

Políticas Ambientais Brasileiras e o Novo Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento: Oportunidades e Desafios



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE



RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA
OUTUBRO 2023

Em 31 de maio de 2023, a União Europeia (UE) editou o Regulamento para Produtos Livres de Desmatamento, conhecido como *European Union Deforestation-Free Regulation* (EUDR),¹ dando um passo significativo em sua agenda ambiental. Essa nova legislação tem como objetivo proibir a importação e o comércio, no bloco europeu, de produtos derivados de algumas *commodities* — gado, soja, palma de dendê (*oil palm*), café, cacau, madeira e borracha — provenientes de áreas de floresta desmatadas após 31 de dezembro de 2020.

O EUDR provocará impactos significativos para o agronegócio brasileiro, já que a UE é um importante parceiro comercial do Brasil.² A UE é o principal destino das exportações brasileiras de café; o segundo principal destino das exportações de soja, óleo de palma e respectivos derivados; e o terceiro principal destino das exportações de gado, madeira e respectivos derivados, além de cacau e borracha.³ Estima-se que só as exportações dos produtos abrangidos pelo EUDR tenham alcançado 17,5 bilhões de dólares em 2022.⁴

Tendo em vista que o EUDR já está em vigor e que as exigências impostas para a importação de *commodities* brasileiras serão cobradas a partir de 30 de dezembro de 2024, **pesquisadoras do Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (CPI/PUC-Rio) analisaram como as políticas ambientais brasileiras dialogam com o Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento e quais são as principais oportunidades e desafios do EUDR para o Brasil.**

1 O nome oficial do regulamento é *Regulation (EU) 2023/ 1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023 on the making available on the Union market as well as export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010*. Para saber mais: bit.ly/44Nh40h.

2 Delegação da União Europeia no Brasil. *A União Europeia e o Brasil - Relações Comerciais*. 2021. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/466qWDy.

3 CNI. "Regulamento da União Europeia condiciona importação de determinadas *commodities* agrícolas e seus derivados a *due diligence* de desmatamento". *Análise de Política Comercial* 2, nº 10 (2023): 1-7. bit.ly/48hN4wU.

4 Ibid.

Este documento descreve: (i) o contexto em que o EUDR foi adotado e as críticas em relação à posição unilateral da UE para combater o desmatamento; (ii) as principais regras do EUDR; e (iii) como as políticas ambientais brasileiras dialogam com o EUDR, considerando as oportunidades e os desafios do Código Florestal, das políticas de controle e combate do desmatamento e das políticas de agropecuária sustentável, assim como das iniciativas de monitoramento e rastreabilidade da cadeia produtiva.

Contexto do EUDR e Críticas à Posição Unilateral da UE para Combater o Desmatamento

O EUDR se insere no contexto do Pacto Ecológico Europeu (*European Green Deal*), um plano de transição climática que inclui uma série de estratégias setoriais para atingir a meta da neutralidade de emissões de GEE até 2050. Nesse cenário, destaca-se a estratégia agrícola *Farm to Fork* (“do campo à mesa”), que visa promover sistemas agroalimentares sustentáveis e que deverá levar à redução da produção agrícola europeia e, conseqüentemente, ao aumento da importação de *commodities*, impactando os mercados internacionais.^{7,8} A fim de minimizar a contribuição da UE para o desmatamento, emissões de GEE e perda de biodiversidade, causados pela produção de *commodities* importadas pelo bloco, o Pacto também conta com políticas de comércio internacional, a exemplo do EUDR, como uma das formas de atingir os seus objetivos.

Há várias críticas à UE no tocante à falta de utilização de espaços multilaterais para coordenar com os países produtores de *commodities* — em boa parte, países em desenvolvimento — quais seriam os melhores caminhos para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental.⁹ O EUDR se apresenta como uma regulamentação unilateral e impositiva para os parceiros comerciais do bloco, suscitando preocupações com relação à compatibilização entre o regulamento e as regras multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC).^{10,11,12}

Recentemente, 17 países da América Latina, do Caribe, da África e da Ásia enviaram uma carta a autoridades europeias, reforçando preocupações com a implementação do regulamento e solicitando a adoção de processos de cooperação eficazes e de diálogos mais significativos e abertos com os países produtores. Os países ressaltam os impactos para os pequenos produtores e pedem que a Comissão Europeia adote regimes diferenciados de conformidade e devida diligência para produtos e mercadorias originários de pequenos produtores em países em desenvolvimento.¹³

7 Beckman, Jayson et al. *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal's Farm to Fork and Biodiversity Strategies*. U.S. Department of Agriculture. 2020. bit.ly/3ELDiWe.

8 Henning, Christian e Peter Witzke. *Economic and Environmental impacts of the Green Deal on the Agricultural Economy: A Simulation Study of the Impact of the F2F-Strategy on Production, Trade, Welfare and the Environment based on the CAPRI-Model - Executive Summary*. 2021. bit.ly/48itmko.

9 WTO. *Joint Letter - European Union Proposal for a Regulation on Deforestation-free Products*. 2022. bit.ly/45Q9MKZ.

10 CNI. “Regulamento da União Europeia condiciona importação de determinadas *commodities* agrícolas e seus derivados a *due diligence* de desmatamento”. *Análise de Política Comercial* 2, nº 10 (2023): 1-7. bit.ly/48hN4wU.

11 Munhoz, Leonardo. “Medidas Ambientais e Comércio Internacional”. *Agroanalysis* 43, nº 6 (2023): 27-28. bit.ly/46gwXxP.

12 Oliveira, José Carlos. *Diante de impactos comerciais, Brasil pode recorrer à OMC contra lei europeia sobre desmatamento*. Portal da Câmara dos Deputados. 2023. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/45XID92.

13 Ministério das Relações Exteriores. *Nota à imprensa nº 377: Carta de países em desenvolvimento a autoridades europeias sobre a entrada em vigor da chamada “lei antidesmatamento” da União Europeia*. 2023. Data de acesso: 10 de setembro de 2023. bit.ly/48kxPh.

Além disso, o EUDR acaba por privilegiar os países que expandiram a produção agropecuária às custas da conversão de sua vegetação natural. O Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de alimentos do mundo e 64% do país ainda é coberto por vegetação nativa.¹⁴ As novas regras do EUDR impõem diligências e custos adicionais aos produtores de países que precisam conciliar a crescente produção agrícola com a proteção de suas florestas, sem oferecer um prêmio pela sustentabilidade de suas *commodities*. Para minimizar os riscos, operadores europeus podem privilegiar produtos oriundos de países que não têm o mesmo desafio. A própria UE reconhece, na avaliação de risco do EUDR, que o regulamento poderá impactar negativamente o Brasil e favorecer os Estados Unidos.¹⁵ Nesse sentido, o regulamento não ajuda, necessariamente, os países que precisam conservar floresta, pois não os recompensa por isso.

Entendendo o Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR)

Escopo

O EUDR dispõe sobre a importação e o comércio, no bloco europeu, de produtos derivados das *commodities* — gado, soja, café, cacau, palma de dendê (*oil palm*), madeira e borracha. Os produtos precisam ser livres de desmatamento, isto é, não podem ser provenientes de áreas de floresta desmatadas ou degradadas após 31 de dezembro de 2020. As *commodities* e produtos derivados que entram no escopo do regulamento são aqueles enumerados em seu anexo 1, tais como: gado/carne bovina, soja/farelo e óleo de soja; café; cacau/chocolate, madeira/móveis, dentre outros. Porém, o regulamento prevê a possibilidade de inclusão, no futuro, de novos produtos, das mesmas *commodities*, ou de produtos de novas *commodities*.

O escopo de aplicação do EUDR é restrito, já que abrange o desmatamento ou degradação¹⁶ apenas de florestas. O regulamento define floresta como terrenos com área superior a 0,5 hectares, com árvores de mais de 5 metros de altura e uma cobertura florestal superior a 10%. Assim, a conversão de outras formas de vegetação nativa para a produção de *commodities* não está coberta pela norma europeia. No entanto, o escopo do EUDR poderá ser alargado e abranger no futuro “outras áreas arborizadas” e até mesmo outros ecossistemas naturais, a partir de apresentação de proposta legislativa.¹⁷

14 MapBiomass. *Infográficos*. sd. Data de acesso: 27 de setembro de 2023. bit.ly/3ZvZuxd.

15 European Commission. *Impact Assessment - Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market*. 2021. bit.ly/3rjSAOH.

16 A degradação florestal é definida no EUDR como a conversão de florestas primárias, ou em regeneração natural, em florestas plantadas. Essa definição é diferente do conceito adotado no Brasil e, com isso, a norma deixa de fora diversas áreas ameaçadas pela degradação florestal, que são aquelas que mantêm parte da floresta primária, mas estão sofrendo com a remoção gradual da vegetação e, conseqüentemente, com a perda da sua biomassa. Para saber mais: Gandour, Clarissa et al. *Degradação Florestal na Amazônia: Fenômeno Relacionado ao Desmatamento Precisa ser Alvo de Política Pública*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/DegradacaoFlorestal.

17 O EUDR prevê a possibilidade de apresentação de proposta legislativa, até 30 de junho de 2024, para inclusão de “outras áreas arborizadas” (*other wooded lands*), e a apresentação de proposta legislativa, até 30 de junho de 2025, para inclusão de outros ecossistemas naturais.

Procedimento de Devida Diligência (*Due Diligence*)

Operadores¹⁸ e grandes comerciantes¹⁹ da União Europeia precisam fazer um processo de devida diligência para comprovar que os produtos são livres de desmatamento, antes de disponibilizá-los no mercado europeu. A devida diligência compreende três etapas: (i) a coleta de informações; (ii) a avaliação de risco; e (iii) a mitigação de risco, quando um risco for considerado não insignificante. A declaração de devida diligência deve ser submetida às autoridades europeias competentes, através de um sistema de informação, no momento do ingresso do produto no bloco.

A coleta de informações inclui a geolocalização de todos os lotes de terra onde as *commodities* foram produzidas, considerando toda a cadeia de produção. Também será preciso obter informações, dados e documentos que comprovem que o produto é proveniente de área livre de desmatamento e que foi feito de acordo com a legislação do país de origem, incluindo a proteção dos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais.²⁰

Sistema de Classificação dos Países Por Risco de Desmatamento

O EUDR estabelece um sistema de avaliação comparativa (*benchmarking*) para classificar os países, no todo ou por região, por risco de desmatamento alto, médio (risco padrão) ou baixo, usando critérios como taxa de desmatamento, expansão agrícola ou pecuária, tendência de produção de *commodities*, entre outros. Essa classificação, que será finalizada até 30 de dezembro de 2024, implicará em diferentes procedimentos de devida diligência. Para países classificados como de baixo risco, o procedimento será simplificado, exigindo apenas a etapa de coleta de informações. Já para os países classificados como de risco médio ou alto, a devida diligência deverá ser completa, o que inclui, além da coleta de informações, a adoção de procedimentos de avaliação e mitigação de risco.

Sanções

Por fim, o EUDR estabelece uma série de penalidades em caso de descumprimento das regras. As sanções incluem multas que devem ser proporcionais ao dano ambiental e cujo valor deve corresponder a no mínimo 4% do volume anual total de negócios do operador; o confisco dos produtos e respectivas receitas; e a proibição temporária de importação e comercialização dos produtos que entram no escopo do regulamento.

18 O EUDR define operador como sendo qualquer pessoa física ou jurídica que coloque, pela primeira vez, no mercado da União Europeia, os produtos que são objeto do regulamento, como é o caso dos importadores.

19 O EUDR define comerciante como qualquer pessoa na cadeia de abastecimento que não seja o operador e que, no âmbito de uma atividade comercial, disponibilize produtos que são objeto do regulamento. Varejistas, distribuidores e processadores podem ser enquadrados como comerciantes. Apenas comerciantes que não são considerados micro, pequenos e médias empresas (PME) são obrigados a fazer o processo de devida diligência. Comerciantes classificados apenas como PME precisam manter um registro de informações relativas a operadores ou demais comerciantes: (i) que lhes forneceram os produtos, incluindo os números de referência das declarações de devida diligência associadas a esses produtos; e (ii) para os quais venderam os produtos.

20 Operadores, que, em 31 de dezembro de 2020, eram enquadrados como micro e pequenas empresas, terão até o dia 30 de junho de 2025 para se adaptar às exigências do EUDR.

Como as Políticas Ambientais Brasileiras Dialogam com o EUDR: Oportunidades e Desafios para o Brasil

O Brasil possui um arcabouço jurídico e de políticas públicas ambientais bastante abrangente e que vem sendo aprimorado para atender aos desafios atuais de combater as mudanças climáticas e preservar a biodiversidade, ao mesmo tempo em que busca garantir a segurança alimentar e a inclusão produtiva no meio rural. Considerando o guarda-chuva de políticas públicas, três ganham destaque no âmbito do EUDR: o Código Florestal, as políticas de monitoramento e combate ao desmatamento e as políticas de promoção da agricultura sustentável, incluindo sistemas de monitoramento e rastreabilidade da cadeia produtiva.

Código Florestal e o CAR como Certificado de Sustentabilidade da Produção Agropecuária Brasileira

O Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) é a principal política pública nacional de conservação de florestas e demais formas de vegetação nativa em áreas privadas, dispondo sobre limitações no uso e ocupação do solo nos imóveis rurais. A lei adota dois instrumentos de conservação: Área de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal, nas quais a vegetação nativa precisa ser preservada. Embora tenham regras de implementação e funções ambientais distintas, as APPs e a Reserva Legal têm como objetivo comum a conservação da biodiversidade.²¹ O Código também estabelece regras para a supressão de vegetação nativa nas áreas de uso alternativo do solo, quer dizer, em áreas fora de APP e Reserva Legal, nas quais é possível desmatar para a implantação de atividades econômicas. O desmatamento legal deve ser precedido de autorização do órgão competente e compensado por meio da reposição florestal, que pode ser entendida como um mecanismo de compensação ambiental pelo desmatamento autorizado.

Mais do que simplesmente uma ferramenta de proteção dos nossos remanescentes florestais, o Código, através dos seus instrumentos de conservação, pode acelerar a intensificação do uso da terra, incentivando a expansão da produção agrícola ou agropecuária através de ganhos de produtividade, ao invés da abertura de novas áreas. Estimativas sugerem que é possível dobrar a produção de alimentos no Brasil apenas com aumento da produtividade e expansão sobre áreas degradadas, sem qualquer desmatamento adicional.²²

O Código Florestal também instituiu um importante instrumento para a gestão, monitoramento e adequação ambiental das propriedades rurais, o Cadastro Ambiental Rural (CAR). O CAR é um banco de dados público que armazena informações georreferenciadas de APP, Reserva Legal, remanescentes de vegetação nativa e áreas com atividades agropecuárias ou degradadas, e cujo registro é obrigatório para todos os imóveis rurais. Os dados geoespaciais do CAR podem ser usados no processo de devida diligência dos operadores europeus que terão que informar

²¹ As APPs são áreas sensíveis e necessárias para a preservação de serviços ambientais essenciais, tais como: fornecimento de água, regulação do ciclo hidrológico e climático, manutenção da biodiversidade e estabilidade geológica e a proteção do solo. As APPs incluem: faixas de vegetação ao longo de cursos d'água; área no entorno de nascentes, lagos e lagoas; topos de morros; regiões em altitude maior que 1.800 metros; restingas e manguezais. Já a Reserva Legal é um percentual da área total do imóvel rural em que é obrigatório manter a cobertura de vegetação nativa, preservando remanescentes naturais de todos os biomas. O percentual de Reserva Legal varia de 20% a 80%, em função do tipo de vegetação e região geográfica do país. A lei permite o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais da Reserva Legal.

²² Antonaccio, Luiza et al. *Ensuring Greener Economic Growth for Brazil*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2018. bit.ly/GreenerEconomic.

a geolocalização de todos os lotes de terra onde as *commodities* foram produzidas. Além disso, os dados do CAR podem ser cruzados com imagens de satélite para comprovação de que os produtos são livres de desmatamento, ou seja, não são provenientes de áreas de floresta desmatadas após 31 de dezembro de 2020.

Além disso, o Sistema Nacional do Cadastro Ambiental Rural (Sicar), sistema que integra e gerencia as informações ambientais de todos os imóveis rurais, também contempla informações sobre a regularização e o monitoramento ambiental dos passivos em APP e Reserva Legal. Assim, **o CAR/Sicar tem o potencial de servir como um certificado nacional de sustentabilidade da produção agropecuária brasileira, comprovando não só a adequação do imóvel rural e da produção às regras do Código Florestal, mas, também, a conformidade para fins do processo de devida diligência do EUDR.** Isso isentaria os operadores europeus de terem que coletar uma série de informações sobre a produção das *commodities* e produtos derivados, que não se encontram facilmente disponíveis, e/ou terem que contratar consultorias/certificadoras privadas. Esses custos adicionais poderão ser repassados para produtores brasileiros, onerando ainda mais a produção.^{23,24}

Entretanto, a efetiva implementação do CAR ainda enfrenta diversos desafios. A etapa de inscrição dos imóveis do CAR é um sucesso e conta com quase sete milhões de cadastros. Mas, por se tratar de um cadastro autodeclaratório, as informações declaradas pelos produtores precisam ser analisadas pelos órgãos estaduais competentes e, eventualmente, retificadas pelos proprietários. A etapa de análise dos dados do CAR é, atualmente, o maior gargalo na implementação do Código Florestal. As dificuldades dessa etapa incluem: (i) elevado número de cadastros; (ii) baixa qualidade dos cadastros; (iii) bases cartográficas de referência insuficientes para subsidiar as análises; (iv) dificuldades na comunicação com proprietários para solicitar retificações e complementações nas informações cadastrais; e (v) ausência de equipe própria dedicada à análise ou equipe técnica reduzida para essa função.²⁵ Apesar desses desafios, a adoção de ferramentas de análise automatizada do CAR — como a análise dinamizada implementada em São Paulo e o CAR 2.0, recentemente adotado pelo Pará — mostra que é possível ganhar escala nas análises.

Quando a análise das informações do CAR indicar que a área possui passivos em APP e Reserva Legal, o produtor precisa aderir ao Programa de Regularização Ambiental (PRA) e propor um plano para recuperação das áreas. Os parâmetros de regularização dependem da data de abertura da vegetação e do tamanho do imóvel. Desmatamentos ocorridos antes de 22 de julho de 2008 têm critérios mais flexíveis e pequenas propriedades possuem tratamento diferenciado. A adesão ao PRA e a restauração dos passivos em APP e Reserva Legal são critérios para a avaliação de conformidade ao Código Florestal.

É fundamental que o governo federal e os governos estaduais avancem juntos na efetiva implementação do Código Florestal, sobretudo do CAR e do PRA, já que os mesmos podem ser usados para os fins do processo de devida diligência do EUDR.

23 Oliveira, José Carlos. *Diante de impactos comerciais, Brasil pode recorrer à OMC contra lei europeia sobre desmatamento*. Portal da Câmara dos Deputados. 2023. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/45XID92.

24 CNI. "Regulamento da União Europeia condiciona importação de determinadas *commodities* agrícolas e seus derivados a *due diligence* de desmatamento". *Análise de Política Comercial* 2, nº 10 (2023): 1-7. bit.ly/48hN4wU.

25 Lopes, Cristina L., Lourdes Machado e Joana Chiavari. *Onde Estamos na Implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos Estados Brasileiros - Edição 2022*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023. bit.ly/OndeEstamos2022.

Políticas de Controle e Combate do Desmatamento

A mudança de uso da terra, por meio da conversão de florestas e demais formas de vegetação nativa, sempre foi o principal setor emissor de GEE no país e, atualmente, é responsável por quase 50% das emissões nacionais.²⁶ Portanto, controlar o desmatamento é essencial para a política climática brasileira.

O governo brasileiro adotou, em 2004, o **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm)**, com o objetivo de combater o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável na região. O PPCDAm instituiu uma nova abordagem para a proteção da floresta amazônica, adotando diferentes estratégias e políticas públicas, incluindo: (i) o monitoramento via satélite do desmatamento, em tempo quase real; (ii) a atuação prioritária em municípios com desmatamento recente; (iii) a expansão estratégica de áreas protegidas; e (iv) o condicionamento do crédito rural subsidiado a requisitos ambientais.²⁷

O país já contava, desde 1998, com o **Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes)**, que monitora a cobertura vegetal e produz as taxas anuais de desmatamento na região, usadas pelo governo brasileiro para o estabelecimento de políticas públicas.²⁸ A implementação do sistema de **Deteção do Desmatamento em Tempo Real (Deter)**, em 2004, permitiu um grande salto na capacidade de monitoramento da Amazônia, através de alertas diários de desmatamento que direcionam os esforços de comando e controle e possibilitam a atuação efetiva dos órgãos de fiscalização. O Prodes e o Deter são sistemas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), cuja transparência e consistência metodológica são reconhecidas internacionalmente.²⁹

O PPCDAm contribuiu para uma redução de mais de 80% na taxa anual de desmatamento na Amazônia, no período entre 2004 e 2012.³⁰ O governo brasileiro expandiu essa política para outros biomas com o PPCerrado, em 2010, e o Programa de Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros (PMABB), em 2015. Desde 2012, a taxa de desmatamento na Amazônia voltou a subir e teve um aumento expressivo entre 2019 e 2022, momento em que o país viveu um período de retrocesso ambiental, sobretudo com relação às políticas de comando e controle.³¹ Em 2023, o novo governo implementou a quinta fase do PPCDAm, com meta de desmatamento zero até 2030,³² e está elaborando nova fase do PPCerrado.³³ Os esforços do governo brasileiro para conter o desmatamento na Amazônia já estão surtindo efeito. De janeiro a julho de 2023, houve uma queda de 42% do desmatamento na região, se comparado ao mesmo período do ano anterior.³⁴

26 SEEG. *GEE Brasil 2021*. 2021. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/3ZICml2.

27 Climate Policy Initiative. *Proteção Florestal Baseada em Evidência*. Ferramenta de visualização de literatura acadêmica. 2021. bit.ly/ConjuntoDeEvidencias.

28 OBT/INPE. *Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite*. sd. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/3zV4C3e.

29 OBT/INPE. *Excelência de dados do INPE é destaque no SBSR*. 2019. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/44R15A2.

30 Santos, Daniel, Manuele L. dos Santos e Beto Veríssimo. *Fatos da Amazônia: Meio Ambiente e uso do solo*. Amazônia 2030, 2022. bit.ly/3sOXGmK.

31 Ibid.

32 MMA. *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm: 5ª Fase (2023 a 2027)*. Brasília/DF: MMA, 2023. bit.ly/3Zyult7.

33 Prizibiszki, Cristiane. *Plano de controle do desmatamento no Cerrado começa a sair do papel*. O Eco. 2023. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/3PIIzsk.

34 Serviços e Informações do Brasil. *Desmatamento na Amazônia tem queda histórica de 66% em julho*. 2023. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/3sVBjvS.

Cabe ressaltar que desmatamento zero no âmbito do PPCDAm refere-se à eliminação do desmatamento ilegal e à compensação da supressão legal de vegetação nativa e das emissões de GEE delas provenientes. Essa meta está alinhada ao Código Florestal, que permite o desmatamento de floresta para uso agropecuário de áreas fora de APP e Reserva Legal, desde que previamente autorizado pelo órgão competente e compensado por meio da reposição florestal. Além disso, o PPCDAm prevê estímulos à conservação dessas áreas passíveis de desmatamento mediante o uso de instrumentos econômicos. Como o EUDR impede a comercialização de produtos oriundos de áreas desmatadas, sem fazer uma diferenciação se o desmatamento é legal ou ilegal, essa questão se coloca como um desafio para a compatibilização do regulamento europeu com a legislação nacional. Estima-se que 99% do desmatamento no Brasil tenha indícios de ilegalidade e que apenas 1% seja legal,³⁵ mas esse número de desmatamento legal pode estar subestimado, já que não há transparência e acesso adequados aos dados de autorização de supressão de vegetação.

Outra diferença entre a política europeia e a brasileira é que as políticas públicas nacionais visam a proteção e o combate ao desmatamento de todas as formas de vegetação nativa, enquanto o EUDR trata apenas de conversão de floresta em áreas agrícolas ou pastagem. Nesse sentido, o impacto do EUDR na redução do desmatamento do Brasil pode ser limitado, já que o desmatamento no Cerrado ou Pantanal, ao menos nas áreas não-florestais, não estará coberto pela norma europeia.

Além disso, a literatura aponta que garimpo, mineração ilegal e grilagem/especulação de terra também são importantes vetores de desmatamento.^{36,37,38} Portanto, restrições impostas no âmbito do comércio internacional de *commodities* agropecuárias e de madeira podem não ter o efeito esperado na redução do desmatamento na Amazônia.

Apesar dessas considerações, o EUDR se apresenta como uma oportunidade para o Brasil fortalecer as políticas de combate ao desmatamento e alcançar a sua meta de desmatamento ilegal zero até 2030.

Políticas de Agropecuária Sustentável e Iniciativas de Monitoramento e Rastreabilidade da Cadeia Produtiva

Nos últimos 40 anos, a expansão da produção agropecuária brasileira vem sendo feita por meio da substituição de técnicas de cultivo extensivas, que demandam muita terra, por técnicas mais intensivas em ciência, tecnologia e inovação, permitindo a expansão da área agrícola através de ganhos de produtividade e intensificação. Nesse período, a produção agrícola aumentou em 385%, enquanto a área agrícola aumentou somente 32%.^{39,40}

35 MapBiomass. *Relatório Anual de Desmatamento 2022*. 2023. bit.ly/3Jnt0hQ.

36 Risso, Melina et al. *O ouro ilegal que mina florestas e vidas na Amazônia: uma visão geral da mineração irregular e seus impactos nas populações indígenas – Sumário Executivo*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2021. bit.ly/48ord76.

37 Lima Filho, Francisco Luis, Arthur Bragança e Juliano Assunção. *A Economia da Pecuária na Amazônia: Grilagem ou Expansão da Fronteira Agropecuária?* Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2021. bit.ly/AgroGrilagem.

38 Moutinho, Paulo e Claudia Azevedo-Ramos. "Untitled public forestlands threaten Amazon conservation". *Nature Communications* 14, nº 1152 (2023). bit.ly/48f5huO.

39 Assunção, Juliano. *Melhorar a Produtividade Agrícola Brasileira é um Passo Importante Para a Mitigação das Mudanças Climáticas*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2017. bit.ly/ProdutividadeAgricola.

40 Mapa. *Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Pecuária Brasileira*. 2020. bit.ly/3rdpnoG.

Através do investimento contínuo em pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) e do aperfeiçoamento de políticas públicas, o Brasil pode continuar a fortalecer sua economia rural e a proteção ambiental simultaneamente. A promoção de uma agropecuária sustentável vem ganhando força sobretudo por meio da política de crédito rural e do alinhamento do sistema financeiro aos objetivos de sustentabilidade da produção.⁴¹ Um novo passo nessa agenda é a adoção de sistemas de monitoramento e rastreabilidade da cadeia produtiva.

Diversas iniciativas de governos estaduais, setoriais e de organizações da sociedade civil têm sido desenvolvidas para monitorar e garantir a transparência das cadeias de produção. Sistemas de monitoramento e rastreabilidade estão avançando principalmente nas cadeias da soja e do gado, mas há também iniciativas para outras *commodities*, como é o caso do café.⁴²

A rastreabilidade individual dos animais da cadeia da pecuária, para fins sanitários, conta com um histórico de sucesso no Brasil. O país conta com o Sistema Brasileiro de Rastreabilidade da Cadeia de Bovinos e Bubalinos (Sisbov) e o Guia de Trânsito Animal (GTA), cujos dados são usados no comércio interno e internacional.

Mais recentemente, iniciativas privadas e setoriais foram criadas para o monitoramento e a rastreabilidade com finalidade ambiental. O TAC da Carne, criado em 2009, é o primeiro compromisso entre o Ministério Público e alguns frigoríficos para a compra de gado apenas de fazendas livres de desmatamento, após 2008.⁴³ Apesar do compromisso, o TAC da Carne tem um alcance limitado, pois possibilita a verificação apenas do último estabelecimento por onde o gado passou ou de toda a cadeia da pecuária, mas apenas para um pequeno número de supermercados ou frigoríficos.⁴⁴

Em 2021, o governo do Pará implementou a plataforma Selo Verde que faz o cruzamento de dados do CAR, GTA e imagens de satélite e certifica produtores com relação à adequação ambiental, indicando se a produção é feita em áreas sem desmatamento, após 2008.⁴⁵ Assim, os frigoríficos conseguem avaliar tanto os seus fornecedores diretos (quem engorda o gado para o abate) como também os indiretos (quem cria e cria o gado)⁴⁶ e comprar apenas de quem tem Selo Verde, se quiserem garantir uma cadeia de gado livre de desmatamento. Com essa iniciativa, o Pará se tornou o primeiro estado no Brasil a implementar um sistema público de rastreabilidade da pecuária.^{47,48,49} O estado estuda a possibilidade de ampliar o Selo Verde

41 Stussi, Mariana, Priscila Souza e Wagner Oliveira. *Fortalecimento ambiental e da sustentabilidade no Brasil: o papel do BNDES*. Nexo Políticas Públicas. 2023. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/45RAXVs.

42 O Conselho dos Exportadores de Café (Cecafé) está desenvolvendo uma plataforma de rastreabilidade do café. Para saber mais: BrasilAgro. *Café ganha sistema de rastreamento socioambiental*. 2023. Data de acesso: 28 de agosto de 2023. bit.ly/44TVcAl.

43 Em razão da dificuldade de implementação dos TACs, a evidência sobre os impactos desses acordos é ainda limitada. Para saber mais: Climate Policy Initiative. *Proteção Florestal Baseada em Evidência*. Ferramenta de visualização de literatura acadêmica. 2021. bit.ly/ConjuntoDeEvidencias.

44 De Tulio, Francisco G. e Maria Clara Nascimento. *A pecuária no Brasil: o papel dos mecanismos de rastreabilidade para garantir uma produção sustentável e a proteção das florestas*. Carbon Disclosure Project, 2022. bit.ly/3RtYqYq.

45 Ibid.

46 A produção da pecuária de corte no Brasil é caracterizada pelas fases de cria, cria e engorda, as quais são desenvolvidas como atividades isoladas ou combinadas e, normalmente, envolvem complexas redes de atores, que cobrem vários segmentos e combinações das três fases de produção. Para saber mais: GTFI. *Cadeia da carne no Brasil*. sd. bit.ly/48rHisG.

47 Prizibiszki, Cristiane e Fernanda Soares. *Após um ano de testes, Pará formaliza plataforma de transparência de dados da pecuária*. O Eco. 2022. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/458Hj1T.

48 Brabo, Bruna. *Pará lança plataforma Selo Verde em apoio à agropecuária sustentável e à rastreabilidade da cadeia produtiva do Estado*. Agência Pará. 2021. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/3PiaZ6K.

49 Borges, André. *Pará vai dar 'selo verde' para pecuarista que criar gado em área sem desmatamento*. Estadão. 2021. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/46gs1sF.

para outras *commodities* agropecuárias⁵⁰ e outros estados brasileiros também buscam iniciativas similares. Minas Gerais, por exemplo, está desenvolvendo a sua plataforma Selo Verde, com o apoio do programa AL-INVEST Verde da União Europeia.⁵¹

Situação semelhante se observa com relação à soja no Brasil. A Moratória da Soja é um pacto voluntário de desmatamento zero para a produção da soja no bioma Amazônia, firmado entre o setor privado e a sociedade civil, mas endossado pelo Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA). O objetivo é fazer com que as empresas tenham o compromisso de não comercializarem, adquirirem ou financiarem soja oriunda de áreas desmatadas no bioma Amazônia, após julho de 2008.⁵² A Moratória da Soja foi instituída, pela primeira vez, em 2006 e renovada por tempo indeterminado dez anos depois. Outras iniciativas do setor privado e da sociedade civil também têm sido desenvolvidas para a soja,⁵³ a exemplo da Mesa Redonda da Associação Internacional de Soja Responsável (*Round Table on Responsible Soy - RTRS*).⁵⁴

Apesar de iniciativas estaduais, setoriais e de organizações da sociedade civil, o país não conta com um sistema nacional de monitoramento e rastreabilidade da cadeia produtiva. Não é viável implementar a rastreabilidade de toda a cadeia da pecuária, que conta com mais de 220 milhões de cabeças de gado,⁵⁵ no prazo de 18 meses (início de vigência do EUDR e prazo para os operadores iniciarem o processo de devida diligência). No caso de produtos comercializados a granel, como soja, café e cacau, o operador deve identificar todos os lotes de terra envolvidos no envio e garantir que as *commodities* não foram misturadas com outras de origem desconhecida. Isso também vale para os produtos derivados de grãos, como farelo e óleo de soja. Essa exigência implicará que os produtos no Brasil sejam produzidos, armazenados, processados e transportados por uma cadeia de logística própria. Esses sistemas de monitoramento, rastreabilidade e certificação podem implicar em um aumento do custo da produção, onerando sobremaneira e desproporcionalmente os pequenos produtores.⁵⁶

50 Nannini, Guilherme. *Novo Selo Verde é lançado no Pará em parceria com a Amazon*. Planeta Campo. 2023. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/46hSYMw.

51 AL-INVEST Verde. *Apoio a Minas Gerais (Brasil) na rastreabilidade da cadeia do café*. 2023. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/3PpCZoO.

52 Apesar de não haver evidência causal sólida sobre os impactos da Moratória da Soja para redução do desmatamento, os seus efeitos podem ser relevantes para padrões regionais e para considerações de eventuais efeitos indiretos do pacto setorial. Para saber mais: Climate Policy Initiative. *Proteção Florestal Baseada em Evidência*. Ferramenta de visualização de literatura acadêmica. 2021. bit.ly/ConjuntoDeEvidencias.

53 Empresas de grande porte costumam ter políticas próprias, mas a abordagem e a metodologia variam de acordo com prioridades e interesses. Para saber mais: IMAFLORA. *Políticas corporativas de não desmatamento das principais empresas comercializadoras de soja no Brasil: ambição e comunicação*. 2022. bit.ly/3LuaULU.

54 RTRS. *Produtores - Padrão RTRS de Produção de Soja Responsável*. sd. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/3Rrz39R.

55 Belandi, Caio. *Em 2021, o rebanho bovino bateu recorde e chegou a 224,6 milhões de cabeças*. Agência IBGE Notícias. 2022. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/48ILPgc.

56 Lima, Camila T. e Rita Pereira. *Rastreabilidade de bovinos: qual o custo de cada boi abatido no Brasil?* Food Connection, 2023. Data de acesso: 29 de agosto de 2023. bit.ly/48iRvHA.

Considerações Finais

O Brasil possui políticas públicas e ferramentas tecnológicas para promover uma produção agropecuária livre de desmatamento e expandir a produção, contribuindo para a conservação dos recursos naturais e segurança alimentar simultaneamente. Esse arcabouço de políticas governamentais pode ser usado para promover um uso mais eficiente dos recursos naturais e produtivos e garantir ao país um papel de destaque no abastecimento de uma população crescente e com hábitos de consumo que valorizam a sustentabilidade e a transparência da origem dos produtos.

A proteção das florestas brasileiras e de seus serviços ecossistêmicos são essenciais para o próprio agronegócio nacional, que depende das chuvas, polinizadores e de um clima estável. Portanto, é de interesse nacional, e não apenas europeu, combater o desmatamento.

Devido ao alinhamento entre as políticas ambientais brasileiras e o EUDR, o regulamento pode ser visto como uma oportunidade para a produção sustentável da agropecuária brasileira ganhar escala e uma maior participação no mercado europeu. Para tanto, é preciso avançar na efetiva implementação do Código Florestal e do CAR, expandir as políticas de combate ao desmatamento e avançar em sistemas nacionais de monitoramento e rastreabilidade da produção.

Autoras

CRISTINA LEME LOPES

Gerente Sênior de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

cristina.leme@cpiglobal.org

JOANA CHIAVARI

Diretora de Pesquisa, CPI/PUC-Rio

MARIA EDUARDA SEGOVIA

Analista Legal Júnior, CPI/PUC-Rio

Citação sugerida

Lopes, Cristina L., Joana Chiavari e Maria Eduarda Segovia. *Políticas Ambientais Brasileiras e o Novo Regulamento da União Europeia para Produtos Livres de Desmatamento: Oportunidades e Desafios*. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2023.

OUTUBRO 2023

O Climate Policy Initiative (CPI) é uma organização com experiência na análise de políticas públicas e finanças. Nossa missão é contribuir para que governos, empresas e instituições financeiras possam impulsionar o crescimento econômico enquanto enfrentam mudanças do clima. Nossa visão é a de uma economia global sustentável, resiliente e inclusiva. No Brasil, o CPI é afiliado à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Este trabalho é financiado pela Embaixada da Holanda no Brasil. Nossos parceiros e financiadores não necessariamente compartilham das posições expressas nesta publicação.

Contato CPI/PUC-Rio: contato.brasil@cpiglobal.org

www.climatepolicyinitiative.org



Conteúdo sob licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Os textos desta publicação podem ser reproduzidos no todo ou em parte desde que a fonte e os respectivos autores sejam citados.