, determinou que fossem desenvolvidas orientações adicionais sobre a característica, contabilização e as informações necessárias das contribuições nacionalmente determinadas, que são as contribuições de mitigação autodeterminadas disciplinadas no art. 4º.

Com relação à caracterização das CNDs discutia-se a possibilidade de atribuir-lhes maior disciplina, e alguns Estados requeriam por quantificações, ao passo que outros arguíam ser característica incompatível com a autodeterminação. Assim, permaneceu inalterado no Livro de Regras, situação que expressa a espera pela primeira experiência da Avaliação Global, para que ocorra maiores especificações pós-2024 (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Doutra maneira, com relação às informações que devem acompanhar as contribuições nacionalmente determinadas, o Livro de Regras de Paris fortalece a ambição do Acordo, pois especifica os elementos informativos necessários para maior “clareza, transparência e compreensão”, assim como declara que as partes fornecerão as informações do anexo. Mas permite uma discrição da Parte, pois os elementos devem ser utilizados

“conforme aplicáveis” a suas contribuições nacionais.

O Anexo I do Livro estabelece quais são as informações específicas que as Partes precisam fornecer, em conjunto com suas CNDs, conforme aplicável, informações quantificáveis sobre seus pontos de referência de mitigação (qual ação, em qual área), prazos para implementação, os gases cobertos, processos de planejamento, premissas e abordagens metodológicas, além de especificar como consideram sua contribuição justa e ambiciosa e como contribui para o objetivo do regime (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

As partes não precisam apresentar a primeira atualização de suas CNDs em 2020, nos moldes das especificações do Anexo I, mas são fortemente encorajadas. Com relação à diferenciação, o Livro determina que a parte pode diferenciar os requisitos de informações claras, transparentes e compreensíveis, porque autodiferenciou sua meta, não por categoria da Parte (desenvolvidas e em desenvolvimento). Com relação à justiça e ambição das contribuições, o Livro apenas exige que as Partes forneçam uma explicação, não prescreve diretrizes, sendo a explicação autodeterminada (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Sobre a contabilização das contribuições, dever estabelecido no art. 4:13, o Livro de Regras “modestamente” especificou informações que comporiam e impulsionou o uso de métodos e métricas do IPCC, porém também permite que a Parte use metodologias nacionais, se sua meta assim exigir, prosseguindo a ideia autodeterminada das CNDs. Independentemente do método escolhido, deve-se explicar a escolha e a métrica, contemplando o mecanismo de Transparência (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

A estrutura de “Transparência Aprimorada” tem papel central no Acordo, é um de seus componentes elementares, juntamente a “Avaliação Global” e “Mecanismo de Implementação e Conformidade”, e é a parte mais longa do Livro de Regras. Em síntese, estabelecem requisitos relativamente fortes dos relatórios, mas processos de revisão mais modestos, com flexibilidade especificada para países em desenvolvimento com base em suas necessidades de capacidade. Essa estrutura se subdivide nos seguintes componentes: (i) obrigações de informar sobre inventários de emissões, o progresso na implementação e alcance das contribuições, e, para os países desenvolvidos, o apoio prestado aos países em desenvolvimento; (ii) revisão de especialistas técnicos; (iii) consideração multilateral facilitadora do progresso, que consiste na revisão pelos pares em uma espécie de mesa

de negociação multilateral (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

As obrigações de informar sobre inventários de emissões, o progresso na implementação e alcance das contribuições são atendidas pelo depósito de relatórios no banco público, gerido pelo Secretariado, obrigação estabelecida no art. 13:7 do AP, sendo o prazo de dois anos e havendo diferenciação para países menos desenvolvidos e insulares abordados na Decisão 1/COP21, parágrafo 90 e seguintes.

Rajamani e Bodansky (2019) apontam que a questão fundamental de dúvidas era se o Livro de Regras exigiria que os inventários de emissões adotassem as diretrizes do IPCC de 2006 (*2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*). Situa-se aqui o elemento mais prescritivo do Livro de Regras e estabeleceu-se regras detalhadas sobre análise de categorias-chave para inventários, consistência e recálculos de séries temporais, avaliação de incerteza, avaliação de completude e garantia/controle de qualidade, e, por fim, exige-se que todas as Partes usem as diretrizes do IPCC 2006, mas na mesma lógica de certa abertura à discricionariedade explicada e autonomia nacional (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Com relação ao progresso da implementação e alcance das contribuições, mais uma vez as Partes privilegiaram a autonomia nacional. Enfatiza-se que os Estados não são obrigados a cumprir suas metas definidas nas CNDs, porém se as regras sobre o rastreamento do progresso fossem bem estruturadas, ter-se-ia o potencial de gerar alguma medida de responsabilidade.

Entretanto, como o rastreamento do progresso acompanha a obrigação de informações claras, transparentes e compreensíveis, do art. 4:8 do AP, a mesma interpretação branda e autonomia atribuída a este se aplica aqui. O Livro estabelece uma lista de indicadores ilustrativos que a Parte “pode incluir, como apropriado for”, ou seja, o rastreamento do progresso em direção à implementação e ao alcance de suas contribuições nacionais também é autodeterminado, pois a Parte escolherá seus próprios indicadores qualitativos e quantitativos (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Observa-se referente aos elementos do relatório, da seção de estrutura de transparência aprimorada, o Livro de Regras estabeleceu alguns limites, deu significado a algumas questões em aberto, mas a autodeterminação é elemento fulcral das contribuições nacionalmente determinadas, portanto, os procedimentos de mitigações de gases de efeito estufa nos parece um processo de decisão política, não técnica ou por necessidade da

contenção da temperatura global. Dessa reflexão, questiona-se como essa autodeterminação perpassa a revisão por especialistas técnicos.

Rajamani e Bodansky (2019) afirmam que, nesse requisito, os Estados também optaram por preservar sua autonomia em relação às contribuições nacionalmente determinadas. A revisão por especialistas técnicos pode assumir a forma de uma revisão de mesa, sempre com o consentimento da Parte sujeita à revisão, e será realizada no país em intervalos regulares, por exemplo em seu primeiro relatório bienal de transparência e no relatório que contém informações sobre o progresso das medidas de mitigação domésticas.

O procedimento (i) considerará a consistência das informações com as regras de Paris, a implementação e o alcance das contribuições da Parte e o apoio financeiro recebido, e (ii) identificará áreas de melhoria para a Parte com relação ao cumprimento de compromissos relacionados à transparência, além de ajudar a identificar suas necessidades de capacitação, elemento aplicável aos países em desenvolvimento, menos desenvolvidos e países insulares.

A preservação da soberania, e não intervenção da política interna, pode ser percebida nas proibições destinadas aos técnicos revisores. As equipes são proibidas de realizar julgamento políticos, de analisarem a adequação ou suficiência das medidas nacionais apresentadas, da política doméstica adotada e do apoio financeiro recebido.

Feitas as considerações pertinentes sobre o elemento Estrutura Aprimorada de Transparência, passa-se ao elemento Avaliação Global. Esse elemento do AP tem a finalidade de avaliar o progresso coletivo para alcançar o objetivo do Acordo e suas contribuições de longo prazo, elemento fundamental para a progressividade proposta no Acordo, pois permite as Partes, a cada cinco anos, visualizarem o andamento em especial das mitigações de emissões, que é uma das áreas substanciais do acordo.

O Acordo dispôs sobre a natureza, finalidade, objetivo, periodicidade e resultado do balanço global, mas a mecânica foi objeto do Livro de Regras, que especificou: “seus três componentes (coleta de informações, avaliação técnica e consideração dos resultados); como será realizado; e, os organismos responsáveis por fazê-lo” (RAJAMANI, BODANSKY, 2019, p. 14-15).

O Livro definiu que as informações para elaboração da avaliação global podem ser provenientes: das Partes do Acordo, do IPCC, do Secretariado da CQNUMC ou seus órgãos subsidiários, dos Estados não parte do Acordo,

e de organizações observadoras da Convenção. Assim como definiu os tipos de informações relevantes, são elas: o estado das emissões de GEE e os esforços de mitigação; o efeito geral das contribuições nacionais das Partes e o progresso geral na implementação; o estado dos esforços de adaptação; os fluxos financeiros e os esforços relacionados a perdas e danos (RAJAMANI, BODANSKY, 2019). Esse instituto desempenha papel fundamental, pois possibilita as partes visualizarem, a cada cinco anos, se suas medidas de mitigação domésticas são suficientes para atender ao objetivo geral de contenção da temperatura global.

Ademais, o AP prevê orientações amplas sobre o mecanismo de implementação e cumprimento, cabendo à Conferência das Partes de Paris elaborar as modalidades e procedimentos para o mecanismo. As Partes se dividiram naqueles que queriam limitar o mecanismo a um suporte técnico às Partes com dificuldades de implementação, e aqueles que lhe atribuíam caráter de promover a responsabilização pelo cumprimento das contribuições apresentadas.

O Livro de Regras equilibra as duas posições, fornecendo uma “camada extra de responsabilidade”, permitindo que o Comitê de Conformidade inicie processos e expeça constatações de fato referentes ao não cumprimento das obrigações processuais, que são vinculativas, ou seja, em caso de não envio das contribuições nacionais a cada cinco anos ou do relatório obrigatório sobre a implementação e o alcance, além de participação no debate multilateral sobre o progresso dos objetivos do acordo. Pode, ainda, realizar “considerações facilitadoras” sobre “inconsistências significativas e persistentes” entre os relatórios e as regras da estrutura de transparência e identificar inconsistências que sejam gerais às Partes.

Todavia, mesmo com esse endurecimento, o mecanismo manteve a autonomia nacional como questão basilar. As iniciativas do Comitê são circunscritas às questões processuais, não podem abordar o “conteúdo das contribuições, comunicações, informações e relatórios”. Ao considerar inconsistências entre os relatórios de uma Parte e as regras do art. 13, necessita do consentimento do Estado em questão (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

De outra maneira, o procedimento pode ser iniciado por uma Parte em relação a suas contribuições, seguindo a ideia de autodeterminação, com relação a qualquer disposição do Acordo, seja procedimental (vinculante) ou sobre conteúdo. De maneira geral, o Livro de Regras elucidou a natureza facilitadora do mecanismo, elencando situações em que várias medidas

e resultados de um processo no Comitê resultariam, sendo as respostas elencadas “brandas que envolvem diálogo, assistência e recomendações” (RAJAMANI, BODANSKY, 2019).

Em suma, a definição das contribuições é uma decisão de cada Parte, autodeterminando sua mitigação de emissões, e, portanto, escolhendo o quanto segue contribuindo para o potencial de aquecimento global. Todavia, não se pode desconsiderar o valor jurídico e diplomático do Livro de Regras de Paris, que acrescenta requisitos consideráveis aos três elementos essenciais do Acordo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No encontro que aconteceria em 2020, adiado em virtude da pandemia da COVID-19, as Partes deveriam apresentar suas contribuições nacionalmente determinadas até 2025, ressaltando-se que as Partes que já tiverem medidas em execução até 2030 podem continuar com elas ou atualizá-las. Por mais que no Acordo constasse prazos para apresentação e renovação das contribuições nacionalmente determinadas, ele é vago com relação aos elementos dos relatórios, à aplicabilidade e quantificação.

Essas lacunas do texto de 2015 deveriam ser preenchidas por outro documento que criasse as diretrizes, conforme expresso na Decisão1/COP21, restando a decisão e anexos adotados na Conferência das Partes no Katowice, em 2018, COP 24, de criar diretrizes ao funcionamento das contribuições nacionalmente determinadas, documentos denominados Livro de Regras de Paris.

O Livro de Regras de Paris manteve a autodeterminação como elemento norteador, contribuições nacionalmente determinadas. Entretanto, referente aos elementos do relatório, da seção de “estrutura de transparência aprimorada”, estabeleceu alguns limites e deu significado a algumas questões em aberto. Mesmo que os Estados Partes possam escolher outras métricas e modelos, estes devem explicar-se, depositando seus relatórios de inventários à “estrutura de transparência”, sujeitando-os aos pares, sociedade civil e aos mecanismos de conformidade.

Por enquanto, resta esperar o passar do tempo para verificar se tais refinamentos da “estrutura de transparência aprimorada”, “avaliação global”, “mecanismo de implementação e cumprimento” serão suficientes para limitar os possíveis cenários catastróficos apresentados pelo IPCC no Relatório Especial sobre Aquecimento Global de 1,5°C. Por mais que,

como salienta Bodansky (2016), no melhor cenário, as contribuições apresentadas pelas Partes em 2016 limitarão o aumento da temperatura a 2,7°C.

Em síntese, as contribuições nacionalmente determinadas como inovação do Acordo, sendo este um instrumento jurídico ascendente, depende dos três elementos essenciais do Acordo de Paris: estrutura de transparência aprimorada, balanço global e mecanismo de complementação e conformidade. Sendo a autodeterminação norteadora das CNDs, assim os procedimentos de mitigação de gases de efeito estufa nos parece um processo de decisão política, não técnica ou por necessidade da contenção da temperatura global, e revela que o caminho pós-Paris ainda está em construção.

REFERÊNCIAS

BODANSKY, D. The Paris Climate Change Agreement: a new hope? *American Journal of International Law*, v. 110, n. 2, 288-319, abr. 2016.

BODANSKY, D.; BRUNNÉE, J.; RAJAMANI, L. *International Climate Change Law*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

BRASIL. *Decreto n. 2.652, de 1º de julho de 1998*. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 10 mar. 2018.

BRASIL. *Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009*. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7030.htm. Acesso em: 15 maio 2019.

BRASIL. *Decreto n. 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9073.htm. Acesso em: 10 maio 2018.

CARNERO, R. G. Mecanismos de adaptación. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático*:

un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras. Madrid: Thomson Reuters, 2018.

JUSTE RUIZ, J. El tercer pilar del régimen internacional para responder al cambio climático: el Acuerdo de París de 2015. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*. Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 29-52.

MAYER, B. *The International Law on Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2018.

MINNEROP, P. The legal effect of the 'Paris Rulebook' under the Doctrine of Treaty Interpretation. In: CAMERON, P.; MU, X.; ROEBEN, V. (Eds.). *Global energy in transition: towards rules-based multilateral governance of generation, markets and investment*. London: Hart, 2020.

OLIVEIRA, A. S. Regimes internacionais e a interação entre a OMC e os acordos ambientais multilaterais. In: V ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 5., 2010, Florianópolis. *Anais [...]*. São Paulo: Anppas, 2010.

OLIVEIRA, A. S. *Tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento e mudanças climáticas: perspectivas a partir do Acordo de Paris*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/158919>. Acesso em: 10 dez. 2019.

PEIXER, J. F. B. *A contribuição nacionalmente determinada do Brasil para cumprimento do Acordo de Paris: metas e perspectivas futuras*. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/199009>. Acesso em: 15 dez. 2019

RAJAMANI, L.; BODANSKY, D. The Paris rulebook: balancing international prescriptiveness with national discretion. *International and Comparative Law Quarterly*, v. 68, n. 4, p. 1023-1040, out. 2019.

RUBIALES, I. S. Mecanismos de mitigación. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático:*

un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras. Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 125-147.

SARIEGO, P. M. Mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de París. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*. Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 245-258.

THORGEIRSSON, H. Objective (article 2.1). In: KLEIN, D. *et al.* (Eds.). *The Paris Agreement on Climate Change: analysis and commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 123-130.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Paris Agreement – status of ratification*. Bonn: UNFCCC, 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>. Acesso em: 1 set. 2020

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *'Decision 1/CP.21: Adoption of the Paris Agreement' (29 January 2016) FCCC/CP/2015/10/Add.1, 21, Annex (here in after 'Paris Agreement')*. Bonn: UNFCCC, 2016.

VIÑUALES, J. E. Epílogo: el acuerdo de París y la transición ecológica. In: VILLAVICENCIO, P.; BORRÀS, S. (Orgs.). *El acuerdo de París sobre el cambio climático: un acuerdo histórico o una oportunidad perdida? Análisis jurídico y perspectivas futuras*. Madrid: Thomson Reuters, 2018. p. 275-280.

YAMIN, F.; DEPLEDGE, J. *The International Climate Change Regime: a guide to rules, institutions and procedures*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Artigo recebido em: 12/09/2020.

Artigo aceito em: 30/04/2021.

Como citar este artigo (ABNT):

DERANI, C.; OLIVEIRA, A. B. I. Instrumentalização do paradigma normativo ascendente do Acordo de Paris pelo Livro de Regras. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v. 18, n. 40, p. 333-360, jan./abr. 2021. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1943>. Acesso em: dia mês. ano.