



## REGULAMENTAÇÕES EUROPEIAS E A POLÍTICA DE IMPORTAÇÃO DE PRODUTOS LIVRES DE DESMATAMENTO: OPORTUNIDADES E DESAFIOS NA CADEIA DA SOJA BRASILEIRA

Louise Nakagawa<sup>1</sup>, Lisandro de Souza Inakake<sup>2</sup>

<sup>1</sup>PhD em Energia, Pesquisadora de Projetos de Cadeias Agropecuárias no Imaflora

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Coordenador de Projetos Sênior na Área de Cadeias Agropecuárias Responsáveis no Imaflora

### MENSAGENS-CHAVE

• As propostas de legislações da União Europeia e do Reino Unido podem servir como importantes mecanismos de redução do desmatamento no Brasil, reforçando as políticas públicas já existentes. No entanto, a forma como serão implementadas, e o alcance de sua eficiência, ainda é bastante incerta.

• Um dos maiores desafios para a cadeia da soja está associada à necessidade de melhorar a governança e o engajamento dos setores que compõem a cadeia, principalmente, mas não exclusivamente, no bioma Cerrado. Isso impacta na disponibilidade de informações e, conseqüentemente, na transparência e capacidade de rastrear toda a cadeia.

Ao longo das últimas décadas, o Brasil deixou de ser deficitário na produção de alimentos para tornar-se um dos maiores exportadores do mundo. Hoje, possui importante papel na produção, bem como na exportação de commodities agrícolas. Contudo, o desempenho desse sistema agroalimentar tem custado a expansão crescente das fronteiras agropecuárias sobre enormes áreas de florestas e vegetação nativa, resultando não apenas no desmatamento, mas em outros impactos, como a escassez de água e assoreamento de rios, erosão da biodiversidade, redução do estoque de carbono e a alta concentração de recursos financeiros e fundiários que, por sua vez, impactam no desenvolvimento territorial de biomas como a Amazônia e o Cerrado.

Diante desse cenário, no início dos anos 2000, foram criadas uma série de ações públicas e privadas, com maior participação da sociedade civil, e que culminaram na redução do desmatamento na Amazônia. Pela esfera pública, em 2002, foi lançado o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), que criou Unidades de Conservação e Terras Indígenas, totalizando 487 mil km<sup>2</sup> (12% da área total do bioma) protegidos entre 2003 e 2006. Já em 2004, o governo federal criou o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), integrando um conjunto de medidas que buscavam ampliar o monitoramento, a fiscalização e o controle sobre a Região Amazônica (Piatto & Inakake, 2016). Com isso, a dinâmica da produção e do desmatamento no Brasil também evoluiu e, nos últimos 20 vinte anos, impulsionou a elaboração e implementação de protocolos e acordos, como a Moratória da Soja na Amazônia, que completou 16 anos em 2022, visando responder à expansão da conversão de áreas com vegetação nativa. Nos últimos anos, indústrias processadoras, redes varejistas e investidores têm se comprometido cada vez mais em eliminar o desmatamento de suas cadeias de suprimentos, oferecendo maior transparência para as suas atividades e ações em campo.

### As propostas legislativas da união europeia e do reino unido

Em 2017, a conversão da vegetação nativa relacionada ao consumo de commodities na União Europeia (UE) correspondeu a 16% do total de desmatamentos em regiões tropicais com risco florestal (cerca de 203 mil hectares), enquanto no Reino Unido essa associação ultrapassou os 31 mil hectares (Pendrill et al., 2020; WWF 2021).



Com o agravamento das mudanças climáticas e aumento das pressões em torno da produção e comercialização de commodities livres de desmatamento, ou conversão da vegetação nativa, a Comissão da UE anunciou uma proposta legislativa, em 2019, visando aumentar a transparência e minimizar o risco de desmatamento associado às importações para o bloco econômico. Logo depois, surgiram o European Green Deal – estratégia de redução das emissões de carbono líquido em 55% até 2030 na UE, considerando como baseline as emissões de 1990 – e a estratégia Farm to Fork, reforçando a necessidade de adotar medidas regulatórias para diminuir os impactos vindos do consumo dos países da UE. Mas, em novembro de 2021, a Comissão publicou a proposta legislativa, considerada uma importante iniciativa de governança ambiental global, urgente e necessária.

A regulamentação prevê um mecanismo obrigatório de devida diligência da cadeia de suprimento, amparado na rastreabilidade total dessa cadeia, com o objetivo de garantir que os produtos (cacau, café, carne bovina, madeira, óleo de palma, soja e uma lista de derivados) negociados na UE, ou dela exportados, sejam livres de desmatamento e produzidos de acordo com as convenções que garantem os direitos humanos. As legislações de devida diligência são relevantes para os países exportadores de commodities, como o Brasil, e estabelecem o dever de monitoramento das cadeias globais de suprimentos, a partir da obrigação de identificar potenciais impactos nos direitos humanos e no meio ambiente, propondo formas de prevenir e mitigar esses impactos.

Desde então, foram feitas diversas consultas sobre as limitações, fragilidades e inconsistências da nova legislação e, em 12 de setembro de 2022, o Parlamento Europeu votou a proposta requisitando importantes alterações como: a mudança da data de corte para o desmatamento para 2019 – em vez de 2020; a inserção de outros produtos como as carnes suína, ovina, caprina e de aves, milho, borracha, carvão vegetal, papel; a inclusão dos direitos humanos e dos povos indígenas.

Paralelamente, com o brexit e consequente saída da UE, o Reino Unido introduziu em sua legislação ambiental o Anexo 17, que proíbe o uso de commodities que não estejam em conformidade com as leis locais do país produtor, e também prevê sistemas de devida diligência que devem identificar adequadamente a commodity, avaliar,

bem como mitigar os riscos de não conformidade com os regulamentos locais.

Assim, como a UE, o governo do Reino Unido realizou algumas rodadas de consultas públicas sobre: quais commodities estariam no escopo dos regulamentos; quais negócios precisariam passar pela devida diligência; de que maneira a legislação seria aplicada. O resultado dessas consultas foi divulgado em 6 junho de 2022 e trouxe solicitações como a inclusão do café e do milho, além das commodities previamente selecionadas (carne bovina e couro, cacau, borracha, óleo de palma e soja). Já a madeira, que fazia parte da proposta inicial, foi retirada do escopo por já estar prevista no Regulamento de Madeira do Reino Unido. Contudo, o governo britânico ainda não esclareceu quando será publicada a segunda versão da legislação.

### **O impacto das regulamentações na cadeia da soja brasileira**

Apesar das propostas da UE e Reino Unido serem de abrangência nacional, possuem potencial de gerar impactos transfronteiriços, pois acabam influenciando as políticas dos países exportadores e as práticas das empresas multinacionais. De um lado, existe a expectativa de que essas legislações auxiliem na elaboração de políticas mais restritivas, mas, de outro, podem acarretar o aumento dos custos de produção ou mesmo gerar um boicote comercial. Desse modo, diversas discussões têm ocorrido, tanto no âmbito internacional quanto na esfera nacional e subnacional, para entender em que medida essas propostas afetarão as cadeias produtivas brasileiras.

Muito tem se falado sobre as oportunidades que ambas as legislações poderão gerar no Brasil, ao conseguir dissociar o comércio de commodities e o desmatamento. Contudo, a abrangência e o grau de eficiência das regulamentações ainda são incertos, já que nem UE nem Reino Unido são o principal parceiro comercial do Brasil para a maioria dos produtos negociados. Para a economia exportadora brasileira, a soja é a cultura de rendimento mais relevante, respondendo por aproximadamente 13,5% das exportações em 2020 (Abiove, 2022). Em 2020, o Brasil ultrapassou os EUA e se tornou o maior produtor de soja, com 126 milhões de toneladas (USDA, 2020). Nesse período, foram plantados quase 36 milhões de hectares de soja no Brasil, ocupando 4,3% do território brasileiro (Mapbiomas, 2021), e as exportações totais de grãos ultrapassaram US\$ 40 bilhões (Agrostat, 2020), com quase 122 milhões de toneladas.



A área plantada cresceu mais de 200% em 30 anos e a produção aumentou quase 500% (Embrapa, 2019), com a maior parte da expansão ocorrendo nas regiões do Cerrado brasileiro e na fronteira com a Amazônia. Para fins de comparação, apenas 14% da produção de soja foi colhida na Amazônia em 2015, enquanto 48% foram provenientes da região do Cerrado (PAM/IBGE, 2019). Em 2021, o maior percentual foi exportado para a China, quase 58%, enquanto a participação de mercado da UE nas exportações totais do grão ultrapassou 15%.

Na cadeia de valor da soja, a maior pressão para o monitoramento e rastreabilidade têm recaído sobre os produtores, processadores e traders, principalmente os que operam na Amazônia, mas vem ganhando força no Cerrado. Semelhante ao setor de carne bovina, há uma manifestação entre os atores ligados ao setor privado afirmando que não há políticas públicas e incentivos para promover a conservação da vegetação nativa. Nesse sentido, existe uma expectativa do setor produtor de soja brasileiro, de que as legislações europeias possam ajudar a melhorar a sua imagem internacionalmente, atraindo mais investidores e compradores.

Embora ainda existam incertezas sobre a forma como será implementada essas regulamentações e os investimentos necessários para que o setor se adeque às exigências do mercado europeu, o Brasil possui mecanismos que podem endereçar, em alguma medida, a questão em torno da conversão da vegetação nativa em suas cadeias. A Moratória da Soja na Amazônia é um exemplo que vem atuando como uma solução temporária de combate ao desmatamento no bioma, mas que assim carece de transparência e está exposta às mudanças no cenário político, além de se limitar ao polígono desmatado com soja, ou seja, não olha para outras commodities ao monitorar o desmatamento, mesmo em fazendas dentro do escopo do pacto.

Dentro desse contexto, as organizações da sociedade civil têm alertado que sem o estabelecimento de regras muito claras, por parte da UE e Reino Unido, pode-se agravar ainda mais a triangulação e lavagem de soja, criando um cenário pior que o existente hoje. Assim como no caso da pecuária bovina, é preciso avançar no monitoramento dos fornecedores indiretos, melhorar a transparência das informações e a rastreabilidade da cadeia, mas especialmente a governança do setor, promovendo maior participação dos produtores e o seu engajamento.

Sem o trabalho conjunto e coordenado do setor, será mais difícil cumprir ambas as regulamentações. Isso não apenas poderá gerar um risco de imagem para as empresas no Brasil, impactando nos acordos comerciais com países europeus, mas as negociações com outros compradores internacionais.

## Agradecimentos

As análises deste documento foram conduzidas com o apoio de colegas do Instituto Internacional para a Sustentabilidade (IIS) e da WWF Brasil.

## Referências

- Abiove (2022). Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. Estatística Exportações. Disponível em: <https://abiove.org.br/estatisticas/>
- Agrostat (2020). Estatísticas de Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro. Disponível em: <http://indicadores.agricultura.gov.br/agrostat/index.htm>
- Embrapa (2019). Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Embrapa Soja. Disponível em: <https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1>
- Mapbiomas (2021). Destaques do mapeamento anual de cobertura e uso da terra no Brasil entre 1985 a 2021. Disponível em: <https://mapbiomas-br-site.s3.amazonaws.com/Fact-Sheet-Colecao7.pdf>
- PAM/IBGE. (2019). Produção Agrícola Municipal – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>
- Pendrill, F., Gardner, T. A., Meyfroidt, P., Persson, U. M., Adams, J., Azevedo, T., ... & West, C. (2022). Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation. *Science*, 377(6611), eabm9267.
- Piatto, M. & Inakake, L. (2016). 10 anos da Moratória da Soja na Amazônia: História, impactos e a expansão para o Cerrado. Piracicaba, SP: Imaflora, 2017, 68 p.
- WWF (2021). Stepping Up? The Continuing Impact of EU Consumption on Nature Worldwide. Brussels: World Wildlife Fund. Disponível em: <https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/stepping-up-the-continuing-impact-of-eu-consumption-on-nature-worldwide.pdf>





O Imaflora é uma organização não governamental brasileira, criada em 1995, para promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, gerando benefícios sociais no setor florestal e agrícola.

