

# CEBRI

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



*Projeto America in the World: the US foreign policy and the Brazilian view on the bilateral agenda*

## Relatório #2 – Emergência Climática e Justiça Ambiental

Agosto-Outubro/2022

## Relatório #2

# Emergência Climática e Justiça Ambiental<sup>i</sup>

### INTRODUÇÃO

Este relatório reúne as discussões realizadas no contexto do eixo temático Emergência Climática e Justiça Ambiental do projeto "America in the World: the US foreign policy and the Brazilian view on the bilateral agenda", uma parceria entre o CEBRI e o Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro. Foram realizados dois webinars neste eixo: "Brasil, Estados Unidos e a Cooperação para enfrentar a emergência climática global", em 15 de agosto de 2022, e "Emergência Climática e Justiça Ambiental: a cooperação Brasil-Estados Unidos em diálogo", em 24 de outubro de 2022, que promoveram reflexões sobre como Brasil e Estados Unidos têm atuado para endereçar a crise climática global e o potencial da cooperação bilateral, em um contexto multilateral, para viabilizar soluções para esta questão.

Para explorar esses temas, foram reunidos especialistas brasileiros e norte-americanos como Izabella Teixeira, Conselheira Emérita do CEBRI, Co-Chair do Painel Internacional de Recursos Naturais da ONU Meio Ambiente e Ex-Ministra do Meio Ambiente; Alice Hill, Senior Fellow para Energia e Clima do Council on Foreign Relations (CFR); José Aldo Rebelo, Conselheiro do CEBRI e Ex-Ministro da Defesa; Ana Toni, Conselheira do CEBRI e Diretora Executiva do Instituto Clima e Sociedade (iCS); e Francisco Gaetani, Senior Fellow do CEBRI e Professor da EBAPE/FGV. Lideraram a iniciativa o Embaixador Sergio Amaral, Conselheiro coordenador do Núcleo Estados Unidos do CEBRI e Ex-Embaixador do Brasil em Washington e Feliciano Guimarães, Diretor Acadêmico do CEBRI e Professor da USP. Os participantes destacaram os principais pontos de convergência e os desafios mais relevantes para a cooperação ambiental entre Brasil e EUA, analisando seus posicionamentos diante do cenário de emergência climática global, destacando o histórico e o potencial dessa relação para o futuro.

### Histórico e Contextualização

A cooperação entre Brasil e Estados Unidos no âmbito do combate às mudanças climáticas é historicamente bastante relevante. Conforme ressaltado pela Ministra Izabella Teixeira, os resultados provenientes dessa tradicional relação e de sua expressiva cooperação geraram insumos positivos para todo o sistema internacional, tendo estabelecido as bases para ferramentas de cooperação multilaterais no âmbito do clima.

Como parte desse movimento é possível destacar o Termo de Cooperação Bilateral Brasil-EUA em Mudança do Clima, assinado durante a visita de estado da ex-presidente Dilma Rousseff aos Estados Unidos, em 2015, como um importante passo para a construção da posição brasileira com relação ao Acordo de Paris. Considerando o contexto multilateral, vale ressaltar, ainda de acordo com a Ministra Izabella Teixeira, que a assinatura de acordos bilaterais com países como a China e a Alemanha foram marcos na construção de um consenso internacional acerca do meio ambiente na última década. Nesses documentos encontram-se os alicerces de diretrizes essenciais dos compromissos multilaterais para o clima: as ambições de descarbonização, a posição dos países em desenvolvimento acerca da crise climática e a discussão dos diferentes arranjos de transição energética.

Também foram destacados, por Izabella Teixeira e Alice Hill, alguns instrumentos de cooperação como evidências positivas da parceria entre Brasil e Estados Unidos, principalmente, por meio do intercâmbio informacional e tecnológico entre suas agências e órgãos ambientais. A cooperação entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Environmental Protection Agency (EPA), na área de avaliação de impacto ambiental foi reforçada com um exemplo positivo de cooperação. Também foi ressaltada a parceria entre ICMBio, IBAMA, USAID e United States Forestal Service (USFS), na área de estruturação das capacidades de enfrentamento a incêndios florestais. Em maio de 2021, foi estabelecido um acordo de parceria regional que incluiu US\$ 5 milhões para o apoio contínuo ao manejo de incêndios no Brasil, além de treinamento para profissionais de prevenção e fiscalização de queimadas. No âmbito dos sistemas de monitoramento virtual empregados no combate ao desmatamento ilegal e aos incêndios florestais, foi sublinhada a colaboração entre o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA).

À época do Acordo de Paris, as emissões oriundas do desmatamento da Amazônia representavam cerca de 15% da emissão de gases do efeito estufa do Brasil. Hoje, essa atividade, majoritariamente ilegal e ligada ao crime organizado, representa cerca de 47% das emissões brasileiras, evidenciando um retrocesso na preservação do bioma. Conseqüentemente, as parcerias estratégicas tornam-se cada vez mais relevantes para que o país resgate o seu compromisso com a estruturação de uma estratégia de combate à emergência climática, historicamente baseado em três pilares fundamentais: a cooperação internacional, a ciência e as interlocuções democráticas.

No contexto de emergência climática, como recuperado pela Ministra Izabella Teixeira, o Brasil sempre soube lidar com seus interesses e buscar, através da diplomacia, parcerias e cooperações

no campo ambiental. A construção e manutenção de relações com parceiros estratégicos, como os EUA, é evidência dessa tradição diplomática.

Por fim, os especialistas destacaram que a crise climática segue sendo questão estratégica para o desenvolvimento global, independente de questões conjunturais como, por exemplo, a Guerra na Ucrânia. Ademais, é uma questão que não possui solução unilateral, reforçando a necessidade de enfrentá-la por meio das parcerias multilaterais e bilaterais. Por isso, Brasil e Estados Unidos, devem expressar seu protagonismo e assumir o compromisso de promover a agenda climática e impulsionar a centralidade política da pauta ambiental, não apenas internamente, mas como no âmbito da cooperação internacional.

### **O Plano Climático do Governo Biden e a Cooperação Climática**

Em agosto de 2022 o congresso norte-americano aprovou um plano proposto pela administração Biden-Harris para endereçar questões climáticas, de saúde e impostos (Inflation Reduction Act). O pacote de medidas foi descrito pelos especialistas como sendo sem precedentes nos Estados Unidos. Alice Hill destacou que foi a mais significativa legislação aprovada no congresso norte-americano com relação às mudanças climáticas, e Ana Toni acrescentou que é uma mensagem clara para o mundo sobre o alto nível de comprometimento do governo norte-americano com políticas que promovam a descarbonização da economia. Segundo Francisco Gaetani, o momento atual é uma oportunidade histórica para renovação das relações Brasil-Estados Unidos nas questões climáticas, para benefício de ambos os países.

O pacote aprovado prevê a alocação de cerca de 700 bilhões de dólares em recursos e incentivos destinados ao clima, à ciência e tecnologia, à saúde e à redução da inflação, valor menor do que o plano original elaborado pela presidência, de cerca de 3,5 trilhões de dólares. Do valor aprovado, cerca de 375 bilhões serão destinados ao combate às mudanças climáticas, particularmente à redução de emissões de gases de efeito estufa. Ana Toni e Alice Hill ressaltaram também que a legislação prevê uma atuação baseada em incentivos - ao invés de proibições ou punições - denotando o objetivo de estimular, de maneira continuada, um aumento de investimentos do setor privado no desenvolvimento de tecnologias para energias limpas e também mudanças nos padrões de consumo. Ana Toni ressaltou também o alinhamento da legislação com o discurso de campanha de Biden de investir em infraestruturas verdes, tecnologia e inovação e também na criação de empregos, além do potencial para estimular a formação de alianças e cooperação entre países neste âmbito. Para Francisco Gaetani, com a descarbonização colocada no centro da agenda de

desenvolvimento dos Estados Unidos, a reestruturação produtiva não é mais um ponto em discussão e sim uma “corrida”.

Embora considerada relativamente tardia, os impactos dessa decisão podem trazer importantes benefícios para o Brasil e para sua relação com os Estados Unidos. Segundo os especialistas, já há relatos de empresas investindo largamente em energia renovável e captura de carbono em antecipação ao apoio do governo federal dos EUA. Esses investimentos podem levar a desenvolvimento tecnológico que pode ser objeto de cooperação entre Brasil e Estados Unidos.

Além disso, as discussões ressaltaram que a relação entre os povos, que já vem se estreitando há tempos, permite explorar cada vez mais as possibilidades de intercâmbio de conhecimento. Francisco Gaetani trouxe como evidência o crescente número de estudantes brasileiros nos EUA, por exemplo, que retornam ao Brasil para empreender na área das tecnologias verdes. O especialista acrescentou que caso o Brasil seja proativo, é possível se beneficiar ainda mais desse movimento de troca de conhecimento.

Por fim, foi destacado que o hemisfério americano tem potencialidades específicas, como a sua pacificidade, que permitem às regiões explorar relações comerciais diferenciadas e que façam frente às instabilidades do comércio global. Neste contexto, vale apontar que durante as discussões, realizadas entre agosto e outubro de 2022, os especialistas ressaltaram que as eleições de governos de centro-esquerda na América do Sul neste ano - no Chile, Colômbia, Peru e, posteriormente, Brasil - poderiam criar um contexto favorável à cooperação regional e com os Estados Unidos em matéria as de mudanças climáticas e preservação ambiental, especialmente no que se refere à Amazônia. O efetivo estabelecimento desse contexto favorável à cooperação deverá ser observado ao longo de 2023, particularmente considerando a crise política no Peru iniciada em dezembro de 2022.

## **Amazônia**

Os especialistas ressaltaram que a crise climática se soma à crise ambiental, que é uma crise, essencialmente, relacionada à perda de biodiversidade e à poluição. A Amazônia possui cerca de 30% da biodiversidade mundial. Segundo Francisco Gaetani, se, por um lado, no contexto da crise climática, o Brasil é colocado na mesma posição e direção que a maior parte dos países desenvolvidos, por outro lado, no contexto da crise ambiental, o Brasil é colocado em uma posição oposta à maior parte dos países desenvolvidos do mundo pela questão do ressarcimento pelo benefício de uso de patrimônio genético. Assim, enquanto a administração desses recursos configura

uma importante vantagem para o Brasil e demais países que contêm o bioma dentro de seus territórios, a sua relevância global implica em responsabilidade na gestão dessas riquezas naturais. Em 2022, ano de realização da segunda parte da COP 15 da Biodiversidade, que pretende estabelecer o quadro global para a biodiversidade (Global Biodiversity Framework), para os próximos anos, produzir marcos regulatórios ligados ao tema, que levem em consideração as dinâmicas envolvendo a preservação ambiental e a garantia da segurança nacional, ainda é um desafio.

Considerando a complexidade de questões que envolvem o bioma amazônico e sua natureza transfronteiriça, alguns pontos foram ressaltados pelos especialistas com relação a ameaças e oportunidades de cooperação. José Aldo Rebelo apontou a existência de uma desconfiança histórica por parte de alguns setores brasileiros com relação a supostas tentativas de interferências na região por parte de potências estrangeiras. Foram destacadas, também, as preocupações relativas à biopirataria, frente à capacidade tecnológica das grandes potências na identificação e registro dos genomas de espécies animais e vegetais sem registro de origem. Nesse contexto, Rebelo sugeriu uma moldura para apoiar a cooperação Brasil-EUA, especialmente no que tange à Amazônia, baseada em quatro pilares: 1) o reconhecimento de que a soberania da Amazônia não será posta em xeque; 2) o reconhecimento que as populações da Amazônia tem direito ao desenvolvimento; 3) o reconhecimento da dívida que o Estado e a sociedade brasileira têm com as populações indígenas; 4) realizar um inventário da fauna e flora do bioma amazônico.

Por outro lado, Francisco Gaetani e Izabella Teixeira ressaltaram que, atualmente, as maiores ameaças à Amazônia são nacionais, não internacionais. Por exemplo, o crime organizado acumula redes de atividades ilegais na região, desde a mineração ilegal, ao trabalho escravo, além do desmatamento. É do interesse brasileiro enfrentar essas ameaças de maneira integrada a nível regional e por meio das parcerias internacionais. Considerando que os Estados Unidos também possuem interesse nas questões de segurança na região, elas devem figurar nas estratégias de longo prazo da relação bilateral.

Ademais, com relação à cooperação entre Brasil e Estados Unidos, foi destacado que o presidente Biden colocou a conservação da floresta amazônica, além de outros esforços para cortar a poluição de carbono, no centro de sua política para o Brasil.

Neste sentido, foi apontado por Francisco Gaetani e Alice Hill que os Estados Unidos seguem acompanhando com interesse iniciativas pan-amazônicas. Alice Hill destacou que, no início de seu mandato, o presidente Biden assinou uma ordem executiva que determinava a formulação de um

plano para promover a conservação da Amazônia e de outros biomas que atuam como reservatórios de carbono (carbon sinks). Esse plano envolveria utilizar a capacidade de liderança norte-americana, através dos canais diplomáticos e mecanismos de financiamento para atingir os objetivos estabelecidos. A execução do plano depende de aprovação do congresso, mas está posto o interesse da administração Biden em atuar em conjunto com países amazônicos na preservação e desenvolvimento sustentável do bioma.

Ana Toni ressaltou, ainda, o potencial de desenvolver produtos relacionados à floresta como bens de exportação para, entre outros países, os Estados Unidos. O desenvolvimento desses produtos poderia ser uma estratégia dupla, que por um lado apoia economicamente a população da região e, por outro, apoia a prevenção do desmatamento. Assim, segundo a especialista, poderia ser interessante, em termos de cooperação entre EUA e Brasil, avaliar os produtos da floresta e considerar quais produtos ou atividades econômicas são de interesse mútuo de maneira a estabelecer incentivos ou redução de taxaço, para o seu desenvolvimento e exportação. Toni ponderou, por fim, que o Fundo Amazônia cumpria um papel nesse sentido, apoiando especialmente governos e populações locais a manter a floresta em pé e que poderia ser uma iniciativa a ser retomada no futuro. Em paralelo, governos estaduais e municipais têm estabelecido seus próprios fundos que podem, também, ser apoiados por uma cooperação mais próxima entre Brasil e EUA.

## **Justiça Climática**

Os especialistas destacaram a centralidade que as questões relacionadas à justiça climática devem ocupar dentro das discussões e ações sobre a emergência climática. Considerando que as mudanças climáticas são aceleradoras de vulnerabilidades já existentes, o tema da transição justa e a intersecção de questões climáticas com temas de direitos humanos, a questão das populações indígenas, raça e gênero devem estar no topo da agenda das discussões de mitigação, adaptação, técnicas e de infraestrutura, tanto nas relações bilaterais entre Brasil e EUA, quanto nos fóruns internacionais.

Como exemplo da dinâmica que reforça vulnerabilidades, Alice Hill apontou a existência de políticas relacionadas às mudanças climáticas que priorizam propriedades - o que vulnerabiliza as populações mais desfavorecidas que possuem relativamente menos propriedades; os dados que demonstram que mulheres e meninas são os grupos mais afetados em casos de desastres como o recente furacão Ian, na Flórida, chegando a serem afetadas com uma taxa de mortalidade 14 vezes maior que a de homens, segundo dados da ONU.

Alice Hill apontou que a administração Biden se comprometeu a endereçar questões de justiça e equidade climática e, neste sentido, promoveu ações, políticas, e ordens executivas. Entre os exemplos mencionados estão a indicação de Deb Haaland para a posição de Secretary of Interior, a primeira pessoa indígena a ocupar um cargo deste tipo, e o programa Justice 40 que tem como objetivo garantir que 40% dos benefícios do gasto federal relacionado a mudanças climáticas, energias limpas, entre outros, seja direcionado a comunidades menos favorecidas.

Por outro lado, os especialistas apontaram que a discussão sobre justiça climática ainda tem muito espaço para avançar no Brasil, sendo ainda necessário, por exemplo, identificar e determinar os contornos do que significa uma transição climática justa no contexto brasileiro, como ela seria alcançada, quais setores estariam envolvidos, entre outras questões. Em particular foram levantadas as questões de recursos para ações de adaptação e preparação para desastres, em especial nos centros urbanos, tanto no Brasil quanto nos EUA, e proteção das populações vulneráveis desses espaços. Foi ressaltado que, no Brasil, existe desde 2015 uma lei destinada a endereçar questões de adaptação que ainda não recebeu recursos para sua implementação e também que o diálogo com prefeitos e governadores sobre desastres nos centros urbanos, e como esses afetam as populações mais pobres desproporcionalmente, ainda precisa avançar.

Assim, os especialistas identificam que justiça climática é um tema no qual a cooperação, não apenas entre Brasil e EUA, mas também com outros países, poderia ser positivo para o Brasil, trazendo lições aprendidas que poderiam ser adaptadas, particularmente no sentido de definir os planos para uma transição justa adequada ao contexto brasileiro e quais seriam os seus custos. Izabella Teixeira ressaltou que o Brasil precisa reconhecer a dívida que tem com as populações tradicionais e repactuar a sociedade nesta direção, de forma democrática. Vale ressaltar também que, neste contexto, a proteção de populações vulneráveis em ambientes urbanos, especialmente em casos de desastres, é um âmbito de atuação no qual ambos Brasil e Estados Unidos poderiam se beneficiar de troca de experiências e cooperação mais profunda, particularmente considerando como referência a capacidade da capilaridade da mobilização política nos Estados Unidos, conforme destacado por Izabella Teixeira.

### **Perspectivas para a cooperação Brasil-EUA**

A cooperação em matéria climática, bilateralmente entre Brasil e Estados Unidos, ou mesmo com outros países, tem sido mais baseada em sanções e penalizações (“sticks”) do que em incentivos (“carrots”), segundo Ana Toni. Enquanto sanções e penalizações são importantes e necessárias para

o alcance dos objetivos de mitigação das mudanças climáticas, foi ressaltado que pouca atenção tem sido dada aos incentivos, no Brasil, e o potencial que esses possuem em também fomentar o alcance dos objetivos.

Foi ressaltado que a cooperação e acordos bilaterais podem fomentar e aprofundar o papel de políticas baseadas em incentivos na promoção da agenda climática e de proteção ao meio ambiente. Algumas áreas que podem se beneficiar particularmente de uma agenda bilateral baseada em incentivos são: transferência de tecnologias; financiamento do desenvolvimento de novas tecnologias, como hidrogênio verde; criação de empregos verdes; estímulo aos governos subnacionais para criação e implementação de legislações verdes adaptadas às suas realidades locais; preparação de forças para combate a crimes ambientais.

Outras áreas que poderiam se beneficiar de uma maior cooperação entre Brasil e Estados Unidos, inclusive em termos de acesso a fundos e recursos, são áreas relacionadas a ciência e tecnologia, como agricultura de baixo carbono - âmbito no qual ambos Brasil e Estados Unidos teriam considerável expertise para compartilhar; eficiência energética; preparação e adaptação a desastres, especialmente envolvendo o apoio de forças militares e rastreabilidade de produtos - estes últimos sendo âmbitos nos quais os Estados Unidos possui relativamente maior expertise do que o Brasil para compartilhar.

Para além da formulação de novos objetivos e compromissos, Ana Toni destacou a importância de partir para a implementação, o que significa trabalhar de maneira cada vez mais próxima aos níveis subnacionais de governo, e que a cooperação tem potencial para fomentar esta etapa também.

Outro ponto destacado foi a importância do setor privado no desenvolvimento de soluções para a crise climática, particularmente em um contexto favorável a investimentos promovido pelos governos federais. A relação entre setores privados, de ambos os países, também pode ser incentivada para ampliação da cooperação neste âmbito.

É importante ressaltar que as discussões apontaram que a relação bilateral irá se beneficiar de maior clareza nas políticas externas de ambos Brasil e Estados Unidos sobre os seus objetivos para a outra parte. Com maior clareza dos objetivos e estabelecimento de estratégias de longo prazo, a cooperação poderá ser mais profunda e menos pontual, de maneira geral, e no tema da emergência climática especificamente.

## Considerações Finais

É evidente que Brasil e Estados Unidos possuem, por meio da cooperação bilateral e da promoção da agenda climática nos fóruns multilaterais, o relevante potencial de desenvolver soluções para o cenário de emergência climática. Essa relação histórica, ainda que marcada por oscilações em sua intensidade, já se provou frutífera para levar adiante os esforços de conservação ambiental e da promoção de um modelo de desenvolvimento sustentável em escala global. Diante das reconfigurações no cenário da geopolítica internacional, os desafios relativos às mudanças climáticas demandam relações pautadas na maturidade e no pragmatismo para endereçar uma crise que não se resolverá através de ações isoladas.

---

<sup>i</sup> Este documento foi produzido como parte de projeto em parceria entre o CEBRI e o Consulado Geral dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, financiado através de “grant” federal do Departamento de Estado dos Estados Unidos.