

A Amazônia no caminho da transição agrícola mundial

É possível usar as forças do mercado para reduzir os impactos ecológicos e sociais negativos da expansão da agropecuária industrial?

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

em colaboração com

The Woods Hole Research Center (Centro de Pesquisa Woods Hole)



Autores: Daniel C. Nepstad^{1,2,3} e Oriana T. Almeida¹

Afiliações institucionais: ¹Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, ²Woods Hole Research Center, ³Universidade Federal do Pará/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

Apoio financeiro: US Agency for International Development, Gordon and Betty Moore Foundation, Packard Foundation

Maiores informações: Contactar Daniel Nepstad (dnepstad@whrc.org)

Apresentação

A alta taxa de desmatamento anunciada pelo terceiro ano consecutivo é, em grande parte, um sintoma de uma nova realidade da atividade agropecuária na Amazônia e no mundo. Enquanto na década 80 e 90 as principais forças motrizes que moviam o desmatamento estavam calcadas no desempenho da economia brasileira e na adoção de políticas públicas domésticas, nos últimos seis anos, tais forças vêm sendo substituídas, parcialmente, pelo mercado internacional de carne e de grãos e pelos fatores que determinam a participação brasileira nestes mercados. Os preços internacionais da carne e da soja (e, eventualmente, de outros grãos e do algodão), a desvalorização do real e a erradicação de doenças como a febre aftosa e “vaca louca”, estão determinando, desde de 2002, cada vez mais o ritmo do desmatamento na Amazônia. Neste sentido, não será surpresa se, em 2005, uma redução nas taxas de desmatamento ocorrer como consequência da queda do dólar e da tendência progressiva de baixa nos preços da soja.

Essa tendência resulta de uma grande transição mundial na agropecuária atualmente em curso. Tal transição deverá promover a expansão da atividade agropecuária nos próximos anos nos trópicos da América do Sul — leia-se Cerrado e Amazônia brasileira — em função do esgotamento de terras apropriadas para expansão agrícola e pecuária nas zonas temperadas (EUA, principalmente), do desenvolvimento de variedades de soja e sistemas de criação de gado apropriados ao clima mais quente e úmido dos trópicos, e em função da redução dos subsídios financeiros aos setores agrícolas nos EUA e Europa. Expandindo-se, a agropecuária industrial na Amazônia poderá acelerar a taxa de desmatamento na região, ameaçando a saúde de recursos hídricos e deslocando comunidades de agricultores familiares. Ironicamente, é bem possível que o impacto desta expansão aumente a dependência da região de alimentos produzidos fora da Amazônia ou do Cerrado, já que a agricultura familiar, responsável por grande parte da produção de alimentos consumidos dentro do Brasil, será parcialmente substituída pela produção de carne e soja cada vez mais voltada para a exportação.

Sob este novo contexto mundial, será necessário identificar novas estratégias para reduzir o desperdício de recursos naturais e o impacto social negativo geralmente associadas com a explosão agroindustrial. As estratégias atuais de ordenamento da expansão desta fronteira—a criação de áreas protegidas, o licenciamento de desmatamento, o zoneamento ecológico/econômico, apoio para a gestão florestal, entre outras—são importantes, mas insuficientes para reduzir tais desperdícios. Assim, talvez seja preciso lançar mão das forças de mercado como meio de se conseguir uma gestão e um ordenamento da expansão da fronteira agroindustrial na região. O objetivo seria, deste modo, **o de reformar a agropecuária industrial brasileira para ser, ao mesmo tempo, mais competitiva nos mercados internacionais e menos maléfica quanto aos seus impactos socioambientais. Será possível? Acreditamos que sim. Se a participação das indústrias no mercado global de commodities depender, um dia, do “desempenho” das**

empresas em relação à gestão ambiental e ao cumprimento de legislação trabalhista e ambiental — além do controle de doenças animais que já é feito — será possível reduzir os custos ambientais e sociais deste setor.

O governo do Brasil tem assumido uma posição de liderança nas negociações no âmbito da OMC. Há condições, portanto, do corpo diplomático brasileiro tomar uma posição nestas negociações de modo a favorecer a entrada de commodities alimentares brasileiras em mercados internacionais que estejam atreladas a uma gestão de recursos naturais na Amazônia e no Brasil.

Neste documento, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), em colaboração com o Woods Hole Research Center, apresentam um breve resumo do contexto global do desmatamento na Amazônia e identificam as oportunidades atuais para se ordenar o uso de recursos naturais na região através do mercado global. As considerações explicitadas aqui são complementares àquelas relacionadas ao ordenamento da expansão da fronteira agrícola na Amazônia e apresentada em publicação do IPAM em 2004 (Alencar *et al.* 2004; para download do documento visite: <http://www.ipam.org.br/publicacoes/livros.php>).

Agradecimentos

Agradecemos a contribuição valiosa de vários colegas e colaboradores na preparação deste documento (em ordem alfabética): Ane Alencar (IPAM), Cláudia Azevedo-Ramos (IPAM), José Heder Benatti (IPAM, Univ. Federal do Pará), I. Foster Brown (WHRC), John Carter (Aliança da Terra), Georgia Carvalho (Woods Hole Research Center), Maria del Carmen Vera Diaz (IPAM, Boston University), David Kaimowitz (CIFOR), David McGrath (IPAM, NAEA/UFPa, WHRC), Frank Merry (WHRC, IPAM), Paulo Moutinho (IPAM), Noemi Porro (IPAM), Claudia Stickler (IPAM, University of Florida).

Questão 1: Um modelo ideal de produção agropecuária que seja altamente diversificado, ecologicamente benigno, culturalmente rico e socialmente justo é a meta do movimento socioambiental no Brasil e em outros países. Esta meta é adequada e desejável, mas demandará no mínimo uma década para que seja atingida em grande escala.

O setor agropecuário industrial é, por um lado, a máquina econômica principal no Brasil de hoje, responsável por ~35% do Produto Interno Bruto do país. Contudo, este setor deixa muito a desejar na área ambiental e social. O modelo atual adotado de produção de alimentos é dependente do uso maciço de agroquímicos e de combustíveis fósseis, ele provoca a homogeneização de paisagens e sociedades rurais, e gera a redução da diversidade biológica, cultural e agrícola nas regiões onde é implementado. Tal modelo gera grandes custos ecológicos e sociais os quais não são contabilizados pelas empresas. No futuro, a estabilidade do clima, a saúde de florestas e ecossistemas aquáticos, a segurança alimentar de populações amazônicas, e a conservação da diversidade biológica e cultural da região vão depender de sistemas regionais de produção de alimentos que utilizem pouco combustível fóssil e agroquímicos, que preservem o solo, que produzam alimentos para os mercados locais, e que respeitem e conservem as terras frágeis e de alto valor biológico e cultural. Os modelos de produção agropecuários alternativos, contudo, ainda não estão suficientemente desenvolvidos para abastecer satisfatoriamente alimentos para a população global e, certamente, irão demandar muitos anos para que venham substituir, em grande escala, os atuais modelos industriais de produção.

Questão 2: No curto prazo, a sociedade brasileira precisará lidar com uma grande transição agroindustrial mundial caracterizada pela explosão da produção de grãos (especialmente a soja) e de carne bovina nas zonas tropicais da América do Sul — principalmente no Cerrado e na Amazônia brasileira. Essa transição — refletida nas altas taxas de desmatamento, no assoreamento e contaminação de rios, no deslocamento de comunidades agrícolas e indígenas e na homogeneização de paisagens — é a ameaça principal para os biomas tropicais e seus habitantes.

A agricultura mundial está entrando na maior transição desde a “revolução verde” iniciada na década 60¹. A nova transição resulta da (a) escassez de terras aptas para a expansão da agropecuária industrial nos países de zona temperada do norte, como os EUA e Europa, (b) pela abundância de terras com solo e clima apropriado à esta atividade no Brasil e na América do Sul, (c) pelo desenvolvimento de culturas de grão e sistemas de produção bovina adaptadas a alta umidade e calor dos trópicos úmidos, (d) pelo aumento da demanda internacional, motivado por doenças como a vaca louca, por carne produzida sem “confinamento” e (e) pelo aumento da demanda de soja mundial

¹ Resumido em Nepstad et al., submetido, e M. Shean 2002.

para a fabricação de ração animal gerada pela expansão da classe média chinesa, que consome cada vez mais carne suína e de aves. A demanda crescente por soja é também resultado da proibição do uso de carcaças bovinas em ração animal— decisão tomada depois do surto da vaca louca. Esta transição ganha força, também, (f) pela redução dos subsídios agrícolas nos EUA e na Europa— subsídios que hoje somam quase US\$300 bilhões de dólares por ano, aumentando a oferta de produtos agrícolas e assim reduzindo seus preços. O somatório desses fatores irá favorecer o avanço mais rápido da fronteira à medida que o Real for desvalorizado, o preço de grãos no mercado internacional subir, ou o acesso às terras da Amazônia aumentar através do asfaltamento de rodovias—como ocorreu nos últimos quatro anos— ou será mais lenta quando a moeda brasileira se valorizar ou os preços internacionais de soja e carne caírem —como em 2005. (Estas relações estão resumidas na Figura 1).

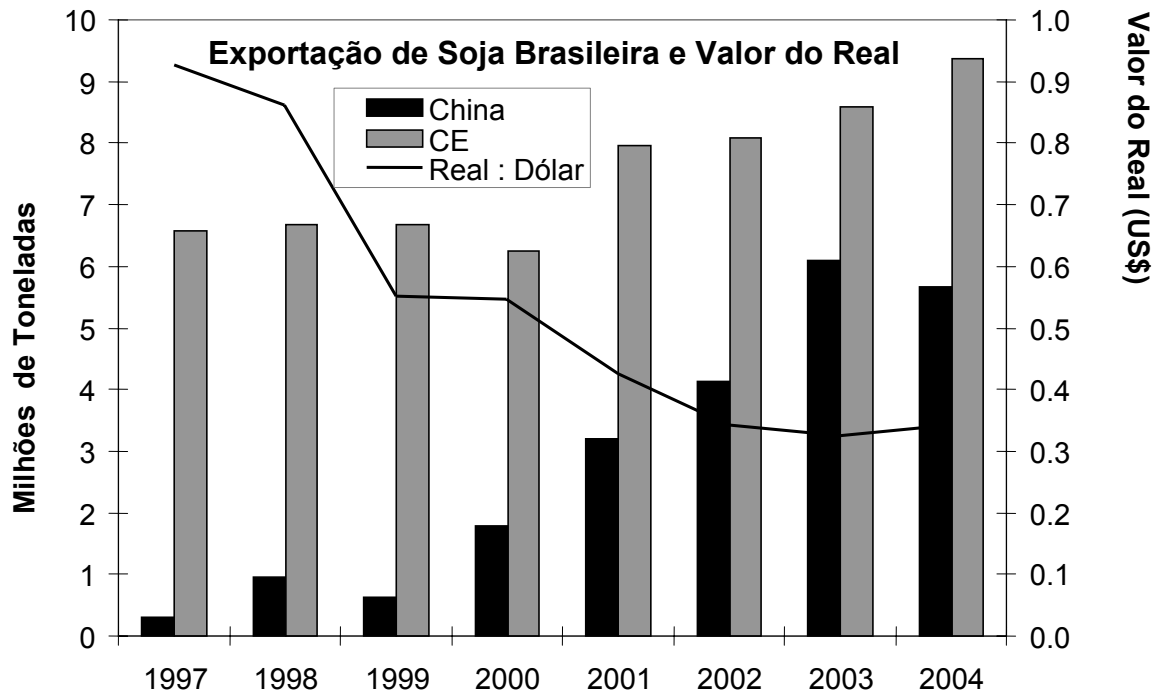
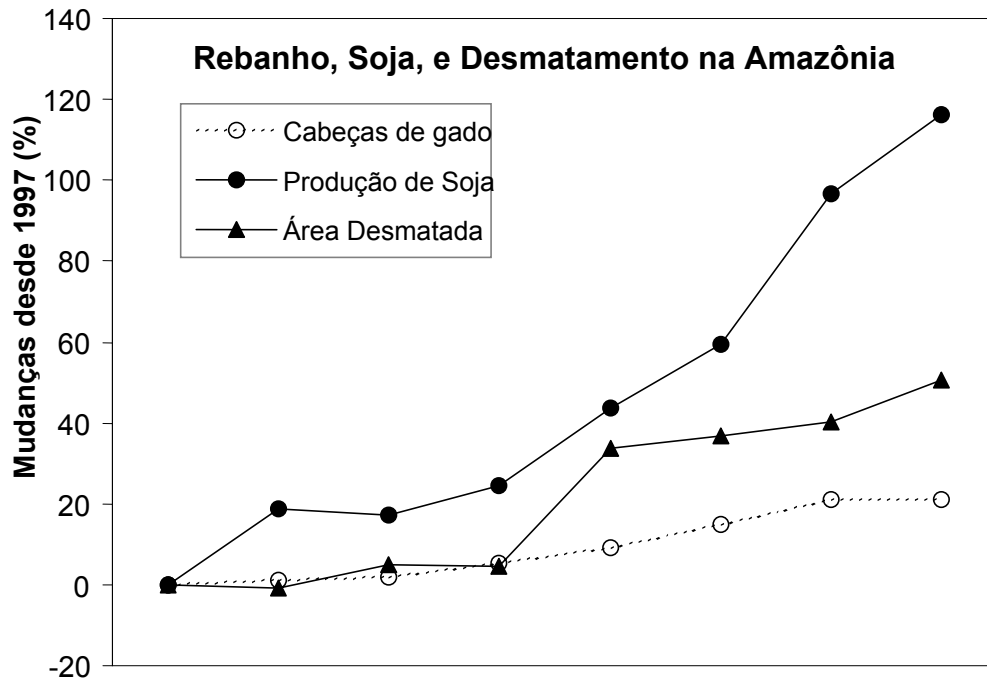


Figura 1: Tendências, desde 1997, do tamanho do rebanho bovino, da produção de soja e do desmatamento na Amazônia Legal (acima), importação de soja brasileira pela China e pela Comunidade Européia e o valor do Real (em dólares) (abaixo).

Questão 3: Essa nova transição significa que as oscilações das taxas de desmatamento na Amazônia estão cada vez mais dependentes de tendências globais, tais como aquelas relacionadas às preocupações internacionais sobre a transmissão de doenças vinculadas à criação de gado e aves, às medidas protecionistas da Europa, aos padrões de consumo da classe média chinesa, e do valor do real. Estas interligações globais, as quais nós referimos como “teleconexões econômicas”, trazem oportunidades potenciais de se aumentar, simultaneamente, a conservação dos recursos naturais da Amazônia, a preservação das culturas locais e a competitividade da agropecuária nos mercados internacionais. O Brasil, com a sua história de sucesso nas negociações internacionais de comércio, tem condições excelentes de aproveitar a oportunidade histórica de compatibilizar a produção agropecuária com a conservação de recursos naturais.

A grande transição mundial da agropecuária industrial está acompanhada de várias tendências que poderiam possibilitar a utilização de ferramentas de mercado para gerenciar a expansão de atividades econômicas na Amazônia. Por exemplo, as negociações no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC) têm como meta a redução das medidas protecionistas nacionais, visando estimular o intercâmbio internacional de “commodities”. Sob esta ótica, tanto os subsídios financeiros para setores agrícolas quanto as tarifas sobre as “commodities” importadas de outros países são encaradas como medidas “protecionistas”, que desfavorecem o crescimento econômico global e das economias “emergentes” (como o Brasil). No último ano, várias decisões tomadas pela OMC propiciaram abertura de mercados para produtos agrícolas brasileiros, tais como o apoio às reclamações formais registradas pelo Brasil a respeito dos subsídios dos EUA para a produção de algodão e das tarifas impostas pela União Européia em relação ao açúcar importado do Brasil. Na tentativa de proteger seus próprios setores produtivos, países estão em busca de novos mecanismos de proteção. Nestas relações de competitividade comercial, a qualidade sanitária (p.e., carne produzida com rastreamento animal em zonas livres de aftosa), a qualidade ambiental e social (p.e., adotando “boas práticas” de manejo de propriedades sem uso de “trabalho escravo ou infantil ou sem cumprimento das leis trabalhistas”) podem ser medidas preventivas à prováveis barreiras contra a importação de produtos agrícolas de países exportadores como o Brasil. **Por outro lado, essas exigências estão sinalizando para as indústrias agropecuárias brasileiras que o acesso aos mercados internacionais de carne, soja e de outros produtos agrícolas dependerão, cada vez mais, de um aumento constante das condições sanitárias, ambientais e sociais desses produtos.**

Outras forças da economia global também estão “empurrando” os produtores brasileiros a melhorarem tais condições. A pressão de consumidores preocupados com a ligação entre alimentos consumidos na Europa e a

destruição da floresta amazônica tem gerado protestos e anúncios de boicotes. O Banco Mundial, junto com as principais instituições financeiras do mundo, está gerando critérios socioambientais que vão definir quais empresas se qualificam a receber investimentos de bancos que adotaram os Princípios do Equador² e que são chamado de “Equator Banks”. Os grandes compradores de alimentos também estão cobrando cada vez mais qualidade socioambiental dos seus fornecedores.

Em suma, as regras que definem a participação em mercados de “commodities” estão mudando e é neste contexto de mudança que se encontram as possíveis oportunidades para ordenar a expansão da fronteira agropecuária na Amazônia. **O governo do Brasil, com sucessos recentes na abertura de mercados para produtos alimentícios brasileiros, poderia tomar uma posição de liderança na inserção de critérios socioambientais no comércio global.**

² O International Finance Corporation (IFC), braço financeiro do Banco Mundial e várias das maiores corporações bancárias mundiais se reuniram e divulgaram em Johannesburgo o documento os "Princípios do Equador", no qual estão definidas as diretrizes do envolvimento das instituições financeiras com a temática da sustentabilidade ambiental e da responsabilidade social.

Questão 4: A oportunidade para reformar a agropecuária industrial brasileira vai muito além de um programa de certificação socioambiental para atender mercados restritos dos chamados consumidores “verdes”. Existe a possibilidade real de fortalecer processos já em andamento no setor financeiro, nas negociações na OMC, e nas tendências de várias empresas e “tradings”, para transformar a agropecuária industrial. É possível que, num futuro próximo, o acesso das indústrias agropecuárias aos mercados internacionais de carne, grãos e algodão dependa do desempenho destas indústrias em relação à gestão ambiental, ao cumprimento de legislação ambiental e trabalhista, e ao cumprimento de exigências sanitárias. E para demonstrar este desempenho será necessário estabelecer sistemas eficientes de implementar a legislação ambiental e trabalhista em propriedades rurais, monitorando as condições ambientais, sociais, e sanitárias.

O sucesso da certificação socioambiental de madeira na Amazônia em promover a gestão de recursos florestais e o desenvolvimento sustentável é importante, mas parcial. Hoje, menos que 5% da produção de madeira na região é certificada, mesmo após mais de uma década de tentativas de expandir o mercado e as empresas madeireiras voltado a este tipo de produto. Isto se deve, principalmente, a fatores como, por exemplo, a própria falta de mercado, a dificuldade em controlar madeireiros ilegais (que tem custos menores e inundam o mercado com madeira mais barata) e pelos altos custos de transição que dificultam a entrada de pequenas empresas e comunidades na certificação. A oportunidade de transformar o setor agropecuário usando as forças de mercado pode ter mais potencial do que o sistema de certificação de madeira pelo simples fato de que não depende dos ditos “mercados verdes”. Somado a isto, os principais critérios para uma certificação da agropecuária industrial—a manutenção de florestas e mata ciliar em propriedades rurais, por exemplo—são mais fáceis de monitorar que a qualidade do manejo florestal. Ao invés de depender das escolhas por parte dos consumidores “verdes”, a proposta de transformar a atividade agropecuária depende de grandes tendências que já existem no mercado de “commodities” e no setor financeiro que podem afetar **todas** as empresas que querem gerar lucro com a produção, no caso, de alimentos. Esta proposta, contudo, sofre do mesmo problema da certificação de madeira: os custos de implementar a gestão ambiental de propriedades rurais podem dificultar a entrada de pequenos produtores e comunidades.

Questão 5: O sucesso de qualquer tentativa de fortalecer estas tendências emergentes no mercado e no setor financeiro com fins de transformar e direcionar o setor agropecuário para um rumo mais sustentável, dependerá da participação efetiva de organizações de comunidades rurais que vivem da agricultura familiar. A falta de estratégias para melhorar as condições de vida destas populações e garantir a diversidade cultural e agrícola das

paisagens onde a expansão da agropecuária está em curso, é uma barreira importante à sustentabilidade do setor agropecuário.

A longa história de conflitos agrários e deslocamento de populações tradicionais na Amazônia por conta da expansão da agropecuária industrial, tem fomentado o ceticismo das populações rurais que sobrevivem da agricultura familiar quanto a possibilidade de negociar com este setor produtivo. O novo cenário de pressões globais sobre estas indústrias, no entanto, pode significar maior espaço para uma negociação efetiva e renovada. Os mercados e o setor financeiro estão clamando, cada vez mais, qualidade ecológica, social e de saúde animal dos fornecedores de “commodities” alimentares. Não está claro, contudo, qual o significado de “qualidade social”. De que modo as comunidades agrícolas da Amazônia poderiam ser fortalecidas pela expansão da agropecuária industrial? Os movimentos sociais que representam estas populações precisam desenvolver propostas concretas que dêem respostas a pergunta, como meio de viabilizar negociações futuras com o setor.

Questão 6: Para aproveitar as oportunidades apresentadas pela nova dinâmica da expansão agropecuária, vários passos difíceis precisam ser tomados:

- (a) Desenvolver um sistema de certificação socioambiental de produção de grãos e carne no Brasil através de um processo de consulta amplo e participativo.***
- (b) Elaborar métodos baratos, transparentes e eficientes para monitorar a implementação e cumprimento de legislação ambiental, trabalhista, e sanitária (no caso da pecuária), fortalecendo e barateando o sistema de certificação.***
- (c) Conseguir que este sistema seja reconhecido por alguns grandes mercados internacionais de commodities (p.e. Europa).***
- (d) Implementar sistemas de zoneamento de atividades econômicas que não permitam atividades agropecuárias em áreas aptas para a agricultura familiar, em terras indígenas e em áreas inapropriadas às atividades da agropecuária industrial (p.e., áreas acidentadas, pedregosas, com solos sujeitos a erosão, mal drenados, e áreas com alto valor para a biodiversidade e cultura).***

Questão 7: Para aproveitar tais oportunidades, cada segmento da sociedade terá que superar alguns desafios:

(a) O setor agropecuário precisará:

- 1. considerar as entidades socioambientais que visam a conservação de recursos naturais e a defesa de direitos humanos como aliados fundamentais para a conquista de mercados internacionais de commodities alimentares;**
- 2. zelar pelo cumprimento das leis vigentes nas áreas de produção e promover a adoção de “boas práticas” de manejo da terra;**
- 3. cobrar dos seus governos estaduais e do governo federal sistemas integrados, eficientes e transparentes de monitoramento e fiscalização de regulamentos sanitários, ambientais e sociais;**
- 4. buscar sistemas integrados de certificação sanitária, ambiental, e social para garantir o menor nível de exclusão de produtos brasileiros dos mercados internacionais possíveis; e**
- 5. abrir para um diálogo cada vez mais rico com as entidades sociais e ambientais.**

(b) Por sua vez, o movimento socioambiental precisará:

- 1. desenvolver estratégias que aproveitam a transformação da atividade agropecuária industrial como meio de se fortalecer. A partir destas estratégias, o conceito de “qualidade social” da produção de grãos e carne poderá ir além da questão trabalhista e alcançar o campo do desenvolvimento rural sustentável de modo geral.**
- 2. considerar a reforma da agropecuária industrial como um passo imediato e de alta importância rumo a um novo modelo socioambiental da agropecuária;**
- 3. identificar leis e regulamentos ambientais e sociais que possam trazer efeitos “perversos” à sociedade brasileira, ou seja, que inviabilizem o seu cumprimento pela indústria agropecuária e, conseqüentemente, estimulem a ilegalidade;**
- 4. apoiar as reformas no setor financeiro em curso pelos “Equator Banks”;**

5. **estabelecer um diálogo substantivo com o setor agropecuário industrial.**

(c) Os Governos estaduais precisarão:

1. **implementar, de uma maneira rápida e transparente, sistemas de monitoramento e punição de produtores que não cumprem a legislação ambiental e social;**
2. **promover o desenvolvimento de sistemas integrados de erradicação e controle de doenças animais com a adoção de “boas práticas” de cultivo e produção nas propriedades rurais;**
3. **completar os planos de Zoneamento Ecológico/Econômico em cada estado, identificando e defendendo as áreas onde a expansão da agropecuária industrial não é permitida devido a inaptidão agrícola, a fragilidade ecológica ou ao alto valor cultural ou biológico;**

(d) Já os mercados internacionais terão que:

1. **reconhecer e aceitar a “qualidade socioambiental” de carne, soja e outros produtos agropecuários brasileiros que detêm a certificação sócioambiental brasileira;**
2. **exigir certificação integrada da qualidade sanitária, ambiental, e social de todas as “commodities” agropecuárias, considerando a equidade entre as países;**

(e) Finalmente, o setor financeiro precisará:

1. **continuar (e acelerar) o desenvolvimento e a adoção de critérios e regulamentos socioambientais pelos “Equator Banks” os quais controlam o fluxo de 75% do capital que vem sendo investido no setor privado global.**

Questão 8: Como financiar esses passos que levarão a uma gestão da transformação agropecuária atualmente em curso na Amazônia? Os custos ecológicos e sociais gerados pela agropecuária industrial e que são pagos pela sociedade como todo, criam uma dívida deste setor produtivo com a conservação dos ecossistemas e com as populações humanas por

ele atingidas. Existem várias possibilidades de pagamento desta dívida. Uma parcela do lucro gerado pelas empresas agropecuárias poderia ser dirigida para financiar a gestão da transformação socioambiental que vem sendo provocada pela entrada da agropecuária industrial na Amazônia. Da mesma forma, a redução dos subsídios financeiros pagos pelos EUA e pela União Européia para os seus setores agropecuários—que aumentam os preços das commodities e aceleram a entrada desse setor na Amazônia— cria uma outra “dívida moral”.

Se apenas 1% de cada redução de subsídios agrícolas nos EUA ou na União Européia, que corresponderiam a um bilhão de dólares por ano, fosse transferido para um fundo ambiental, isso geraria dez milhões de dólares para financiar a gestão da transformação socioambiental. Além destes mecanismos para financiar tal gestão, poderiam ser contemplados, também, créditos de carbono obtidos através de um novo protocolo de clima—capaz de compensar financeiramente a redução de emissões de gases estufas associados com o desmatamento. Propostas neste sentido tem sido apresentada pelo IPAM aos negociadores internacionais³ e tem sido adotada por países que detêm florestas tropicais.

Esses possíveis mecanismos de financiamento da gestão da transformação socioambiental que está afetando a Amazônia só teriam efeito no contexto de propostas coerentes de como gerenciar e aplicar esses fundos. A sociedade brasileira precisa urgentemente de um plano de transição que teria potencial de refrear o desmatamento, criando incentivos fortes para a redução do desperdício de recursos naturais e a homogeneização cultural da região, acompanhado pelo crescimento de um setor agropecuário industrial cada vez mais legalizado, mais ordenado, e mais competitivo nos mercados internacionais.

Literatura:

Kaimowitz, D., B. Mertens, S. Wunder, and P. Pacheco. Hamburger connection fuels Amazon deforestation. Cattle ranching and deforestation in Brazil's Amazon. Center for International Forestry Research, www.cifor.cgiar.org

Margulis S. 2004. Causes of deforestation in the Brazilian Amazon. Washington, DC: World Bank.

Nepstad, D., O. Almeida, J. Carter, M. del C. Vera Diaz, C. Stickler, D. McGrath, P. Pacheco, D. Kaimowitz. Submetido. The economic “teleconnections” of Amazon beef and soy: opportunities for conservation.

Conservation Biology

Nepstad, D., D. McGrath, A. C. Barros, A. Alencar, M. Santilli, M. C. Vera. Frontier governance in Amazonia. **Science** 295:629-630.

³ Santilli et al. no prelo. Climatic Change; cópias podem ser solicitadas à moutinho@ipam.org.br

- Santilli, M., P. Moutinho, S. Schwartzman, D. Nepstad, L. Curran, C. Nobre.
No prelo. Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial
essay. *Climate Change*.
- Shean, M. USDA-FAS. 2003. Future Agricultural Expansion Potential
Underrated Brazil: <http://www.fas.usda.gov/current2003.html>.
- Stickler, C. and O. Almeida. Submetido. Harnessing international finance to
foster sound land stewardship in the Amazon soy sector: the case of
Grupo Maggi and IFC in Brazil. *Sustainable Forestry*.