

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

DANIEL DOS SANTOS PRADO

AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O GOVERNO
FEDERAL: PROGRAMA AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO

São Paulo

Ano

2018

DANIEL DOS SANTOS PRADO

**AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O GOVERNO
FEDERAL: PROGRAMA AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO**

Trabalho de Graduação Integrado (TGI) apresentado ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Bacharel em Geografia.

Área de Concentração: Geografia Agrária

Orientador: Prof. Dr. Marta Inez de Medeiros
Marques

São Paulo

Ano

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Pa Prado, Daniel dos Santos
 AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E O
GOVERNO FEDERAL: PROGRAMA AGRICULTURA DE BAIXO
CARBONO / Daniel dos Santos Prado; orientadora
Marta Inez Medeiros Marquez. - São Paulo, 2018.
63 f.

TGI (Trabalho de Graduação Individual) - Faculdade
de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo. Departamento de
Geografia. Área de concentração: Geografia Humana.

1. Meio Ambiente. 2. Agricultura. 3. Agronegócio.
4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Gases de Efeito
Estufa. I. Marquez, Marta Inez Medeiros, orient. II.
Título.

PRADO, Daniel dos Santos. **Agricultura, desenvolvimento sustentável e o Governo Federal:** Programa Agricultura de Baixo Carbono, 2018. Trabalho de Graduação Individual (TGI) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Dedicado aos que acreditam na democracia e na
justiça social.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos familiares e amigos, em especial a Felipe Nizuma, companheiro que esclareceu muitas das minhas dúvidas e a Nayive Castellanos, que mesmo à distância, se fez presente em carinho e apoio. Por fim, agradeço à Prof.^a Marta Inez, por me acompanhar e orientar neste difícil trabalho.

RESUMO

PRADO, Daniel dos Santos. **Agricultura, desenvolvimento sustentável e o Governo Federal**: Programa Agricultura de Baixo Carbono, 2018. Trabalho de Graduação Individual (TGI) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A preocupação com o meio ambiente na virada do século XX para o XXI traz consigo, uma série de esforços para um desenvolvimento econômico e social que não cause danos ao planeta. Em uma miríade de propostas para proteção do meio ambiente, muitas delas se apresentam como emancipadoras dos povos, outras como meras adequações ao sistema capitalista vigente. Acompanhando a tendência mundial de criação de mecanismos para execução do denominado desenvolvimento sustentável, o Estado brasileiro, signatário de tratados internacionais em que se compromete a atingir metas na diminuição de emissões de gases de efeito estufa, cria o Plano Agricultura de Baixo Carbono, que consiste em uma série de medidas para a prática agrícola com baixa emissão destes gases, financiadas pelo Programa Agricultura de Baixo Carbono.

Palavras-chave: Meio Ambiente, Agricultura, Agronegócio, Desenvolvimento Sustentável, Gases de Efeito Estufa, Carbono.

ABSTRACT

PRADO, Daniel dos Santos. Agriculture, sustainable development and the Federal Government: Low Carbon Agriculture Program .. 2018. Individual Graduation Work (TGI) - Faculty of Philosophy, Letters and Human Sciences, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

The concern for the environment at the turn of the 20th century carries a series of economic and social development efforts that do not harm the planet. In a myriad of proposals in order to protect the environment, many of them present themselves as emancipators of the peoples, others as mere adaptation to the current capitalist system. Following the worldwide trend of creating mechanisms for implementing sustainable development, the Brazilian State, a signatory to international treaties committed to achieving goals in reducing greenhouse gas emissions, has created the Low Carbon Agriculture Plan, which consists of a series of measures for the agricultural practice with low emission of these gases, financed by the Low Carbon Agriculture Program.

Keywords: Environment, Agriculture, Agribusiness, Sustainable Development, Greenhouse Gases, Carbon.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	11
1 O INÍCIO DA PREOCUPAÇÃO GLOBAL COM O MEIO AMBIENTE	15
1.1. ONU e Meio ambiente	16
1.2. ONU e o desenvolvimento sustentável	19
1.3. ONU e as Mudanças climáticas	21
1.4. Como o Brasil atua nas discussões e negociações?	23
2 PLANO ABC (AGRICULTURA DE BAIXO CARBONO)	25
2.1. Programa ABC	29
2.2. Análise da execução do Programa ABC	30
2.3. Distribuição dos recursos do Programa ABC por safra	31
3 ANÁLISE DA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO PLANO ABC	42
3.1. Ocupação do Centro-Oeste	45
3.2. Desenvolvimento sustentável ou problema ambiental e social?	48
4 DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE	50
4.1 Plano ABC e o discurso da sustentabilidade	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS	58
BIBLIOGRAFIA	60

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programação e aplicação efetiva de recursos do Programa ABC nas safras 2010/11, 2011/12 e 2012/13 até maio de 2013 (R\$ milhões)	31
Tabela 2 - Distribuição regional dos desembolsos do Programa ABC pelo Banco do Brasil na safra 2011/12	32
Tabela 3. Valor total contratado para o Programa ABC por finalidade de investimento e região para a safra 2014/15	37

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Porcentagem de recursos desembolsados por região pelo Programa ABC na safra	34
Gráfico 2 - Porcentagem de contratos por região na safra de 2011-2012	35
Gráfico 3 - Porcentagem de contratos por na safra de 2012-2013	36
Gráfico 4 - Total contratado por finalidade de investimento 2015-2016	38
Gráfico 5 - Valor dos contratos x Valor disponibilizado	39
Gráfico 6 - Participação no valor contratado para o Programa ABC por região desde a safra 2011/12 até a safra 2016/17	40
Gráfico 7 - Participação das regiões brasileiras na composição do rebanho nacional em 2010 (esquerda) e 2016 (direita)	43
Gráfico 8 - Rebanho bovino por estado em milhões de cabeças	44

Introdução

Atualmente a preocupação com o meio ambiente, em especial com as mudanças climáticas, está inserida no seio da sociedade como uma causa urgente a ser discutida por importantes setores, os quais se manifestam em escala global, no sentido de proteger o planeta através de ações chamadas de sustentáveis. Nesta seara, os debates que na década de setenta estavam restritos a algumas organizações não governamentais, como o Greenpeace, por exemplo, passam a contar com a crescente participação da ONU (Organização das Nações Unidas) como mediador deste novo desafio, contribuindo para modificar a forma como os países filiados ao órgão internacional tratavam suas economias. As nações em desenvolvimento, uma vez signatárias de tratados internacionais, possuem grande importância neste processo de adequação de sua economia aos parâmetros de sustentabilidade, e a agricultura por ser a base econômica de quase todas as nações em desenvolvimento, ganha destaque como atividade capaz de gerar vantagens econômicas aos países e por em tese, não possuir o mesmo potencial lesivo ao meio ambiente, da indústria e a extração de minérios, por exemplo. Porém, a atividade agrícola industrial impacta severamente o meio ambiente, como veremos adiante, através de desmatamento, poluição e grande consumo de recursos hídricos, utilização de defensivos agrícolas, etc....

A posição do Brasil neste cenário é de signatário de tratados internacionais como o primeiro que abordou as mudanças climáticas, a Convenção - Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC) em 1992, a qual tinha como objetivo último a estabilização das concentrações dos gases de efeito estufa, devendo os signatários realizar os devidos esforços para colocar em prática ações que reduzam a emissão desses gases. Mas foi no Protocolo, discutido e negociado em Kyoto, Japão, em 1997, aberto para assinaturas em 16 de março de 1998 e ratificado em 15 de março de 1999, e que oficialmente entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005, depois que a Rússia o ratificou em novembro de 2004, que foi inserida a agricultura e relacionada com as emissões gases de efeito estufa – GEE, tomando-se por base as definições estabelecidas no texto do artigo 1º do tratado. O Protocolo, em seu artigo 2º, orienta as nações participantes para que promovam: o aumento da eficiência energética; a proteção de sumidouros e reservatórios; formas sustentáveis de agricultura e de produção de energia; políticas fiscais que tenham por fim a redução das emissões de gases de efeito estufa. As Partes devem ainda formular programas nacionais para os setores de transporte, energia, agricultura, etc, com vistas a

diminuir o nível de emissões; além de cooperarem para o desenvolvimento e difusão de tecnologias ambientalmente seguras.

Com base nestes dois acordos firmados na década de 1990, foram realizadas diversas conferências com intuito de se desenvolver formas de crescimento econômico sustentável, guardando como a principal meta a redução dos gases de efeito estufa.

No ano de 2009 ocorreu em Copenhague na Dinamarca a Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP 15), onde lideranças de todo mundo discutiram ações para combater as mudanças no clima e consequentemente, o aquecimento global. Os participantes da convenção trabalharam com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Isso significa que os países industrializados, que começaram a emitir mais cedo e lançam uma quantidade maior de CO₂ e outros gases de efeito estufa na atmosfera em função de seu modelo econômico, devem arcar com uma parcela maior na conta do corte de carbono. Por isso, a expectativa é de que os países ricos assumam metas de redução de 25% a 40% de seus níveis de emissão até 2020. Os países em desenvolvimento, por sua vez, devem se comprometer a reduzir o aumento de suas emissões, optando por um modelo econômico mais verde, e a proposta é de que Brasil, Índia e China, por exemplo, possam se desenvolver sem impactar o clima, diferentemente do que fizeram os países ricos.

Em resposta aos compromissos assinados na COP 15, o governo brasileiro deve propor as NAMAs (Nationally Appropriate. Mitigation Actions), que são ações voluntárias para a mitigação dos GEE, e uma destas ações foi a criação da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMCM. No parágrafo único do artigo 11, do citado dispositivo de lei, encontra-se o fundamento para a criação de planos de mitigação, conforme estipulado pelo NAMAs, que possibilita que através de decreto presidencial se institua planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas visando uma economia de baixo carbono. Neste cenário surge o Programa ABC (Programa Agricultura de Baixo Carbono), que consiste basicamente na disponibilização de linhas de crédito para os produtores que se adequem aos modelos de agricultura sustentável, neste caso específico, aqueles voltados à produção com baixa emissão de CO₂, os quais trataremos adiante.

A presente pesquisa visa estudar as ações do Governo Federal e sua adequação às políticas internacionais com relação à agricultura sustentável, seus aspectos econômicos e seus impactos na produção e no meio rural nos moldes do que hoje é chamado de Agricultura de

Baixo Carbono, amparando-se sobretudo no entendimento de dispositivos de leis nacionais e tratados internacionais. Para alcançar a compreensão acerca das ações realizadas pelo Estado Brasileiro no sentido de uma agricultura sustentável, pretende-se realizar uma análise da principal ação com esta finalidade, a criação do Programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono).

A hipótese central a ser verificada é a de que o Governo Federal, baseando-se em convenções e tratados internacionais, utiliza-se do argumento ambiental, neste caso a mitigação das emissões de gases de efeito estufa, para criar um programa que tem por finalidade direcionar investimentos a práticas agrícolas ligadas ao agronegócio, tais como a pecuária, as culturas de cana-de-açúcar, soja e à silvicultura, atividades geralmente associadas a uma elite rural, que, na esteira desse argumento da sustentabilidade, reproduz a lógica de mercado vigente no agronegócio, porém com uma nova roupagem, conferindo um maior valor às *commodities* brasileiras no mercado externo.

Diante do tema, a pesquisa passa pela análise de dispositivos de lei, resoluções do Banco Central do Brasil (BACEN) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), disposições normativas de órgãos governamentais e ministérios do Meio Ambiente (MMA) e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), tratados internacionais, assim como passa pelo levantamento bibliográfico sobre questões relacionadas ao meio ambiente e à economia, bem como à junção destes termos no argumento do desenvolvimento sustentável sob a ótica geográfica, sobretudo a agrária.

A ideia de “desenvolvimento sustentável” cunhada pelos ambientalistas do novo milênio, ou seja, economistas, líderes políticos, chefes de Estado, personalidades etc., possui grande apelo junto à sociedade e assim sendo, torna-se um grande filão para a perpetuação do modo de produção capitalista. Sem qualquer tipo de questionamento por parte da população, que é bombardeada diariamente com campanhas de “conscientização ambiental” promovidas por grande conglomerados industriais e financeiros, geralmente aqueles que mais prejudicam o meio ambiente, essa noção é um terreno fértil para perpetuação das práticas neoliberais. Neste cenário alarmista, as grandes potências mundiais que alcançaram o seu desenvolvimento graças à utilização indiscriminada de seus recursos naturais atuam junto a organismos internacionais, como a ONU e suas ramificações, no sentido pressionar nações emergentes a se enquadrarem no modelo que está sendo posto, e o Brasil surge como um grande laboratório de “práticas sustentáveis”. Por possuir recursos naturais em abundância em relação aos países desenvolvidos e também por estar sobre o seu território a maior porção da Amazônia, tida pelas

economias centrais como um bioma de interesse internacional, devido à sua grande biodiversidade e pela extensão da floresta, apontada por cientistas como de suma importância para contenção do aquecimento global. O país vem assumindo um discurso de protagonismo nas questões de cunho ambientalista e, no embalo do crescimento econômico, busca se alinhar a esta nova onda de “capitalismo verde”.

A preocupação com o meio ambiente, que outrora foi uma demanda por melhores condições de vida para a população do planeta, tem se tornado um grande motor para a reprodução do capital no século XXI e grandes corporações vêm encontrando respaldo em ações governamentais para perpetuar seu crescimento. O Programa ABC se apresenta como um indicativo de que o Estado prepara o terreno para que estas corporações consigam crescer em solo brasileiro, uma vez que incentiva e financia a produção relacionada ao agronegócio.

1 O início da preocupação global com o meio ambiente

Ao final da segunda década do século 21, o meio ambiente continua sendo até mesmo em um tom maior, uma das principais prioridades de líderes mundiais, movimentos ambientalistas, movimentos sociais, e cada vez mais, do setor produtivo mundial. Cada um destes entes possui a sua maneira de se preocupar, de atuar e concretizar seus desejos de fazer da natureza algo positivo, ainda que seja para a satisfação de seus próprios interesses. Com a presença de muitos atores sociopolíticos em volta da questão ambiental, torna-se necessária a organização das ações que serão tomadas para um futuro comum, de proteção ao meio ambiente e também, reprodução de capital.

Motivados pela crescente degradação do meio ambiente, e a ameaça do fim dos recursos naturais em todo globo, as medidas que vêm sendo propostas possuem caráter internacional e supõem uma governança mundial, a qual se incumbirá de propor e discutir soluções para o que, neste contexto, vem sendo chamado de problema ambiental.

Ao assumir as questões relativas ao meio-ambiente como um “problema”, os atores principais desta história têm se apresentado com um caráter salvador, o que tem dado aval às suas atuações sem muitos questionamentos, pois seus esforços são sempre apresentados como em “defesa do bem comum”, para que se assegure um futuro às próximas gerações.

Por trás da aparente benevolência desses *players*, muitos interesses estão em jogo, principalmente no campo geopolítico e das relações internacionais, e para que exista uma mínima harmonia entre Estados, corporações transnacionais e movimentos ambientalistas/sociais, se fez urgente o regramento das atividades com vistas a pautar a agenda mundial para o ambiente terrestre, visto que o problema ambiental está intimamente ligado à soberania das nações.¹ Desta forma, a criação de dispositivos legais internacionais começou a ser discutida no palco onde se alinhavam costumeiramente decisões de âmbito mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU), como veremos na sequência.

¹ A ligação entre ambas as áreas revela também uma perspectiva interessante relativa à necessidade de gestão coletiva da crise ambiental, uma vez que os problemas que constituem esta crise ultrapassam as tradicionais fronteiras territoriais dos Estados nacionais e demandam uma ação conjunta de todos os atores envolvidos. BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T.. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (2):2004 - p.101.

1.1 ONU e Meio ambiente

Antes das discussões que visavam a regulamentação do uso dos recursos naturais e sua proteção através da criação de um direito internacional, outras problemáticas acerca do meio ambiente já haviam sido tema de debates, ainda que de forma difusa, sem muitas consequências no âmbito global, mas não menos importantes, pois foram o pavimento para os caminhos que viriam a seguir. Podemos citar como exemplo, dois eventos: A Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera, mais conhecida como Conferência da Biosfera, que ocorreu em Paris no ano de 1968. O caráter desta conferência promovida pela UNESCO era quase que estritamente científico, quando foram sugeridas formas de utilização do meio ambiente e seus recursos naturais, usando a interdisciplinaridade para análise destas possibilidades. Ela contou com aproximadamente 300 delegados de 60 países. Nesta conferência surgiu o instrumento reserva da biosfera para designar ecossistemas cujo potencial poderia ser aproveitado para o desenvolvimento social e econômico.² O segundo evento, foi a reunião do Clube de Roma, criado em 1968, mas que em 1972, mesmo ano da Conferência de Estocolmo, contribuiu para o início da discussão sobre desenvolvimento sustentável, quando propõe no documento *Limites do crescimento*, ideias sobre a utilização dos recursos naturais, atentando para a finitude dos mesmos quando esta não é realizada de forma sustentável. As conclusões básicas do grupo de pesquisadores coordenado por Dennis Meadows, foram:

1. Se as atuais tendências de crescimento da população mundial, industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial.
2. É possível modificar estas tendências de crescimento e formar uma condição de estabilidade ecológica e econômica que se possa manter até um futuro remoto. O estado de equilíbrio global poderá ser planejado de tal modo que as necessidades materiais básicas de cada pessoa na Terra sejam satisfeitas, e que cada pessoa tenha igual oportunidade de realizar seu potencial humano individual.

² Ministério do Meio Ambiente. Reserva da Biosfera. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/caatinga/reserva-da-biosfera.html>>. Acesso em: 16 set. 2018.

3. Se a população do mundo decidir empenhar-se em obter este segundo resultado, em vez de lutar pelo primeiro, quanto mais cedo ela começar a trabalhar para alcançá-lo, maiores serão suas possibilidades de êxito.³

Após esses estudos iniciais, os quais produziram bases para o debate sobre economia, desenvolvimento e meio ambiente, o desejo de criar um mecanismo que pudesse regulamentar o desenvolvimento econômico sem prejuízo do futuro se fez presente, e como consequência da discussão na Conferência da Biosfera, a ONU, em dezembro do mesmo ano de 1968, convocou a Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano, que foi realizada na capital sueca entre os dias 5 e 16 de junho de 1972 e ficou conhecida como Conferência de Estocolmo, que ocorreu na Suécia.

Philippe Le Prestre, em sua obra *Ecopolítica Internacional*⁴, lista o que para ele foram algumas das motivações primordiais para realização da conferência:

- a) o aumento da cooperação científica nos anos 60, da qual decorreram inúmeras preocupações, como as mudanças climáticas e os problemas da quantidade e da qualidade das águas disponíveis;
- b) o aumento da publicidade dos problemas ambientais, causado especialmente pela ocorrência de certas catástrofes, eis que seus efeitos foram visíveis (o desaparecimento de territórios selvagens, a modificação das paisagens e acidentes como as marés negras são exemplos de eventos que mobilizaram o público);
- c) o crescimento econômico acelerado, gerador de uma profunda transformação das sociedades e de seus modos de vida, especialmente pelo êxodo rural, e de regulamentações criadas e introduzidas sem preocupação suficiente com suas consequências em longo prazo;
- d) inúmeros outros problemas, identificados no fim dos anos 1960 por cientistas e pelo governo sueco, considerados de maior importância, afinal, não podiam ser resolvidos de outra forma que não a cooperação internacional. São exemplos destes problemas as chuvas ácidas, a poluição do Mar Báltico, a acumulação de metais pesados e de pesticidas que impregnava peixes e aves.

Ademais das questões estritamente ambientais, a Conferência de Estocolmo foi um marco para o ambientalismo contemporâneo, pois nessa ocasião surgem a maioria das diretrizes

³ MEADOWS, Dennis L., MEADOWS, Donella H., Jörgen RANDERS, BEHRENS, William W. (1972) *Limites do Crescimento - Um Relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade*. São Paulo: Editora Perspectiva.

⁴ LE PRETE, Philippe. *Ecopolítica Internacional*. Tradução Jacob Gorender. 2 ed. São Paulo: SENAC. 2005. p. 174-175.

que norteiam as ações acerca do meio ambiente e seu uso para o crescimento econômico da sociedade. Na conferência, foram traçados os princípios básicos para as relações entre os Estados, no sentido de cooperação e coordenação, e também, com as ONGs, que ganharam, a partir deste momento, grande importância no cenário mundial de proteção ao meio ambiente, associando também questões de direitos humanos dentro de seu escopo de atuação. Outra decorrência da conferência, foi a proposição de que os Estados assumissem a fiscalização e a aplicação de sanções à seus iguais, pelos danos causados ao ambiente, o que será o início do Direito Ambiental Internacional.

A Declaração de Estocolmo, documento resultante da conferência, é o alicerce do pensamento atual sobre meio ambiente e desenvolvimento. Nele estão contidos uma série de princípios relacionados ao direito da humanidade utilizar os recursos de seu ambiente, no entanto, aponta para a necessidade de se criar formas de exploração que não resultem na extinção destes recursos, conforme o item 3 de seu preâmbulo:

O homem deve fazer constante avaliação de sua experiência e continuar descobrindo, inventando, criando e progredindo. Hoje em dia, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, utilizada com discernimento, pode levar a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e oferecer-lhes a oportunidade de enobrecer sua existência. Aplicado errônea e imprudentemente, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis ao ser humano e a seu meio ambiente. Em nosso redor vemos multiplicar-se as provas do dano causado pelo homem em muitas regiões da terra, níveis perigosos de poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos; grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera; destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha⁵.

Analisando ainda a Declaração, nota-se que o assunto das mudanças climáticas, que é o cerne da discussão atual sobre meio ambiente, não havia surgido ainda como uma preocupação explícita. As mudanças climáticas naquele momento não eram a principal preocupação, no entanto, a cooperação científica oriunda das novas diretrizes propostas possibilitou que novos estudos a respeito do ambiente, em especial do clima terrestre, tivessem início. Como é possível perceber atualmente, um sintoma de que a preocupação com as

⁵ DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO-1972. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano/Imprimir.html>

mudanças climáticas está quase que exclusivamente ligada à ideia de desenvolvimento sem prejuízo ao ambiente e ao ser humano, corrobora com o aludido no corpo da Declaração de 1972 (Le Prete, 2005).

1.2 ONU e o desenvolvimento sustentável

Na esteira das discussões de 1972 em Estocolmo, o secretariado geral da ONU, convidou a médica Gro Harlem Brundtland, mestre em saúde pública e ex-Primeira Ministra da Noruega, para estabelecer e presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. O Relatório Brundtland ou “Nosso Futuro Comum” foi o documento gerado pela comissão, no qual a ideia de “desenvolvimento sustentável” nascerá, dando nova roupagem à preocupação com o meio ambiente, modificando o pensamento anterior de proteção da natureza para uma nova perspectiva do uso de recursos, com viés conservacionista e produtivista. Com o advento da nova forma de pensar o meio ambiente, o idealismo ambiental perde seu protagonismo, dando lugar ao desenvolvimentismo, conforme explica Porto-Gonçalves (2006, p.65). Muitos ambientalistas abandonaram a contracultura, fonte de inspiração do seu movimento e que assestara duras críticas à própria ideia de desenvolvimento. Neste momento, passava a vigorar ideais conservacionistas baseados em Gifford Pinchot, engenheiro florestal norte americano que via a transformação da natureza como mais uma forma de produção de mercadorias, advogando em favor de um uso mais racional dos recursos naturais, para proporcionar um tempo duradouro de extração. Segundo Diegues (2000, p. 29), a conservação deveria basear-se em três princípios: “o uso dos recursos naturais pela geração presente; a prevenção de desperdício; e o uso dos recursos naturais para benefício da maioria dos cidadãos”. Essas ideias foram precursoras do conceito hoje denominado de “desenvolvimento sustentável”.

Prosseguindo o histórico ambiental orientado pela ONU e com base nas discussões do Relatório Brundtland, foi realizada em 1992 a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento no Rio de Janeiro, também chamada de a “Cúpula da Terra”, além de Eco Rio 92, na qual a noção de desenvolvimento sustentável foi apresentada internacionalmente. O mais importante resultado desta conferência, onde participaram governantes das maiores economias mundiais, foi a Agenda 21, na qual foram delimitadas as diretrizes para o desenvolvimento sustentável nos moldes impostos pelas economias centrais.

A Agenda 21 é um documento que apresenta estratégias e práticas para o desenvolvimento das economias do mundo, mas diferente dos documentos resultantes dos encontros anteriores. Ela leva em consideração aspectos sociais complexos, tais como crescimento populacional, pobreza, desperdício, degradação ambiental, saúde, violência, conflito e decadência urbana, entre outros. O tripé que compõe os assuntos abordados pela Agenda 21 é o da sustentabilidade, ou seja, a preocupação com as questões ambiental, econômica e social. O preâmbulo do documento, diz expressamente:

A Agenda 21 está voltada para os problemas prementes de hoje e tem o objetivo, ainda, de preparar o mundo para os desafios do próximo século. Reflete um consenso mundial e um compromisso político no nível mais alto no que diz respeito a desenvolvimento e cooperação ambiental. O êxito de sua execução é responsabilidade, antes de mais nada, dos Governos. Para concretizá-la, são cruciais as estratégias, os planos, as políticas e os processos nacionais. A cooperação internacional deverá apoiar e complementar tais esforços nacionais. Nesse contexto, o sistema das Nações Unidas tem um papel fundamental a desempenhar. Outras organizações internacionais, regionais e sub-regionais também são convidadas a contribuir para tal esforço. A mais ampla participação pública e o envolvimento ativo das organizações não-governamentais e de outros grupos também devem ser estimulados.⁶

A Agenda 21 vai, assim, organizar as ações dos entes governamentais e não-governamentais de forma explícita, pois além da imposição de ações aos Estados frente às questões relacionadas à natureza e sua exploração, convida para a ação entidades do que virá a ser chamado de terceiro setor, composto pelas ONGs (Organizações Não-governamentais). Essas ONGs atuarão como elo entre o público, na figura do Estado e sua prerrogativa para regulamentar a exploração dos recursos naturais, e o privado, visto que as organizações não-governamentais possuem estreita relação com os grandes conglomerados internacionais. Sobre o assunto, Porto-Gonçalves (2012, p.323) cita o programa lançado às vésperas da Rio 92 pelo então presidente estadunidense George Bush, a Iniciativa para as Américas, no qual pretendia atuar por meio de organizações não-governamentais, ainda que estas não pareçam entidades não-governamentais, pois mantinham relação próxima com Estado norte-americano. O programa de implementação da Agenda 21 e os compromissos para com a carta de princípios do Rio foram fortemente reafirmados durante a Cúpula de Johannesburgo, ou Rio + 10, em 2002.

⁶ AGENDA 21, Capítulo 1º - Preâmbulo, item 1.3.

A partir da instituição da Agenda 21, muitas outras conferências trataram do desenvolvimento sustentável, incluindo: A Segunda Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1999); a Sessão Especial da Assembleia Geral sobre Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Nova York, 1999); a Cúpula do Milênio (Nova York, 2000) e seus Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (cujo sétimo objetivo procura “Garantir a sustentabilidade ambiental”) e a Reunião Mundial de 2005.⁷

1.3 ONU e as Mudanças climáticas

Durante o período acima retratado, foi discutido à parte das questões sobre desenvolvimento sustentável, o que na atualidade é o tema principal das preocupações ambientais, e também de mercado: o clima terrestre e suas mudanças. Em 1988, a ONU Meio Ambiente (então PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) se uniram para criar o Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC), que se tornou a fonte proeminente para a informação científica relacionada às mudanças climáticas. O principal instrumento internacional neste assunto, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), foi adotado em 1992.⁸

O Protocolo de Quioto, que estabelece metas obrigatórias para 37 países industrializados e para a comunidade europeia para reduzirem as emissões de gases estufa, foi adotado em 1997. O protocolo não foi assinado por algumas das mais importantes economias do mundo, dentre elas, os Estados Unidos, grande consumidor de combustíveis fósseis, que a partir deste momento passa a ser visto como o grande vilão do meio ambiente e principal causador de mudanças climáticas, segundo estudos do IPCC. O Protocolo entrou em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005, logo após alcançado o atendimento frente às condições que exigiam a ratificação por, no mínimo, 55% do total de países-membros da Convenção e que fossem responsáveis por, pelo menos, 55% do total das emissões de 1990. O aspecto importante do Protocolo é a discriminação entre dois grupos de países, com metas distintas, onde os integrantes do Anexo I, os países desenvolvidos e aqueles em “transição para o capitalismo”⁹,

⁷ A ONU e o meio ambiente. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>, acesso em 19/07/2018.

⁸ A ONU e o meio ambiente. <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

⁹ Esta denominação se refere aos países pertencentes ao antigo bloco soviético.

possuem mais deveres para mitigação das emissões, dado o maior tempo de industrialização, do que o restante do globo “desindustrializado”.

No decorrer dos últimos anos, após os compromissos assumidos pelas nações no Protocolo de Quioto, diversos encontros foram realizados para a discussão de aspectos relativos aos interesses de cada um dos países participantes, mesmo aqueles que ainda não ratificaram o protocolo, visto que com base no próprio, os países possuem a liberdade de estabelecer suas metas de diminuição de GEE (Gases de Efeito Estufa), ainda que existam parâmetros impostos.

A Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 15), realizada entre os dias 7 e 18 de dezembro de 2009 em Copenhague, capital da Dinamarca, teve como motivação o aumento das porcentagens de emissão de GEE (Gases de Efeito Estufa), conforme novos estudos do IPCC. Líderes mundiais se reuniram para discussões, porém sem consenso e com muitos protestos de pequenas nações e ambientalistas, que não aceitaram o que foi pactuado no acordo redigido ao fim da conferência. Esse documento pouco altera o que foi tratado em Quioto, a não ser pelo fato de que os países emergentes passaram a ser vistos com outros olhos pelas nações desenvolvidas, que argumentam no sentido de impor novas metas, tendo em vista a crescente industrialização de países como Brasil, Índia e China.

Com o relativo fracasso da COP 15, em 2015 foi realizada em Paris, a 21ª Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a 11ª Reunião das Partes no Protocolo de Quioto (MOP-11). Desta convenção resultou o documento chamado de Acordo de Paris, que foi ratificado pelas 195 partes da UNFCCC e pela União Europeia. Um dos objetivos é manter o aquecimento global “muito abaixo de 2°C”, buscando ainda “esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais”. O texto final ainda determina, no que diz respeito ao financiamento climático, que os países desenvolvidos deverão investir 100 bilhões de dólares por ano em medidas que visam conter os fatores geradores de mudanças do clima e que visam promover medidas de adaptação a essas mudanças em países em desenvolvimento. Ainda que à época o resultado e a ratificação por todas as partes parecessem indicar um consenso, em 1 de junho de 2017, o recém eleito presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, anunciou a saída do país do Acordo de Paris, alegando que o documento traz desvantagens para os EUA para beneficiar outros países, e prometeu interromper a implementação de tudo que for legalmente possível imediatamente.¹⁰

¹⁰ Trump anuncia saída dos EUA do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. G1. 01/06/2017 Disponível em <https://g1.globo.com/natureza/noticia/trump-anuncia-saida-dos-eua-do-acordo-de-paris-sobre-mudancas-climaticas.ghtml>, 19/06/2018.

1.4 Como o Brasil atua nas discussões e negociações?

O Brasil, devido à sua histórica participação na ONU, desde a época da criação da Liga da Nações, esteve presente nas negociações iniciais sobre o meio ambiente, porém com papel de coadjuvante. Esse cenário modifica-se à partir da Rio 92, com o aparecimento do país como um *player* importante, devido à sua condição de nação em desenvolvimento econômico e também por possuir fatia importante da fauna e flora mundiais. A questão da biodiversidade atribui uma pretensa posição de liderança ao Brasil nas conversações sobre preservação e conservação dos recursos naturais. Thomas Lovejoy¹¹ assinala que o Brasil é extremamente significativo para a biodiversidade global, sendo um dos 17 países megadiversos do mundo que, juntos, incorporam 70% das espécies catalogadas de animais e de vegetais. Estima-se que o Brasil abrigue entre 15% e 20% da biodiversidade global, o que representa o maior número de espécies endêmicas em um único país, em escala global. Com relação às mudanças climáticas, tema deste trabalho, o Brasil também assume uma posição de destaque. Segundo Anthony Hall¹², o Brasil conquistou uma posição de destaque em relação ao tratamento dos principais desafios climáticos do mundo devido ao seu envolvimento nas negociações internacionais e à sua ação em nível nacional para proteger a camada de ozônio e lidar com as emissões antropogênicas de gases do efeito estufa relacionadas ao aquecimento global.

Apesar do protagonismo alcançado nas negociações sobre o meio ambiente, segundo os autores citados acima, as indicações são de que o país ainda está sob a égide da governança mundial impetrada pelas grandes potências econômicas. Os próprios autores que imputam ao Brasil essa importância na discussão, são expoentes do pensamento hegemônico.

¹¹ LOVEJOY, Thomas. O Cluster de Biodiversidade, in O Brasil na agenda internacional para o desenvolvimento sustentável: um olhar externo sobre os desafios e oportunidades nas negociações de clima, biodiversidade e substâncias químicas./Francisco Gaetani...,[et al.]. Organizadores / John Morris, João F. Bezerra, Rosana Carvalho; Tradutores. Brasília: MMA, 2012

¹² HALL, Anthony. O Cluster de Clima, in, O Brasil na agenda internacional para o desenvolvimento sustentável: um olhar externo sobre os desafios e oportunidades nas negociações de clima, biodiversidade e substâncias químicas./Francisco Gaetani...,[etal.]. Organizadores / John Morris, João F. Bezerra, Rosana Carvalho; Tradutores. Brasília: MMA, 2012

Como consequência da participação em todas as discussões e do fato de ser signatário dos tratados que delas resultaram, o Brasil assume como suas as leis, legislação escrita por muitas mãos, umas mais pesadas que as outras, que criam deveres para si e para outrem. Contudo, apesar da dimensão que possui no planeta, o Brasil continua sendo coadjuvante e sujeito aos interesses de quem governa as decisões. Nesta seara, como signatário e com a recepção dos tratados internacionais, o país deve legislar conforme interesses internacionais e criar mecanismos para a sobrevivência do modo de produção vigente.

Este trabalho tem por objetivo analisar a implementação de um programa baseado em legislação internacional e adotado pelo Brasil como um dos compromissos para a diminuição das emissões do GEE, nomeado Programa ABC (Agricultura de Baixo Carbono), que consiste em uma linha de crédito de grande vulto, direcionada aos produtores rurais que adequem a produção de *commodities* aos parâmetros estabelecidos pelo Plano ABC, do qual faz parte o referido programa de crédito e outros programas voltados à mitigação dos efeitos causadores das mudanças climáticas.

2 Plano ABC (Agricultura de Baixo Carbono)

O Programa ABC, que estudaremos adiante, é parte integrante do Plano ABC, que consiste em uma série de ações desenvolvidas por entes governamentais, entidades de classe, associações de produtores, sindicatos e setor privado, com interesse no desenvolvimento das forças produtivas segundo os parâmetros instituídos pelas convenções do clima, em especial a COP-15 (Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2009) e a COP-21 (Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2015). Em razão da COP-15, o Brasil assume o compromisso de reduzir as emissões de GEE (Gases de Efeito Estufa) e se apresenta como um importante ator neste cenário de combate às mudanças climáticas, tendo como primordiais e urgentes ações governamentais no sentido de novas formas de produção, em especial a agrícola, o que é fator motivador para criação do presente plano, bem como seu programa de crédito.

O Brasil assume compromisso ambicioso de redução de emissão de GEE, apesar de ainda não estar no rol dos grandes poluidores, ou seja, as economias centrais desenvolvidas. Voluntariamente, o país se compromete a reduzir entre 36, 1% e 38,9% as emissões de GEE até 2020¹³. É possível que esses altos índices propostos pelo país, nada mais seja, que um chamado para os investidores internacionais, servindo como um atestado, mostrando o comprometimento com o mercado global, sobretudo de commodities, que estão intimamente ligadas aos programas propostos pelo Plano ABC. Outro sinal de que o país, apesar dos investimentos internos, abre as portas para que o capital estrangeiro se reproduza em solo nacional, é a aquisição de tecnologia para a prática da agricultura e pecuária com baixa emissão de carbono na atmosfera, em condições tropicais e subtropicais, tornando-se laboratório para empresas estrangeiras, ao invés de fortalecer as pesquisas e o desenvolvimento de tecnologia em solo brasileiro. Sobre essa dependência externa, Osório (2014, p.206), ao tratar em sua obra de capitalismo dependente e *sub-soberania*, explica que, entre outras coisas, a dimensão sub-soberana do Estado do capitalismo dependente implica a subordinação/associação do capital e das classe dominantes locais frente ao capital e às classes soberanas do mundo desenvolvido e imperialista, situação que não deve ser interpretada como obstáculo, mas, ao contrário, como

¹³ Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura : plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República. – Brasília : MAPA/ACS, 2012.p.12.

uma condição de vida das classes dominantes locais, o que não exclui possíveis conflitos. Este processo provoca o enfraquecimento ou a ausência nas classes dominantes do capitalismo dependente - pelo menos em seus setores mais poderosos - de projetos autônomos de desenvolvimento e de projetos nacionais.

O Plano ABC, ao assumir compromissos propostos em consonância com as economias centrais, se apresenta como a ratificação do discurso de que as nações possuem responsabilidades distintas frente a problemática ambiental, notadamente as mudanças climáticas. Porém seus formuladores acreditam que o combate ao aquecimento global pode ser conciliado com crescimento econômico e combate à pobreza. Esse último, sempre surge como justificativa para políticas de desenvolvimento, como se a pobreza fosse oriunda apenas da falta de investimentos na indústria ou na agroindústria, não mencionando a distribuição do crédito de forma justa como fator de desenvolvimento e combate à pobreza, sobretudo no campo, que será analisado posteriormente neste trabalho. Em suma, o Plano ABC foi criado como forma de detalhar e elencar os meios pelos quais o país pretende cumprir seu compromisso.

A formulação das intenções de redução das emissões por parte do Brasil, foi apresentada na COP-15 (2009), na qual o país estimava a redução 1 bilhão de toneladas de CO₂. As propostas para efetivar a redução seriam:

- Reduzir em 80% a taxa de desmatamento na Amazônia;
- Reduzir em 40% a taxa de desmatamento no Cerrado;
- Adotar intensivamente a recuperação de pastagens;
- Integrar lavoura e pecuária,
- Plantio direto (SPD)
- Fixação Biológica de Nitrogênio;
- Ampliação da eficiência energética.

As bases legais para criação do Plano ABC, vem dos artigos. 6, 11 e 12 da lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas - PNMC, regulamentados pelo Decreto 7390 de 09 de dezembro de 2010. A PNMC é dividida entre os Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos Biomas e os Planos Setoriais de Adaptação às Mudanças Climáticas. Os planos foram construídos, em um primeiro momento, após a formação de um grupo de trabalho composto por entes estatais, como Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) – Assessoria de Gestão Estratégica (AGE), Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC) e Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) – Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e

Ministério do Meio Ambiente (MMA). Em um segundo momento, uniram-se ao GT, entidades não governamentais, entidades de classe e associações de produtores, a quem interessa muito todo o processo a ser implantado, são eles: Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC); Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Conservação Internacional e WWF – Brasil, entre outras organizações.

O Grupo de Trabalho composto por entes públicos e privados possui poder de decisão sobre os passos a serem seguidos dentro Plano ABC, dando diretrizes e aplicando mudanças de acordo com a conveniência. Ele se reunirá sempre que forem necessárias algumas adaptações, segundo novos acordos, que forem realizados após a COP-15. A presença massiva do setor privado, principalmente aqueles que representam interesses da agroindústria, requer atenção, pois são atores importantes nos rumos dados às políticas ambientais, que em tese, beneficiará toda a população, porém, como se pode apreender quando analisamos o sumário executivo do Plano ABC, este oferece única e exclusivamente suporte ao mercado de commodities brasileiras. Como exemplo, podemos citar a ANPII (Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes), instituição participante da formulação do Plano ABC,¹⁴ responsável por representar o ramo agrotecnológico da Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN), que apresenta basicamente vantagens econômicas ao agronegócio por reduzir gastos da produção, enquanto os benefícios ao meio ambiente se apresentam como consequência, e não propriamente um fim¹⁵. A associação é formada por um grupo de dez empresas, sendo que destas, seis são multinacionais estrangeiras (duas em parceria com laboratórios brasileiros), de países como Alemanha, Estados Unidos e Japão¹⁶. O caráter nacional da associação está no âmbito territorial de ação, posto que os dividendos estão destinados a sair do país. Em atenção à presença do setor privado na confecção do Plano ABC, Porto-Gonçalves (2006, p.302) nos exemplifica que essa atuação foi estimulada pelo avanço de múltiplos movimentos sociais que conseguiram imprimir ao debate um forte caráter social e de respeito à diversidade cultural, desencadeando uma ampla estratégia empresarial em

¹⁴ Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura : plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República. – Brasília : MAPA/ACS, 2012.p.4.

¹⁵ Agência Embrapa de Informação Tecnológicas: http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/cana-de-acucar/arvore/CONTAG01_31_711200516717.html

¹⁶ Site da ANPII (Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes): <http://www.anpii.org.br/>.

resposta, com a ajuda de grandes organizações não governamentais, para que se condicionasse a busca de alternativas políticas aos marcos da ordem societária existente, ou seja, que se procurasse estreitar as soluções aos marcos do mercado, às regras do capitalismo. Enfim, procurava-se retirar a iniciativa daquele protagonismo de ampla base popular e cultural, acreditando-se que o mercado é a única solução possível para qualquer problema, inclusive ambientais.

Após a COP-15, o país seguirá como padrão para uma agricultura com baixa emissão de Carbono, as seguintes diretrizes:

- Recuperar uma área de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas por meio do manejo adequado e adubação;
- Aumentar a adoção de sistemas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e de Sistemas Agroflorestais (SAFs) em 4 milhões de hectares;
- Ampliar a utilização do Sistema Plantio Direto (SPD) em 8 milhões de hectares (Empresas envolvidas e representadas no GT);
- Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN): ampliar o uso da fixação biológica em 5,5 milhões de hectares (Empresas envolvidas e representadas no GT);
- Promover as ações de reflorestamento no país, expandindo a área com Florestas Plantadas, atualmente, destinada à produção de fibras, madeira e celulose em 3,0 milhões de hectares, passando de 6,0 milhões de hectares para 9,0 milhões de hectares; e
- Ampliar o uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos de animais para geração de energia e produção de composto orgânico.

Com base nesses compromissos referentes a seis processos tecnológicos e ao tema adaptação às mudanças climáticas, o Plano ABC foi estruturado em sete Programas: (1) Recuperação de Pastagens Degradadas; (2) Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); (3) Sistema Plantio Direto (SPD); (4) Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); (5) Florestas Plantadas; (6) Tratamento de Dejetos Animais; e (7) Adaptação às Mudanças Climáticas.

2.1 Programa ABC

Os programas anteriormente descritos, não terão êxito em seu intuito, seja qual for, a diminuição das emissões de GEE ou a reprodução do capital pura e simples, sem o investimento acordado no seio dos GT's, ou seja, sem a participação do Estado injetando recursos através de diversas linhas de crédito criadas para esse fim. Para o alcance dos objetivos previstos no Plano ABC, no período compreendido entre 2011 e 2020, estima-se que serão necessários recursos da ordem de R\$ 197 bilhões, financiados por meio de fontes orçamentárias ou de linhas de crédito agrícola.¹⁷ O Estado nacional se apresenta como agente facilitador do processo de acumulação de capital, ainda que sua soberania frente às potências centrais não seja exercida de forma plena, seu papel é essencial nos planos político e econômico, e isso se traduz na absorção das diretrizes propostas/impostas pelas negociações realizadas nas conferências tratadas na primeira parte deste trabalho. Como aponta Osório (2014, 177), é necessário distinguir soberania *de jure* e soberania *de fato*. Muitas nações, formalmente independentes, nunca operam de forma soberana, frente a “forças e relações econômicas sobre as quais têm pouco ou nenhum controle”. Desta forma, guiado pelas discussões dos GT's, compostos inclusive, por associações que representam interesses estrangeiros através de suas empresas multinacionais que operam no país, o governo brasileiro criou uma linha de crédito exclusiva para financiamento do que se chama de agricultura de baixo carbono, o Programa ABC (Programa de Agricultura de Baixo Carbono).

A Resolução no 3.896 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 17 de agosto de 2010, instituiu o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC), no âmbito dos programas com recursos do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). O Programa ABC pretende beneficiar o público da agricultura empresarial e, além do custeio associado ao investimento, tem por finalidade financiar investimentos fixos e semifixos, destinados à recuperação de áreas e pastagens degradadas, à implantação de sistemas de integração lavoura-pecuária, lavoura-floresta, pecuária-floresta ou lavoura-pecuária-floresta e à implantação e manutenção de florestas comerciais ou destinadas à recomposição de reserva legal ou de áreas de preservação

¹⁷ Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura : plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República. – Brasília : MAPA/ACS, 2012.p.26.

permanente. A partir da safra 2011/2012, o Programa ABC incorporou as linhas de crédito do Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (Propflora) e do Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agronegócio (Produsa), destinadas a finalidades semelhantes e ao mesmo público¹⁸.

2.2 Análise da execução do Programa ABC

O Observatório ABC¹⁹ da Fundação Getúlio Vargas, grupo criado com o fim de acompanhar a execução do Plano ABC no tocante à destinação de seus recursos, fornece informações valiosas para a análise e compreensão da extensão do programa no território nacional, demonstrando como são distribuídos os recursos, quais unidades da federação mais se utilizam, além das modalidades e suas discrepâncias com relação à necessidade de cada região. As análises do Observatório têm início no ano-safra 2010-2011, quando começa a ser ofertado crédito aos produtores que adequem sua produção ao que foi estipulado pelo Plano ABC, como contrapartida do país ao acordado na COP 15, em Copenhague.

Os recursos do Programa ABC são originários de dois bancos estatais, o Banco do Brasil, responsável pelo maior volume de empréstimos, na casa de 87,9%, e o BNDES, responsável pelo restante do montante destinado ao Programa ABC, com 12,1%. No início, foram dotados 2 bilhões de reais, para a safra 2010-2011, sendo utilizados 418,5 milhões de reais, no ano de 2011, pois no primeiro ano disponibilizado, o recurso não foi utilizado, devido ao desconhecimento dos produtores acerca dos trâmites para a sua obtenção perante o BNDES. Com relação ao problema na captação, o Banco do Brasil se apresenta como a melhor alternativa perante o BNDES, por ter mais presença territorial, e por ações de capacitação dos agentes financeiros para incentivar a adoção do crédito pelos produtores, essas com apoio da Confederação da Agricultura e Pecuária, a CNA. Ainda como um fator facilitador, os créditos no Banco do Brasil são regidos por leis estaduais, mais simples que a legislação ambiental federal, adotada pelo BNDES. Os bancos privados têm baixíssima atuação, motivados pela

¹⁸ Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) / Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, coordenação da Casa Civil da Presidência da República. – Brasília: MAPA/ACS, 2012. p.67.

¹⁹ Observatório ABC. Centro de Estudo de Agronegócios da Fundação Getúlio Vargas (GVAgro) e desenvolvido em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV (GVces). <http://observatorioabc.com.br/quem-somos/>

insegurança no pagamento e o tempo de duração de cada projeto. (Observatório ABC, 2013, p.6)

Um ponto a se destacar é a importância crucial que possui a Poupança Rural, utilizada pelo Banco do Brasil para financiar ações do Programa ABC, e de forma oculta pela União, equalizando juros em relação aos juros de mercado. O Estado utiliza um recurso proveniente da sociedade para fomentar atividades privadas de produção, sendo que a população desconhece a real contrapartida destas ações. Calcula-se que a União desembolsou em 2011/12, 43% do montante total de recursos. No ano-safra seguinte, o desembolso foi de 48% (Observatório ABC, 2013, p.7).

Tabela 1 - Programação e aplicação efetiva de recursos do Programa ABC nas safras 2010/11, 2011/12 e 2012/13 até maio de 2013 (R\$ milhões)

Programa	2010-2011		2011-2012		2012-2013	
	Programado	Aplicado	Programado	Aplicado	Programado	Aplicado
ABC	R\$ 2.000,00	R\$ 418,50	R\$ 3.150,00	R\$ 1.526,10	R\$ 3.400,00	R\$ 2.736,60
BNDES		R\$ 304,90	R\$ 2.300,00	R\$ 310,00	R\$ 1.900,00	R\$ 331,10
BB		R\$ 113,60	R\$ 850,00	R\$ 1.216,10	R\$ 1.500,00	R\$ 2.405,50

Fonte: SPA/MAPA, BB, Observatório ABC, 2013.

A evolução do programa à partir de 2010, mostra como o Programa ABC ganhou mais importância e apelo perante os produtores agrícolas, de um início tímido no ano-safra 2010-2011, passou para um maior volume de crédito com o acréscimo de outras linhas de crédito em 2011-2012. O Produsa (Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável) acresceu 1 bilhão de reais e o Propflora (Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas) 150 milhões de reais, totalizando 3,15 bilhões, dos quais foram utilizados 1,5 bilhão (48%), com juros de 5.5% ao ano, o que corresponde a 263% a mais que o ano-safra anterior. No ano-safra 2012-2013, ocorreu uma evolução do montante disponível e também na utilização, foram disponibilizados 3,4 bilhões de reais, sendo utilizados 2,5 bilhões (73,5%).

2.3 Distribuição dos recursos do Programa ABC por safra

Os recursos do Programa ABC estão concentrados nos municípios do Centro-Sul do país e a linha de crédito para recuperação de pastagens é a mais utilizada, porém as localidades que mais necessitam desta prática não captaram recursos no ano-safra 2012-2013, como por

exemplo, municípios com alta degradação de pastagens como Mucureré-BA e Centro Novo do Maranhão-MA (Observatório ABC, 2013. p.7). A distribuição dos recursos não está em consonância com as necessidades de cada localidade, evidenciando a ausência de políticas para diminuir as disparidades econômicas territoriais no Brasil. Esse programa poderia surgir como um fato capaz de aproximar o Norte-Nordeste do Centro-Sul, mas o que se pode notar é um aumento da distância entre estas economias. A atividade agropecuária, por meio da agroindústria é mais desenvolvida no Centro-Sul do país, com mais acesso aos meios para otimizar a produção e também aos créditos disponíveis. A maior parte dos recursos alocados, não estão em áreas prioritárias, o que é evidenciado pelo maior número de contratos assinados no Sul e Sudeste e o maior volume de recursos estar localizado no Centro-Oeste. O estado de Minas Gerais é o que possui o Plano ABC mais consolidado, ele é o que mais utiliza recursos para recuperação de pastagens e florestas plantadas. O Pará, maior emissor de CO₂ em decorrência das queimadas e o estado com a maior área de pastagens degradadas, possui baixa captação de recursos, 2,53% do montante em 2011-2012 e 1,9% em 2012-2013, sendo que um dos entraves aí enfrentados é o desconhecimento do Programa ABC, em seus recursos e práticas, o que não é uma realidade no Sul e Sudeste. A tabela abaixo, demonstra a disparidade entre regiões:

Tabela 2 - Distribuição regional dos desembolsos do Programa ABC pelo Banco do Brasil na safra 2011/12.

Região/Estado	Desembolso (MIL R\$)	Número de contratos	Valor médio dos contratos (MIL R\$)
Centro-Oeste	374.689	829	451,98
GO	122.438	337	363,32
MS	115.649	282	410,11
MT	136.601	210	650,48
Nordeste	89.747	188	477,38
BA	63.091	123	512,94
MA	12.229	36	339,72
PI	13.870	26	533,48
CE	500	1	500
PE	47	1	46,8
AL	10	1	9,5
Norte	99.553	204	488,01
TO	46.285	113	409,6
PA	30.738	49	627,31

RO	17.905	33	542,57
AC	2.734	4	683,47
RR	1.852	4	462,88
AP	39	1	39,83
Sudeste	393.852	1.254	314,08
MG	203.652	614	331,68
SP	159.419	557	286,21
ES	29.152	76	383,58
RJ	1.629	7	232,79
Sul	258.304	1.052	245,54
PR	114.000	494	230,77
RS	113.126	406	278,64
SC	31.178	152	205,12
Total	1.216.145	3.527	344,81

Fonte: BB; Adaptado: SPA/MAPA, Observatório ABC 2013

O sistema de plantio direto é a segunda linha procurada, mas ainda com pouca utilização, São Paulo é o estado que mais captou nesta modalidade. As demais modalidades têm baixa procura, com números praticamente insignificantes a exceção da recuperação de pastagens, o que denota que a pecuária é a grande usuária dos recursos disponíveis para a mitigação das emissões de GEE, contraditoriamente financiando a produção de carne e ao mesmo tempo, a produção de metano pelo rebanho. Devido à complexidade das exigências e brechas existentes, desvios de finalidade podem ocorrer, como no caso em que recursos foram aplicados na produção de arroz irrigado no Rio Grande do Sul, onde a produção de metano proveniente da cultura vai contra a ideia da diminuição de emissões. Foram alocados 2,8 milhões na safra 2011-2012 (Observatório ABC, 2013. p.9). Esse desvio de finalidade pode ser um caso isolado, tanto como uma sinalização de que os recursos podem ter outra destinação que não a mitigação de emissões de GEE, carecendo da devida fiscalização da produção.

Gráfico 1 - Porcentagem de recursos desembolsados por região pelo Programa ABC na safra 2011/12

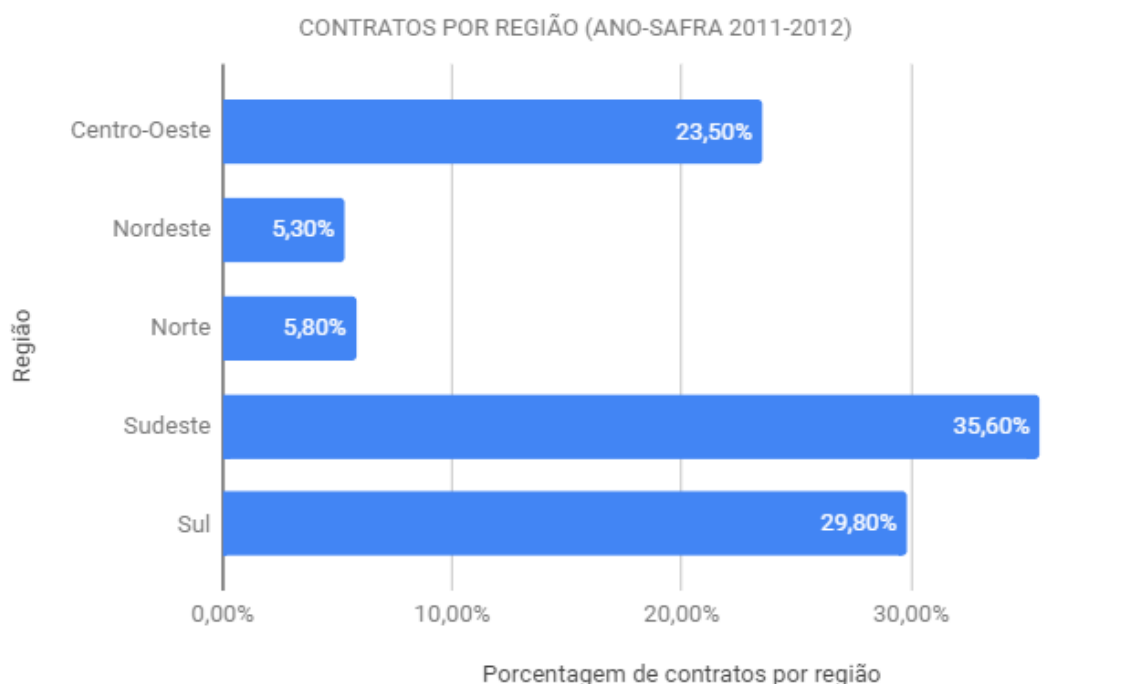


Fonte: Banco do Brasil, Observatório ABC, 2013

Os números apresentados evidenciam algumas características do Programa ABC em seus anos iniciais. No ano-safra 2011-2012, foram assinados 5038 contratos, sendo que 3527 foram via Banco do Brasil (70%) e 1511 via BNDES. As regiões Sul e Sudeste correspondem à 65,4% dos projetos aprovados, com valores médios de desembolso de 245 mil reais no Sul e 314 mil reais no Sudeste, mostrando mais uma vez, o abismo entre as regiões administrativas no quesito acesso. O estado de Minas Gerais tem o melhor desempenho entre os entes da federação, sendo líder em recuperação de pastagens e florestas plantadas, segundo lugar em tratamento de dejetos animais e exemplo de boa governança. Apesar do bom desempenho das regiões Sul e Sudeste na captação, os estados do Acre, Mato Grosso e Pará possuem os contratos mais altos, apesar de poucos projetos, apresentando alta concentração de recursos. O Pará, contraditoriamente, possui a maior área de pastagens degradadas, menor captação e maior concentração. As regiões Norte e Nordeste são as que apresentam os piores números em relação à captação e utilização dos recursos providos pelo Programa ABC, ainda que sejam estas as regiões mais carentes de investimentos. O Observatório ABC constata que a dificuldade na obtenção de crédito está relacionada a problemas fundiários, chamando a atenção para a necessidade de uma real reforma agrária. A baixa presença de assistência técnica e dívidas assumidas com outras linhas de crédito como fundo constitucional e Pronaf, também são fatores impeditivos para o acesso aos créditos do programa. Esses últimos empecilhos deixam

claro que o programa não alcança o pequeno produtor, pois estes privilegiam outras linhas com acesso mais facilitado.

Gráfico 2 - Porcentagem de contratos por região na safra de 2011-2012

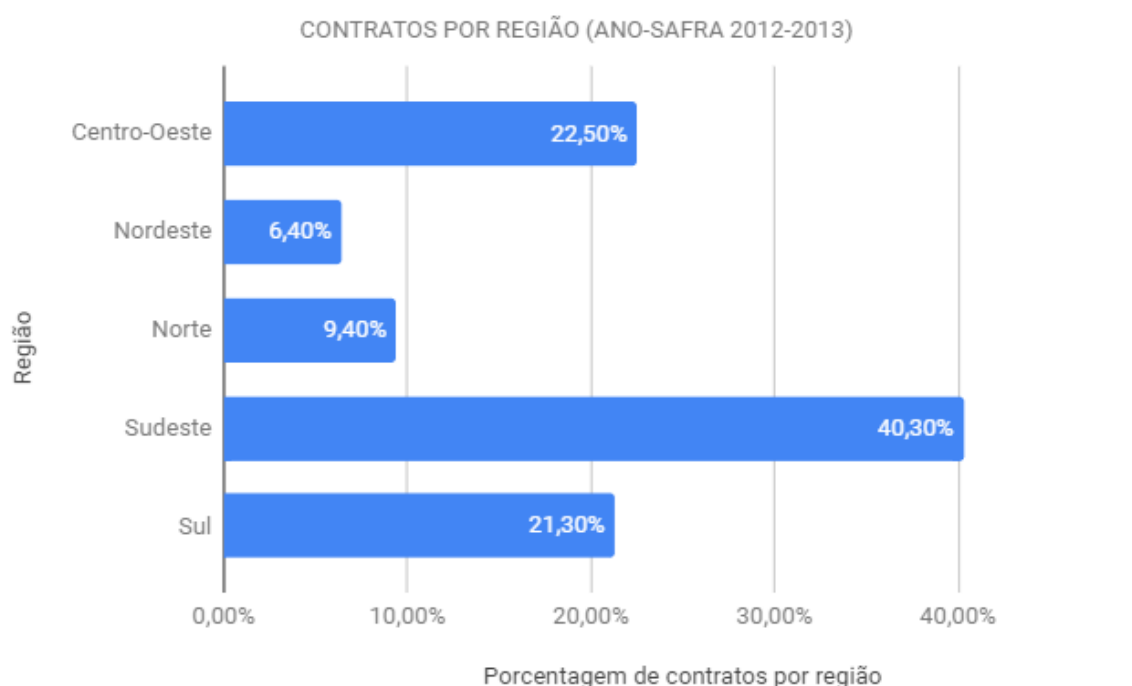


Fonte: Banco do Brasil, Observatório ABC, 2013

No ano-safra 2012-2013, os números pouco se alteram, as regiões com maior concentração de recursos são as mesmas, evidenciando novamente o abismo entre elas, ainda que o montante de recursos tenha sido ampliado. As mudanças mais significativas ocorreram nas regiões com maior acesso, onde o Sul diminui sua participação, enquanto o Sudeste aumenta em aproximadamente 5% o número de contratos assinados. As regiões Norte e Nordeste experimentam um aumento na participação, mas ainda aquém do necessário, segundo os padrões propostos para mitigação de GEE e recuperação de pastagens.

A recuperação de pastagem segue sendo a principal linha de crédito, com 80,23% destinados à essa função, o sistema de plantio direto e o plantio de florestas vêm em seguida, com 7,44% e 4,50% respectivamente (Observatório ABC, 2013).

Gráfico 3 - Porcentagem de contratos por na safra de 2012-2013



Fonte: Banco do Brasil, Observatório ABC, 2013

O ano-safra 2013-2014 teve um aporte de 4,5 milhões do Programa ABC, porém foram utilizados apenas 53% dos recursos, em face dos 88% da safra anterior. Os contratos ainda se concentram no centro-sul do país, mas nesta safra, a região Centro-Oeste ultrapassa a região Sul no número de contratos assinados, ficando apenas atrás do Sudeste, liderado por Minas Gerais. Um fato novo foi a participação do estado de Goiás, o qual responde por 1.150 contratos, de um total 2.405 no Centro-Oeste. Como na safra anterior, o Centro-Oeste é a região onde ocorre o maior desembolso, sendo R\$ 367.960,50 o valor médio dos contratos. Também neste ano-safra, as regiões Norte e Nordeste, apesar de ligeiro aumento na captação dos recursos, ainda têm menor acesso. O estado do Amazonas não participa, enquanto o Pará mantém sua baixa média e Tocantins aparece como o maior utilizador, na mesma lógica distributiva que engloba o sudoeste baiano, conformando Goiás, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais e norte do Mato Grosso do Sul (Observatório ABC, 2014).

No tocante às práticas, a ação recuperação de pastagens (Programa ABC Recuperação) lidera a lista de práticas agropecuárias financiadas, com 72,4% do total do valor desembolsado na safra 2013/14 (até abril de 2014), principalmente no Centro-Sul (Goiás, Minas Gerais e Mato Grosso do Sul) e no estado de Tocantins (tabela 4). Neste mesmo período, o sistema de plantio direto (SPD) correspondeu a 13,5% do total desembolsado, principalmente no Rio Grande do Sul; o plantio de florestas, a 6,2%, concentrados, em ordem decrescente, em Minas

Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul; e o tratamento de dejetos animais, a 0,3%, em Santa Catarina e Minas Gerais (Observatório ABC, 2014).

A safra seguinte manteve o mesmo panorama, com as regiões com maior captação de recursos ainda na dianteira dos desembolsos. Para a safra 2014/15, foi prevista, no Plano Agrícola e Pecuário (PAP 2014/15), a aplicação de R\$ 4,5 bilhões. O crédito para esta safra vem sendo financiado a 5% ao ano para produtores rurais com renda bruta anual acima de R\$ 1,6 milhão e a 4,5% ao ano para produtores rurais com renda bruta anual até R\$ 1,6 milhão. Vale destacar que essa é a primeira vez que se distinguem os produtores levando-se em conta sua renda bruta, o que em tese, seria um incentivo aos pequenos e médios produtores, mas de fato, as alterações foram minimamente percebidas, privilegiando-se ainda as maiores produções.

O total de operações contratadas para os oito primeiros meses de 2014/15 foi de R\$ 2,53 bilhões, sendo R\$ 2,35 bilhões desembolsados via Banco do Brasil (BB) e R\$ 176,86 milhões via BNDES. O número de contratos aprovados durante o primeiro semestre da safra 2014/15 foi de 9.929, totalizando um valor médio por contrato de R\$ 255,2 mil. Em comparação à safra anterior, 2013/14, na qual o valor médio foi de R\$ 250,1 mil, é possível concluir que a média do valor dos contratos da safra é ligeiramente maior, sugerindo uma intensificação da quantidade de recurso alocada nas propriedades rurais do Brasil.

No tocante à distribuição geográfica, Sudeste e Centro-Oeste continua sendo os maiores utilizadores dos recursos. A região Sul teve uma pequena recuperação em relação à safra anterior. O Nordeste experimentou um pequeno avanço em relação ao Norte (Observatório ABC. 2014). Como as safra-anteriores, a recuperação de pastagens é a linha de crédito mais acionada, seguida do sistema de plantio direto.

Tabela 3. Valor total contratado para o Programa ABC por finalidade de investimento e região para a safra 2014/15

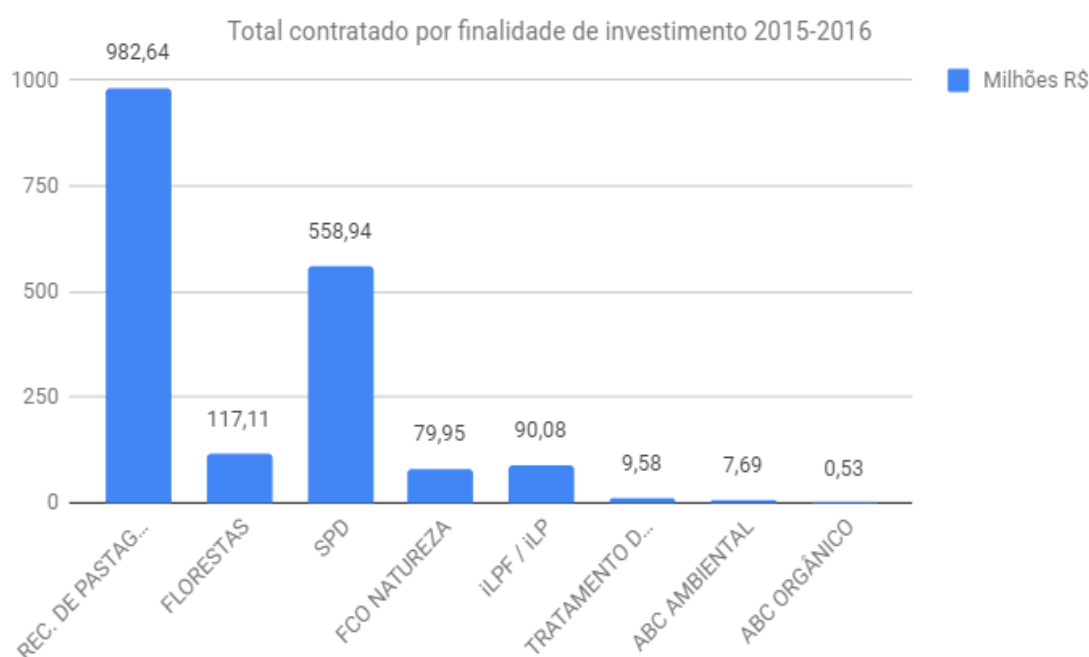
	Florestas	Integração	Plantio Direto	Recuperação	Tratamento de dejetos
Centro-Oeste	943.448,59	S/C	5.187.051,00	36.945.802,93	S/C
Nordeste	S/C*	S/C	2.712.411,10	S/C	S/C
Sudeste	2.354.491,78	176.521,97	5.793.761,78	17.273.078,72	S/C
Sul	4.853.185,12	7.082.079,44	19.602.765,37	10.931.281,32	212.630,00
Total	8.151.125,49	7.258.601,41	33.295.989,25	74.643.531,97	212.630,00

Fonte: Observatório ABC, 2015; BNDES

* Sem contrato

O ano-safra de 2015-2016, acompanhando a crise brasileira do período, houve uma redução nos números de contratos assinados e no volume de recursos destinados ao Programa ABC. Foram destinados 3 bilhões de reais para o ano-safra, representando uma diminuição de 33% em relação ao período anterior (R\$ 4,5 bilhões) e refletindo as limitações ditadas pelas políticas fiscal e monetária de controle das finanças públicas. A taxa de juros foi estabelecida em 8,0% ao ano ou 7,5% ao ano para médios produtores rurais e com prazo de reembolso de até quinze anos, dependendo da finalidade de investimentos contratada. O período de carência concedido foi de três a oito anos (Observatório ABC. 2015). Essas mudanças praticamente impediram o acesso aos pequenos e médios produtores, concentrando na grande produção agroindustrial os recursos fornecidos pelo programa, evidenciado pela presença do estado de Goiás na liderança do número de contratos assinados, onde se localizam no Sudoeste do estado, grandes complexos agroindustriais, superando Minas Gerais. Em relação à distribuição regional do recurso contratado na safra 2015/16, assim como nas safras anteriores, novamente as regiões Centro-Oeste e Sudeste foram as que mais captaram os recursos do Programa ABC, com 37,9% e 27,7% do total contratado, respectivamente. A região que menos captou, com 10,1% do total, foi a Sul - a primeira vez desde o início do Programa ABC nesta posição. As regiões Norte e Nordeste contrataram, respectivamente, 17,4% e 10,9% do total dos recursos.

Gráfico 4 - Total contratado por finalidade de investimento 2015-2016

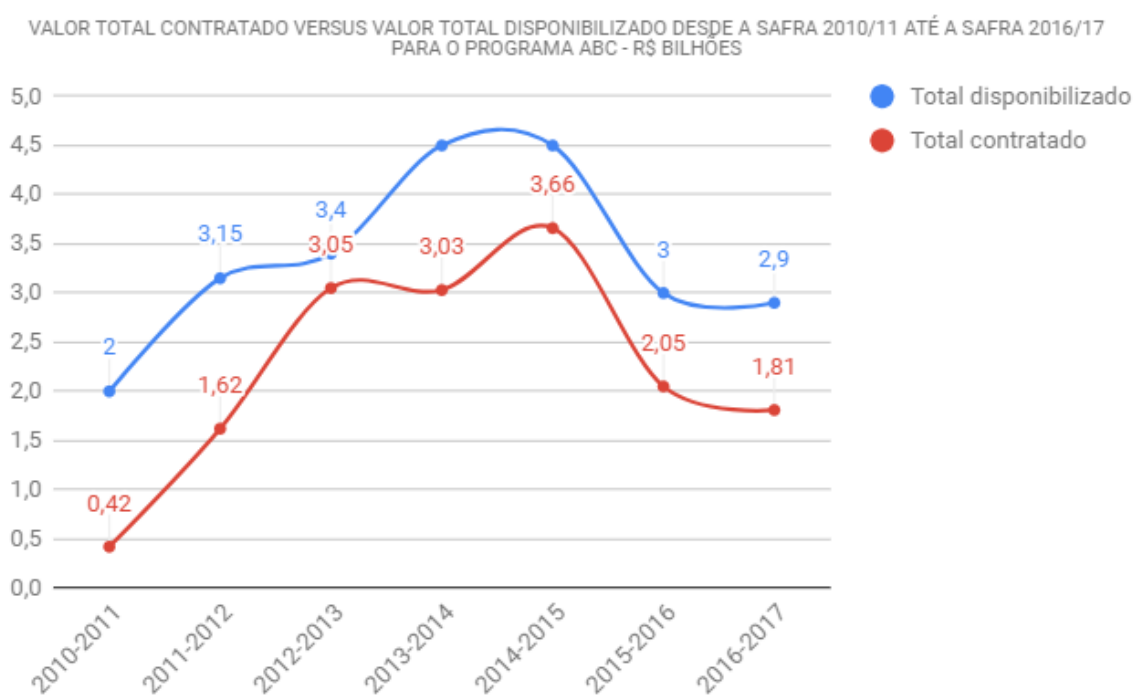


Fonte: Sicor, Observatório ABC, 2015

Com relação às finalidades do programa ABC, o panorama se manteve, sendo a recuperação de pastagem a modalidade mais procurada, e o sistema de plantio direto o segundo, com o aumento do número de contratos.

Para o ano-safra 2016-2017, o volume de recursos novamente diminuiu, acompanhando a tendência da safra anterior. Foi prevista a aplicação de R\$ 2,9 bilhões para o Programa ABC, em comparação a R\$ 3,0 bilhões na safra anterior. Desde a safra 2010/11 até a safra 2016/17, o Programa ABC desembolsou um total de R\$ 15,64 bilhões, para um total disponibilizado de R\$ 23,45 bilhões no mesmo período (execução de 66,7%). Esse valor está muito aquém do previsto inicialmente no Plano ABC: a aplicação de R\$ 157 bilhões via crédito rural até 2020. Restando três anos para a finalização do Plano ABC, o Programa ABC dificilmente atingirá o montante inicial previsto (Observatório ABC, 2016.)

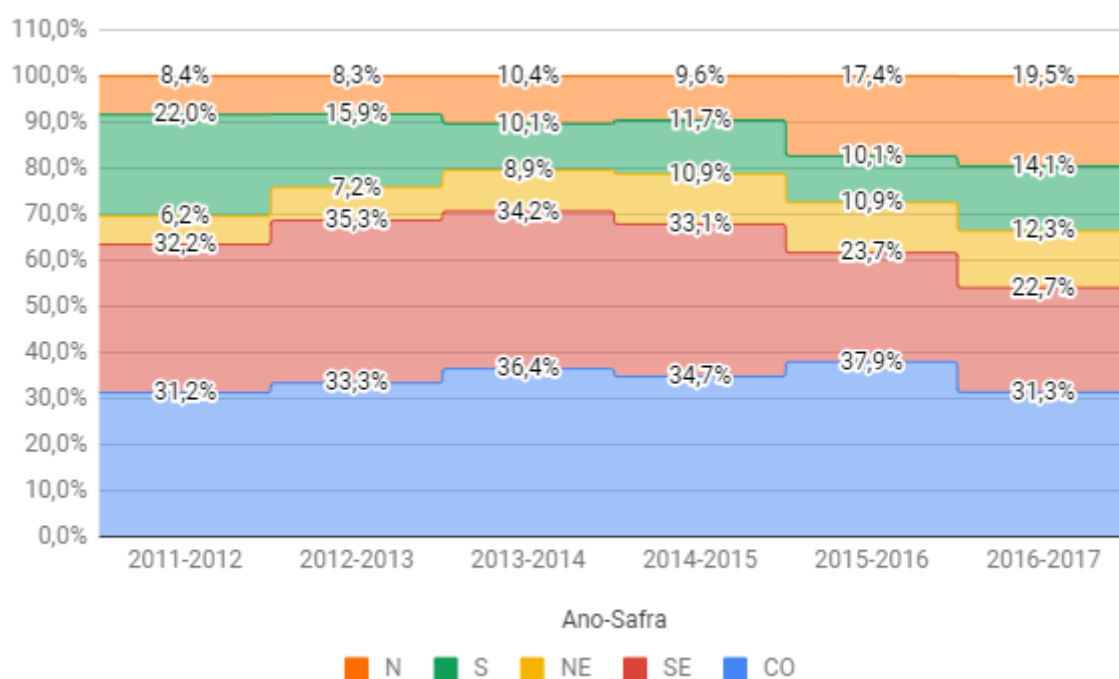
Gráfico 5 - Valor dos contratos x Valor disponibilizado (Observatório ABC, 2016)



O número de contratos assinados também diminuiu, foram assinados 4.559, com uma queda de aproximadamente 28% em relação à safra anterior, que teve 6.353 operações contratadas. Apesar da diminuição dos contratos assinados, o valor médio dos contratos aumentou, sendo o maior em relação às duas últimas safras. O valor foi de R\$ 398.102 por contrato, em 2016/17, contra um valor de R\$ 323.191, na safra anterior, e de R\$ 243.909, em 2014/15 (Observatório ABC, 2016, p.24).

Como nas safras anteriores, as regiões Sudeste e Centro-Oeste concentraram a captação de recursos, apesar de um pequeno recuo das duas regiões, com 31,3% e 22,7% do total contratado respectivamente. A região Nordeste foi a que menos captou, com 12,3% do total. As regiões Norte e Sul contrataram, respectivamente, 19,5% e 14,1% do total dos recursos (Observatório ABC, 2016, p.24).

Gráfico 6 - Participação no valor contratado para o Programa ABC por região desde a safra 2011/12 até a safra 2016/17



Fonte: BB, do BNDES, Sicor, Observatório ABC, 2016

O gráfico acima mostra uma evolução no sentido de uma melhor distribuição dos recursos entre as regiões, com exceção do CO que continua com a maior participação – em torno de 30%. Chama particularmente a atenção a expansão da participação da região Norte.

A análise segundo a finalidade de investimento, mostra que a recuperação de pastagens segue sendo a que a mais contrata, porém com uma distância menor do sistema de plantio direto. Enquanto a primeira modalidade obteve 61% dos recursos contratados, o sistema de plantio direto contratou 23% dos recursos.

Comparando as safras atendidas pelo Programa ABC, nota-se que o interesse vem diminuindo contraditoriamente após a entrada em vigor do Acordo de Paris, na safra de 2014-2015, quando foi destinado o maior volume de investimento (4,5 bilhões de reais) e também a maior captação (3,6 bilhões de reais), ou seja, um ano antes os sinais eram de que o sucesso do

programa estava garantido, porém na safra posterior, quando passa a valer o Acordo, portanto, um momento propício para fortalecimento de ações e negócios relacionados ao desenvolvimento sustentável, o volume de investimento cai para 3 bilhões de reais e a captação para 2,05 bilhões de reais. Fica evidenciado mais uma vez, que o Programa ABC aos olhos dos contratantes é apenas mais uma linha de crédito público disponível, pois quando são modificadas as condições, tais como aumento na taxa de juros anuais, outras linhas de crédito agrícolas mostram-se mais vantajosas, principalmente para os médios e pequenos produtores. Os grandes produtores se mantêm no programa por ser esta uma linha de crédito auxiliar entre os outros créditos que contratam.

Ainda, podemos concluir que a distribuição geográfica dos recursos não é aleatória. A concentração de recursos no Centro-Sul, e em especial na região central do Brasil, que não está restrita aos estados da região Centro-Oeste, mas alcança também o oeste da Bahia, Tocantins, norte dos estados de São Paulo, Minas Gerais e sul do Pará, deixa claro a que agentes estão destinados os investimentos do Programa. Segundo o IBGE²⁰, o Brasil possui o segundo maior rebanho bovino do planeta, atrás somente da Índia, justificando a maior procura pela linha de crédito para recuperação de pastagens. O rebanho se localiza justamente nas regiões onde são assinados poucos contratos, porém mais vultosos, assim como a produção de soja, principal destino dos recursos obtidos na linha de crédito SPD (sistema de plantio direto), a segunda mais contratada.

²⁰ Pesquisa da Pecuária Municipal, 2016, IBGE.

3 Análise da distribuição dos recursos do Plano ABC

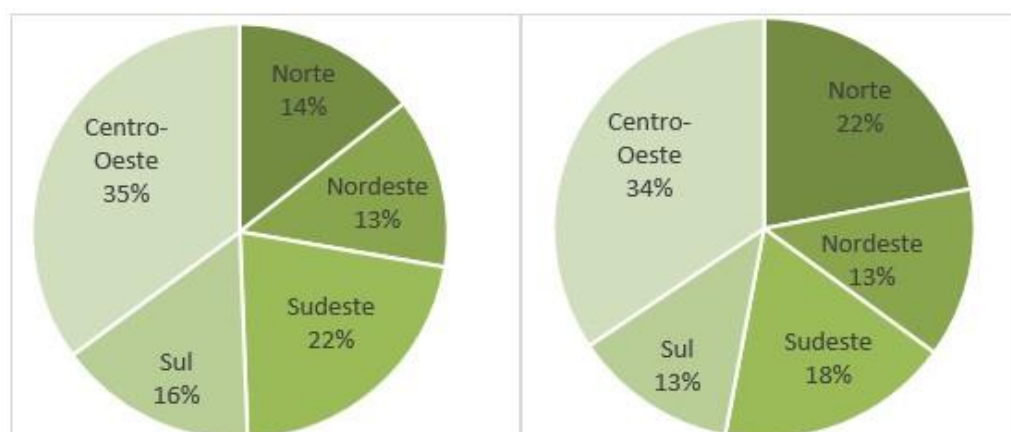
Considerando-se as mais importantes modalidades de financiamento, a localização da área para onde foi destinada a maior parcela dos recursos, nos ajudará a entender quem são os beneficiários da ajuda estatal na produção de baixo carbono. Quando analisamos anteriormente a distribuição do volume de recursos, concluímos que o maior aporte de investimento está no centro-sul do país, indicando que este tipo de produção estimulada pelo Plano ABC, em especial a que se utiliza da linha de crédito para recuperação de pastagens, está geograficamente em consonância com a produção convencional de grãos e gado em território nacional, ocupando a mesma região.

Segundo Macedo et al. (2000, p.4), existem duas formas de recuperação de pastagens, a direta, na qual há a necessidade de utilização da pastagem a curto prazo, sem ocorrer a substituição da espécie forrageira. Na recuperação indireta ocorre a destruição total da vegetação e uso de pastagem anual ou agricultura quando uma pastagem ou cultura anual será plantada como intermediária no processo de recuperação. Pode-se plantar imediatamente, após o preparo do solo, a mesma espécie forrageira, como reforço ao banco de sementes já existente, em plantio simultâneo ou não com pastagens anuais, como milheto, aveia ou sorgo, ou com culturas anuais de arroz, milho ou sorgo, para amortização dos custos, valendo-se do pastejo animal temporário ou venda de grãos. A renovação direta pode ser feita quando o objetivo é substituir uma espécie ou cultivar por outra forrageira, sem utilizar uma cultura intermediária; ou ainda pode ser uma renovação indireta, com uso de pastagem anual ou agricultura visando à troca de espécie ou cultivar. Após o cultivo sucessivo de pastagens anuais e lavouras, e controle da forrageira a ser substituída, implanta-se a nova espécie ou cultivar.

No início do Programa ABC, o que viria a ser uma tendência, a recuperação de pastagens, já se apresentava como preferência, inclusive em localidades onde os níveis de degradação das pastagens não eram tão críticos, as quais possuem grande concentração de criadores de gado, como a região Centro-Oeste, possuidora do maior rebanho bovino do país (gráfico 7)²¹, que assim como a criação convencional, que não se vale da integração lavoura-pastagem, ocupa vastas áreas de terra configurando o problema de concentração fundiária próprio do agronegócio.

²¹ <https://www.scotconsultoria.com.br/noticias/artigos/48277/rebanho-bovino-brasileiro-por-regiao.htm>. Acessado em 09/09/2018.

Gráfico 7. Participação das regiões brasileiras na composição do rebanho nacional em 2010 (esquerda) e 2016 (direita)



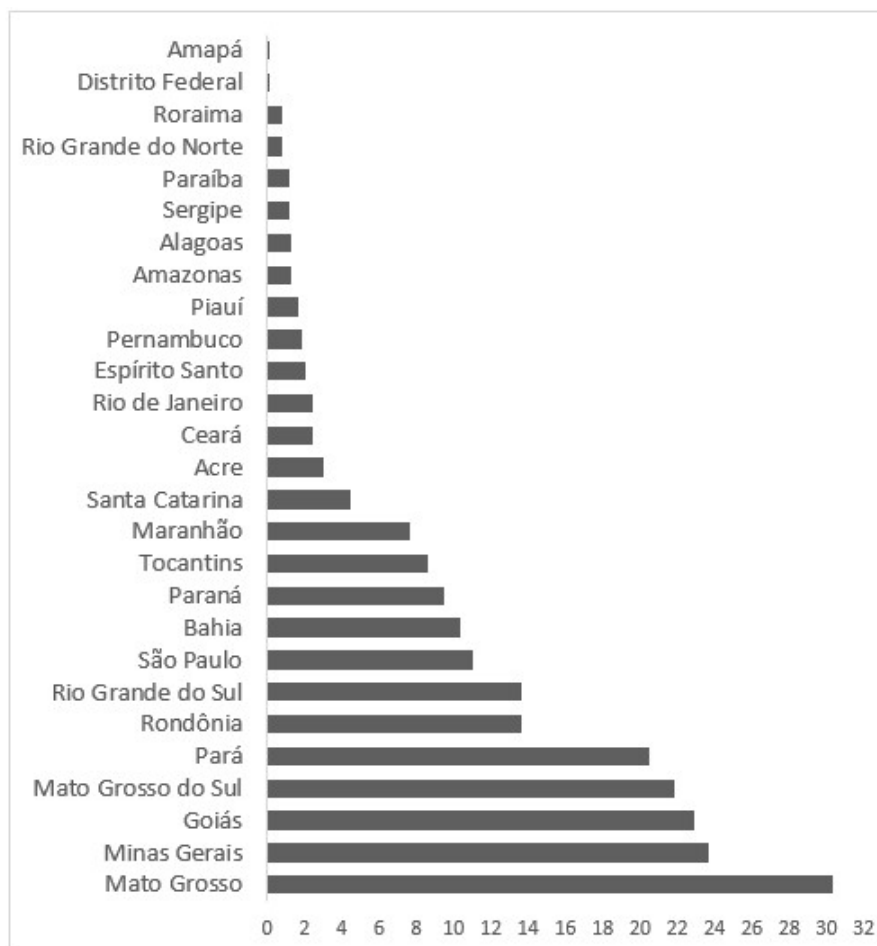
Fonte: IBGE/Elaborado por Scot Consultoria – www.scotconsultoria.com.br

Vale destacar que o crescimento do rebanho na região Norte, acompanha a evolução dos investimentos realizados através do Programa ABC, conforme a aponta o Gráfico 6, que trata da Participação no valor contratado para o Programa ABC por região desde a safra 2011/12 até a safra 2016/17.

O maior rebanho é o do Mato Grosso, composto por 30,2 milhões bovinos (gráfico 8), segundo dados do último levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, através da Pesquisa Pecuária Municipal de 2016. Desde 2010 a quantidade de cabeças do rebanho desse estado aumentou 5,4%, e a produção de carne subiu 17,8%, alcançando a marca de 1,2 mil toneladas. Esse número pode ser interpretado como resultado do investimento em intensificação da produção.

Com os dados apresentados, fica evidenciado que suposta justiça social atrelada aos ideais de desenvolvimento sustentável em nada se aplica nas ações estimuladas pelo Plano ABC. Apesar de os dados estarem relacionados à produção total, podemos inferir que os investimentos oriundos do Programa ABC contribuem para esse resultado, propiciando o aumento da produção de bovinos na região, ajudando a perpetuar a desigualdade, tendo como consequência a concentração fundiária que marca a agropecuária nacional, sobretudo a vinculada ao agronegócio, cujas vastas áreas continuam sendo utilizadas para monocultura.

Gráfico 8. Rebanho bovino por estado em milhões de cabeças



Fonte: IBGE/Elaborado por Scot Consultoria – www.scotconsultoria.com.br, acesso em 06/09/2018.

Outra modalidade proposta no Plano ABC, o Sistema de Plantio Direto, que na safra 2016-2017 foi a segunda mais contratada, está atrelada à produção de grãos (milho e soja). Apesar de constar do plano, essa modalidade não se trata de uma novidade na agricultura nacional, amplamente utilizada desde fins da década de 1990.²² Nesta mesma safra, segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a região produzirá 90,6 milhões de toneladas de grãos, de um total de 213 milhões de toneladas projetadas para a safra 2016/2017. A soja e o milho são as principais culturas do Centro-Oeste. Entre os estados, Mato Grosso

²²Revista Cultivar Grandes Culturas. <https://www.grupocultivar.com.br/artigos/no-plantio-direto-o-milho-e-o-melhor>. Acessado em 09/09/2018.

aparece como maior produtor, com a colheita estimada em 52,7 milhões de toneladas.²³ A área ocupada por essa produção é de 23,7 milhões de hectares no Centro-Oeste.

3.1 Ocupação do Centro-Oeste

Para compreender a questão agropecuária e a agroindústria no Centro-Oeste não somente em termos geográficos, traçaremos um breve histórico da ocupação desta parcela do território brasileiro, que se deu na esteira da expansão para o Norte. Também iremos analisar como se deu a participação do Estado no fomento à agricultura voltada para os grandes centros, força motriz para que a região se tornasse a mais importante para o agronegócio brasileiro.

Segundo Bezerra e Cleps Júnior (2004, p. 30), o desenvolvimento agrícola da região Centro-Oeste é intensificado a partir da década de 1930, com o objetivo de atender ao mercado consumidor de produtos agrícolas da região Sudeste, bem como à indústria que se localizava na mesma, servindo de fornecedor de bens primários que dariam sustentação à produção capitalista em sua fase inicial. Diversos foram os projetos de ocupação deste território, todos financiados e estimulados pelo governo brasileiro, como a “Marcha para o Oeste” sob a égide de Getúlio Vargas, que intencionava a integração com o restante do país, o que resultou em diversas frentes pioneiras e criação de estradas que viriam a ser a rota para escoamento da produção que ali se estabeleceu. Até a década de 1960, apesar de alcançado o território, a produção agrícola não era vigorosa, até que em 1970 dentro dos ideais desenvolvimentistas da ditadura civil-militar instaurada no país, a região adota o que o foi chamado à época de Revolução Verde, caracterizada por inovações técnicas e sua introdução no processo produtivo, novidades como a mecanização e a utilização de produtos químicos na agricultura. A partir deste período, a ocupação do Centro-Oeste se intensificou, com base em intensa política de expansão da fronteira agrícola, ocorrida com o aproveitamento dos cerrados (até então tidos como inaproveitáveis) e a abertura de novas terras para exploração agrícola e pecuária. Como podemos identificar até a atualidade, a expansão agropecuária voltada para produção de bens primários necessários à reprodução de capital, não teria êxito sem a participação do Estado, pois desde o princípio da exploração do Centro-Oeste, a presença estatal foi fundamental para que a manutenção do modelo de financiamento ao desenvolvimento agrícola e seu futuro aperfeiçoamento.

²³Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. <http://www.agricultura.gov.br/noticias/centro-oeste-lidera-producao-agricola-brasileira>. Acessado em 09/09/2018.

A região central do país historicamente se desenvolve por ações estatais, voltadas para uma agricultura destinada ao abastecimento dos centros urbanos nacionais, em um primeiro momento, e posteriormente para a produção de *commodities* para exportação. Tal como nos dias de hoje, a injeção de investimentos, tecnologia e infraestrutura em 1975 foi promovida pelo Estado por meio de programas de incentivo como o Programa Para o Desenvolvimento do Cerrado - POLOCENTRO e Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado - PRODECER.

O Programa Para o Desenvolvimento do Cerrado - POLOCENTRO foi instituído pelo Decreto federal nº 75.320, de 29/01/1975, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a modernização das atividades agropecuárias da região Centro Oeste e do oeste do estado de Minas Gerais, mediante a ocupação racional de áreas com características de cerrado e seu aproveitamento em caráter empresarial, abrangendo a área de 785.472 Km², em 202 municípios. Com base na concepção de pólos de desenvolvimento, foram selecionadas 12 regiões com certa infraestrutura e razoável potencial agrícola. O programa consistia na conjugação de pesquisa, assistência técnica, reflorestamento, crédito rural, financiamento de patrulhas motomecanizadas, bem como ampliação da infraestrutura de apoio (transportes, energia e armazenamento). Luiz Carlos Faria de Jesus (1988, p.36) aponta que o incentivo para adesão ao POLOCENTRO era o crédito rural oferecido em condições vantajosas a quem pudesse e se dispusesse a cumprir os objetivos de expansão da produção. O Estado se dispunha a contribuir na formação de capitais de empreendedores privados que se dispusessem a investir nos cerrados. A argumentação a favor do crédito rural subsidiado era que os tomadores poderiam acelerar os investimentos, obtendo taxas de crescimento de área cultivada, produção e produtividade diferenciadas. Ênfase especial foi dada à produção agrícola, notadamente de grãos, em contraposição ao processo histórico de ocupação dos cerrados, baseado na pecuária extensiva e em enormes latifúndios de baixa produtividade. A contrapartida exigida pelo Estado, tal como ocorre para obtenção dos créditos destinados pelo Programa ABC, somente poderia ser concretizada por médios e grandes produtores, demonstrando o caráter excludente do programa. Como escreveu Múcio França (1984: 118), a própria Secretaria de Planejamento da Presidência da República, responsável pela coordenação geral do POLOCENTRO, reconheceu, em 1983, os problemas gerados pelo programa, instituído:

(...) com caráter eminentemente produtivista, sem compromisso com aspectos sociais, concentrando seus esforços na busca da geração de excedentes exportáveis, tendo por base a grande e média propriedade. Essa política, privilegiando o uso intensivo de capitais em detrimento do fator

trabalho, acentuou a concentração da propriedade; a concentração da renda; a elevação do desemprego no meio rural e o 'inchamento' das cidades.

Comparando os dois programas, é perceptível a estratégia de maquiar essas iniciativas voltadas ao desenvolvimento, seja via o investimento agrícola convencional ou o sustentável, com a utilização da narrativa de melhora nas condições sociais, que outrora tinha por intenção a produção de riquezas para o país. A famigerada ideia de fazer “crescer o bolo” para depois dividir, encontra paralelo na intenção de proteger o meio ambiente diminuindo as emissões de gases na atmosfera, mas agora o bolo é internacional e o pior pedaço está destinado às economias periféricas, responsáveis pela preparação do mesmo.

Também como incentivador da produção agrícola de grãos no Centro-Oeste brasileiro, o Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado - PRODECER, fruto de cooperação entre Brasil e Japão, que sofreu com a queda da safra de grãos ocorrida em âmbito mundial, em 1973, sendo despertado para a necessidade da diversificação de fornecedores, principalmente de soja. O Brasil desejava aumentar a produção de grãos, pelo desenvolvimento da agricultura da região dos cerrados – considerada, até então, imprópria para agricultura – assim os olhos destas duas nações se voltaram para esta extensa área do cerrado brasileiro. O PRODECER marca a inserção do capital internacional na agricultura praticada no cerrado, com apoio de capital privado e público, assegurando as condições necessárias à acumulação do capital, o que culminou na mudança das relações sociais, na forma de exploração do trabalhador e da terra e, também, no aumento do controle do capital sobre o trabalhador rural.

Contraditoriamente, o Japão foi agente financiador e beneficiário da produção originada do cerrado brasileiro, explorado em seu limite, o que deteriorou grande parte deste ecossistema, mas atualmente é um dos líderes mundiais na busca por soluções sustentáveis, suas indústrias estão na ponta no desenvolvimento de tecnologia limpa, além de ser um grande mercado consumidor de produtos com certificação sustentável, inclusive o Estado japonês utiliza essa retórica como propaganda positiva para suas relações diplomáticas²⁴

Essa presença estrangeira no centro de uma política de Estado, demonstra o caráter dependente do Brasil, localizado na periferia da economia mundial, o que possibilita a ação de países imperialistas em território nacional, aliando-se à elite local para garantir que a reprodução do capital. Tal qual a empreitada colonialista, o imperialismo cria novas conformações territoriais que possibilitam a esses Estados centrais, a manutenção de suas sociedades, baseados na espoliação da periferia do sistema. Como afirmava Florestan

²⁴ Embaixada do Japão no Brasil. http://www.br.emb-japan.go.jp/politica_externa/futuroverde.html, acessado em 08/09/2018.

Fernandes, a influência externa, autenticamente revolucionária aos níveis estrutural e histórico na fase da desagregação do antigo sistema colonial, pois incorporava a economia interna diretamente ao mercado mundial e fixava os núcleos urbanos que iriam servir de fulcro ao crescimento de um mercado capitalista moderno, também pressupunha um feedback negativo. O comércio externo constituía o verdadeiro ponto de apoio, seja para a manutenção, seja para a ampliação de um esquema de exportação e importação que iria servir de eixo para a preservação, o desdobramento e a revitalização de estruturas econômicas, sociais e políticas de origem colonial (1979, pp. 39-40).

3.2 Desenvolvimento sustentável ou problema ambiental e social?

Conforme o exposto no item anterior, o cerrado brasileiro foi um local privilegiado para o desenvolvimento da agricultura industrial em meados do século passado e sua exploração se consolida com o agronegócio atual. Como incentivador do agronegócio, o Plano ABC contribui de forma indireta para que o bioma cerrado seja devastado como nunca antes, mostrando considerável incompatibilidade do programa no sentido de ser uma nova proposta de produção que leve em consideração a preocupação com o meio ambiente. O Estado brasileiro na promulgação do novo Código Florestal cria a Reserva Legal, que representa uma parcela percentual da propriedade que deve ser mantida com vegetação nativa, sendo restrita a utilização. A quantidade de área que deve ser destinada à Reserva Legal varia de acordo com a localização geográfica do imóvel rural e o bioma nele existente, sendo: 80% em áreas de florestas da Amazônia Legal, 35% no cerrado, 20% em campos gerais, e 20% em todos os biomas das demais regiões do país.

Nina Rosa da Silveira Cunha (2008) afirma que o desenvolvimento econômico vigente apontou para incompatibilidade entre o crescimento econômico e a preservação dos recursos naturais, em especial no cerrado. A questão toma conotação preocupante, considerando-se que o modelo de ocupação do espaço e de produção adotados no cerrado, para atender às exigências do mercado internacional e à busca de divisas, impõem limites ao próprio crescimento econômico, com sérias restrições à economia e à cadeia alimentar. A ruptura da sustentabilidade da interação entre economia e recursos naturais reduz o poder de trabalho do homem e da capacidade do meio ambiente para prover recursos necessários à existência, afetando as funções ambientais, inclusive, a de fornecedora de recursos naturais para o

funcionamento do sistema econômico. Há de se falar não apenas da sustentabilidade ambiental, mas também da econômica e da social.

As consequências da exploração desmedida do cerrado afetam muito além do meio ambiente, como a população expulsa de suas terras em virtude do avanço do agronegócio. A expansão do agronegócio para o Cerrado não tem o desmatamento como única consequência: os conflitos também aumentaram. É o que mostra o relatório Conflitos no Campo Brasil 2016, da Comissão Pastoral da Terra (CPT). O documento traz uma análise específica do tema, intitulada “Os Cerrados e os Fronts do Agronegócio no Brasil” e elaborada por pesquisadores do Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense.

Os conflitos em todos os estados abrangidos pelo Cerrado aumentaram mais do que a população dessas áreas. Esses territórios contêm 14,9% da população do país, mas registraram 24,1% do total dos conflitos. O relatório da CPT mostra que o número de conflitos é proporcionalmente 67% maior do que a população do bioma:

É interessante observar que, a partir de 2010, nos Cerrados, o número de localidades em conflito permanece acima da média, com exceção de 2015. Isto indica tendência de intensificação dos conflitos, que se agrava em 2016 com o preocupante registro de 250 conflitos, nos Cerrados.²⁵ (CPT, 2016, p.80)

Na Conferência Mundial sobre a Conservação e o Desenvolvimento, União Internacional para Conservação da Natureza, ocorrida no Canadá em 1986, o conceito de Desenvolvimento Sustentável e Equitativo foi colocado como um novo paradigma, tendo como princípios: integrar conservação da natureza e desenvolvimento; satisfazer as necessidades humanas fundamentais; perseguir equidade e justiça social; buscar a autodeterminação social e da diversidade cultural; e, manter a integridade ecológica. Esses nobres princípios não têm a possibilidade de existir em nenhum estágio do capitalismo, a não ser nas mentes dos que participaram dessa conferência.

²⁵ Conflitos no Campo 2016. CEDOC Dom Tomás Balduino, Comissão Pastoral da Terra - CPT.

4 Discurso da sustentabilidade

A ideia de desenvolvimento sustentável, que possui um apelo muito positivo perante a sociedade, vem sendo gestada, como já discutido no primeiro capítulo, desde Estocolmo 1972 e da reunião do Clube de Roma, mas o termo se consolidou no relatório final da Comissão Brundtland. O grande ideólogo do desenvolvimento sustentável foi o economista polonês Ignacy Sachs, desenvolvedor da noção de Ecodesenvolvimento, na qual propunha medidas estratégicas para a promoção econômica, preservação ambiental e participação social. Suas formulações, diferentemente do que pode ser verificado no atual momento do desenvolvimento sustentável, estimulavam a superação da marginalização e da dependência política, cultural e tecnológica das populações envolvidas nos processos de mudança social, atentando especialmente para a autonomia dos povos e países menos favorecidos no cenário mundial (BRUSEKE, 1995; SACHS, 1986).

O Relatório Brundtland, apesar de manter correspondência com as ideias desenvolvidas por Sachs em sua noção de Ecodesenvolvimento, esvazia o ideal emancipatório e impõe medidas mais alinhadas ao mercado e ao desenvolvimento do capitalismo, tirando a principal motivação para a adesão a esse movimento, ou seja, a proteção do meio ambiente e seus recursos. Desta forma, o que se apresenta aos olhos da sociedade, não é o que realmente se tornou a ideia, as formulações progressistas de Sachs se tornaram a base para o discurso ambiental moderno, o qual propaga que a possibilidade de desenvolvimento sem a destruição do meio ambiente é possível, mas ao contrário do proposto, ignora o bem-estar das sociedades, deixando de lado o fato do ser humano ser componente e principal beneficiário de um meio ambiente propício à uma existência justa e saudável, em favor de um meio ambiente onde o capital possa se reproduzir de forma que possa agregar mais um componente de valor à sua produção.

A contradição ou adaptação do discurso ambiental para uma lógica de mercado é característica importante desse momento do capitalismo, no qual principalmente por intermédio da publicidade e da criação de novas tecnologias, ditas limpas, ou seja, aquelas que se caracterizam por voltar-se para as fontes da geração de resíduos visando aproximar o processo produtivo da condição de emissão zero de carbono, surgem justificativas para a produção e reprodução de mercadorias. Lefebvre trata o funcionamento de uma sociedade baseada no recebimento dos comunicados oficiais, os quais impõem seus próprios princípios de funcionamento, quando diz:

A tecnicidade serve de álibi para a tecnocracia, e a racionalidade, aos funcionamentos que giram em torno de si mesmos (pleonasmos sociais). O “sistema” - supondo-se que exista um - esconde-se embaixo dos “subsistemas”: é aquele sistema dos álibis mútuos e multiplicados. A natureza é um álibi àqueles que querem fugir das contradições ou dissimulá-las. A cultura da elite é álibi da cultura das massas, e assim por diante (LEFEBVRE, 1991, p.80).

Os adeptos das formulações de Sachs, esperançosos com a possibilidade do Ecodesenvolvimento prosperar como prática, na qual capitalismo e meio ambiente estariam harmonizados, observam suas ideias de caráter progressista, apenas consolidar o texto da Comissão Brundtland, que se utiliza dos aspectos econômicos e tecnológicos para demonstrar a viabilidade do desenvolvimento sustentável, utilizando as benesses do proposto apenas como componente de aceitação pela sociedade.

Apesar da contraposição entre Ecodesenvolvimento e Desenvolvimento Sustentável, nenhuma das propostas de desenvolvimento tem por finalidade romper com a lógica existente, a produção capitalista ainda é a forma como se deve avançar a economia mundial. Fato que frustra inclusive Sachs (SACHS *apud* PORTO-GONÇALVES, 2012, p.345), quando da diluição dos objetivos do Protocolo de Kyoto e o MDL (Mecanismos de Desenvolvimento Limpo), conforme se pode ver:

(...) bem mais grave, pelas suas implicações éticas e práticas, é a instituição de um mercado de *direitos de poluir* sob o pretexto de que esta seria a maneira de reduzir os custos da operação. Em vez de despoluir no lugar onde poluem, os poluidores passarão a comprar direitos de poluir daqueles que estão abaixo de suas cotas e se dispõem a vendê-las a um preço inferior ao que teria causado a despoluição *in loco* (...) Penso que os países membros da ONU tomaram a decisão equivocada ao instituir os indultos ambientais que dão aos países ricos a possibilidade de continuar as suas trajetórias ambientalmente insustentáveis em vez de promover uma mudança radical nos seus estilos de desenvolvimento e padrões de consumo.

Neste sentido, Enrique Leff afirma que:

(...) antes que as estratégias de Ecodesenvolvimento conseguissem romper as barreiras da gestão setorializada de desenvolvimento (...) as próprias estratégias de resistência à mudança da ordem econômica foram dissolvendo

o potencial crítico e transformador das práticas de Ecodesenvolvimento. Daí surge a busca de um conceito capaz de ecologizar a economia, eliminando a contradição entre crescimento econômico e preservação da natureza (...). Começa então naquele momento a cair em desuso o discurso do Ecodesenvolvimento, suplantado pelo discurso de Desenvolvimento Sustentável (LEFF, 2001, 18).

A promoção do Desenvolvimento Sustentável no seio das discussões em que se pretendia superar o modelo anterior de desenvolvimento leva a público novas proposições em roupagem moderna e justa, aliadas a um modelo de produção ética em que a natureza seria, enfim, recuperada de todos os danos causados pela industrialização e o consequente esgotamento dos recursos naturais. As contradições que resultam destas novas formas de produzir também seriam sanadas, mas apenas no discurso, pois a lógica da produção não permite que isso ocorra.

Isabel Cristina M. Carvalho chama atenção para o processo de estruturação do discurso:

Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, ficou claro que a preocupação dos organismos internacionais quanto ao meio ambiente era produzir uma estratégia de gestão desse ambiente, em escala mundial, que entendesse a sua preservação dentro de um projeto desenvolvimentista. Dentro dessa perspectiva produtivista, o que se queria preservar de fato era um modelo de acumulação de riquezas onde o patrimônio natural passava a ser um bem. O apelo à humanidade e ao bem-estar dos povos era usado como álibi, sempre citado ao lado dos objetivos de crescimento econômico, emprestando uma preocupação humanista a intenções não tão nobres (CARVALHO apud RIBEIRO, 1991, p.79).

A necessidade de um álibi, como aponta Carvalho, demonstra a tentativa do capitalismo mundial em tornar a produção de mercadorias mais amigável a uma nova geração de consumidores, sem deixar explícito que a nova produção pouco ou nada difere da anterior, daquela que polui e destrói o meio ambiente. Esse discurso de sustentabilidade, além de promover produtos ecologicamente corretos, convida a sociedade de consumo à fazer parte da solução para o planeta, oferecendo a oportunidade de o consumidor se tornar agente da proteção ao meio ambiente ao adquirir um produto com o selo sustentável.

Ao analisar o consumo sustentável apoiando-se no conceito de Henri Lefèbvre (1991) de “sociedade burocrática de consumo dirigido”, Silvia Ortigoza propõe que esta forma de consumo seria mais benéfica em detrimento do consumo atual:

O Consumo Sustentável aparece como uma possibilidade de abordar a questão dos impactos gerados pelo consumismo, trata-se de um tema bastante atual e também polêmico pois envolve, sobretudo, mudanças de atitudes, aliadas a um forte apelo exercido por uma educação ambiental eficaz e contínua, é, portanto, um processo que deve ser iniciado, mas que só poderá ser alcançado a longo prazo. Consumo Sustentável passa a ser, portanto, um compromisso de todos (ORTIGOZA, 2003, p.2).

Porém, pensar o consumo sustentável dentro da perspectiva lefebvriana, amparado na noção de sociedade burocrática de consumo dirigido, pode parecer em primeira instância uma contraposição interessante quando se está tratando do modelo de desenvolvimento fordista. Porém, refutar esse modelo de produção utilizando o modelo sustentável como parâmetro, como se este estivesse fora do alcance da crítica formulada por Lefebvre, demonstra a mesma boa vontade “poliana” que é oferecida pelo discurso da sustentabilidade, que parece acreditar ser possível superar o modelo anterior apenas reciclando materiais e ignorando o fato de que esse processamento beneficiará o agente criador do produto, e eventualmente o cidadão. Este último seria o beneficiário tanto por adquirir um produto livre de algum componente ligado ao modelo anterior, dito nocivo, quanto por usufruir de um meio ambiente livre de poluição. Esse quadro aparentemente *win-win*, no qual o cidadão deve pagar um valor superior por um produto sustentável e, além disso, supostamente contribuir com o meio ambiente separando a embalagem do produto para reciclagem, demonstra como o consumidor é açodado pela publicidade verde, que praticamente impõe que este seja um bom cidadão e compre um produto sustentável, em vez de adquirir aquele que realmente precisa.

O desejo inculcado no consumidor pelo mercado, nada mais é que a publicidade aplicando seu *greenwashing*²⁶, alimentando o ideário de quem adquire um produto. Esse *modus operandi* do mercado é fruto de minuciosa criação de narrativa paralela ao desenvolvimento das forças produtivas, pois além da existência do desenvolvimento sustentável, acontece também o desenvolvimento das propagandas sustentáveis, cujo único propósito é melhorar estratégias e táticas de influenciar a percepção de consumidores, para obter mais sucesso no

²⁶ Estratégia de promover discursos, anúncios, ações, documentos, propagandas e campanhas publicitárias sobre ser ambientalmente/ecologicamente correto, green, sustentável, verde,eco-friendly etc.

mercado (MONTEIRO, T., et al., 2016, 89). Dado o carácter do discurso da sustentabilidade, sendo este em boa parte fruto da propaganda, nota-se que este tem maior apelo na parcela urbana da sociedade inserida na lógica fetichista de consumo. Assim, o selo sustentável atrai um tipo de consumidor nem sempre interessado pelo processo de produção, mas aquele que por meio dos meios de comunicação e da publicidade, sobretudo na passagem para o século 21 e com a massificação da internet, opta com boas intenções por “fazer sua parte”, participando ativamente da manutenção do *status quo* mercadológico e evidenciando a característica conciliadora e unificadora do discurso ambiental, que praticamente o reveste com um escudo contra críticas sobre seu processo de estruturação.

Jean Baudrillard, em sua crítica à criação das necessidades, diz:

(...) a publicidade revela-se talvez como mais notável meio de comunicação de massas de nossa época. Assim como, ao falar de qualquer objecto, os glorifica virtualmente a todos, referindo-se igualmente à totalidade dos objectos e pelas marcas em virtude da menção de tal objecto ou de tal marca – assim também, por meio de cada consumidor, se dirige a todos os consumidores, fingindo a uma totalidade consumidora (...) (BAUDRILLARD, 2010, p.161)

Gustavo da Costa Lima, sobre esse elemento mediador entre mercado e sociedade proposto no discurso sustentável, afirma:

Seu apelo se apoiava, sobretudo, em um estilo conciliador que favorecia a aceitabilidade política internacional e a realização de amplas coalizões de interesses. Possibilitava, ainda que vagamente, a construção de um campo comum que, se não promovia o consenso entre as diversas concepções e grupos divergentes, permitia amortecer ou camuflar os conflitos que os dividiam. Esse campo comum e genérico da sustentabilidade permitiu aproximar capitalistas e socialistas, conservacionistas e ecologistas, antropocêntricos e biocêntricos, empresários e ambientalistas, ONGs, movimentos sociais e agências governamentais. (LIMA, 2003, p. 104)

O discurso da sustentabilidade, outrora ambiental em seu sentido clássico, já é uma contradição em si do ponto de vista do consumo, pois não apresenta soluções para o consumo consciente, apenas inicia um novo paradigma consumista, no qual os velhos produtos dão lugar

a novos “sustentáveis”. Ao analisarmos o discurso operante, temos a sensação de que os novos produtos surgiram através de um modelo mágico de produção, onde estavam ausentes todos os componentes da produção capitalista.

4.1 Plano ABC e o discurso da sustentabilidade

A presente pesquisa, a qual pretende demonstrar as motivações que levam o Estado brasileiro a injetar mais de um bilhão de reais em investimentos, por meio de programas que propõem práticas agrícolas com baixo teor de emissão de carbono na atmosfera, em consonância com o discurso ambiental internacional, e ignorar propositalmente o fato de que o sistema de acumulação capitalista é o grande responsável pelos danos ambientais passados e presentes. Essa contradição se mostra interessante, visto que apesar dos danos produzidos pelo modo de produção contemporâneo, a ideia central do Plano ABC visa a manutenção do mesmo, com outra roupagem, para a produção de um valor específico, que tornará o país um importante provedor do serviço ambiental de mitigação das mudanças climáticas (GURGEL, LAURENZANA, p.348-349).

O Plano ABC surge como mais um elemento que compõe o discurso da sustentabilidade, propondo soluções para os problemas ambientais, mais especificamente a redução das emissões dos gases de efeito estufa, localizando-se na outra ponta da discussão, na qual o produto que tratamos em parágrafos anteriores, o sustentável, será originado por práticas agrícolas que teoricamente produzam sem afetar o meio ambiente.

O Estado é o incentivador e fomentador deste tipo de produção, sendo essa ação decorrência dos acordos internacionais assinados, no qual se dispõe a criar um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável, composto por pelo tripé - investimento, pesquisa e divulgação. Além de investir financeiramente, o Estado também conduz pesquisas para criação de tecnologia que propicia ao capital meios para se reproduzir de acordo com as novas exigências do mercado de produtos sustentáveis, utilizando inclusive canais públicos para divulgação e validação do produto.

Como exemplo claro de um produto originalmente pensado a partir do Plano ABC e que reúne todos os atributos de uma produção de baixo carbono, temos a Carne Carbono Neutro, desenvolvida pela Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), empresa pública brasileira voltada à pesquisa e ligada ao Ministério da Agricultura, que se distingue da

criação convencional, por atestar que os níveis de emissão de metano pelos animais foram compensados durante o processo de produção, pelo crescimento de árvores em um dos sistemas adotados, e também, o conforto térmico do animal deve ser considerado. O novo produto deve seguir às normas de produção impostas pelo Plano ABC, ou seja, utilizar-se dos sistemas de integração pecuária-floresta (IPF) ou silvipastoril, e sistema de integração lavoura-pecuária-floresta (ILPF) ou agrossilvipastoril. A Embrapa publicou em seu periódico *Documentos 210*, de 2015, o artigo “Carne Carbono Neutro: um novo conceito para carne sustentável produzida nos trópicos”, o qual explica o conceito por trás deste tipo de produção e também a certificação por meio do selo “Carne Carbono Neutro”.

Como frisado anteriormente neste trabalho, a presença estatal no fomento à produção capitalista sustentável é extremamente necessária, pois a prática desta vertente do desenvolvimento é dependente de financiamento e pesquisa públicos, sem os quais não seria viável ao capital auferir os lucros que almejam na empreitada. A atuação do Estado, fornece meios ao capitalista para que este produza e mantenha o lucro, porém levando em conta o meio ambiente. Isso é explicitado pela própria estatal:

A Embrapa, por sua vez, em parceria com universidades, instituições de pesquisa e a iniciativa privada, há quase três décadas, desenvolve estudos sobre sistemas de integração, em diversos biomas, como estratégias para recuperação/renovação, diversificação e intensificação, e manejo adequado de pastagens. Contudo, vislumbrava-se cada vez mais, nos últimos anos, o desenvolvimento de um conceito, associado a uma marca, que assegurasse um produto distinguível, que abrangesse alguns dos parâmetros já citados, como mitigação e/ou neutralização da emissão de GEEs e a sustentabilidade ambiental (CARNE CARBONO NEUTRO, 2015).

No caso em questão, vemos duas formas claras de atuação estatal: financiamento, através do Programa ABC; pesquisa e desenvolvimento da marca-conceito “Carne Carbono Neutro”, realizadas pela Embrapa. Nos interessa neste momento, a última ação, a criação da marca responsável pela efetivação deste plano, sem a qual o produto não passará de apenas mais um aos olhos do consumidor.

A elaboração de uma marca-conceito tem como principal função facilitar ao consumidor a identificação de um produto (bem ou serviço) de uma empresa específica, para que ele possa diferenciá-lo de outros produtos idênticos ou semelhantes da concorrência. Ainda

que não esteja relacionado à uma empresa, o selo CCN (Carne Carbono Neutro) serve para ampliar o valor do conjunto das empresas que se associam à essa marca, como a Marfrig, segunda maior processadora²⁷ de carne vermelha do mundo, que tem por estratégia desenvolver produtos relacionados à questão ambiental. O caráter fidelizador que uma marca proporciona, faz com que consumidores satisfeitos com um determinado produto voltem a comprá-lo ou a usá-lo e, neste caso, a satisfação está no alívio da consciência constantemente bombardeada com o catastrofismo das notícias relacionadas ao meio ambiente, que substitui o genuíno interesse em preservar a natureza pelo medo do fim do mundo, sendo sintomático o fato de o carbono e o aquecimento global terem se tornado os males que assolam a humanidade atualmente, uma espécie de apocalipse na qual a escritura sagrada é escrita pelo mercado e seus santos redatores publicitários.

²⁷ Folha de São Paulo. Parceria entre Embrapa e Marfrig faz 'carne de baixo carbono'. <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/08/parceria-entre-embrapa-e-marfrig-faz-carne-de-baixo-carbono.shtml> (acessado em 01/09/201)

Considerações Finais

O presente trabalho não tem por finalidade chegar à um veredito final, tampouco a pretensão de esgotar o tema da sustentabilidade, mas visa trazer ao debate questões que são muito sensíveis quando se trata da proteção do meio ambiente, por aparentemente se tratar de uma crítica aos esforços daqueles que genuinamente militam em favor de um planeta saudável e equilibrado. Porém este estudo, apesar de assumir um tom crítico, visa colaborar com esforços de proteção do meio ambiente e da humanidade e advoga pela justiça social, chave para uma existência menos conflituosa na Terra.

Analisando o Plano ABC e seu programa de crédito à agropecuária, conclui-se que o agronegócio, um dos setores mais importantes para o PIB nacional, é o maior beneficiário de uma preocupação justa, uma demanda social importante para toda a coletividade, que contraditoriamente, como é comum nos termos capitalistas, de nada serve ao agronegócio a não ser pelos investimentos injetados na produção, sendo um acréscimo a todo o montante recebido pelo setor, por meio de incentivos e juros baixos oferecidos pelo Governo Federal - que se utiliza da reserva nacional como a Poupança Rural advinda do Banco do Brasil, para subsidiar o Programa ABC. Uma conta que está sendo paga por toda a sociedade e sem a prova efetiva do sucesso do plano, ou seja, a constatação de que as emissões de carbono diminuam.

Tal qual todas as publicidades e propagandas de cunho ambientalista que chegam à sociedade pelos meios de comunicação de massa, a exposição dos motivos elencados pelos proponentes do plano parece ser suficiente para justificar o mesmo, independentemente de haver uma preocupação quanto aos resultados de tal política. O apelo verde contra a emissão de carbono e o aquecimento global, por seu caráter alarmante, impede que vozes se levantem contra a nova forma de exploração no mundo capitalista, aceitando-se todas as propostas supostamente benéficas ao meio ambiente, e escondendo as reais consequências do Plano ABC.

O plano se mostra inclusive aos governos ditos progressistas como uma alternativa para a agricultura convencional, como buscou-se demonstrar neste trabalho. Porém isso não é uma verdade, visto que as exigências para acesso a esses investimentos dificilmente serão atendidas por pequenos produtores, somente médios e grandes produtores terão acesso às técnicas e tecnologias que permitirão receber o apoio estatal. O caráter excludente do programa é evidente, pois não estão contemplados os produtores de alimentos e sim os produtores de *commodities* voltadas a exportação para os grandes centros econômicos inseridos na lógica do capitalismo verde. Mais uma vez, ainda que numa pretensa mudança de paradigma, o Brasil se

encontra na periferia, sendo o “celeiro” das economias centrais que devolvem como pagamento o fortalecimento das elites agrárias e, conseqüentemente, de problemas no campo brasileiro.

A lógica da agroindústria prevalece, a concentração de terras e a mecanização da produção fazem perpetuar o modelo adotado pelo país desde o início da ocupação da porção central do território nacional, área que recebe a maior parte dos incentivos do Governo Federal desde meados do século passado. O desenvolvimento sustentável desta região não passa de um discurso incorporado pelo *lobby* dos grandes e poucos produtores que repartem o território e excluem ou ignoram os habitantes e o ecossistema aí existentes antes de sua chegada.

O desenvolvimento sustentável da propaganda e do agronegócio é o que existe, daí a urgência em se debater a quem serve, pois não serve ao meio ambiente e às futuras gerações. Não serve aos trabalhadores rurais, alijados de suas terras em favor da monocultura, não serve aos indígenas que têm suas reservas invadidas por pastagens, não servem aos quilombolas que têm sua história e modo de vida usurpados pela modernidade predatória. Também não serve à proteção do meio ambiente, pois destrói indiscriminadamente o bioma cerrado, esquecido pela opinião pública mundial, que possui olhos apenas à vedete do capitalismo verde, a Amazônia. Esta, por sua vez, é grande mobilizadora da atenção mundial, servindo de propaganda involuntária para os maiores projetos do desenvolvimento sustentável no mundo, enquanto também se degrada como seu bioma vizinho.

Por fim, se conclui que o capitalismo mundial tem seu quase novo paradigma, pois muda apenas no discurso, mas não na forma, o que garante sua reprodução amparado nas resoluções estatais promulgadas em nível global, impondo à sociedade o que deve ser feito e aceito para a proteção do meio ambiente.

Através da propaganda que vende um bife carbono neutro, ou através de políticas de Estado, como o Plano ABC, a manutenção do *status quo* da produção mundial de bens de consumo, da exploração do trabalho e dos recursos naturais está sendo garantida, enquanto fetichiza e insere em embalagens, aqueles que vivem e produzem de forma sustentável e que cada vez mais têm sido ameaçados, contraditoriamente ou não, pelo desenvolvimento sustentável.

BIBLIOGRAFIA

A ONU E O MEIOR AMBIENTE. Disponível em <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>, acesso em

ABRANCHES, Sérgio. A COP15: apontamentos de campo. Estud. av. São Paulo, v. 24, n. 68, p. 121-132, 2010. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142010000100011&lng=en&nrm=iso>.access on 18 Mar. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100011>.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia; VARELLA, Marcelo Dias; SCHLEICHER, Rafael T.. Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate. Rev. Bras. Polít. Int. 47 (2):2004 - p.101

BAUDRILLARD, Jean. A sociedade de consumo. Rio de Janeiro: Edições 70, 2010, p.161

BERCHIN, Issa Ibrahim; CARVALHO, Andréia de Simas Cunha. O Papel das conferências internacionais sobre o Meio Ambiente para o desenvolvimento dos regimes internacionais ambientais: De Estocolmo à Rio+ 20. Debates Interdisciplinares VII / organizadores: Rogério Santos da Costa, José Baltazar Salgueirinho Osório de Andrade Guerra, Taísa Dias. - Palhoça : Ed. Unisul, 2016. p. 167-187. – (Debates interdisciplinares)

BEZERRA, L. M. C.; CLEPS JÚNIOR, J. O desenvolvimento agrícola da região Centro-Oeste e as transformações no espaço agrário do estado de Goiás. Caminhos da Geografia – revista online. p. 29-49. Disponível em: <http://www.ig.uf.br/caminhos_de_geografia.html>.

BRUSEKE, F. J. “O problema do desenvolvimento sustentável”. In: Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. CAVALCANTI, C. (org.). São Paulo, 1995.

CARNE CARBONO NEUTRO: um novo conceito para carne sustentável produzida nos trópicos [recurso eletrônico] / Fabiana Villa Alves et al. - Campo Grande, MS : Embrapa Gado de Corte, 2015.

CARVALHO, I. C. M. Territorialidades em luta: uma análise dos discursos ecológicos. Série registros, nº 9, p. 1-56, São Paulo: Instituto Florestal, Secretaria do Meio Ambiente, 1991.

CEDOC Dom Tomás Balduino, Conflitos no Campo 2016, Comissão Pastoral da Terra - CPT.

CONFERÊNCIA DA NAÇÕES UNIDAS SOBRE A MUDANÇAS CLIMÁTICAS DE 2009 (COP 15) Adoção do Acordo de Paris <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>

CUNHA, Nina Rosa da Silveira et al . A intensidade da exploração agropecuária como indicador da degradação ambiental na região dos Cerrados, Brasil. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília , v. 46, n. 2, p. 291-323, June 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032008000200002&lng=en&nrm=iso>. access on 10 Sept. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032008000200002>.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO-1972. <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano/Imprimir.html>

ECO RIO 92 – AGENDA 21 (SÍNTESE) http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Agenda_21_Global_Sintese.pdf

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil. São Paulo: Globo, 2006.

FRANÇA, Mucio. O Cerrado e A Evolução Recente da Agricultura Capitalista: A Experiencia de Minas Gerais. Belo Horizonte, CEDEPLAR (Centro de 79 Desenvolvimento e Planejamento Regional) I UFMG. Dissertação de Mestrado, 1984.

HALL, Anthony. O Cluster de Clima, in, O Brasil na agenda internacional para o desenvolvimento sustentável: um olhar externo sobre os desafios e oportunidades nas negociações de clima, biodiversidade e substâncias químicas./Francisco Gaetani...,[etal.]. Organizadores / John Morris, João F. Bezerra, Rosana Carvalho;Tradutores. Brasília: MMA, 2012

JESUS, Luiz Carlos Faria de. A Ocupação dos Cerrados: o Polocentro e seus Impactos em Minas Gerais. Monografia apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP. Campinas: 1998.

LE PRETE, Philippe. Ecopolítica Internacional. Tradução Jacob Gorender. 2 ed. São Paulo: SENAC. 2005. p. 174-175.

LEFÈBVRE, H A Vida cotidiana no mundo moderno. São Paulo: Ática, 1991.

LEFF, E. Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2001.

LIMA, Gustavo da Costa. O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. Ambient. soc., Campinas , v. 6, n. 2, p. 99-119, dez. 2003 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2003000300007&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 19 ago. 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2003000300007>.

LOVEJOY, Thomas. O Cluster de Biodiversidade, in O Brasil na agenda internacional para o desenvolvimento sustentável: um olhar externo sobre os desafios e oportunidades nas negociações de clima, biodiversidade e substâncias químicas./Francisco Gaetani...,[et al.]. Organizadores / John Morris, João F. Bezerra, Rosana Carvalho; Tradutores. Brasília: MMA, 2012

MACEDO, M. C. M. et al. Degradação e alternativas de recuperação e renovação de pastagens. Embrapa Gado de Corte. Campo Grande, Comunicado Técnico, n. 62, 2000.

MEADOWS, Dennis L, MEADOWS, Donella H., Jörgen RANDERS, BEHRENS, William W. (1972) Limites do Crescimento - Um Relatório para o Projeto do Clube de Roma sobre o Dilema da Humanidade. São Paulo: Editora Perspectiva.

MONTEIRO, T. GIULIANI, A, PIZZINATTO, N, ZACCARIA, R. A Linguagem das Propagandas Sustentáveis: Comunicação Aliada a Mercadologia. REMark: Revista Brasileira de Marketing. 15. 10.5585/bjm.v15i1.3205, 2016.

NAZO, Georgette N.; MUKAI, Toshio. O direito ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 223, p. 75-104, jan. 2001. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48313>>. Acesso em: 18 Mar. 2018. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v223.2001.48313>

OBSERVATÓRIO ABC. Centro de Estudo de Agronegócios da Fundação Getulio Vargas (GVAgro) e desenvolvido em parceria com o Centro de Estudos em Sustentabilidade da FGV (GVces). <http://observatorioabc.com.br/quem-somos/>

ORTIGOZA, S. A. G. De Consumo Dirigido a Consumo Sustentável: uma abordagem geográfica da questão. Anais do IX Ecuentero de Geógrafos de América Latina. Mérida, México, 2003.

OSORIO, Jaime. O Estado no Centro da Mundialização: a sociedade civil e o tema do poder. São Paulo: Outras Expressões, 2014

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A globalização da natureza e a natureza da globalização. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PROTOCOLO DE QUIOTO (Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil) http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf

SACHS, I. Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986

WEBBER, Alexandra Andréa. REVISTA DA ESMESC, v. 18, n. 24, 2011 - p. 153.