

NOV 2024

INSIGHTS

Será que o Regulamento de Desmatamento da União Europeia vai bloquear os produtos agrícolas brasileiros?

ELABORADO POR
Filipe Prado Macedo da Silva



Será que o Regulamento de Desmatamento da União Europeia vai bloquear os produtos agrícolas brasileiros?

Filipe Prado Macedo da Silva*

Não existem dúvidas na [comunidade científica](#) de que vivemos uma emergência climática internacional. Um recente relatório do *Institute for Economics & Peace* (IEP) revelou que, globalmente, “[a frequência de desastres naturais aumentou dez vezes desde os anos 1960, saltando de 39 incidentes em 1960 para 396 em 2019](#)”. Ainda, neste relatório, os dados de desastres globais totalizam 9.924 incidentes entre 1990-2019, ou seja, ao longo de 29 anos, aconteceu um evento climático extremo a cada 25 horas.

Além da queima de combustíveis fósseis, o desmatamento e a degradação florestal são também [fontes principais](#) das emissões de gases de efeito estufa. Estima-se que [cerca de 12% do total das emissões de gases de efeito estufa](#) decorrem da conversão das florestas para outros usos do solo, sobretudo, o uso agrícola.

É importante lembrar que as florestas são reservatórios naturais de carbono e, portanto, o desmatamento e a degradação liberam para a atmosfera, na forma de CO₂, o carbono que está armazenado na biomassa florestal.

Dados alarmantes da [Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura](#) (FAO) estimam que, na média, o mundo perde em torno de 10 milhões de hectares por ano. Entre 1990 e 2020, a FAO calcula que em todo o mundo foram desmatados e degradados ao redor de 420 milhões de hectares de floresta. Isto corresponde a 10% das florestas que ainda sobrevivem no mundo. Em termos de extensão, o desmatamento e a degradação florestal, entre 1990 e 2020, equivalem a metade da superfície territorial do Brasil e a uma superfície superior à da União Europeia (UE).

Outro problema grave decorrente do desmatamento e da degradação florestal é a perda de biodiversidade, sobretudo, nas chamadas florestas “primárias” ou “originais” ([aqueelas que nunca foram desmatadas e se desenvolveram a partir de processos naturais, inclusive de regeneração natural](#)). As florestas “primárias” são únicas, heterogêneas e insubstituíveis, acolhendo cerca de 80% da biodiversidade da Terra. Já as florestas “plantadas” possuem uma formação diferente em termos de biodiversidade e prestam serviços ecossistêmicos diferentes quando comparadas com as florestas “primárias”.

É, neste contexto, que a UE intensifica suas preocupações acerca da emergência climática. Sendo assim, o novo [Regulamento de “Produtos Não Associados” ao Desmatamento](#) faz parte de um novo paradigma ambiental demandado pela sociedade civil europeia e pelas instituições da UE desde os [Acordos Climáticos de Paris](#) (em 2015). De lá pra cá, inúmeros estudos científicos – de base ecológico-ambiental – foram usados pela UE para orientar as discussões políticas no Conselho Europeu, os debates legislativos no Parlamento Europeu e as decisões executivas na Comissão Europeia.

Assim, em dezembro de 2019, a UE apresentou ao mundo seu ambicioso [Pacto Ecológico Europeu](#), com o propósito de tornar a Europa o primeiro continente com impacto neutro no clima até 2050. É, dentro deste Pacto, funcionando como uma institucionalidade “guarda-chuva”, que a UE vem deliberando diferentes estratégias e regulamentos verdes como, por exemplo:

- em março de 2020, o [Plano de Ação para a Economia Circular](#);

- em maio de 2020, a [Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030](#) e a [Estratégia do “Campo para a Mesa”](#);
- em maio de 2021, o [Plano de Ação “Poluição Zero”](#);
- em maio de 2022, a [Iniciativa Energética “REPowerEU”](#);
- em junho de 2022, o [Pacote de Proteção à Natureza](#);
- e, em maio de 2023, o Parlamento Europeu aprova o [Regulamento de “Produtos Não Associados” ao Desmatamento e à Degradação Florestal](#).

Além destes, vários outros regulamentos já foram aprovados, e estão em vias de entrar em vigor. Alguns outros estão em fase de debates políticos e legislativos, e podem modificar o regramento ambiental nos próximos anos.

O fato é que a UE não esconde o seu interesse de ser protagonista e, assim, “influenciador normativo” do mundo com o seu novo paradigma ambiental. Em suma, [a UE quer liderar a transição ecológica global](#), o que inclui combater o desmatamento e a degradação florestal em nível mundial.

Entendendo o Regulamento de Desmatamento da UE

O primeiro documento da UE com intenções de proteger as florestas a nível mundial é de 2019. Trata-se de uma comunicação da Comissão Europeia para o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Comitê Econômico e Social Europeu e o Comitê das Regiões. Nesta comunicação, intitulada [“A intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial”](#), a Comissão Europeia deu início ao debate e a formulação do Regulamento em todas as instâncias de governança da UE, além é claro de incluir a sociedade civil europeia nas discussões ([84% apoiam a legislação ambiental da UE](#)).

Já, em novembro de 2021, o Parlamento Europeu publicou a primeira [proposta legislativa](#). No ano seguinte, a proposta ganhou força no legislativo europeu, sendo facilmente aprovada em todas as comissões legislativas que passou. É, neste momento, que os ambientalistas passam a elogiar a iniciativa da UE, enquanto que o agronegócio internacional (sobretudo, o brasileiro) passa a olhar a iniciativa como um ataque protecionista.

E, por fim, em abril de 2023, o Parlamento Europeu aprovou – [com 86% dos eurodeputados votando a favor](#) – o novo [Regulamento de Desmatamento da UE](#).

A previsão inicial era de entrada em vigor em 30 de dezembro de 2024. Entretanto, durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, vários parceiros mundiais (incluindo o Brasil, [com solicitações de adiamento por parte do governo Lula](#)) manifestaram [preocupações acerca da preparação para atender à nova legislação europeia](#) já no final deste ano. Rapidamente, a Comissão Europeia [notificou o Parlamento e o Conselho Europeu](#) sugerindo o adiamento, por mais 12 meses, da aplicação do Regulamento. Já, em novembro, o [Parlamento aprovou a solicitação da Comissão Europeia](#), prorrogando para 30 de dezembro de 2025.

Neste cenário, **como funcionará o Regulamento de Desmatamento da UE?** Primeiro, cabe destacar que o objetivo do regulamento é bem simples e direto: garantir que os produtos agropecuários importados e consumidos pelos cidadãos da UE não contribuem para o desmatamento e a degradação florestal a nível mundial, reduzindo assim as emissões de gases de efeito estufa e a perda de biodiversidade.

Isto significa que os operadores e os comerciantes europeus deverão realizar diligências, recolhendo informações (de rastreabilidade e geolocalização) e avaliando os riscos de seus fornecedores antes de colocarem os produtos agrícolas *in natura* no mercado da UE ou de

exportarem produtos transformados (ou chamados de “agroindustriais”). Ou seja, todos os 27 países-membros da UE terão autoridades designadas à fiscalização dos produtos que entram (*in natura* e que são consumidos) e que saem (transformados e que são exportados) pelas fronteiras da UE.

Contudo, a UE fiscalizará todos os produtos provenientes do agronegócio? A resposta, baseada no Anexo I do Regulamento, é não! Isto quer dizer que a UE selecionou os produtos mais “críticos” e, logo, os responsáveis pela maior fatia do desmatamento e da degradação florestal impulsionado pelo consumo da UE.

Um [estudo científico](#) foi utilizado a fim de guiar o Regulamento, e chegar à conclusão de que sete produtos agropecuários e seus derivados precisavam ser fiscalizados no que tange a produção e o consumo, a saber: bovinos, cacau, café, dendê, borracha, soja e madeira. Na prática, o consumo pela UE, destes sete produtos, resulta em um impacto florestal anual de 248 mil hectares (até 2030).

É importante notar que a fiscalização destes sete produtos agropecuários e seus derivados inclui ainda aqueles produzidos e processados dentro da UE como, por exemplo, os bovinos irlandeses e a madeira sueca.

E, como será a intensidade das fiscalizações? São os países-membros que assegurarão as verificações anuais e o cumprimento do Regulamento de Desmatamento da UE. O nível de fiscalização/auditoria dependerá do risco inerente ao país produtor, sendo de menos de 1% dos operadores para os países de baixo risco e de até 9% para os países de alto risco de desmatamento e degradação florestal.

A maioria dos países terceiros terá classificação de baixo risco. A atenção das autoridades da UE estará em cinco países de alto risco – Brasil, Argentina, Paraguai (na América do Sul), Indonésia (na Ásia) e Congo (na África) – ou seja, [“os responsáveis por mais da metade do desmatamento atribuído à expansão agrícola e pastagens a nível mundial”](#). Além disso, no caso brasileiro, existe o agravante de risco relacionado aos produtos produzidos/extraidos de terras pertencentes aos povos indígenas (artigo 10º do Regulamento).

Em caso de descumprimento do Regulamento, quais serão as sanções para os operadores e comerciantes europeus? Os países-membros podem aplicar diferentes penalidades, como: multas (no nível máximo de, pelo menos, 4% do volume de negócios total anual do operador ou comerciante em nível da UE no ano financeiro anterior), confiscos de produtos e receitas obtidas com as vendas irregulares, e até a proibição temporária das atividades econômicas no território da UE.

E, qual o marco temporal para os produtos não serem associados ao desmatamento? O novo Regulamento da UE estabelece 31 de dezembro de 2020. A partir desta data, áreas florestais “primárias” e “plantadas” não podem ser desmatadas e degradadas, sobretudo, para a produção dos sete produtos agrícolas mais “críticos”. Inclusive, o desmatamento e a degradação natural – sem participação humana – não liberam tais áreas para a produção agrícola após 31 de dezembro de 2020. O compromisso deve ser de restaurar a cobertura vegetal e/ou aprimorar o manejo florestal das áreas atingidas.

Viés ambiental ou protecionista?

De olho na 30ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (ou, COP 30), prevista para final de 2025 no Brasil, podemos notar que o Regulamento de Desmatamento da UE tem forte viés ambiental – alinhado com os mais variados estudos científicos e dados ambientais acerca do impacto da produção agropecuária nas florestas mundiais.

Ambientalistas e ONGs internacionais elogiaram o regulamento europeu como um passo importante no combate ao desmatamento e às mudanças climáticas. Entretanto, também criticaram duramente a UE por conta do possível adiamento na aplicação da lei.

No Brasil, os ambientalistas também elogiaram a nova lei da UE. Ou melhor, elogiaram com adendos críticos de que o regulamento deveria ser mais amplo, indo além dos seus efeitos sobre a Amazônia, abrangendo biomas como o Cerrado, a Caatinga, o Pantanal e o Pampa. Além disso, os ambientalistas brasileiros também criticaram a UE pelo adiamento.

As críticas mais duras – em geral – são oriundas dos setores produtivos. No Brasil, um país produtor, as associações/cooperativas e os produtores rurais alegam que a lei apresenta um viés protecionista, podendo resultar em um prejuízo de US\$ 15 bilhões em exportações agrícolas anuais. Enquanto isso, na UE, os operadores e os comerciantes reivindicam mais tempo para se prepararem – porém, não são contra a lei – evitando assim que as principais cadeias agroalimentares entrem em colapso por falta de fornecimento.

No caso do governo brasileiro, a sinalização parece contraditória. Algumas alas do governo Lula afirmam que a lei da UE contribuirá com os esforços nacionais de evitar uma expansão do desmatamento e da degradação florestal no país, sobretudo, na Amazônia. Outras alas, mais próximas dos ruralistas, asseguram que a lei da UE violará tratados de livre comércio e criará novas barreiras não-tarifárias aos produtos agropecuários brasileiros. Neste caso, estimam que a lei europeia afete 15% das exportações brasileiras.

Mesmo diante de tantos antagonismos, o fato é que a UE se conscientizou no que tange os impactos das suas importações agropecuárias no meio ambiente. Dados da organização WWF dão conta “que as importações da UE são responsáveis por 16% do desmatamento mundial”. Dentro da UE, as atividades agrícolas financiadas pela Política Agrícola Comum (PAC) são proibidas de desmatar ou degradar florestas “plantadas” (37% do território da UE) ou “primárias” (5% da UE). Entre 1990 e 2015, a cobertura florestal da UE cresceu cerca de 13 milhões de hectares (equivale ao território de Santa Catarina e Rio de Janeiro juntos). E, neste caso, não cabe, em pleno século XXI, argumentar que os europeus já devastaram suas florestas “primárias”, sendo que, quando aconteceram, as civilizações europeias – da Europa clássica e medieval – não tinham em suas agendas uma emergência climática.

Assim, quatro argumentos revelam que o Regulamento de Desmatamento da UE não tem viés protecionista e não vai bloquear todos os produtos agrícolas brasileiros:

1. É equivocado o argumento de que a UE vai extrapolar o seu limite territorial legal e vai impor a outros territórios a sua nova legislação ambiental. Na realidade, a UE está legislando – com aperfeiçoamento ambiental – o que entra nas fronteiras de seus países-membros (artigo 1º). Isto já ocorre com produtos ilegais ou proibidos pela legislação europeia. Além disso, o rigor europeu na importação agropecuária já é conhecida desde os anos 1990, com o “mal da vaca louca”. Isto quer dizer, por exemplo, que o mercado bovino brasileiro já tem expertise em rastreabilidade dos rebanhos exportados e competência para adotar práticas mais sustentáveis. E, por fim, todos os dados ambientais que a UE se baseou para formar a lei são oriundos de documentos internacionais, de relatórios de órgãos multilaterais ou de estudos acadêmicos independentes;
2. A visão, sustentada por Carlos Fávaro (Ministro da Agricultura e Pecuária) e outros representantes do agronegócio nacional, de que a lei da UE não respeitará o Código Florestal brasileiro é incorreta, já que uma das cláusulas – no artigo 3º – é de que os produtos agropecuários fiscalizados tenham “sido produzidos em conformidade com a legislação aplicável do país de produção”. O problema é que, grande parte,

do desmatamento na Amazônia, por exemplo, é ilegal ([acima dos 20% permitidos pelo Código Florestal](#)) e com propósito de abertura de pastagem ([90% para bovinos, de acordo com os dados do MapBiomas](#)). Outro exemplo similar, é o da soja, que vem sistematicamente avançando rumo às fronteiras da floresta amazônica no sul do Pará ([observe o mapa da soja em grãos](#)). São esses os produtos agropecuários que serão impedidos de entrar no mercado da UE – os que já violam a própria lei do país produtor, neste caso, o Brasil. E, de todos os produtos que serão fiscalizados, a soja, a madeira e os [bovinos brasileiros](#) são os de maior risco de bloqueio.

3. Não é correto afirmar que [o novo regulamento da UE dificultará ou prejudicará os pequenos produtores agrícolas](#). Até porque, em geral, os pequenos agricultores no Brasil não realizam exportações diretas para a Europa, sobretudo, dos sete produtos agropecuários que serão fiscalizados. Por exemplo, no caso do café, os pequenos e médios cafeicultores utilizam cooperativas, como a [Cooxupé](#) (em Minas Gerais), para realizarem operações comerciais internacionais. Neste caso, as cooperativas têm condições técnicas e financeiras para prepararem seus cooperados. Enquanto isso, os micro, pequenos e médios (PME) comerciantes europeus que vendem os produtos fiscalizados terão um prazo maior de preparação (artigo 38º) e diligências e verificações mais simplificadas que dos grandes operadores e comerciantes na UE (artigo 19º);
4. Por fim, segundo a [literatura econômica](#), protecionismo acontece quando um país, para proteger os produtos nacionais, cria dificuldades ou até bloqueia a entrada de produtos estrangeiros. Logo, esse também não é o caso do regulamento ambiental da UE. Com exceção dos bovinos e da madeira, todos os demais produtos agrícolas fiscalizados não são produzidos (comercialmente) pelo agronegócio europeu. Para se ter uma ideia, apesar dos maiores produtores de chocolate do mundo estarem na Europa, não há qualquer cacau no continente. Por isso, agroindústrias – como a [Nestlé](#) – estão preocupadas com a sustentabilidade e a rastreabilidade na cadeia do cacau. Isto acontece também com o [café](#). Apesar do Brasil ser o maior produtor e exportador de café *in natura* do mundo, os maiores processadores e exportadores de café torrado são europeus, como: Itália, Alemanha, França e Países Baixos. Na Europa, também não há um cafeeiro se quer! Ou seja, as cadeias agroalimentares europeias estão intrinsecamente conectadas aos países produtores, como o Brasil. Portanto, o protecionismo não caberia nestas “cadeias agro globais”.

*Professor e Pesquisador do Instituto de Economia e Relações Internacionais (IERI) da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Experto em Europa e União Europeia. Líder do “[Conexão Bruxelas | Grupo de Estudo sobre Europa e União Europeia](#)”. E-mail institucional: filipe.prado@ufu.br