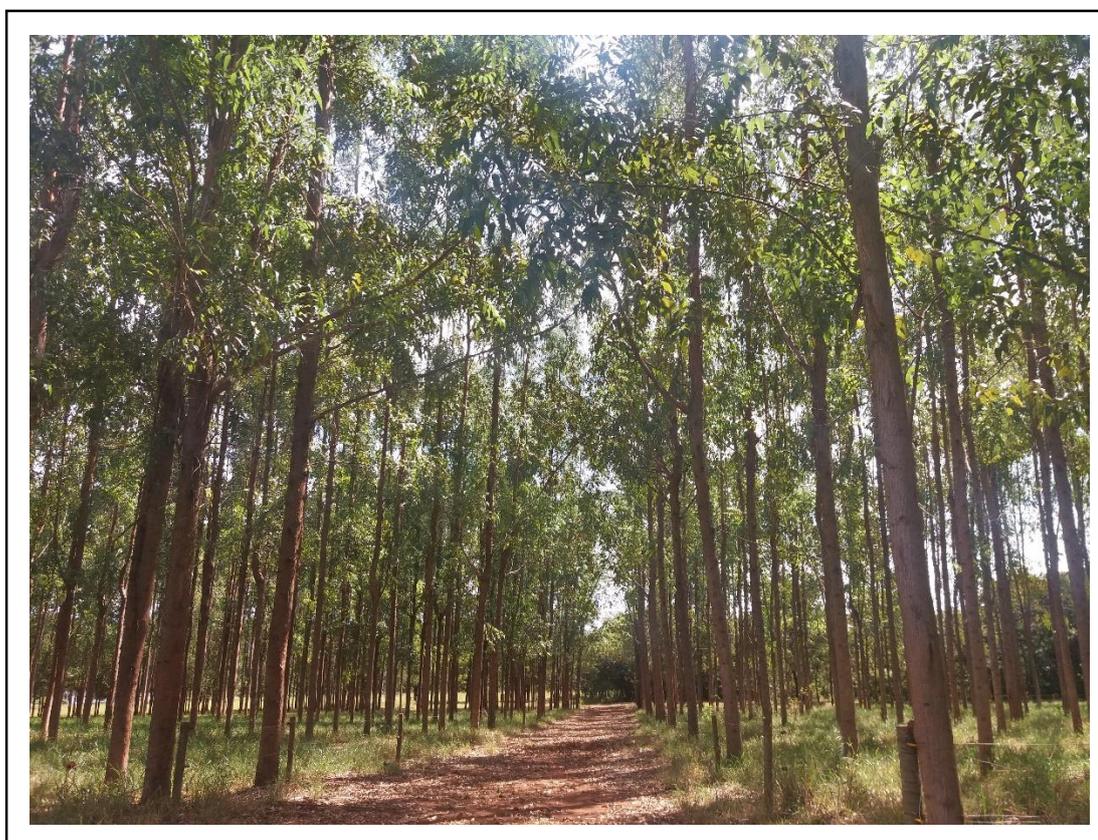




UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA FRENTE À GEOPOLÍTICA CLIMÁTICA:
UMA ANÁLISE DA GEOGRAFIA DA ADESÃO AO PLANO ABC**



THAIS FREITAS ROSA

Rio de Janeiro
2017

THAIS FREITAS ROSA

**A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA FRENTE À GEOPOLÍTICA CLIMÁTICA:
UMA ANÁLISE DA GEOGRAFIA DA ADESÃO AO PLANO ABC**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO COMO REQUISITO PARCIAL À
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
GEOGRAFIA.

Orientadora: Prof^a.Dr^a Eve-Anne Bühler (PPGG/UFRJ)

Rio de Janeiro
2017

THAIS FREITAS ROSA

**A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA FRENTE À GEOPOLÍTICA CLIMÁTICA:
UMA ANÁLISE DA GEOGRAFIA DA ADESÃO AO PLANO ABC**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO SUBMETIDA AO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GEOGRAFIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO
RIO DE JANEIRO COMO REQUISITO PARCIAL À
OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
GEOGRAFIA.

Aprovada em 05 de dezembro de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profª Drª Eve Anne Bühler
Orientadora - PPGG/UFRJ

Prof Dr Paulo Pereira Gusmão
PPGG/UFRJ

Prof Dr Paulo Roberto Raposo Alentejano
Instituto de Geografia/UFRRJ

Prof. Dr. Scott William Hoefle
Suplente - PPGG/UFRJ

Profª. Drª. Cátia Antônia da Silva
Suplente – UERJ-FFP

Rio de Janeiro
2017

CIP - Catalogação na Publicação

ROSA, Thais Freitas

A agropecuária brasileira frente à geopolítica climática: uma análise da geografia da adesão ao Plano ABC / Thais Freitas Rosa. Rio de Janeiro: UFRJ/ PPGG, 2017. Xxp.

Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências, Departamento de Geografia, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2017.

Orientadora: Eve-Anne Bühler

1. Mudanças climáticas; 2. Política pública; 3. Agropecuária; 4. Sustentabilidade.

Dedico este trabalho aos meus familiares, ao meu noivo, amigos e a todos os brasileiros que, juntos, lutam por uma sociedade mais justa e sustentável.

AGRADECIMENTOS

Por saber que este trabalho é fruto de muito apoio, torcida, “ouvidos” e corações de muitas pessoas, venho neste espaço demonstrar uma pequena parte dos meus mais sinceros agradecimentos aos que, direta ou indiretamente, colaboraram para o início, meio e fim desta trajetória.

Primeiramente, à Deus, pelo dom da vida e pela certeza de que à Ti posso entregar meus passos, sonhos e desafios.

Agradeço à professora Eve-Anne Bühler por depositar em mim grande confiança, por me estimular a ir além do que eu mesma posso imaginar e me ensinar o rigor científico com tamanho empenho e carinho. Do começo deste mestrado à sua conclusão, você foi infinitamente importante! Certamente para além de uma excelente profissional, conheci um exemplo de ser humano. Meus eternos agradecimentos!

Ao Núcleo de Estudos Geoambientais (NUCLAMB-UFRJ) pelos enormes ensinamentos, motivações e valiosas amizades! Agradeço de forma especial à professora Julia Adão pelo acolhimento, à Taiana Ciscotto, Daniel Macedo, Simone Sodre, Florinda Pose e Bruna Bicalho pelo incentivo, torcida, amizade e aprendizado ao longo desta trajetória! Vocês são incríveis!

Agradeço com todo meu coração à minha família, em especial, meu pai Erlan, minha mãe Bernadeth e minha irmã Gabriella, por viverem os meus sonhos junto comigo como se fossem verdadeiramente os seus! Obrigada pelo extenso apoio, por cada palavra, pelos exemplos e por não medirem esforços para que meus sonhos se concretizem! Acima de tudo, obrigada por me prepararem para a vida bem assim, do jeitinho como ela é! Amo vocês incondicionalmente!

Ao meu noivo Rômulo, por compartilhar comigo todos os momentos nesta caminhada, sejam eles de frustração ou de êxito! Obrigada por ser o apoio, a paz e a motivação perfeita para este caminhar. Certamente sem você ao meu lado nesta trajetória, a concretização deste trabalho teria sido mais difícil. Te amo!

Aos meus amigos da vida, em especial Loiane e Ellen que, sempre muito presentes, não deixam faltar carinho e momentos felizes! Ao amigo Leandro Cavalcante, por me

ajudar enormemente na realização deste trabalho e por renovar as minhas esperanças nos momentos difíceis. Muito obrigada!!

À todos os que me ajudaram a realizar a pesquisa de campo em Minas Gerais, em especial, Dora e família, Patrícia Santos e Bianca Guimarães! Eu não poderia chegar até aqui sem a valiosa ajuda e solidariedade de vocês nesta etapa!

Muitíssimo obrigada!

“La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para que sirve la utopía? Para eso, sirve para avanzar”.

(Eduardo Galeano).

RESUMO

Nas arenas internacionais de debates sobre o aquecimento global, o Brasil é apontado como grande colaborador na geração de Gases de Efeito Estufa, sobretudo na atividade agropecuária a partir de ações como queima de combustíveis fósseis, devastação florestal e utilização de fertilizantes nitrogenados (MAPA, 2012). No intuito de reverter este quadro, bem como manter-se competitivo e responder às novas demandas mundiais e nacionais, o país criou em 2010 para a atividade agropecuária, um instrumento de adesão voluntária chamado Plano de Agricultura de Baixo Carbono - Plano ABC. Com o objetivo de promover a redução de GEE no setor a partir da utilização de técnicas sustentáveis, a diferenciada adesão espacial ao Plano ABC chama atenção, entretanto, para alguns aspectos contraditórios entre seus objetivos conservacionistas e imperativos econômicos. Estas contradições podem surgir devido as negociações e agendas delimitadas por diferentes atores do setor público e privado envolvidos na elaboração e implementação do Plano ABC. Deste modo, o presente trabalho tem por objetivo geral examinar em que medida a geografia da adesão ao Plano ABC pode revelar a participação e influência de diferentes atores em sua co-construção, apontando de que forma estes podem se apropriar deste Plano a fim de controlar os efeitos do quadro de regulação ambiental ao qual ele se insere. Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizamos como métodos a identificação e análise de contextos gerais nos quais operam o Plano ABC (revisão bibliográfica), levantamento e análise de dados (indicadores qualitativos e quantitativos) e a realização da pesquisa de campo no estado de Minas Gerais.

PALAVRAS CHAVES: Mudanças climáticas; Política pública; Agropecuária; Sustentabilidade.

ABSTRACT

In international arenas of debates on global warming, Brazil is considered a great collaborator in the generation of Greenhouse Gases, especially in the agricultural activity from actions such as burning of fossil fuels, forest devastation and use of nitrogen fertilizers (MAPA, 2012). In order to reverse this situation, as well as remain competitive and respond to new global and national demands, in 2010 the country created a voluntary plan called the Low Carbon Agriculture Plan - Plano ABC. With the objective of promoting GHG reduction in the sector through the use of sustainable techniques, the differentiated spatial adhesion to the ABC Plan calls attention, however, to some contradictory aspects between its conservation objectives and economic aspects. These contradictions can arise due to the negotiations and agendas delimited by different actors of the public and private sector involved in the elaboration and implementation of the ABC Plan. In this way, the general objective of this paper is to examine the extent to which the geography of adherence to the ABC Plan can reveal the participation and influence of different actors in their co-construction, pointing out how they can appropriate this Plan in order to control the effects of the environmental regulatory framework to which it belongs. For the development of the research, we used as methods the identification and analysis of general contexts in which the ABC Plan (bibliographic review) operates, data collection and analysis (qualitative and quantitative indicators) and field research in the state of Minas Gerais.

KEY WORDS: Climate change; Public policy; Agrobusiness; Sustainability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Número total de contratos do Programa ABC por estados.....	07
Figura 2: Municípios de Minas Gerais envolvidos na pesquisa de campo.....	10
Figura 3: Reportagens do Globo Rural.....	28
Figura 4: Publicações em variados canais de comunicação voltados ao setor produtivo.....	29
Figura 5: Publicações na Revista “XX Ciência para a vida Embrapa”.....	29
Figura 6: Emissões diretas e indiretas provenientes da agropecuária brasileira em 2014.....	43
Figura 7: Reportagens sobre o aumento do desmatamento no país.....	46
Figura 8: Reportagens divulgando o novo código florestal.....	47
Figura 9: Contexto de criação do Plano ABC.....	53
Figura 10: Modelo de Governança do Plano ABC.....	64
Figura 11: Matérias online de divulgação do Plano ABC.....	70
Figura 12: Número total de contratos por finalidade de investimentos (técnicas)....	78
Figura 13: Realização de Dia de Campo, à esquerda em Campo Grande (MS) e à direita em Lagoa Seca (PB).....	79
Figura 14: Adesão espacial do Plano ABC por estados de 2011 a 2016.....	81
Figura 15: Estabelecimentos agropecuários em Minas Gerais.....	82
Figura 16: Superfície (ha) ocupada pelos estabelecimentos agropecuários em Minas Gerais.....	82
Figura 17: Governança ambiental do Plano ABC segundo os resultados de pesquisa de campo.....	86
Figura 18: Atuação do setor agroempresarial em torno do Plano ABC-MG.....	90
Figura 19: Nível de degradação das pastagens nas mesorregiões mineiras.....	98
Figura 20: Representação do PIB a preços correntes (mil reais) das mesorregiões mineiras no valor total do estado no ano de 2014.....	99

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Maiores emissões (CO ₂ e (t)) estaduais na atividade agropecuária em 2009.....	06
Tabela 2: Emissões em CO ₂ eq por setor, para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2014.....	42
Tabela 3: Processo Tecnológico, compromisso nacional relativo e potencial de mitigação por redução de emissão de GEE.....	57
Tabela 4: Tabela Síntese 1.....	61
Tabela 5: Tabela Síntese 2.....	74
Tabela 6: Distribuição das Instituições por estado.....	83
Tabela 7: Metas do Plano ABC Nacional e a participação de Minas Gerais.....	84
Tabela 8: Quantidade total de contratações do Programa ABC pelo Banco do Brasil nas mesorregiões mineiras por ano de 2011 a 2015.....	97
Tabela 9: Número de estabelecimentos agropecuários não-familiares por mesorregiões de Minas Gerais.....	100
Tabela 10: Tabela Síntese 3.....	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCZ - Associação Brasileira dos Criadores de Zebu.....	13
ASEMG - Associação dos Suinocultores do Estado de Minas Gerais.....	11
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural.....	83
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.....	58
CAIs - Complexos Agroindustriais.....	25
CI – Conservação Internacional.....	61
CIM - Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.....	48
CNA - Confederação da Agricultura e Pecuária.....	11
CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura.....	63
COP – Conferência das Partes.....	03
CSA - <i>Climate smart agriculture</i>	23
CUT - Central Única dos Trabalhadores.....	63
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.....	11
EPAMIG - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais.....	11
FAEMG - Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais.....	11
FBMC - Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.....	63
FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente.....	61
FEBRAPDP - Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha.....	64
GEE – Gases de Efeito Estufa.....	01
GT – Grupo de Trabalho.....	63
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.....	10
ILPF - Integração Lavoura-Pecuária-Floresta.....	41
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.....	83
INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos.....	63
INDC - Contribuição Nacionalmente Determinada.....	53
IPCC - <i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>	33
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.....	39

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.....	03
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário.....	11
MF – Ministério das Finanças.....	11
MMA – Ministério do Meio Ambiente.....	48
NAMAS - Ações Nacionalmente Apropriadas de Mitigação.....	03
OCB - Organização das Cooperativas do Brasil.....	63
OEPAS - Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária.....	64
PBMC - Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas.....	38
PNA - Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.....	54
UNFCCC - Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.....	35
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima.....	03
PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.....	34
PPCDAm - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.....	52
PRONAF - Programa Nacional de Agricultura Familiar.....	58
PSA – Pagamentos por Serviços Ambientais.....	20
REDD - Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal.....	20
SEAPA - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.....	11
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.....	11
SNA - Sociedade Nacional de Agricultura.....	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
I. Contextualização, problemática e hipóteses.....	01
II. Objetivos.....	07
III. Procedimentos metodológicos.....	09
IV. Desafios da pesquisa.....	13
CAPÍTULO I – A dimensão ambiental no modelo de produção dominante da agropecuária brasileira	16
1 Contexto político latino-americano e perspectiva ambiental.....	16
1.1 Processos históricos, atores e abordagem ambiental.....	16
1.2 Regulação agroambiental: características gerais.....	21
2 A concepção ambiental na produção agrícola dominante brasileira.....	25
2.1 A modernização agrícola e a mudança no papel do Estado.....	25
2.2 O modelo produtivista dominante e sua perspectiva ambiental.....	27
CAPÍTULO II – A geopolítica climática agropecuária frente a novos desafios	31
1 Panorama global das mudanças climáticas.....	31
1.1 A mobilização internacional em torno das mudanças climáticas.....	31
1.2 A agropecuária e seu duplo papel neste cenário.....	38
2 O lugar da agropecuária brasileira neste contexto.....	42
2.1 As emissões de GEE na agropecuária brasileira.....	42
2.2 A reação no quadro da regulação agroambiental.....	44
2.3 Políticas nacionais de resposta às mudanças climáticas na agropecuária.....	48
3 O Plano ABC: apresentação geral.....	56
3.1 Objetivos e metas.....	56
3.2 Mecanismos estratégicos.....	58

CAPÍTULO III – O Plano ABC: um instrumento sustentável para a agropecuária brasileira? - Resultados e discussões	60
1 Um Plano direcionado à agricultura empresarial e a oferta de financiamento à atividade agropecuária.....	61
1.1 Os processos de idealização e co-construção do Plano ABC.....	62
a) Os atores da idealização.....	62
b) O processo de co-construção.....	63
1.2 O Programa ABC, braço operacional do Plano ABC.....	67
1.3 O crédito como estratégia principal da implementação.....	69
a) A orientação econômica no meio institucional.....	69
b) ... e os reflexos sobre os atores da produção.....	72
2 A definição de áreas prioritárias: de um quadro geral ao caso de Minas Gerais.....	74
2.1 O discurso de legitimação das áreas prioritárias.....	75
a) Da definição dos critérios.....	75
b) Ações desenvolvidas.....	77
2.2 A desconstrução da retórica ambiental pela geografia da adesão ao Plano ABC.....	80
a) Minas Gerais, primeiro estado no ranking da adesão	80
b) A governança em torno da implementação e a maior adesão no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.....	85
3 O Plano ABC como instrumento econômico na regulação ambiental: um caminho para uma agropecuária sustentável?.....	101
3.1 O papel dos atores agroempresariais.....	101
3.2 Os efeitos sobre as práticas produtivas.....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	115
ANEXOS	127

INTRODUÇÃO

I. Contextualização, problemática e hipóteses

Frente a consolidação, no âmbito internacional, da tese do aquecimento global, a temática das mudanças climáticas e seus efeitos sobre a sociedade vêm marcando presença nas arenas de debates nacionais e internacionais, fazendo com que governos sucessivos mudem aos poucos suas posturas climato-céticas assumindo um papel no controle das emissões de gases de efeito estufa (GEE). Como pontuam Romeiro e Parente (2011), a incorporação de políticas públicas nacionais na temática das mudanças climáticas pode desempenhar um papel essencial no avanço da agenda internacional, além de contribuir para uma agenda nacional mais efetiva. Neste sentido, ressaltamos alguns dos motivos que podem explicar a crescente incorporação de metas relacionadas às mudanças do clima nas agendas de políticas públicas: a construção de uma sociedade fundada nos princípios de sustentabilidade; o fortalecimento do papel regulador do Estado e do país em análise perante a comunidade internacional; a promoção de oportunidades econômicas a partir das reduções de GEE; a mudança no padrão de desenvolvimento com a qualidade da matriz energética; a prevenção e correção de problemas ambientais; e a consideração do papel e responsabilidade do setor privado (BORN, 2007).

Neste quadro global onde as mudanças climáticas se configuraram como um novo tema da regulação ambiental, a agropecuária assume um desafio diferenciado dos demais setores da economia devido à sua participação na geração de GEE e à sua vulnerabilidade frente às mudanças do clima. Dessa forma, no contexto de incorporação do tema das mudanças climáticas como um novo objetivo das agendas ambientais, onde a agropecuária é destacada como um grande alvo destas, chama atenção outro enfoque atrelado à atividade: o seu potencial em atenuar os efeitos das emissões (mitigação¹). Assim, no lugar dos possíveis constrangimentos direcionados

¹ Vale esclarecer que, entende-se aqui como mitigação, as mudanças e substituições tecnológicas que objetivam a redução do uso de recursos e emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de GEE e aumentem os sumidouros de carbono (BRASIL, 2008).

à atividade, observamos a participação política de seus atores afim de amenizar e elaborar os meios para a realização de políticas, normas e demais medidas ambientais atreladas à redução de GEE. A este cenário de jogo político, chamamos de governança. Isto é, o processo pelo qual atores estatais e não-estatais determinam os meios e objetivos políticos a fim de alcançar os interesses estabelecidos (BRANNSTROM, 2011). Ou ainda, mais especificamente, a governança ambiental trata da “reflexão e a projeção do poder econômico e político através de decisões sobre o desenho, a manipulação e o controle de processos sócio naturais” (BRIDGE e PERREAULT, 2009, p. 492).

Neste contexto, a década de 2000 foi marcante para a América do Sul por assinalar a tomada do cenário político da região por governos de centro-esquerda progressistas que buscaram reapropriar na esfera pública, a governança ambiental com a forte figura do Estado. Com o seu (re)empoderamento através de discursos anti-neoliberais, assistimos à apresentação do Estado como peça-chave da regulação ambiental, à abertura a grupos favoráveis a uma melhor consideração do meio ambiente nos cenários de governanças e a criação de instrumentos para regular os impactos ambientais gerados pela agropecuária (GAUTREAU et al., 2016). Diferentemente das políticas ambientais anteriores que buscavam proteger áreas listadas como estratégicas e baseavam-se, geralmente, no potencial agropecuário do espaço, muitas das novas medidas adotadas na América Latina anunciam a capacidade de administrar os impactos gerados pela atividade e a importância do Estado neste quadro como mediador das relações de produção.

O Brasil, realçado no contexto global por sua participação² na geração de GEE na atividade agropecuária, introduziu em sua política ambiental nacional o tema das mudanças climáticas destacando-se por seu posicionamento frente à criação de novos mecanismos de regulação ambiental com vistas à mitigação e adaptação

² De acordo com o World Resources Institute (2014), o Brasil ficou em segundo lugar na lista entre os 10 países com maiores emissões de GEE em 2011, perdendo apenas para a China. Neste quadro, em 2014 somente o setor agropecuário brasileiro respondeu por 33% das emissões de GEE, ficando atrás apenas do setor de energia (37%) (BRASIL, 2016b). Entretanto, existem emissões que estão indiretamente relacionadas a atividade agropecuária que não são contabilizadas devido a metodologia do IPCC (IMAFLOA, 2016). São elas as emissões por desmatamentos (Mudança de uso da terra e florestas), pelo uso de combustíveis fósseis na agricultura (Energia) e pelo tratamento de efluentes industriais (Resíduos). Com isso, o total de emissões relacionados a atividade agropecuária alcança índices substancialmente maiores, colaborando para que o país ocupe o 7º lugar entre os dez maiores países emissores de GEE, perdendo somente para a China, EUA, UE, Índia, Rússia e Indonésia.

climática. Durante a 15ª Conferência das Nações Unidas sobre mudanças climáticas (COP-15), em 2009, o país apresentou um conjunto de ações voluntárias chamadas Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas, a fim de cortar suas emissões de GEE entre 36% e 38% até 2020. Tal objetivo foi registrado na Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas como Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAS) e tornou-se mais tarde, lei em território nacional: a chamada Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)³. Com a intensificação das pressões de movimentos ambientalistas e de organizações diversas sobre os governos e o setor agropecuário, novas ações foram adicionadas à proposta inicial da PNMC e em 2010, foi publicado o Decreto nº 7.390 estabelecendo para a agropecuária, a constituição de um Plano Setorial visando à redução de GEE na atividade.

O chamado Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, ou Plano ABC, possui vigência até 2020 e é uma política de adesão voluntária com abrangência nacional. Criado pelo governo federal e seus representantes em parceria com institutos de pesquisa, ONGs e associações privadas, o Plano ABC tem como objetivo central reduzir as emissões de GEE na agropecuária, melhorar a eficiência no uso de recursos naturais e aumentar a resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais por meio de ações que envolvem a adoção de técnicas de produção sustentáveis (BRASIL, 2012a). Para alcançar tais objetivos, foram estabelecidos sete técnicas⁴ consideradas sustentáveis, das quais seis referem-se à mitigação e uma à adaptação. Cada uma delas conta com metas e ações como o fortalecimento da assistência técnica, capacitação e informação, dias de campo, palestras e outras que, segundo o MAPA (BRASIL, 2012a), são potencialmente capazes de reorientar ou substituir práticas produtivas de modo que se obtenha o desenvolvimento sustentável. Para incentivar sua adesão, o Plano conta com fontes orçamentárias e uma linha de crédito específica - Programa ABC - com altos valores e prazos de financiamento. Esta característica revela que,

³ De maneira geral, o objetivo da PNMC é o de garantir que o desenvolvimento econômico e social contribua para a proteção do sistema climático global.

⁴ São elas: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e de Sistemas Agroflorestais; Sistema Plantio Direto; Fixação Biológica do Nitrogênio; Florestas Plantadas; Tratamento de Dejetos Animais; e Adaptação às Mudanças Climáticas. Para esta última, foram desenvolvidas ações para ajustar os sistemas produtivos a fim de diminuir suas vulnerabilidades bem como a de seus produtores, comunidade rural e ecossistemas (BRASIL,2012a).

embora esta política tenha vigência até o ano de 2020, a utilização e aplicação destes recursos financeiros na atividade indicam a sua continuidade para além desta data.

Diante disso e do contexto atual de regulação ambiental brasileira onde assistimos a atuação de atores agroambientais no desenho de normas e políticas ambientais, vide o exemplo da renegociação da reforma do Novo Código Florestal, consideramos o Plano ABC como um caso emblemático de pesquisa por: a) ilustrar a incorporação do tema das mudanças climáticas na regulação ambiental brasileira; b) representar um grande instrumento da atual regulação agroambiental do país com vistas à redução de GEE; c) ser pioneiro como mecanismo voluntário de boas práticas ambientais remuneradas na agropecuária. Assim, o Plano ABC vem, desde o início de sua implementação, regulando o uso do território e os impactos ambientais da atividade agropecuária gerados sobre ele. Entretanto, um principal aspecto deste plano setorial nos leva a questionar de que forma diferentes atores envolvidos em sua co-construção podem se apropriar desta política a fim de controlar os efeitos da regulação ambiental ao qual ele se insere. Isto é, de que maneira atores do setor agropecuário podem influenciar no desenho desta política buscando beneficiar-se de suas vantagens e paralelamente se livrar de seus constrangimentos. Trata-se do caráter do Plano ABC como instrumento voluntário público voltado para a sustentabilidade na agropecuária a partir da redução de GEE.

Muitos estudos direcionados ao tema dos mecanismos voluntários como instrumentos de regulação ambiental, constantemente relacionados aos sistemas de pagamentos por serviços ambientais (ELOY, COUDEL e TONI, 2013; WUNDER, 2005), tem apontado para seus caracteres pouco exigentes dado às suas ligações às dinâmicas de mercado (FOUILLEUX, 2013) e seus efeitos diretos sobre os problemas ambientais. Como bem pontua David (2004), normalmente, estes mecanismos se reduzem aos interesses industriais em detrimento da qualidade do ambiente. Ainda segundo a autora, em grande parte dos casos, são observadas como fortes motivações à adoção de tais mecanismos, a possibilidade de obter vantagens competitivas frente a concorrentes no mercado e de influenciar em suas regulações a fim de transforma-los em políticas ambientais menos severas.

Como aponta Hommel (2006), os mecanismos voluntários, justamente por não serem obrigatórios, não apresentam metas quantificadas de redução dos impactos

ambientais para seus signatários e nem incluem medidas penais ou administrativas para caso estes não respeitem seus compromissos firmados. Sendo os atores que adotam tais mecanismos, livres para definir as estratégias de redução dos impactos – normalmente, as menos caras possíveis -, permite-se que estes atores implementem tais instrumentos de formas diferentes (DAVID, 2004), o que leva à perda de credibilidade e de eficácia destes mecanismos, por mais ambiciosas que possam vir a ser as suas metas. Neste sentido, a mudança efetiva das práticas no que tange ao aspecto ambiental revela-se frequentemente muito baixa.

Além disso, o caráter constante destes mecanismos como instrumentos excludentes (ELOY, COUDEL e TONI, 2013) apontam para sua baixa eficácia ambiental na medida em que, nem todo o seu público-alvo “oficial” tem acesso aos meios⁵ para lhe implementar. Desta forma, estes mecanismos voluntários costumam ser implementados em tipos específicos de estabelecimentos rurais onde existam produtores que os possam adotar, de forma que não sejam necessárias mudanças efetivas nas práticas de produção. Nesta perspectiva, podemos desenhar como hipótese central da pesquisa que o Plano ABC terá uma geografia diferenciada de sua adesão definida não apenas em função da eficiência ambiental, mas também e principalmente, em função de outros parâmetros definidos no jogo político de sua construção. Mais especificamente, de acordo com a maior aplicabilidade de seu recurso financeiro e com o tipo de estabelecimento rural que o adota. Conseqüentemente, o viés ambiental ocupa, desta forma, um caráter secundário.

De fato, ao ser criado como um mecanismo voluntário, por mais que o Plano ABC proponha oficialmente uma abrangência nacional, podem-se abrir margens para a priorização de sua adesão em determinadas áreas, para a sua maior contratação por determinado grupo de produtores, bem como para a maior liberdade de atuação de atores de mercado em sua implementação. Este primeiro aspecto já é previamente anunciado no documento oficial do Plano ABC onde afirma-se que, devido as particularidades inerentes às diferentes realidades brasileiras – social, ambiental, política e econômica -, é “necessário priorizar a sua implementação nas regiões estratégicas a serem mapeadas” (BRASIL, 2012a, p.40). A escolha de quais áreas

⁵ Destacamos como principais meios o acesso à informação/conhecimento do instrumento voluntário, a capacitação necessária à sua implementação, a documentação exigida à sua adesão, dentre outros.

devem ser priorizadas na implementação do Plano ABC é definida, portanto, pelos atores que participaram de sua co-construção e vem atuando na sua realização.

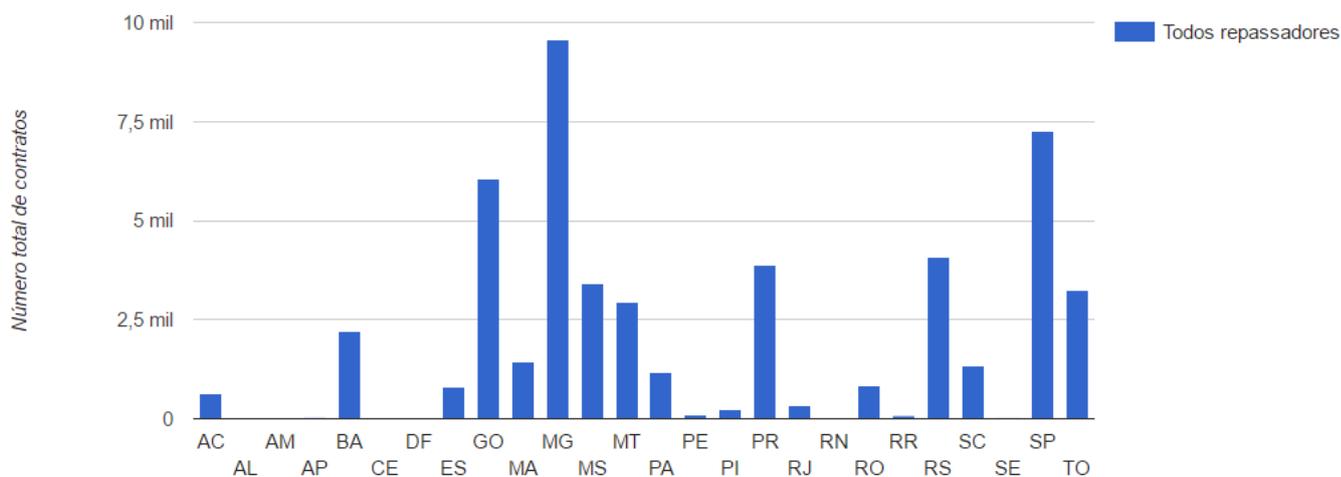
Assim, podemos imaginar que o Plano ABC terá a definição das áreas prioritárias à sua adesão orientadas, respectivamente, pela aplicabilidade e uso do recurso financeiro desta política. Ou seja, uma definição que não é orientada pela necessidade de mudança efetiva das práticas de produção e pelo índice de emissões de GEE das áreas priorizadas à implementação. Esta hipótese levantada é fortalecida quando observamos que a maior adesão ao Plano ABC (contabilizando todas as safras) ocorre no estado de Minas Gerais onde não foi, porém, registrado o maior índice nacional de emissões de GEE na agropecuária nem antes do surgimento do Plano (ver tabela 1) nem na análise mais atual disponível - ano de 2015 (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2017). Como mostra a tabela abaixo, Minas Gerais ocupou em 2009 o terceiro lugar no ranking das emissões de GEE na agropecuária, atrás de Mato Grosso e Rio Grande do Sul, respectivamente. Vale ressaltar ainda que, o número total de contratos (de todos os bancos repassadores) do Programa ABC para a realização do Plano ABC em Minas Gerais é consideravelmente maior do que os registrados em outros estados do país, como mostra a figura.

Tabela 1: Maiores emissões (CO₂e (t)) estaduais na atividade agropecuária em 2009.

	Minas Gerais	Mato Grosso	Rio Grande do Sul
Emissões da agropecuária	50.196.203	52.288.490	50.658.657

Fonte: SEEG Brasil, 2017 (plataforma online). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Figura 1: Número total de contratos do Programa ABC por estados.



Fonte: Observatório ABC, Sistema ABC (plataforma online), 2017.

Já a nível estadual, quando verificamos a concentração de recursos do Programa ABC para a implementação do Plano em Minas Gerais, notamos que ela ocorre na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (BRASIL, 2016a e BANCO DO BRASIL, 2015) e não nas mesorregiões com os maiores índices de degradação no estado⁶ e portanto, maior potencial de mitigação de GEE. Juntos, estes fatos nos levam a questionar a eficácia ambiental desta política e a verificar de que maneira, ao ser um dos instrumentos da atual regulação ambiental na agropecuária brasileira, o Plano ABC favorece tal configuração à sua realização.

II. Objetivos

Posto isto, o presente trabalho tem como objetivo geral examinar em que medida a geografia da adesão ao Plano ABC pode revelar a participação e influência de diferentes atores em sua co-construção, apontando de que forma estes podem se apropriar desta política a fim de controlar os efeitos do quadro de regulação ambiental ao qual ele se insere. Em outras palavras, analisar de que modo o setor agroempresarial atuam na co-construção do Plano ABC podendo beneficiar-se de

⁶ Conforme dados divulgados pelo MAPA (BRASIL, 2016a), nenhuma das mesorregiões com os maiores índices de degradação moderada e forte das pastagens - Sul/Sudoeste de Minas e Noroeste de Minas (INAES, 2015) - ocupam, respectivamente, os primeiros lugares em total de contratação de recursos do Programa ABC. As mesorregiões Sul/Sudoeste de Minas, Noroeste de Minas e Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba realizaram, nesta ordem, 108, 250 e 617 contratos.

suas vantagens e paralelamente se livrar de seus constrangimentos. Como objetivos específicos, buscamos:

- a) verificar como a dimensão ambiental vem sendo trabalhada pelo setor agropecuário brasileiro;
- b) compreender como a mudança climática é incorporada pelo Estado e pelo setor agropecuário brasileiro;
- c) analisar a proposta política do Plano ABC, verificando a quais interesses ele busca atender;
- d) averiguar em que medida a geografia da adesão ao Plano ABC expressa e pode contestar a retórica ambiental desta política;
- e) verificar de que forma a diferenciada adesão ao Plano reforça ou não os aspectos verificados em sua co-construção.

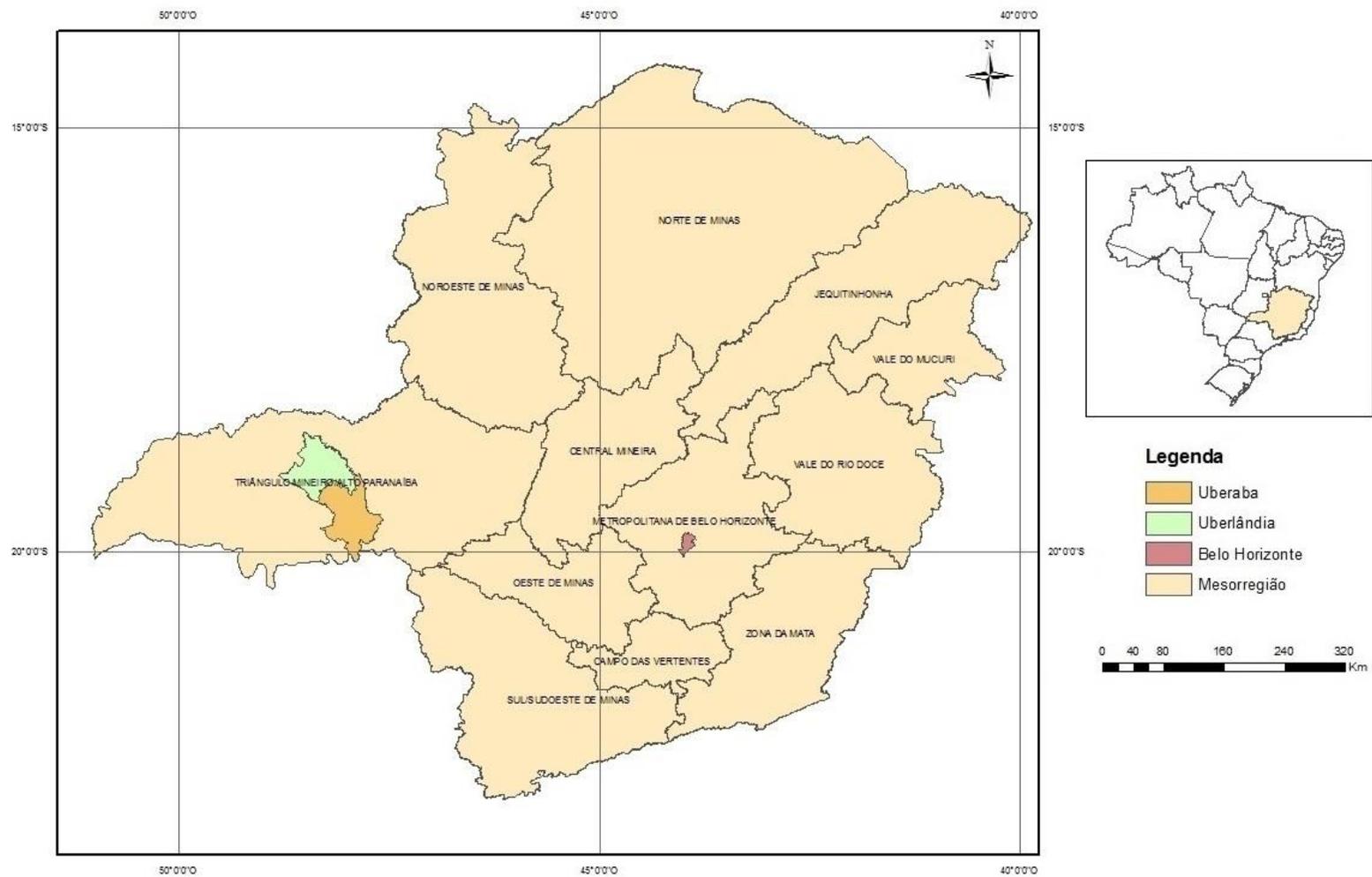
A partir disso, poderemos averiguar de que forma este Plano Setorial se caracteriza frente a um suposto novo tratamento da temática ambiental na agropecuária e se enquadra em um contexto mais amplo de neoliberalização da natureza. Em outras palavras, em que medida o Plano ABC representa verdadeiramente uma mudança no tratamento da temática ambiental na atividade agropecuária brasileira. Partindo do entendimento da neoliberalização como o processo de reformas e transformações necessário à implementação do neoliberalismo (FREITAS, MARSTON e BAKKER, 2015), ou ainda, como uma tentativa de correção do capitalismo a fim de reverter a regulação ambiental sob a racionalidade do mercado e da acumulação de capital (HODGE e ADAMS, 2012), acreditamos que ao analisar o desenho e a realização prática do Plano ABC, sendo este um instrumento da atuação regulação agroambiental, conseguiremos identificar nele as características de um quadro político econômico mais amplo.

III. Procedimentos metodológicos

A partir da apresentação da problemática e da hipótese levantada, definimos um protocolo de pesquisa que permitisse recolher as informações necessárias ao desenvolvimento do trabalho. Este protocolo se baseia na definição das áreas de pesquisa de campo, na escolha das fontes de dados e dos atores entrevistados, na análise de documentos relativos ao Plano ABC bem como no preparo das questões cruciais a serem respondidas nas entrevistas. O preparo do roteiro da pesquisa de campo e a distribuição dos dias entre as diferentes áreas visitadas também é de grande importância para o alcance dos objetivos estabelecidos.

Para começar, definimos como área de estudo para a realização da pesquisa o estado de Minas Gerais, situado na região sudeste do Brasil, dada a sua forte adesão ao Plano ABC quando analisada a implementação espacial desta política a nível nacional. Definimos como tempo para a pesquisa de campo o total de dois meses, tempo este dividido entre três diferentes cidades do estado mineiro: Belo Horizonte, Uberaba e Uberlândia. Como ilustrado no mapa a seguir, Belo Horizonte, capital do estado mineiro, localiza-se na mesorregião Metropolitana de Belo Horizonte enquanto Uberlândia e Uberaba situam-se na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

Figura 2: Municípios de Minas Gerais envolvidos na pesquisa de campo



Fonte: IBGE - SIRGAS 2000. Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

A escolha pela realização da pesquisa nas cidades de Uberaba e Uberlândia, ambas localizadas na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, foi baseada no critério da concentração espacial da contratação de recursos do Programa ABC e, portanto, da maior adesão registrada ao Plano ABC no estado mineiro. Isto é, partimos de um diagnóstico espacial da implementação desta política para então desenvolvermos a análise proposta. Já a cidade de Belo Horizonte, capital do estado, foi selecionada pelo critério de localização das instituições chaves que compõem o Grupo Gestor Estadual do Plano ABC. Ou seja, das instituições que participaram da construção do Plano ABC Estadual-MG e realizam a sua implementação. Deste modo, podemos dizer que buscamos nas três cidades mencionadas encontrar e entrevistar os atores chaves envolvidos na co-construção e implementação do Plano ABC.

Assim, como principais atores que nos revelam o posicionamento Estatal no processo de co-construção do Plano ABC Nacional e também Estadual-MG, definimos o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Embrapa, a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Fazenda (MF) e entrevistas concedidas à Tv NBR e à TV Senado do Governo Federal. Nestas fontes buscamos informações relacionadas à formulação, divulgação e prática do Plano ABC.

Entre as fontes que sinalizam o posicionamento e a participação do setor produtivo, destacamos instituições como a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG), o Serviço Nacional De Aprendizagem Rural (SENAR), a Associação de Suinocultores de Minas Gerais (ASEMG) e a Confederação da Agricultura e Pecuária (CNA), que atuam levando as demandas do setor aos responsáveis pela formatação das diretrizes do Plano ABC e dando suporte técnico e capacitação aos produtores. Além destes, destacamos também o papel desempenhado pelo Banco do Brasil no repasse do recurso financeiro aos produtores rurais. Nestas fontes, investigamos as ferramentas utilizadas pelos atores agrícolas dominantes para influenciar os meios para cumprir os objetivos definidos pelo Plano ABC.

Além destas fontes já mencionadas, trabalhamos com documentos oficiais, vídeos disponíveis online e demais materiais de divulgação do Plano ABC

(disponibilizados na internet e pelas instituições - folders, revistas, panfletos etc.) e utilizamos também o método de observação e visitas exploratórias⁷. Desta forma, as análises possibilitadas pela utilização dos recursos mencionados somadas aos aportes críticos, conceitos e dimensão espacial inerente a ciência geográfica, permitem articular as interações entre as diferentes escalas e atores referentes ao Plano ABC, colaborando assim para o alcance do objetivo principal definido pela pesquisa.

Neste sentido, a realização da pesquisa de campo em Minas Gerais foi uma etapa fundamental no desenvolvimento da pesquisa por permitir coletar diversas informações referentes a co-construção e implementação do Plano ABC, verificar o papel de diferentes atores nestes processos, observar como vem ocorrendo a realização prática das técnicas preconizadas e por fim, confrontar tais elementos com a proposta apresentada pelo Plano ABC. Como pontua Suertegaray (2002), a pesquisa de campo como instrumento de análise geográfica e parte de um método de investigação, permite o reconhecimento do objeto e a inserção do pesquisador no movimento da sociedade como um todo. Desta forma, buscando uma abordagem dialética⁸ do trabalho (TRICART, 2006), a pesquisa de campo realizada possibilitou também elaborar esquemas de análises aprofundados visando responder a problemática do trabalho e analisar os dados coletados a fim de validar ou negar as hipóteses levantadas.

Dentre os métodos de coleta de dados pré-definidos citados anteriormente, o principal e mais utilizado foi o da realização das entrevistas e para que tivéssemos o seu maior aproveitamento, buscamos sempre que possível, agenda-las previamente (via e-mail ou telefone) com os atores chaves e preparar a chegada aos locais das reuniões. No total, foram realizadas 30 entrevistas⁹ semiestruturadas das quais 10 foram com instituições que participaram da construção do Plano ABC Nacional, 14 com instituições pertencentes ao Grupo Gestor do Plano ABC de Minas Gerais e seis

⁷ Visitas às propriedades particulares com Plano ABC e às unidades demonstrativas (da Embrapa e da Epamig) das técnicas preconizadas pelo Plano.

⁸ Para Tricart (2006), para uma abordagem dialética da pesquisa de campo é necessária a oscilação permanente entre a formulação de conceitos previamente estabelecida e a análise dos dados, o estabelecimento de representações mentais, de esquemas explicativos e sua aplicação aos fatos estudados.

⁹ O roteiro elaborado com questões chaves para as entrevistas com os diferentes grupos encontra-se em Anexos ao final do trabalho.

com produtores rurais que adotam o Plano ABC. Além destas instituições, foram visitadas outras cinco¹⁰ não pertencentes ao Grupo Gestor Estadual-MG, mas que talvez pudessem atuar indiretamente na elaboração e implementação do Plano no estado. Para cada grupo de atores analisados, foram feitas questões específicas, como pode ser analisado ao final deste trabalho (em anexo). A maior parte das entrevistas foi realizada pessoalmente, sendo as outras, via Skype, telefone e e-mail.

IV. Desafios da pesquisa

Como desafios e ressalvas encontrados nesta etapa do trabalho, destacamos três pontos principais. O primeiro foi a dificuldade em encontrar produtores que adotassem o Plano ABC, embora estivesse no estado e na mesorregião que mais o implementa e, principalmente, conseguir agendar entrevista com eles. Muitos produtores e mesmo Sindicatos Rurais e Associações, desconhecem o Plano ABC e afirmam não saber informar e indicar produtores rurais que o implementam. Vale ressaltar ainda o fato de que era necessário conversar com produtores que adotassem o Plano ABC e tivessem o Programa ABC, já que é através da contratação deste crédito que é feita a contabilização dos participantes do Plano.

Neste sentido, outro agravante se fez presente: alguns produtores com Programa ABC não sabem que esta linha pertence a um Plano Setorial maior: o Plano ABC. Dessa forma, chegamos à conclusão de que a melhor e mais provável fonte de conseguir o contato de produtores rurais que adotam o Plano ABC seriam os bancos, sobretudo o Banco do Brasil, por ser a agência com maior repasse do Programa ABC. Contudo, devido às regras de sigilo bancário com informações dos clientes, nem sempre estas indicações eram fáceis de serem obtidas e quando conseguidas¹¹, eram poucos os produtores recomendados. Assim, buscamos sempre que possível pedir indicação aos entrevistados de outros produtores que adotassem o Plano ABC, caso estes soubessem. Apesar disso, foram os bancos os melhores canais de acesso aos produtores que adotam o Plano ABC.

¹⁰ Sindicato Rural de Uberaba, Sindicato Rural de Uberlândia, ABCZ, Instituto Mineiro de Agropecuária/IMA e Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Uberaba.

¹¹ Neste quadro, a declaração da Universidade atestando a realização da pesquisa foi uma ferramenta importante.

Com os contatos em mãos veio, porém, a segunda grande dificuldade: agendar as entrevistas. Os produtores que adotam o Plano ABC, principalmente médios produtores rurais, são, em geral, receosos com a ideia de serem entrevistados e isso dificulta enormemente suas disponibilidades para agendar horários. Conseguir combinar entrevistas com estes foi, de longe, o maior desafio encontrando durante a estadia nos municípios de Uberaba e Uberlândia. Além deste, outro aspecto que dificultou o acesso aos produtores rurais foi o fato destes ficarem quase sempre em suas fazendas que, localizadas fora do perímetro urbano das cidades, possuem um difícil acesso que é viabilizado somente fazendo uso de via carro particular ou carona. Diante disso, utilizamos como estratégia realizar as entrevistas em dias e horários que os produtores foram ao centro da cidade (em bares, cafés e até hospital) ou ainda, utilizei caronas para chegar as respectivas propriedades rurais.

Em relação as entrevistas realizadas com os representantes das instituições envolvidas na construção do Plano ABC Estadual – MG, não foram encontradas dificuldades no agendamento nem no deslocamento até elas, já que a maioria se localiza nos centros das cidades e possuem fácil acesso. Todas as instituições entrevistadas foram inclusive, muito receptivas e solícitas. No entanto, para a realização de entrevistas com atores presentes na construção do Plano ABC Nacional, foi diferente. Com relação aos atores de instituições públicas, houve grande dificuldade em localizá-los devido, sobretudo, a constante mudança política ocorrida nos ministérios e secretarias que representam o governo federal no Grupo de Trabalho do Plano ABC. Com isso, muitos atores que, na época, participaram da construção do Plano não ocupam mais os mesmos cargos, outros já saíram da política e outros até, não moram mais no país, o que dificultou muito contatá-los.

Já com os representantes de instituições privadas envolvidos nesta etapa, o acesso foi complicado devido à baixa receptividade e disponibilidade para contribuir no desenvolvimento da pesquisa. Alguns mostraram claramente não haver interesse em colaborar no trabalho e outros, de forma mais discreta, simplesmente alegaram não haver horário disponível para as entrevistas. Para driblar as dificuldades apresentadas em ambos os casos e facilitar o contato e agendamento com os representantes das instituições, buscamos conseguir formar uma rede de indicações de contatos entre os atores selecionados.

Por fim, devemos destacar também uma importante questão referente à proposta do trabalho e ao seu desenvolvimento prático. Como exposto anteriormente, a presente pesquisa tem como um de seus desafios compreender o papel de diferentes atores tanto na construção como na implementação do Plano ABC, o que significa entender a atuação e relação política entre estes agentes na realização deste instrumento. No entanto, encontramos durante as entrevistas uma terceira dificuldade: o baixo fornecimento, e por vezes a ocultação, pelo setor agroempresarial de informações referentes à esfera política do Plano ABC. Esta postura dos entrevistados tornou consideravelmente difícil obter informações diretas e claras sobre os papéis e relações políticas estabelecidas entre os atores que compõem o quadro de governança do Plano, por mais que estes aspectos existam. Alguns entrevistados evitaram, inclusive, mencionar o nome de outras instituições.

Para driblar este obstáculo, buscamos entender a função dos cargos ocupados pelos entrevistados, a missão das instituições envolvidas com o Plano ABC, verificar a existência de diálogos entre elas, bem como as razões para tais. Em outras palavras, procuramos chegar às informações desejadas de forma indireta. Vale ressaltar que tal dificuldade foi observada em todas as entrevistas realizadas, tanto com atores da esfera nacional como da esfera estadual. Por este motivo, é possível verificar no terceiro capítulo do trabalho que os dados recolhidos durante a pesquisa de campo em Minas Gerais nos levaram a desenhar como razões explicativas à diferenciada geografia da adesão ao Plano ABC, argumentos de caráter sobretudo econômico, o que não diminui ou anula os aspectos políticos referentes aos atores entrevistados. Ao contrário, as informações recolhidas nos possibilitaram constatar, de maneira ainda mais clara, a forte articulação e convergência dos atores agroempresariais para um mesmo objetivo comum.

CAPÍTULO I – A dimensão ambiental no modelo de produção dominante da agropecuária brasileira

Afim de compreender a formação da atual perspectiva ambiental brasileira que predomina entre os atores envolvidos na co-construção do Plano ABC, bem como suas características principais, acreditamos ser importante dar conta de um contexto mais amplo. Por isso, iniciamos este capítulo partindo de uma análise em uma escala maior: América Latina. Assim, trabalhamos no subcapítulo 1 apontando alguns aspectos importantes do contexto político latino-americano que possibilitaram determinada abordagem ambiental na região e suas atuais características da regulação agroambiental.

Em seguida, no subcapítulo 2, abordamos a nível do Brasil as principais mudanças técnicas e do papel do Estado ocasionadas pelo processo de modernização agrícola. Desta forma, buscamos trazer apontamentos pertinentes sobre como a dimensão ambiental vem sendo trabalhada pelo setor agropecuário, grupo este que vem participando da criação e implementação de normas ambientais voltadas para a questão climática, assim como da realização do Plano ABC.

1 Contexto político latino-americano e perspectiva ambiental

1.1 Processos históricos, atores e abordagem ambiental

O processo de globalização possibilitou, dentre vários aspectos, a incorporação de novos temas aos regimes políticos latino-americanos, impondo oportunidades e desafios a um desenvolvimento mais equitativo, justo e sustentável na região. A América Latina, com seu território rico em recursos naturais, tem a sua história marcada por tensões na relação sociedade-natureza ligadas, direta e indiretamente, às economias historicamente extrativistas, à regulação ambiental e às respectivas governanças desenvolvidas na região. Como pontua Miller (2007), a governança ambiental não tem lugar por si só. Ela está verdadeiramente integrada a um contexto histórico, social e ambiental que se forma diariamente através de lutas políticas, alterações no meio ambiente e em seus valores. Neste sentido, compreender o

fortalecimento da temática ambiental na América Latina¹² contemporânea requer contextualizar importantes processos políticos, identificar a evolução dos arranjos ambientais, sociais e institucionais a diferentes níveis, analisando o papel de atores diversos neste contexto.

Sendo assim, é crucial dar conta de três importantes momentos políticos verificados na América Latina¹³ na segunda metade do século XX: o período militar, a redemocratização e a reivindicação discursiva por parte de governos de centro-esquerda por uma era pós-neoliberal. Para grande parte da região, a década de 1960 foi marcada por regimes militares calcados em um desenvolvimento desigual, com políticas de substituição de importações e empréstimos externos para financiar grandes projetos de desenvolvimento (FREITAS, MARSTON e BAKKER, 2015). Neste período, os processos de tomadas de decisão eram baseados em regimes burocráticos autoritários e procedimentos verticalistas que, controlados por uma elite tecnocrática, reforçavam um forte discurso de soberania nacional (CASTRO, HOGENBOOM e BAUD 2015).

Diversas questões relativas à agenda do meio ambiente não eram tratadas no campo internacional por estarem inseridas em um discurso de afirmação de soberania nacional onde era preciso legitimar a defesa dos países do terceiro mundo em desenvolvimento. A frequente concepção da natureza como um elemento imutável e fonte de matéria-prima inesgotável fazia com que os “custos ambientais” fossem considerados normais, leves e necessários para o processo de desenvolvimento. Assim, a orientação política baseava-se em uma visão desenvolvimentista fortemente calcada em objetivos funcionalistas. Tecnicamente modernizantes e socialmente conservadores, os regimes militares estimularam o crescimento de conflitos ambientais e conseqüentemente, de movimentos e manifestações populares.

¹² Vale ressaltar que, de fato, são inúmeras as práticas, estratégias e materializações das governanças realizadas, o que alerta para a importância de não negligenciarmos as particularidades e dinâmicas de cada país membro sul-americano. Portanto, não objetivamos aqui, e nem seria viável, dar conta de todas estas particularidades. Porém, como bem pontua Dumoulin (2005), apesar da diferenciação entre esses países, é possível observar uma convergência política e institucional da governança ambiental na América Latina que permite descrever características em comum neste bloco.

¹³ Destacamos aqui a não ocorrência destes três momentos entre todas as regiões da América Latina e as diferentes formas e intensidades onde estes foram/são observados.

Com o aprofundamento de uma crise ecológica e o fortalecimento de contestações, novos desafios foram postos ao desenvolvimento exigindo dos regimes políticos respostas e posicionamentos. Dessa forma, por mais que a visão fragmentada e simplificadora da natureza tenha perdurado pelos anos seguintes à ditadura, observou-se a incorporação da noção de meio ambiente à agenda ambiental, trazendo uma concepção sistêmica às questões relacionadas à natureza e ao homem. A ideia de dominação da natureza vista como solução que perdurou até a década de 1960 (PORTO-GONÇALVES, 2006), deu lugar a um novo paradigma¹⁴ ambiental onde o ambiente passou a envolver uma diversidade de valores, para além do aspecto ecológico. Assim, os governos centralizados no Estado, fundados por fortes discursos de soberania nacional, deram lugar a partir da década de 1990, a um processo de democratização, descentralização política e reestruturação neoliberal¹⁵ da economia. Em outras palavras, acompanhou-se o restabelecimento do governo civil e da democracia eleitoral com a proposta do fim de um governo excludente sem representação política, de maior atenção ao meio ambiente e tomadas de decisões descentralizadas.

Contudo, os regimes neoliberais do fim do século XX e a atuação limitada dos Estados, regidos por políticas de ajustes estruturais impostas por organismos internacionais (em particular o FMI, Banco Mundial e BID) fez com que os governos assumissem posições fortemente contrárias às políticas redistributivas. Na prática isso significa que a atividade do governo nacional passou a funcionar sob mecanismos de mercado como privatizações, práticas voluntárias e autogestões. Como ressalta Harvey (2008), para o desenvolvimento das liberdades e capacidades empreendedoras individuais, defendidas pelo neoliberalismo como necessárias ao bem-estar humano, foi necessária a criação – e preservação - pelo Estado de uma estrutura institucional que possibilitasse a atuação de livres mercados e o direito à

¹⁴ Entendemos como paradigmas as visões de mundo e construções mentais que se utilizam das batalhas das ideias nos campos de disputa, representam interesses, ideologias e configuram-se em territórios imateriais para defender e/ou impor diferentes intenções que determinam seus modelos interpretativos (FERNANDES, 2013). Assim, um paradigma “inclui um conjunto de elementos compartilhados pela comunidade científica, constituindo, especialmente, por teorias, métodos, metodologias e atitudes que proporcionam aos seus membros uma visão de mundo (CAMPOS, 2012, p.47).

¹⁵ Trata-se de uma reestruturação com base na doutrina do neoliberalismo. Como pontuam Freitas, Marston e Bakker (2015), o neoliberalismo é compreendido como uma redefinição do liberalismo clássico em que se propõe a reorganização do capitalismo em múltiplas escalas em torno da lógica e do *ethos* do mercado.

propriedade privada. Assim, a autogovernança defendida pelo Banco Mundial passou a ser amplamente disseminada, dispensando um forte papel do Estado em certas áreas já que agora passava-se a depender, sobretudo, de mecanismos de mercado. Esta reforma no cenário político proporcionou, em muitos casos, mudanças no enfoque de questões ambientais que gradualmente deram espaço a perspectivas mais tecnológicas, econômicas e centradas na mercantilização da natureza (CASTRO, HOGENBOOM e BAUD, 2015). A problemática ambiental ganhou então um novo olhar onde defendia-se que o mercado, se operasse livremente, era a melhor via para alcançar o tão almejado desenvolvimento sustentável (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Assim, embora o quadro normativo e a figura do Estado tenham se mantido fortes para determinadas questões, a falta de aumento dos orçamentos e dos meios para fiscalizações ambientais eficientes trouxe a sensação de diminuição do papel do Estado na área ambiental. Paralelo a isso, o fortalecimento de elites locais e empresas transnacionais e a privatização de recursos naturais proporcionaram uma governança ambiental que tornou mais vulnerável a população rural e urbana devido à maior degradação do meio ambiente e à maior intensidade de desastres climáticos. Como destaca Higgins et al (2014), uma das grandes características observada do neoliberalismo nesta região foi o desafio posto à regulação ambiental e à assistência do Estado já que isto aparecia como uma grande entrave ao comércio. Isso fica muito evidente, por exemplo, ao analisarmos as características do uso da terra e da atividade agropecuária neste período. Apesar da afirmação de que o ambiente e os meios de subsistência funcionariam melhor sob políticas neoliberais, os impactos sociais e ambientais gerados pela liberalização do comércio, redução das medidas de proteção econômica e a diminuição da intervenção direta do governo, refletiram no número crescente de protestos a governos alinhados demasiadamente com agendas neoliberais.

Como pontuam Hodge e Adams (2012), na anunciada tentativa de “corrigir” o capitalismo, a neoliberalização cria restrições e limitações, mas também oportunidades para que se estenda o direito de empresas a usarem a natureza como lhes agrada ou onde lhes é rentável. Assim, o discurso de justiça social e o modelo de desenvolvimento defendido pelos governos da década de 1990 foram suplantados

pouco a pouco, dando espaço a grandes descontentamentos da população que, insatisfeita com os índices de pobreza e desigualdades, vivia a intensificação dos conflitos socioambientais na região e o crescimento de grandes mobilizações – em especial de ambientalistas e indígenas. A polêmica gerada sobre a neoliberalização na América Latina com suas repercussões mundiais e o surgimento de contra-projetos objetivando novos tipos de políticas, foi logo refletida nas urnas com a chegada das eleições na virada do século.

Com a chegada da década de 2000 e a introdução do paradigma da Economia Verde¹⁶, observamos a incorporação da questão ambiental ao discurso pós-neoliberal. A Economia Verde afirma ter por objetivo a melhoria do bem-estar da humanidade, a igualdade social, a redução de riscos ambientais e de escassez ecológica. Assim, ao invés do modelo da autogovernança defendido nos anos 1990, os regimes que se declaravam pós-neoliberais propuseram o modelo de governança participativa calcada em alianças com atores-chaves a fim de estabelecer objetivos e iniciativas (CASTRO, HOGENBOOM e BAUD, 2015). Neste quadro, a participação de organizações da sociedade civil apresenta-se não só como um novo modo de governança, mas sobretudo como uma nova face aos modelos de governança híbrida (CASTRO, HOGENBOOM e BAUD, 2015). A Economia Verde supõe que as desigualdades, injustiças e insustentabilidades podem tornar-se mais equitativas e sustentáveis através de um rearranjo institucional apropriado. No entanto, apesar de surgir como parte de um projeto para fortalecer a democracia e a cidadania dos novos governos, esse modelo tem seus objetivos fortemente questionados por serem fundamentados em mecanismos de mercado e esquemas de compensação – como REDD¹⁷ e Pagamentos por Serviços Ambientais¹⁸ (PSA) – que apresentam muitas questões contraditórias ou que revelam pouca eficiência.

¹⁶ Tomamos por base a sua definição pelo UNEP (2011): economia com baixa utilização de carbono associada à redução da pobreza e inclusão social via acesso à renda e emprego.

¹⁷ A REDD, intitulada “Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal”, nada mais é que um incentivo desenvolvido no âmbito da Convenção, para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados na redução de emissão de GEE provenientes do desmatamento, degradação florestal, conservação, manejo florestal sustentável e aumento de estoques de carbono florestal (BRASIL, 2016d).

¹⁸ Os PSAs são instrumentos de mercado criados com a proposta de viabilizar a proteção ambiental ou, como pontua Wunder (2005), são transações voluntárias onde um serviço ambiental bem definido é comprado por ao menos um cliente na condição de que o prestador do serviço garanta o seu fornecimento interrupto. Este serviço, é por sua vez, voltado para os ecossistemas e para a garantia de suas manutenções.

Para Le Tourneau e Velut (2014, p.327), o que assistimos hoje, na verdade, é que “a maioria dos Estados está mais preocupada com o desenvolvimento econômico do que com o meio ambiente e lança mão do conceito de crescimento verde e inclusivo, plebiscitado durante a Rio+20, para implementar políticas clássicas de desenvolvimento acrescentando um simples componente ambiental”. Em outras palavras, altera-se o discurso, divulgado agora com outro significado, porém modifica-se pouco ou quase nada as estruturas das governanças e práticas realizadas.

Neste sentido, como principais críticas à governança ambiental atual estão a defesa de que a anunciada “nova” política pós década de 2000 não fez uma revisão substancial do modelo econômico vivido anteriormente e que a extração desenfreada de recursos vem, inclusive, aumentando (FREITAS, MARSTON e BAKKER, 2015). De fato, a frequência e a intensidade dos conflitos socioambientais latino-americanos indicam que parecem permanecer os principais dilemas entre conservação e desenvolvimento, sobretudo quando analisadas as governanças ambientais desenvolvidas em áreas rurais, devido aos grandes conflitos e tensões socioambientais envolvendo a atividade agropecuária. Diante disso, analisaremos com mais detalhes, em seguida, algumas das práticas presentes em regulações ambientais voltadas para a agropecuária.

1.2 Regulação agroambiental: características gerais

O quadro político vivido pela América Latina e o tratamento da temática ambiental anteriormente apresentados, tem consequências sobre a atividade agropecuária através da elaboração de novas normas, práticas e políticas de regulação ambiental para ela estabelecidas. Neste sentido, a chegada da década de 2000 foi marcante na América Latina por trazer consigo a tendência crescente de criação de normas e mecanismos objetivando regular os impactos ambientais ocasionados pela agropecuária. Contudo, a grande quantidade de instrumentos surgidos com este objetivo, parece não garantir a priorização do tema ambiental visto que, na tentativa de evitar medidas que podem lhe causar danos políticos ou antagonizar negócios, grupos e eleitores, a maioria dos governos tem se afastado de normas ambientais mais rigorosas (BAILEY e COMPSTON, 2010).

Deste modo, torna-se mais forte a presença de atores não-estatais e/ou seus representantes no contexto político na qual se insere a regulação ambiental, chamado aqui de governança. Isto é, o jogo político onde atores estatais ou não-estatais influenciam nas ações e resultados de determinadas normas (BRANNSTROM, 2009a). Assim, partindo do entendimento do Estado como um conjunto heterogêneo de instituições suscetíveis à diversas pressões (GAUTREAU et al, 2016), torna-se necessário analisar como diferentes atores vem influenciando na adoção de normas, incentivos e no próprio desenho de políticas ambientais.

A começar, é importante elucidar aqui alguns processos centrais presentes nas funções do Estado no intuito de regular os aspectos sociais e ambientais em um contexto de governança neoliberal. São eles as privatizações, os cortes fiscais e administrativos, o “esvaziamento” do Estado através do (re)escalonamento de funções e por último, os quadros baseados no mercado com regimes voluntaristas, autoregulações e outros (MCCARTHY e PRUDHAM, 2004). Diante disso, são variadas as interpretações que surgem a fim de clarificar o processo de construção e adoção das normas de regulação ambiental e os efeitos que estas permitem. A estreita relação entre a figura pública do Estado e as demais instituições não-estatais que compõem o jogo político de elaboração destas normas de regulação ambiental, é alvo constante de críticas.

Segundo Hodge e Adams (2012), no quadro das governanças ambientais em áreas rurais, o Estado possui, frequentemente, uma postura coercitiva posto que interesses privados assumem responsabilidades diretas na entrega de bens e serviços para o Estado ou, quando o Estado mantém tal responsabilidade, a exerce de forma que ela siga as fórmulas do mercado do setor privado. Também nesta perspectiva, Acselrad (2004) afirma que, ao permitir que se adotem normas fracas ou sem alcances significativos, os atores responsáveis pelos danos ambientais podem seguir suas atividades sem alterar verdadeiramente suas práticas de produção, por mais que possam vir a obter certificações que atestem seu empenho e compromisso com o meio ambiente. Além disso, a participação de atores de mercado na elaboração de normas de regulação e a pressão exercida por estes, podem proporcionar a diminuição das fiscalizações ambientais na atividade.

Desta forma, muitos assimilam a atual regulação ambiental à uma “maquiagem verde” (*greenwashing*) onde governos públicos tentam mascarar os impactos gerados, sem mudar, de fato, os modelos produtivos responsáveis por eles. Neste sentido, como pontua Gautreau et al (2016), a regulação ambiental é associada a medidas “cosméticas” por não demonstrarem um real empenho em efetivar seus objetivos. Por outro lado, entre atores do setor agroempresarial, é comum notarmos o discurso de defesa dos seus empenhos no uso mais eficiente dos recursos naturais. Baseados na ideia de que os atuais consumidores prezam pela qualidade ambiental dos produtos, as empresas buscam agora manter ou aumentar seus índices de produtividade aliados ao discurso de redução das pressões sobre o meio ambiente. É comum verificarmos neste cenário, a apresentação das empresas como necessárias ao preenchimento de lacunas existentes na relação entre produtores e Estado. Para Dumoulin (2005), muitos atores privados têm inspirado, além da formulação de políticas, a multiplicação de parcerias entre atores públicos-privados alegando fortalecer, dessa forma, os projetos realizados já que o Estado por si só não pode o fazer.

Assim, abrem-se portas cada vez maiores à atuação de atores privados e a lógicas de mercado em políticas ambientais (DUMOULIN, 2005) onde atores não-estatais vêm atuando buscando contornar ou mobilizar as normas a seu favor, conforme cada situação (GAUTREAU et al, 2016). Dentre as características deste processo podemos citar a presença de transnacionais agroalimentares, a defesa de tecnologias para a intensificação produtiva, a privatização de terras, os pagamentos por serviços ambientais, a propagação de mecanismo voluntários e de autogoverno onde produtores desenvolvem seu próprio método de avaliação e desempenho (HIGGINS et al.,2014; BRANNSTROM, 2009b). Destes, destacamos as ações de intensificação produtiva e a disseminação de mecanismos voluntários, relacionados muitas vezes aos pagamentos por serviços ambientais que se configuram como uma abordagem dominante na gestão e proteção dos meios naturais neste momento (LIVERMAN, 2004).

Próxima à abordagem da “*Climate smart agriculture*” (CSA), definida pelos três objetivos de aumentar a produtividade agrícola fornecendo mais alimentos, segurança alimentar e desenvolvimento, aumentar a capacidade de adaptação à níveis múltiplos

e diminuir as emissões de GEE e aumentar o sequestro de carbono (CAMPBELL et al, 2014), a intensificação sustentável (IS) da produção corresponde a um objetivo político com vistas a aumentar a produção de alimento de forma eficiente com o menor impacto ambiental possível, de forma a não prejudicar a capacidade de continuar a produzir alimentos no futuro (GARNETT et al, 2013). Entretanto, a intensificação sustentável tem recebido muitas críticas por seu foco restrito e contraditório. Para Garnett et al. (2013), este mecanismo deve ser visto como parte de uma estratégia e não como uma solução abrangente já que a intensificação sustentável denota um objetivo, mas não especifica a priori como o mesmo deve ser alcançado. Assim, a IS é apenas parte do que é necessário para melhorar a sustentabilidade no sistema alimentar e não sinônimo disso.

Já os mecanismos voluntários, um dos instrumentos da regulação ambiental mais utilizados, podem igualmente oferecer às empresas o meio de escapar, pelo menos temporariamente, de uma política ambiental mais severas (DAVID, 2004). Definidos como dispositivos no qual empresas comprometem-se voluntariamente a melhorar suas performances ambientais (OCDE, 1999), estes mecanismos costumam ser adotados por atores de mercado por cinco principais motivos: a) para construir uma reputação verde e assim diferenciar os seus produtos; b) para, uma vez participando de sua elaboração, fazer com ele seja uma política ambiental menos severa; c) para trazer vantagens frente aos concorrentes; d) para diminuir as pressões sobre a empresa; e) para aumentar ganhos de eficácia na produção (DAVID, 2004). Como podemos observar, todos estes interesses levantados concentram-se em torno do possível retorno econômico a qual a adesão a estes mecanismos pode oferecer. Ademais, eventuais desvios da regulação são observados na implementação de tais mecanismos e, devido ao fato de muitos não possuírem valores legais, eles perdem em eficácia e credibilidade.

Posto isto, fica clara a mudança de foco onde elementos da natureza que antes constituíam-se como obstáculos à realização das atividades, hoje são incorporados e passam a ser indispensáveis a obtenção dos objetivos políticos desenhados. De outro modo, passa-se a trabalhar dentro do sistema ao invés de tentar derrubá-lo (LIVERMAN, 2004). Este trabalho envolve a abertura de novas esferas de investimento, comércio e especulação na atividade agropecuária, mercantilizando

assim, não só os envolvidos diretamente na atividade, mas todos os atores sociais na medida em que ocorre a criação de valores em várias escalas de ecossistemas (SULLIVAN, 2013). Assim, fica clara uma dicotomia onde, de um lado observa-se a defesa de uma governança mais participativa e sustentável e, de outro, o aumento dos conflitos socioambientais fruto de governanças baseadas em princípios de mercado e na diminuição efetiva da participação popular nos processos de decisões.

2 A concepção ambiental na produção agrícola dominante brasileira

2.1 A modernização agrícola e a mudança no papel do Estado

As mudanças observadas na América Latina elucidadas no capítulo anterior são também observadas no Brasil que, principalmente a partir da década de 1960, desenhou arranjos políticos fortemente responsáveis pelo estabelecimento do atual modelo produtivo dominante na agropecuária. Nesta época, o governo brasileiro, na intenção de impulsionar a produtividade agrícola, investiu na reestruturação do sistema técnico agropecuário através de incentivos às suas instituições de pesquisa, de cooperação com empresas multinacionais e de apoio financeiro aos produtores. A Revolução Verde iniciada no país na década de 1960, e a passagem mais tarde, nas décadas de 1970 e 1980, de complexos rurais para grandes complexos agroindustriais (CAIs) possibilitou a chamada industrialização da agricultura com a submissão do setor agrícola à indústria tanto a montante, no fornecimento de máquinas e insumos, como a jusante com a compra da produção.

Era clara a relação dinâmica e conjunta do tripé “indústria para a agricultura – agroindústria”, revelando o domínio do capital industrial e financeiro ao processo global de acumulação (GRAZIANO DA SILVA, 1999). Entre as características observadas na chamada modernização agrícola podemos listar o frequente avanço em inovações técnicas para a produção, o uso de máquinas mais modernas e potentes, as maiores variedades de ferramentas e a utilização de produtos químicos em grande escala, frequentemente apresentados como técnicas aliadas às necessidades sociais e às preocupações ambientais.

Mais tarde, porém, na década de 1980 o país assistiu a dois importantes acontecimentos que alteraram substancialmente as condições de acumulação de capital e a expansão agrícola do período anterior. Foram eles, a crise cambial de 1982 e a promulgação da Constituição Federal de 1988 (DELGADO, 2012). A primeira foi responsável por gerar a adoção de importantes medidas conjunturais de ajuste econômico. Já a publicação da Constituição Federal de 1988 mudou as condições políticas e jurídicas sob as quais se apoiavam as políticas agrícolas e agrárias anteriores, fazendo com que o Estado, principal financiador e articulador do modelo de CAI, passasse a ter um papel menos ponderoso. Assim, parte dos mecanismos estatais como financiamentos, políticas de preços mínimos, investimentos em pesquisas, investimento em infraestrutura comercial e o oferecimento de linhas de crédito, foram interrompidos.

Com a introdução de políticas de cunho neoliberal a partir de 1985 (governo de José Sarney), o Brasil assistiu à rearticulação do financiamento da produção agrícola que ficou, sobretudo a partir da década de 1990, a mercê do mercado (FREDERICO, 2010). Esta nova conjuntura ficou ainda mais clara ao final do século XX quando houve o aumento considerável da participação de grandes agroindústrias e tradings mundiais no campo brasileiro. Aos poucos, grandes empresas do ramo agrícola foram ocupando espaços que antes preenchidos pela atuação estatal. Deste modo, ocorreram mudanças significativas nas relações de produção, a incorporação de novas tecnologias pelos produtores, a constante inovação de produtos e mercados, a abertura externa e a consolidação de um Estado menos rígido à atuação de empresas mundiais responsáveis por várias etapas da produção.

Com o aparecimento de outra grave crise cambial ao final deste século, fruto do regular e aprofundado desequilíbrio da Conta de Transações Corrente de bens e serviços (DELGADO, 2012), observou-se a necessidade de construção de um novo projeto de acumulação de capital na agricultura. Esta nova configuração, correspondente ao estabelecimento e consolidação do agronegócio, evidenciou durante os anos 2000, o relançamento de grandes propriedades fundiárias e de políticas governamentais que objetivavam a lucratividade. Tais políticas, lideradas por indústrias e por agentes privados situados a jusante e montante da produção, estreitavam os laços comerciais e de dependência do produtor. Essa articulação

público-privada da política agrária e as estratégias de acumulação no campo que marcaram o início do século XXI, foi chamada por Delgado (2012) de “novo pacto da economia política do agronegócio”.

Trata-se de um novo momento onde, sob o patrocínio de políticas de Estado, ocorreu a forte associação do capital agroindustrial com a grande propriedade fundiária, definindo-se novas estratégias do capital financeiro para a obtenção de lucros e renda da terra. Como pontuam Bolter, Schneider e Haas (2015), a partir do início deste século, os agricultores, através de suas organizações, passaram a atuar de forma mais ativa no processo político de elaboração das políticas, ações e programas públicos voltados ao meio rural. Partindo da visão de que a abordagem setorial não era mais suficiente para resolver problemas sociais, de exclusão e pobreza, e também devido à crescente importância do tema da sustentabilidade, um conjunto de oportunidades foi incorporado à agenda das instituições dando início a uma nova etapa e configuração no campo brasileiro demarcado por novas dinâmicas produtivas e novas políticas agrícolas e agrárias.

2.2 O modelo produtivista dominante e sua perspectiva ambiental

Além das transformações no contexto político possibilitadas pela modernização agrícola elucidada anteriormente, este processo trouxe mudanças técnicas significativas para o campo da produção. Em um curto espaço de tempo assistimos à passagem de um período envolto por práticas tradicionais para um novo momento da técnica e da ciência. O final do século XX e o crescente questionamento da sustentabilidade - ou falta dela - no modelo produtivista vigente, propiciou o aumento das cobranças por produções mais limpas, rotulagem de alimentos, certificações ambientais e sistemas sustentáveis de produção, favorecendo conseqüentemente, o fortalecimento da retórica ambiental na atividade rural e em suas respectivas agendas. Buscando ao menos manter (e se possível, aumentar) os índices de produtividade, o setor agroempresarial incorporou ao seu discurso a afirmação de sua preocupação com o meio ambiente, de seu empenho e vontade em adequar as técnicas produtivas aos princípios ambientais. Afirma-se que as técnicas utilizadas são eficientes, rentáveis e, principalmente, sustentáveis na perspectiva ambiental.

No intuito de verificar elementos que retratem a percepção ambiental presente no atual modelo produtivo dominante da agropecuária, escolhemos apresentar abaixo algumas imagens de revistas e publicações online onde importantes fontes de informações direcionadas ao setor produtivo manifestam suas características retóricas e práticas. Tratam-se de notícias publicadas na Revista online do Globo Rural, em revista da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e outras em site do Canal Rural, da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS) e da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA).

Figura 3: Reportagens do Globo Rural



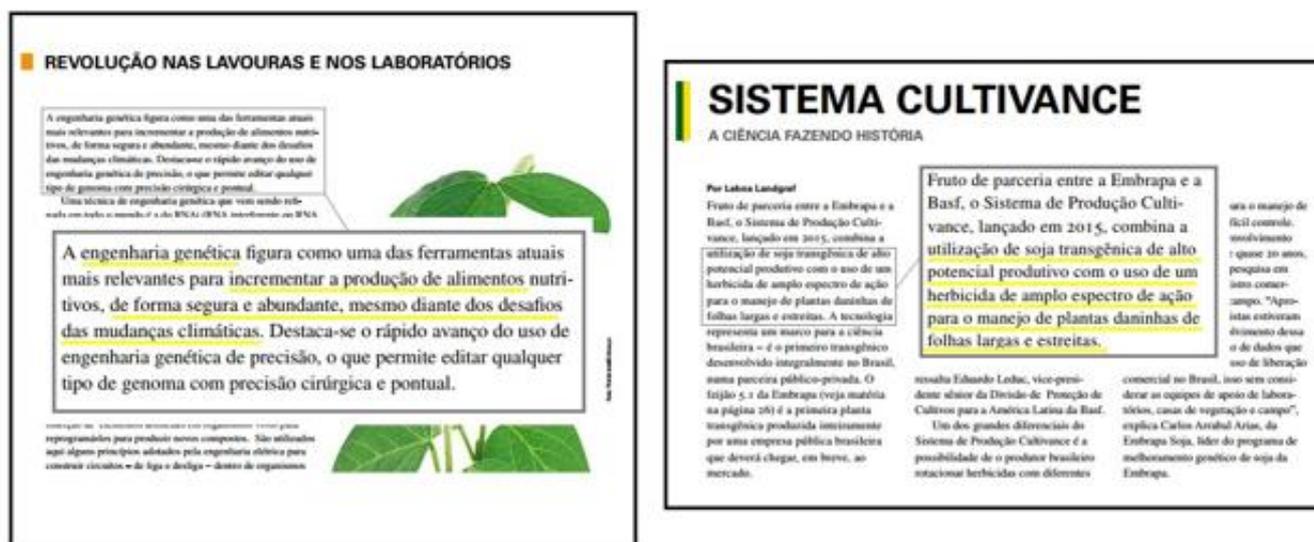
Fonte: Globo Rural, 2015 e 2017, respectivamente. Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Figura 4: Publicações em variados canais de comunicação voltados ao setor produtivo



Fonte: Canal Rural (2017a), Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (2012) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (2015). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Figura 5: Publicações na Revista “XX Ciência para a vida Embrapa”



Fonte: Embrapa (2015). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Como podemos observar, além de apontarem mudanças técnicas no manejo das práticas produtivas no que tange ao viés ambiental, é muito presente no discurso do

setor produtivo a defesa de mecanismos de mercado como a intensificação da produção a partir do uso de tecnologias e os pagamentos por serviços ambientais como ferramentas para o alcance da sustentabilidade na atividade agropecuária. No âmbito das técnicas, são realizadas modificações genéticas de sementes e de animais, bem como o uso contínuo de fertilizantes, corretivos, agrotóxicos e outros compostos químicos com o objetivo de suprir as deficiências dos solos e produtos para combater possíveis pragas e doenças na produção.

Mais especificamente, na agricultura é possível verificar práticas como a produção de alimentos transgênicos (OGM), o controle sobre pragas e doenças nas plantações e o desenvolvimento de artifícios para driblar intempéries climáticas como secas ou chuvas prolongadas. Já na pecuária, observamos o melhoramento genético de animais, o desenvolvimento de vacinas e estimulantes, o aumento do número de cabeças de gado por área, dentre outras práticas. Em ambas as atividades, os processos de produção são controlados e geridos por sistemas computadorizados com tecnologia de ponta. Nas áreas de cultivo ou de pasto, são utilizados equipamentos de alta precisão com tecnologias da informação (GPS e softwares), drones para monitoramento da produção e até mesmo helicópteros para pulverizar as áreas de cultivo.

Entretanto, como também fica claro nas matérias destacadas, o objetivo que impulsiona estas técnicas é o aumento da produtividade e lucro na produção. Assim como em outros momentos da evolução técnica, permanece na atividade produtiva a crença na eficiência da substituição dos processos naturais por processos técnicos e artificiais e, portanto, controláveis. Acredita-se assim no domínio das dinâmicas naturais a partir da artificialização do meio e que à longo prazo, praticamente todos os processos naturais e imprevistos à produção possam ser controlados por meio do domínio da técnica e de inovações, desconsiderando-se muitas vezes, porém, os efeitos das alterações sugeridas e os limites naturais e biológicos dos ecossistemas. Deste modo, as práticas verificadas no modelo produtivo dominante na agropecuária, não parecem ter efetivamente incorporado, como tem sido afirmado por seus defensores, o equilíbrio do meio natural como prioridade nos processos de produção, mas sim a resposta mais eficiente para o aumento da produtividade e do trabalho aliando a isso, secundariamente, o viés ambiental.

CAPÍTULO II – A geopolítica climática agropecuária frente a novos desafios

Com a inserção do tema das mudanças climáticas nas agendas ambientais e o papel assumido pela agropecuária neste contexto, o Brasil criou em 2010 um plano setorial objetivando reduzir suas emissões de GEE nesta atividade. Para melhor compreender este contexto, apresentamos no subcapítulo 1 o quadro geopolítico mundial das mudanças climáticas, os principais eventos que marcaram a mobilização internacional em busca de avanços na mitigação e adaptação do clima e o papel-chave assumido pela atividade agropecuária neste cenário.

Em seguida, no subcapítulo 2, fazemos uma breve apresentação da participação da atividade agropecuária brasileira nas emissões nacionais de GEE e a resposta do quadro de regulação agroambiental às cobranças por normas e padrões de produção mais sustentáveis. Buscamos neste momento compreender como atores públicos e privados vem trabalhando de forma conjunta para responder a esta demanda. Assim, pontuamos, posteriormente, as políticas públicas nacionais de resposta às mudanças climáticas criadas especificamente para a agropecuária.

Pretendemos com isso analisar como as normas e demais mecanismos ambientais vem incorporando a temática das mudanças climáticas e a participação de diferentes atores neste processo. Por fim, no subcapítulo 3, apresentamos as características gerais do Plano ABC, idealizado e criado neste contexto nacional.

1 Panorama global das mudanças climáticas

1.1 A mobilização internacional em torno das mudanças climáticas

Ao longo dos anos, acompanhamos na conjuntura internacional a consolidação de um quadro marcado pelo aumento da preocupação ambiental sobre vários aspectos, seja em relação a biodiversidade, ao desmatamento, às mudanças climáticas ou a outros temas. Neste sentido, destacamos a década de 1970 como um momento chave para o debate ambiental que alcançou, a partir daí, considerável

amplitude na arena internacional. Foi nesta década em que ocorreu a criação de importantes organizações internacionais com o intuito de discutir os problemas ambientais em âmbito global e a realização, em 1972, da Conferência de Estocolmo (CNUMAH). Ocorrida na Suécia e com um total de 113 países participantes, a Conferência representou um marco no debate geopolítico internacional sobre meio ambiente e chamou a atenção de diversos países para essa temática, estabelecendo para nações em desenvolvimento importantes metas ambientais e sociais.

A conferência de Estocolmo foi fortemente marcada por acaloradas discussões sobre meio ambiente e desenvolvimento. Foi a primeira das grandes conferências da ONU a debater intensamente os vínculos existentes entre desenvolvimento e meio ambiente (CAMARGO, 2003, p.66).

Seguindo nesta perspectiva, destacamos a criação em 1983 da chamada Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), conhecida por Comissão Brundtland, que teve como objetivo reexaminar os problemas do meio ambiente e do desenvolvimento e propor medidas para solucioná-los. Após diversas pesquisas, em 1987 a Comissão chegou a um relatório final chamado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum) ou Relatório Brundtland, que apontou uma série de problemas ambientais e apresentou um novo olhar sobre desenvolvimento. Compreendendo este através de um viés sistêmico onde relaciona-se os problemas ambientais às questões socioeconômicas, políticas e tecnológicas, o Relatório Brundtland teve um papel decisivo na divulgação do termo desenvolvimento sustentável¹⁹ que representou, neste primeiro momento, uma proposição do capital para tratar a questão ambiental e seus problemas. Sob a lógica da compensação, o desenvolvimento proposto buscava compensar ou minimizar os impactos ambientais negativos gerados por uma atividade ou empreendimento.

Foi neste contexto que notamos uma atenção maior dada ao tema das mudanças climáticas. Assim, podemos dizer que, ainda na década de 1980 houve um crescimento de forma significativa da demonstração científica e empírica dos efeitos das mudanças climáticas sobre a vida na Terra nas mais diversas perspectivas, o que despertou a atenção de atores públicos e privados para esta temática. De forma

¹⁹ De forma breve, propunha-se um desenvolvimento capaz de atender as necessidades do presente sem comprometer as necessidades de gerações futuras.

simples, a mudança climática atual se dá pelo aumento da temperatura média global, dinâmica natural da Terra, devido à variação solar combinada a outros fatores naturais como os vulcões, por exemplo. Entretanto, o aquecimento global é um fato induzido em grande parte por ações antrópicas que contribuem fortemente para a intensificação do efeito estufa natural do planeta (IPCC, 2007).

Embora ainda existam incertezas sobre a dimensão deste fenômeno, as evidências de que a atividade humana influencia no clima global são cada vez maiores. Dentre elas, podemos citar a queima de combustíveis fósseis, as queimadas e os desmatamentos florestais. De fato, os últimos 200 anos e o modelo vigente de desenvolvimento, marcado pela grande liberação de Gases de Efeito Estufa (GEE) na atmosfera, favoreceram consideráveis alterações nos sistemas naturais e aceleraram as mudanças climáticas no mundo. Deste modo, o final do século XX foi marcado pela intensificação dos alertas feitos por climatologistas à comunidade internacional sobre os efeitos e perigos dos GEE que, apesar de pouco ativos quimicamente e pouco tóxicos, tem seus efeitos radioativos amplificados por sua capacidade de se acumular de maneira durável e irreversível na atmosfera. Tratam-se de gases com grandes porções de radiação infravermelha que dificultam a perda de calor para o espaço, mantendo assim a Terra cada vez mais aquecida levando ao fenômeno conhecido como Efeito Estufa.

Dentre os principais podemos citar o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nitroso (N₂O) que em excesso podem gerar a presença de frio e calor extremos, a propagação de doenças e os prejuízos aos recursos naturais e no fornecimento de alimentos. Diante disso, nações ricas alegam engajar-se na diminuição de suas emissões, assim como países em desenvolvimento afirmam buscar alternativas para estabelecer padrões socioeconômicos mais sustentáveis. Afirma-se que estes últimos apresentam, por sua vez, maior vulnerabilidade aos efeitos climáticos por se localizarem, em sua maioria, em zonas mais quentes e por não possuírem infraestrutura e capacidade de adaptação tão elaborados e eficientes como dos países ricos. Além disso, são em geral países com economias mais dependentes de atividades primárias, com fortes índices de desigualdade e pobreza, o que agrava ainda mais seus níveis de suscetibilidade.

Frente a este cenário, diversos encontros internacionais vêm marcando o quadro mundial na tentativa de somar esforços e propor novos caminhos para o enfrentamento da questão a partir de políticas e medidas de adaptação e mitigação climática. Neste sentido, foi no ano de 1979 que teve início de forma mais engajada uma política climática internacional com a realização da primeira Conferência Mundial do Clima. Realizada em Genebra, a Conferência promoveu um debate científico onde reconheceu-se as alterações climáticas como uma preocupação internacional e foi lançado o Programa Mundial do Clima com objetivos a serem desenvolvido nos anos posteriores. Tal conferência ocorreu sob os auspícios da Organização Meteorológica Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA (GAMEREN, WEIKMANS E ZACCAI, 2014). O engajamento nesta área foi se fortalecendo ao longo do tempo e nove anos mais tarde, foi criado o Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), um organismo intergovernamental com o objetivo de fornecer uma visão científica mais clara sobre a mudança do clima e seus potenciais impactos ambientais e socioeconômicos.

Dando continuidade aos encontros, em 1990 ocorreu a segunda Conferência Mundial do Clima, também realizada em Genebra, onde reuniram-se centenas de cientistas e responsáveis governamentais de 149 países com o objetivo de avaliar a primeira década do Programa Mundial do Clima e produzir recomendações globais sobre as alterações climáticas. A Conferência acabou com uma chamada em favor da adoção de um tratado internacional sobre as mudanças do clima. Contudo, foi no ano de 1992 que ocorreu o evento mais influente politicamente sobre a temática das mudanças climáticas: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como a primeira Cúpula da Terra ou Rio-92.

Ocorrida na cidade do Rio de Janeiro, a Cúpula da Terra estabeleceu um compromisso político a nível mundial e foi consagrada o evento mais importante do século. Foi neste momento que a comunidade política internacional reconheceu claramente a necessidade de conciliar desenvolvimento socioeconômico com a utilização sustentável dos recursos naturais, aprovando alguns documentos²⁰, dentre

²⁰ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio-92, aprovou diversos documentos, dentre eles: a Convenção sobre Mudanças Climáticas; a Declaração de Princípios sobre florestas; a Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e o desenvolvimento; e a Agenda 21.

os quais destacamos a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Reunindo assinaturas de diferentes governos, a Convenção entrou em vigor em 1994 e tem por objetivo "estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera a um nível que evite uma interferência antropogênica perigosa com o sistema climático" (BRASIL, 1998, art. 2). Contando atualmente com 192 signatários, a Convenção representa a essência dos esforços internacionais no combate às alterações climáticas. Para dar suporte científico à Convenção do Clima, o IPCC foi escolhido como principal responsável pelo apoio técnico às pesquisas sobre o clima.

Reconhecido oficialmente por toda a comunidade internacional, o texto da Convenção chama os Estados signatários a preservar o sistema climático, promovendo um desenvolvimento econômico sustentável para todos os países, principalmente para nações em desenvolvimento. Com o objetivo de avaliar, definir novos caminhos e traçar acordos sobre questões importantes relacionadas aos objetivos da Convenção, foi definido como órgão supremo da UNFCCC, a Conferência das Partes (COP). Trata-se de uma grande reunião realizada, a princípio, de dois em dois anos, a fim de tomar as decisões necessárias para promover a efetiva implementação da Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos que a COP possa adotar (PORTAL BRASIL, 2011). A Rio92 representou assim, um marco no tratamento das mudanças climáticas a nível internacional e incentivou a posterior ocorrência de outros importantes eventos e tratados envolvendo a temática no contexto mundial. Dentre eles destacamos o Protocolo de Quioto, a realização da COP15 e da COP21, além do relevante papel assumido pelo 4º relatório do IPCC.

O Protocolo de Quioto tem um papel de destaque por ser um tratado complementar à UNFCCC acordado durante a terceira COP, realizada no Japão. Com o objetivo de definir metas e obrigações quantificadas de redução de emissões para os países desenvolvidos em 5,2% em relação aos níveis da década de 1990, e também com metas para os países que na época apresentavam economia em transição para o capitalismo, este acordo internacional foi assinado em 1997 por países integrantes da ONU. Para alcançar as metas estabelecidas, o Protocolo aponta as diretrizes, prazos e compromissos entre os países Partes da Convenção. Assim, foram criados três mecanismos de flexibilização com o objetivo de facilitar as vias

econômicas do compromisso: comércio de emissões; implementação conjunta; e mecanismo de desenvolvimento limpo. No entanto, apesar de começar a colher assinaturas em 1998, o Protocolo só veio a entrar em vigor em 2005 devido a necessidade de ser ratificado por, pelo menos, 55 países que correspondessem a, no mínimo, 55% das emissões de GEE de 1990.

Passados 2 anos, em 2007, o IPCC divulgou os resultados do seu 4º Relatório de Avaliação das Mudanças Climáticas do planeta, chamado de IPCC-AR4. Com resultados alarmantes apontando para um aumento médio da temperatura global entre 1,8°C e 4,0°C até 2100, o relatório afirmou que este índice pode ser ainda maior (6,4°C) caso a população e a economia continuem crescendo nos ritmos de consumo intenso de combustíveis fósseis. De fato, as pontuações trazidas por este relatório impulsionaram mobilizações e destravaram impasses ainda existentes em torno da questão climática. Expressão disso foi a ocorrência da COP15 em Copenhague, que ficou conhecida como evento ápice das negociações internacionais em torno das mudanças climáticas. Realizada em 2009 e reunindo diversos dirigentes globais, a COP15 retratou uma forte mobilização da sociedade civil jamais vista antes com tamanha dimensão.

Em uma lógica diferente daquela vigente anteriormente, a da compensação, a partir dos anos 2000 o capital dá uma resposta mais profunda à questão ambiental e às críticas direcionadas à 'era' do desenvolvimento sustentável. Agora, a própria neoliberalização da natureza permite que as ações ambientais gerem também a acumulação de capital, fazendo com que países chave apresentassem uma participação mais efetiva na temática do clima. Assim, em termos de perspectiva de políticas de mudanças climáticas, a COP15 e seu documento oficial, o Acordo de Copenhague, mostraram-se relevantes principalmente pelo fato de que governos com maiores emissões do mundo aceitaram comprometer-se com ações de mitigação, o que até então não havia ocorrido. Esse avanço, apesar de insuficiente, significou o registro das ações e números com os quais Estados Unidos, China, Brasil e Índia se comprometeram.

Ademais, o Acordo conseguiu estabelecer a meta de 2°C como objetivo geral institucionalizado de mitigação e reuniu também financiamentos para colocar em prática o objetivo proposto (ABRANCHES, 2010). Avançou-se em partes na

transferência de tecnologias, no entendimento do monitoramento, reporte e verificação das ações de mitigação. Contudo, a COP15 teve um desfecho confuso e cheio de impasses diplomáticos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento na tentativa de estabelecerem metas de redução de emissões de GEE e as bases para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

O Acordo de Copenhague não foi negociado por todos os participantes, mas sim por “uma cúpula de elite, dentre da cúpula” (ABRANCHES, 2010, p.122) formada por líderes dos Estados Unidos, União Europeia e do grupo Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China). Ou seja, o acordo não obteve unanimidade em sua aprovação e ainda previu a arrecadação de US\$ 100 bilhões para um fundo de luta contra o aquecimento global até 2020, o que já neste momento, foi considerado por alguns líderes globais como uma estimativa insuficiente para continuar a luta frente as mudanças do clima. Apesar disso, o Acordo teve seu texto publicado oficialmente mais tarde pela Organização das Nações Unidas (ONU) e, para alguns especialistas, representou um avanço por reconhecer a promoção da REDD como medida fundamental para alcançar os objetivos traçados pela UNFCCC.

Na expectativa de se propor um acordo mais efetivo e realista com a convergência entre as necessidades globais e o alinhamento dos direcionamentos políticos, ocorreu em 2015 em Paris a COP21, a qual reuniu 195 países no intuito de buscar um novo acordo global sobre o clima que limitasse o aquecimento do planeta a 2° C até 2100. Segundo o Acordo de Paris, os países desenvolvidos deverão investir 100 bilhões de dólares por ano em medidas de combate à mudança do clima e adaptação em países em desenvolvimento. Entre as suas propostas estão incluídas: a definição de projetos governamentais para a manutenção da temperatura na Terra em 1,5°C acima dos níveis pré-industriais; a revisão, a cada cinco anos, da aplicação dos planos climáticos pelos países signatários com um primeiro encontro de reavaliação para 2023; e a definição de um mecanismo de perdas e danos para lidar com os prejuízos financeiros que os países vulneráveis sofrem com os fenômenos climáticos extremos (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Apesar disso, para muitas ONGs e seus representantes, o acordo final ainda apresentar um grande abismo entre o seu conteúdo e as urgências climáticas, o documento foi visto com otimismo por especialistas por alinhar a limitação do

aquecimento global à revisão das metas. Evidentemente que os eventos do clima realizados não significaram, de fato, uma verdadeira mudança de padrão de desenvolvimento e o cumprimento de ações que priorizem a vida humana e o equilíbrio do meio ambiente. No entanto, em termos de conscientização, é válido ressaltar o papel destes encontros como divulgadores dos riscos e necessidades dos países de mudarem suas posturas e somarem esforços oficiais – mesmo que retóricos – com este objetivo.

Outra importante ideia trabalhada nestes eventos foi a valorização da mitigação climática frente aos prejuízos gerados pelos eventos climáticos. De acordo com o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC, 2014, p.12), “o custo para evitar mudanças climáticas mais graves é estimado em 0,12% do PIB global até 2030 e em até 2% do PIB mundial em 2050”. Esta afirmativa enfatiza o quão mais interessante é mitigar as emissões e não arcar com seus efeitos. Isto é, enquanto a adaptação climática refere-se ao ajustamento de sistemas naturais ou humanos às mudanças climáticas e seus efeitos – o que também é fundamental-, a mitigação possibilita a intervenção humana a fim de reduzir as fontes de emissão de GEE e a captura destes gases, diminuindo, portanto, os gastos no tratamento de seus riscos. Trata-se de uma ação preventiva e não de tratamento dos impactos.

1.2 A agropecuária e seu duplo papel neste cenário

As repercussões das mudanças climáticas têm alertado para a necessidade e importância da mobilização em prol de ações de adaptação e mitigação em diversos setores da economia. Neste cenário, é comum observarmos o destaque dado à atividade agropecuária em função de sua sensibilidade ao clima, de seu papel social e econômico e por sua participação na geração de GEE. O acréscimo de CO₂ na atmosfera pode ter efeitos positivos para algumas espécies vegetais, porém quando associado a aumentos crescentes de temperatura, este efeito pode ser anulado. As mudanças climáticas, através de seus impactos sobre o regime de chuvas, temperatura, umidade do solo e radiação solar, afetam a qualidade e produtividade da agropecuária e podem proporcionar a diminuição de áreas adequadas as produções.

Para a UNFCCC (2002), a mudança nos padrões de precipitação, por exemplo, poderá afetar a umidade do solo, tornando regiões mais úmidas ou mais secas, com processos erosivos e períodos de secas prolongadas ou chuvas mais intensas. Como o ambiente determina também a ocorrência de pragas, outra consequência possível é a modificação na incidência destes problemas. Já em relação aos sistemas florestais, a elevação da temperatura em condições extremas e seu efeito direto sobre o mecanismo fotossintético, podem levar aos seus colapsos (LARCHER, 2000). Esta vulnerabilidade alerta para o fato das alterações no clima gerarem diferentes impactos em função das diversas condições de adaptação das propriedades agrícolas. Isto é, a influência das mudanças climáticas é específica a cada cultura e região (LIMA e ALVES, 2008).

Para o IPEA (2011), em regiões de baixas temperaturas o aquecimento global pode criar condições mais propícias a práticas agropecuárias e levar ao aumento de produtividade do setor, podendo favorecer, inclusive, o avanço de áreas de produção e a conversão de florestas com o aumento do desmatamento. Já em regiões de climas quentes, o aquecimento global pode gerar quedas de produtividade agrícola e pecuária, levando ao encarecimento do preço do gado e consequentes problemas alimentícios para a população. Na ausência de água, culturas podem ser escassas ou terem seus rendimentos fortemente reduzidos. Neste caso, culturas tropicais como milho, cana-de-açúcar e sorgo, que são alimentos de grande importância para a segurança alimentar de países em desenvolvimento, poderão sofrer grandes prejuízos. De acordo com o IPCC (2007), regiões como a América Latina, a África e a Ásia podem ser mais afetadas pelas mudanças climáticas já que apresentam maior vulnerabilidade – em especial produtores de baixa renda com sistemas agrícolas mais tradicionais - e baixa capacidade adaptativa.

Outro efeito potencial das mudanças do clima é sua influência sobre a matéria orgânica do solo. As mudanças climáticas e o aumento da temperatura média do solo impactam o metabolismo dos organismos que atuam na decomposição da matéria orgânica e também no balanço de entrada e saída de nutrientes presentes no solo (LIMA e ALVES, 2008). Isso influencia, conseqüentemente, a produtividade dos sistemas agrícolas, trazendo mudanças para o rendimento da produção e seu preço de comercialização. Em suma, estes e outros estudos demonstram que o potencial e

a dimensão dos efeitos das mudanças climáticas não se restringem aos impactos físicos gerados sobre o ambiente agrícola e pecuário. Os efeitos dos impactos físicos são diretamente percebidos pelos sistemas sociais e econômicos, interferindo, portanto, nas dinâmicas comerciais, nos índices de saúde, na questão alimentar, dentre outras áreas.

Evidente que estas e outras previsões sobre os efeitos e magnitudes das mudanças climáticas sobre a atividade agropecuária estão sujeitas as incertezas próprias ao desafio de elaborar cenários futuros relacionados a natureza e sua atividade climática. No entanto, diversos estudos realizados com modelagem e análise de dados vem mostrando, cada vez mais, evidências dos efeitos do clima global sobre a agropecuária. Ao passo que estes dados evidenciam a vulnerabilidade da atividade aos mais diversos fatores climáticos e suas consequências diretas e indiretas sobre a produção da atividade, duas perspectivas ganham espaço nas políticas públicas: a importância da adaptação, isto é, de fornecer respostas aos impactos da mudança climática objetivando minimizar possíveis danos e aproveitar potenciais oportunidades, e a importância da mitigação dos gases.

Ao mesmo tempo em que a atividade é potencialmente influenciada pelas alterações climáticas, é também grande responsável pela geração diária de GEE, como o metano (CH₄), dióxido de carbono (CO₂), monóxido de carbono (CO), óxido nitroso (N₂O) e óxidos de nitrogênio (NO_x). Dependendo da forma como a agropecuária é desenvolvida, observa-se fatores de produção e relações com a biosfera diferentes que interferem diretamente nos impactos gerados sobre o meio ambiente. De modo geral, podemos dizer que as emissões provenientes do setor são tanto associadas ao consumo de combustíveis fósseis em seus processos produtivos, como às naturezas das práticas e produtos. Assim, elas originam-se, em grande parte, da fermentação entérica, da aplicação de fertilizantes sintéticos, de processos biológicos nos arrozais e da queima de biomassa (resíduos agrícolas, pastagens, cerrados e florestas). O dióxido de carbono é produzido na queima de biomassa sendo emitido principalmente pelo desmatamento gerado para a expansão da fronteira agrícola. Ao realizar queimadas, o fogo libera carbono da biomassa e acentua a liberação de carbono do solo.

Além disso, os efeitos indiretos do fogo podem gerar emissões de óxido nitroso, óxidos de nitrogênio e metano (LIMA, 2002). Em menor parte, a emissão de CO₂ vem da queima de resíduos agrícolas e de combustíveis fósseis. Já o metano, gás mais emitido pela atividade agropecuária, tem sua maior parte (91%) emitida pelos arrozais, 7% pela pecuária e 2% pela queima de resíduos agrícolas (AYDINALP e CRESSER, 2008). A produção deste gás ocorre em condições anaeróbicas associadas com a fermentação entérica em ruminantes, lavouras de arroz inundado, tratamento de resíduos animais e também durante a queima de biomassa. O óxido nitroso, com menor participação na geração de GEE, é gerado principalmente através do uso de fertilizantes nitrogenados, da fixação biológica do nitrogênio, da mineralização da matéria orgânica adicionada, do depósito de dejetos animais nos solos, da lixiviação e queima de resíduos agrícolas (LIMA, 2002).

Considerando que cerca de 37% da massa terrestre da Terra é usada para a produção alimentícia e que, somente a atividade agrícola foi responsável por cerca de 24% das emissões globais de GEE em 2010 (SEARCHINGER et al., 2013), é urgente e necessária a inserção dos debates especificamente agrícolas nas arenas internacionais sobre mudanças climáticas. Segundo matéria divulgada pelo World Resources Institute em 2014, de 1990 a 2010, as emissões globais causadas pela atividade agropecuária aumentaram 8% e a projeção é que cresçam 15% até 2030, em comparação com os níveis de 2010. Assim, em 2030 estas emissões devem chegar a quase 7 bilhões de toneladas por ano. Na tentativa de responder as críticas direcionadas a atividade nesta perspectiva e de reverter este cenário, o setor produtivo tem trabalhado junto a instituições de pesquisa no intuito de apresentar e desenvolver o potencial da agropecuária no que tange a mitigação climática. Isto é, para além de sua capacidade e necessidade de adaptação ao clima, a agropecuária é apontada como atividade chave no quadro de esforços para contornar os desafios postos a partir da reversão ou eliminação dos impactos causados ao sistema - mitigação.

Dessa forma, é possível observarmos o apoio ao desenvolvimento de tecnologias consideradas sustentáveis para a produção que incentivam, por exemplo, o aproveitamento e gerenciamento de áreas produtivas, a maior captura de CO₂ e menores processos erosivos. São as chamadas técnicas de Plantio direto, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), Tratamento de dejetos animais, Recuperação de

pastagens degradadas, dentre outras. No entanto, tão importante quanto, é o investimento em avaliação e monitoramento das emissões GEE na realização de tais práticas. A falta de acompanhamento e fiscalização do desenvolvimento destas compromete não só o equilíbrio do meio ambiente local, mas todo o papel “sustentável” assumido pela atividade neste contexto.

2. O lugar da agropecuária brasileira neste contexto

2.1 As emissões de GEE na agropecuária brasileira

As análises das fontes de emissões de GEE no Brasil apontam para a alta participação da atividade agropecuária neste quadro. Conforme ilustrado na tabela abaixo, no ano de 2014 as três maiores emissões de GEE do país foram registradas, respectivamente, pelos setores de energia (37%), agropecuária (33%) e mudança de uso da terra e florestas (18%) (BRASIL, 2016b).

Tabela 2: Emissões em CO₂eq por setor no Brasil, para os anos de 1990, 1995, 2000, 2005, 2010 e 2014.

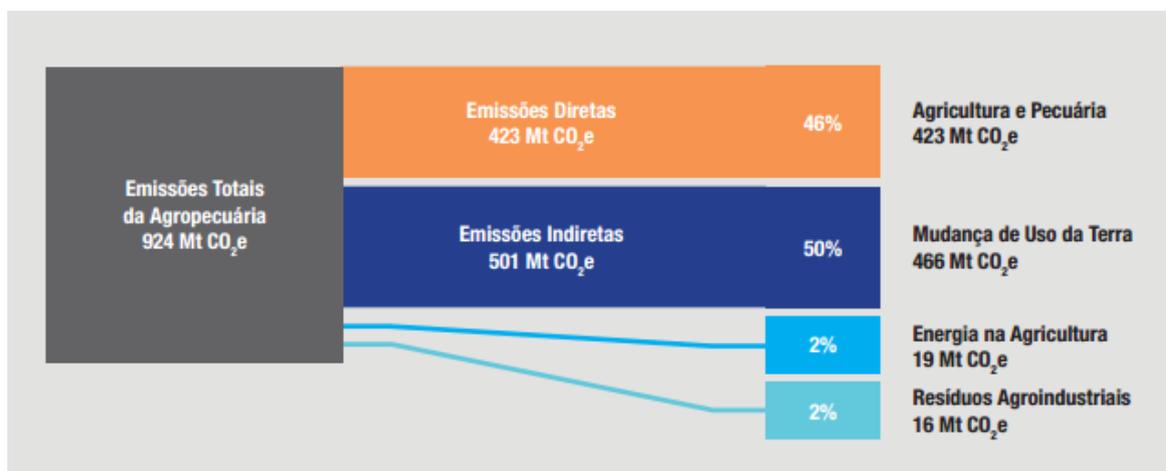
Setores	2014 (Gg CO₂eq)
Energia	469.832
Processos Industriais	94.263
<u>Agropecuária</u>	<u>424.473</u>
Mudança de uso da terra e florestas	233.140
Tratamento de dejetos	62.787
Total (emissões líquidas)	1.284.496
Total (emissões brutas)	2.059.217

Fonte: BRASIL (2016b). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Entretanto, existem emissões que estão indiretamente relacionadas a atividade agropecuária e que não são contabilizadas devido a metodologia do IPCC (IMAFLOA, 2016). São elas as emissões por desmatamentos (mudança de uso da terra e florestas), emissões pelo uso de combustíveis fósseis na agricultura (energia) e emissões provenientes do tratamento de efluentes industriais (resíduos). Dessa forma, o total de emissões relacionados a atividade agropecuária alcança índices substancialmente maiores, conforme apresentado na figura a seguir. Essa maior

contabilização colabora para que o país ocupe o 7º lugar entre os dez maiores países emissores de GEE, perdendo somente para a China, EUA, UE, Índia, Rússia e Indonésia.

Figura 6: Emissões diretas e indiretas provenientes da agropecuária brasileira em 2014



Fonte: Imaflora (2016).

Dentre as principais causas das emissões no setor estão, respectivamente, a fermentação entérica de ruminantes, atividades em solos agrícolas (uso de fertilizantes, de adubos de origem animal e outros), o manejo de dejetos animais, o cultivo de arroz irrigado e a queima de resíduos agrícolas (como a cana-de-açúcar, por exemplo). Na realização delas são emitidos os gases metano (CH₄) – sobretudo no processo de fermentação entérica de ruminantes, em lavouras de arroz inundado e tratamento de resíduos animais -, dióxido de carbono (CO₂) e monóxido de carbono (CO) - ambos na queima da biomassa -, óxido nitroso (N₂O) – principalmente no uso de fertilizantes nitrogenados, na queima de resíduos agrícolas e mineralização da matéria orgânica - e óxidos de nitrogênio (NO_x) (LIMA, 2002).

Quando analisadas as emissões por subsetores, a produção animal assume 84% das emissões da atividade, a produção vegetal 7%, 8% de aplicação de fertilizantes nitrogenados e 2% de outras fontes (IMAFLOA, 2016). Neste quadro, vale ser destacada o relevante papel da criação de gado de leite, da produção de grãos e do cultivo de arroz irrigado. De acordo com o Observatório do Clima (2017), dentre as regiões do país, a região Sudeste é a que possui a maior emissão acumulada de GEE de 1970-2014. No entanto, atualmente é a região Centro-Oeste

que vem registrando o maior aumento destes gases. Contudo, vale ressaltar que estes dados são constantemente alterados em função das maiores/menores pressões por áreas em processos de expansão da fronteira agrícola, sendo, portanto, regularmente atualizados.

2.2 A reação no quadro da regulação agroambiental

Diante da relevante participação do Brasil na produção de GEE provenientes da atividade agropecuária e da necessidade de melhoramento deste quadro frente ao cenário global, o governo brasileiro vem buscando adequar a performance ambiental do setor agropecuário através de medidas concretas. Neste sentido, é possível observamos alguns aspectos pertinentes no atual quadro da regulação ambiental para a agropecuária, que se distanciam do cenário observado anteriormente. Como pontua Gautreau et al. (2016), diferentemente dos programas observados no modelo neoliberal, notamos hoje nos ambientes rurais um caráter menos restritivo por parte daqueles que executam as normas ambientais e precisam a elas se enquadrar. Este aspecto revela uma característica maior do quadro de regulação ambiental no contexto pós-neoliberal na qual observamos a atuação de diferentes atores, públicos e privados, na criação e implementação de normas e mecanismos que visam gerir o uso e a manutenção de recursos naturais diversos.

Deste modo, o poder político, embora não tenha por obrigatoriedade ser composto apenas por atores públicos, vem sendo protagonizado em determinados casos por atores privados que atuam na co-construção de instrumentos ambientais fazendo uso de variadas estratégias para o alcance de seus objetivos. Trata-se da lógica da neoliberalização da natureza, citada anteriormente, em que o capital se apropria da questão ambiental e subordina-a a seus interesses. Este novo cenário dificulta, certas vezes, a identificação ou distinção dos papéis do Estado e de atores privados, e é marcado pelas diversas tentativas de atores privados de abrandamento das normas e demais formas de regulação ambiental. Um exemplo emblemático e claro deste panorama e da dimensão permissiva da neoliberalização da natureza, pôde ser observado no recente processo de renegociação do Novo Código Florestal

que teve a sua reforma aprovada em 2012, após muitos anos de tramitação junto ao Congresso Nacional.

Interditados em acessar recursos naturais importantes às atividades econômicas, atores da bancada ruralista se mobilizaram com o objetivo de abrandar a legislação a partir da alteração do código florestal. Tendo como fundamento a proteção e o uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico, a reforma do código florestal brasileiro envolveu diversos interesses e estratégias e trouxe aspectos claramente inseridos na ótica dos instrumentos econômicos. De acordo com a sua lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, o novo código florestal apresenta normas gerais sobre: a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais; e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos. Para alcançar seu objetivo central de desenvolvimento sustentável, o novo código prevê, logo em seu primeiro artigo, a possibilidade da utilização de instrumentos econômicos e financeiros.

A lei nº 12.651 dedica do seu capítulo X ao XI, a apresentação destes instrumentos de incentivo em tópico chamado “Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente” (BRASIL, 2012b). Eles abrangem pagamentos por serviços ambientais, instrumentos financeiros e tributários, incentivos à comercialização, inovação e das ações de recuperação, conservação e uso sustentável das florestas. Importante ressaltar ainda que a introdução do mecanismo de PSA não conta com recursos públicos, utilizando e apostando, portanto, no potencial do mercado na “conciliação” dos interesses do setor produtivo e dos consumidores destes serviços. Certamente, estes mecanismos devem ser percebidos como fruto das reivindicações dos ruralistas presentes em todo o processo de discussão da reforma do novo código que teve início há, aproximadamente, 10 anos antes de sua aprovação. O projeto de lei (nº 1876/1999) objetivando um novo código florestal foi apresentado à Câmara em 1999 pelo deputado Sérgio Carvalho (membro do partido PSDB do estado de Rondônia), então membro da bancada ruralista. Depois

disso, devido à diversos impasses, a tramitação deste projeto foi interrompida, voltando a ser pauta no congresso somente em 2009.

Após diversas votações e alterações em sua forma inicial, a proposta da reforma seguiu em 2012 para a sanção da então presidente, Dilma Rousseff, que depois de realizar mais vetos e modificações, encaminhou o documento de volta ao Congresso. Após aprovação, o documento partiu em seguida para aprovação no Senado, retornando por último, em 2012, à ex-presidente Dilma que, embora afirma não haver concordado com todas as colocações, aprovou o projeto final do novo código florestal (PETRY, 2013). Apesar deste longo processo de análises e votações, a disputa acirrada de interesses em jogo na definição do que viria a ser o novo código florestal, proporcionou o caráter permissivo desta política ambiental. Retrato disso são as inúmeras críticas que tem sido direcionadas a esta reforma, apontando as suas falhas no que tangem, sobretudo, à diminuição da área que deve ser restaurada de floresta desmatada ilegalmente e a permissão ao desmatamento legal.

Paralelo a isso, diversas pesquisas e reportagens (ver figura 6) tem apontado e chamado atenção para o aumento do desmatamento no país. De acordo com o Imazon (2016), o sistema de alerta de desmatamento (SAD) detectou, em 2016, 972 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia Legal, o que representa um aumento de 97% em relação a junho de 2015 quando o desmatamento somou 494 quilômetros quadrados.

Figura 7: Reportagens sobre o aumento do desmatamento no país.



Fonte: Observatório do Clima (2016) e Observatório ABC (2016). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Em contrapartida, entre ruralistas e demais representantes do setor agroempresarial, o novo código florestal é frequentemente elogiado por seu caráter modernizador para a legislação brasileira e sustentável. Em artigo publicado pela Frente Parlamentar da Agropecuária²¹ intitulado “Código Florestal – novas perspectivas”, os atores expõem que a reforma do código florestal “tem implicações importantes não só para o meio ambiente mas, sobretudo, para avançarmos no desenvolvimento econômico das áreas rurais e no acesso a mercados internacionais” (FPA, 2015). Esta característica pode ser observada também nas matérias destacadas abaixo:

Figura 8: Reportagens divulgando o novo código florestal.



Fonte: Senado Federal (2011) e Revista Agro DBO (2017). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Independentemente das diferentes vertentes levantadas acima, a renegociação do novo código florestal retrata muito bem a tendência atual de co-construção de políticas e normas ambientais brasileiras e como estas vem ocorrendo no quadro normativo da regulação ambiental do país. Da forma como este quadro vem se afirmando, ele apresenta-se como amplamente favorável a continuação de um crescimento agrícola não regulado, pilotado por interesses de mercado e com o enfraquecimento do viés ambiental (GAUTREAU et al, 2016). No caso ilustrado acima, o Estado brasileiro, embora tenha se declarado insatisfeito com o formato final do novo código, não foi capaz de barrar as proposições levantadas pela bancada ruralista que afetam os objetivos anunciados desta política.

²¹ A Frente Parlamentar da Agropecuária é uma entidade de cunho associativo com o objetivo de estimular a ampliação de políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional.

É importante ressaltar, porém, que Isso não evidencia o “enfraquecimento” do Estado. Ao contrário, como bem pontuam Hodge e Adams (2012), o Estado é uma figura central nestas transformações, apresentando nelas, contudo, uma postura frequentemente coercitiva. Posto isto, aqueles que buscam a efetivação da regulação ambiental sobre a atividade agropecuária, encontram-se em posição bastante desconfortável (BRANNSTROM, 2009b) uma vez que características do processo de neoliberalização da natureza permanecem visíveis na realização de normas e instrumentos públicos para a atividade agropecuária.

2.3 Políticas nacionais de resposta às mudanças climáticas na agropecuária

Entre os diversos encontros e conferências internacionais com o objetivo de discutir as novas urgências e planejar ações futuras para a mitigação e adaptação às mudanças do clima, destacamos dois importantes marcos jurídicos com fortes implicações diretas e indiretas nos rumos das políticas climáticas globais e também a nível nacional no Brasil: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o Protocolo de Quioto. Podemos dizer que foi a partir, principalmente, destes dois eventos que o Brasil deu prosseguimento a uma série de propostas e estratégias políticas e econômicas para trilhar um caminho em busca da mitigação e adaptação climática. Buscando compreender de que forma a atividade agropecuária brasileira vem incorporando políticas neste tema e como as características mencionadas acima do atual quadro de regulação ambiental se fazem presente no tema das mudanças climáticas, torna-se fundamental revisar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima) que, além de ser o principal instrumento para a posterior implementação da Política Nacional sobre Mudanças Climática (PNMC), trouxe as primeiras referências significativas à atividade agropecuária neste contexto.

Apresentado em 2008, o Plano Clima foi o primeiro instrumento a propor os elementos de uma estratégia para mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Brasil com orientações de ações a serem praticadas, contando com a contribuição de estados e municípios. Sua coordenação foi feita pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e a sua construção realizada pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do

Clima (CIM), que é composto por 16 Ministérios e Casa Civil, isto é, somente por atores públicos. No entanto, como apresentado no site oficial do Plano Clima, para a sua elaboração o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (composto por atores públicos, membros da sociedade civil, do setor empresarial e da academia) promoveu consultas públicas possibilitando que diversos setores participassem deste processo. De acordo com seu documento oficial, o Plano está sujeito a atualizações anuais e define como principais objetivos específicos as seguintes colocações (BRASIL, 2008):

1. Fomentar aumentos de eficiência no desempenho dos setores da economia na busca constante do alcance das melhores práticas;
2. Buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz elétrica, preservando a posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional;
3. Fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercado internacional de biocombustíveis sustentáveis;
4. Buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero;
5. Eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil até 2015;
6. Fortalecer ações intersetoriais voltadas para redução das vulnerabilidades das populações;
7. Procurar identificar os impactos ambientais decorrentes da mudança do clima e fomentar o desenvolvimento de pesquisas científicas para que se possa traçar uma estratégia que minimize os custos socioeconômicos de adaptação do País.

Analisando seu documento oficial, é possível notarmos, a ênfase dada à atividade agropecuária quando examinadas as diferentes contribuições de setores na geração de GEE. Dentre os dados apresentados, é destacado que a maior parte das emissões de CO₂ é proveniente da mudança do uso da terra e florestas, por conta, principalmente, da conversão de florestas para o setor agropecuário. Ademais, a agropecuária também é assinalada como a maior responsável pelas emissões de CH₄ e N₂O, oriundas sobretudo da fermentação entérica do rebanho de ruminantes, pela deposição de dejetos de animais em pastagem e aplicação de fertilizantes no solo, respectivamente (BRASIL, 2008).

Neste sentido, ao classificar determinados setores para a aplicação de tecnologias de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, a agropecuária é incluída no chamado “setor agrícola” e são apresentadas algumas práticas que devem

ser adotadas para alcançar a sustentabilidade na atividade. Dentre elas estão: recuperação de pastos degradados; adoção de sistemas com potencial para o sequestro de carbono (como a integração lavoura-pecuária, sistemas agroflorestais ou agrossilvipastoris) e o enriquecimento orgânico das pastagens para reduzir emissões de metano pelo gado; Plantio Direto; e redução do uso de fertilizantes nitrogenados.

Vale ressaltar ainda, a importância dada a redução das taxas de desmatamento, listada como fundamental para a diminuição do lançamento de GEE. Para ajudar no desenvolvimento do Plano Clima e na fiscalização de suas ações e programas, são anunciados alguns dos instrumentos institucionais e mecanismos de monitoramento criados. Em contrapartida, uma marcante característica deste Plano observada em toda sua extensão é a falta de estratégias ou de um planejamento concreto de ações para atingir os objetivos estabelecidos. No que tange à atividade agropecuária, em particular, o Plano não menciona de que forma, quando e por quais atores as medidas defendidas serão implementadas. Não cita também as fontes, os tipos e quantidades de recursos mobilizados para este fim. Para a recuperação de pastagens degradadas, por exemplo, não são definidas formas de contenção do desmatamento, trazendo assim falta de consistência e obrigações efetivas para o alcance dos objetivos estabelecidos. Deste modo, o Plano Clima vem recebendo, desde sua criação, inúmeras críticas que contestam a sua eficácia e coerência, inclusive depois de sua atualização iniciada em 2012.

Em seguida, destacamos a 15ª Conferência das Partes (COP15) como grande marco que evidencia a caminhada brasileira nesta temática, devido ao posicionamento de destaque do país na ocasião e às suas posteriores implicações nas políticas nacionais de mudanças climáticas e na atividade agropecuária. Na COP15, o Brasil chamou atenção da comunidade internacional ao assumir a liderança entre os países em desenvolvimento e a comprometer-se voluntariamente a cortar suas emissões de GEE entre 36% e 38% até 2020, pretendendo assim, prevenir a emissão entre 975 milhões e 1 bilhão de toneladas de dióxido de carbono neste período (PORTAL BRASIL, 2011). Sem ser compulsório, este compromisso assumido revelou o interesse do Brasil em alterar a curva de crescimento das emissões nacionais e conseqüentemente, fortalecer seu cenário político-econômico perante o

mundo. Tal objetivo foi registrado na Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas como Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAS) e tornou-se mais tarde, lei em território nacional: a chamada Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

A lei nº 12.187, ou PNMC, foi instituída em 2009 com o objetivo de garantir que o desenvolvimento econômico e social contribuam para a proteção do sistema climático global. Para a sua atuação, conta-se com instrumentos institucionais importantes como o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima) e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia. No geral, estes dispositivos são compostos por agentes de esferas públicas, pela sociedade civil e também por instituições de pesquisas. De acordo com o 4º artigo da PNMC, a lei objetiva:

1. à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;
2. à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;
3. (Vetado);
4. ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de GEE no território nacional;
5. à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;
6. à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;
7. à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;
8. ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.

Segundo o Decreto nº 7.390/2010 que regulamenta a PNMC, para alcançar os objetivos traçados, a linha de base de emissões de GEE para o ano de 2020 foi estimada em 3,236 GtCO₂-eq., o que significa uma redução absoluta entre 36,1% e 38,9% dos GEE até o ano de 2020. Para isso, são listadas algumas ações para a mitigação das emissões sem apontar de forma clara, porém, os quantitativos das

reduções para cada ação pretendida, o que dificulta assim a análise das mesmas. Ainda, o decreto estabelece quatro principais setores para o alcance da proposta de redução de GEE: Mudança de Uso da Terra; Energia; Agropecuária e Processos Industriais e Tratamento de Resíduos.

De acordo com o documento, na projeção das emissões de GEE para o ano de 2020, a atividade agropecuária deve apresentar 730 milhões de tonCO₂eq (BRASIL, 2010), o que é considerada uma meta pouco ambiciosa dado o potencial do país na temática. Para alcançar as metas definidas, a PNMC deu ao poder executivo a missão de desenvolver Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas que foram elaborados, de 2011 a 2012, por ministérios representantes do governo federal, sob orientação do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente. Além de ações, indicadores e metas específicas de redução das emissões de GEE, os Planos Setoriais apresentam também mecanismos de fiscalização do seu cumprimento.

Dentre os Planos Setoriais criados, a agropecuária se beneficia de três deles: do Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC); do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PP Cerrado); e do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Para cada um destes foram estabelecidas metas, estratégias e, de acordo com o decreto nº 7.390/2010, é reforçado entre eles o caráter de complementariedade para o alcance da redução de GEE na atividade agropecuária. No entanto, conforme apresentado na figura abaixo, entre estes três o Plano ABC é o maior plano dedicado diretamente à agropecuária.

Figura 9: Contexto de criação do Plano ABC



Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Apesar das críticas direcionadas ao tratamento da atividade agropecuária na PNMC, o governo brasileiro apresentou ao Secretariado da UNFCCC, na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, a sua contribuição nacionalmente determinada (INDC) para o novo acordo sob a Convenção que foi posteriormente anunciado na COP21 em Paris. A INDC, nada mais é que, um documento que apresenta o compromisso dos países signatários da UNFCCC com a redução de GEE em seus territórios, de modo que cada nação seja capaz de limitar o aumento da temperatura média global a até 2º C. Com o compromisso de apresentar sua INDC antes da realização da COP21, o Brasil elaborou tal documento em 2015 trazendo relevantes implicações para o setor agropecuário. Segundo seu documento oficial, todas as políticas, medidas e ações para implementar a INDC do Brasil são conduzidas no âmbito da Política Nacional sobre Mudança do Clima, da Lei de Proteção das Florestas Nativas, da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e da legislação, instrumentos e processos de planejamento a elas relacionados (BRASIL, 2015).

A meta anunciada pelo país é de reduzir 37% de suas emissões de GEE até 2025. O acordo inclui a redução de 43% até 2030 e as metas são comparadas aos

níveis registrados em 2005. Para atingir tal objetivo, o Brasil estabeleceu compromissos para os setores de transporte, indústria, energia, florestas e de mudança do uso da terra e agrícola. No setor agrícola, o Brasil pretende fortalecer o Plano ABC como sua principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agropecuária. Já no setor florestal e de mudança do uso da terra, o país comprometeu-se em fortalecer o cumprimento do Código Florestal em âmbito federal, estadual e municipal. As metas traçadas foram apresentadas, mais tarde, na COP 21, realizada em Paris em dezembro de 2015. Para o Observatório do Clima (2015), as ações listadas para alcançar as metas carecem de implementação e estão longe de serem ambiciosas, como pretende o texto base do documento.

Na atividade agropecuária, em específico, a implementação de uma agricultura de baixo de carbono é feita a passos lentíssimos e o texto oficial da INDC nem sequer menciona o Cerrado, o que é muito grave já que ainda há muito a ser feito neste bioma para conter o avanço do desmatamento. Também são feitas críticas ao prazo estabelecido para finalizar o desmatamento ilegal – até 2030 -, alegando-se que este tempo é incompatível com a emergência climática e, portanto, não poderíamos programar nossas metas para serem cumpridas somente daqui a 14 anos. Ademais, não existem sinais de estratégias de restauração de sistemas florestais e savânicas no Cerrado - o que seria uma oportunidade ímpar de associar mitigação, adaptação e conservação da biodiversidade – e nem ações para a prevenção e controle de incêndios florestais no bioma. Não menos importante, é necessário destacarmos a urgência em uma revisão dos instrumentos públicos que tornam legais práticas de desmatamento, como o Novo Código Florestal Brasileiro. Em suma, são muitas as questões a serem repensadas e avaliadas sob novos olhares mais cautelosos, realistas e críticos.

Por fim, outro marco nas políticas ambientais climáticas que envolve a atividade agropecuária é o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima. Elaborado em 2016 pelo governo federal em colaboração com a sociedade civil, setor privado e governos estaduais, o PNA objetiva reduzir a vulnerabilidade nacional às mudanças do clima e realizar uma gestão do risco associado às mudanças climáticas no longo prazo (BRASIL, 2016e). O PNA foi criado no âmbito do Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, entre os anos de 2013 e 2016, conforme

estabelecido pela Política Nacional sobre Mudança do Clima e seu decreto regulamentador.

Para alcançar seu objetivo principal, foram estabelecidos 7 setores e temas para os quais são apontadas as diretrizes para a gestão de risco. São eles: Agricultura, Biodiversidade e Ecossistemas; Cidades, Desastres Naturais, Indústria e Mineração; Infraestrutura (Energia, Transportes e Mobilidade Urbana), Povos e Populações Vulneráveis; Recursos Hídricos; Saúde; Segurança Alimentar e Nutricional; e Zonas Costeiras. Para a agropecuária são considerados prioritários os investimentos em combate à desertificação, manejo de pragas e doenças, adaptação de sistemas de produção para a sua sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Como vimos, ambas as políticas criadas na direção da temática do clima foram desenvolvidas em um quadro de governança híbrida onde o Estado apresenta-se como figura central na responsabilidade por sua criação e desenvolvimento, mas outros atores do setor privados e da sociedade civil também tiveram participações. De fato, as propostas levantadas são interessantes e defendem a necessidade de haverem ações que transpassem outras áreas da economia, o que é crucial. Porém, como pudemos perceber, os instrumentos são abrandados em termos de metas e ações práticas para se chegar aos objetivos fixados, o que enfraquece a eficácia destes mecanismos. Além de melhorias neste aspecto, acreditamos ser preciso que estes mecanismos sejam adotados de forma ampla junto à outras medidas de longo prazo e que as políticas públicas de um modo geral contemplem ações coordenadas de planejamentos transversais a diferentes setores, integrando políticas já existentes com os instrumentos voltados às mudanças climáticas.

Por fim, é importante também ressaltar a necessidade de que outras problemáticas nacionais sejam solucionadas para possibilitar o sucesso das ações propostas. Dentre elas podemos citar a questão fundiária e a logística de escoamento da produção agropecuária que impactam diretamente no desenvolvimento das propostas do PNA. Ou seja, é fundamental que se tenha também outras questões agrárias solucionadas, além de uma mudança significativa no modelo produtivo dominante, para que se possa avançar com políticas de adaptação às mudanças climáticas como já construídas.

3. O Plano ABC: apresentação geral

3.1 Objetivos e metas

No contexto da mobilização pelas mudanças climáticas, o Brasil, grande emissor de GEE e signatário do regime global da Convenção Quadro da ONU sobre mudança do clima, se viu no dever de estabelecer um conjunto de ações a fim de cumprir seu compromisso estabelecido na COP15 de reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões até o ano de 2020. Para isso, foi publicado em 2010 o Decreto nº 7.390 estabelecendo para o setor da agricultura e pecuária a constituição do Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura, também conhecido como Plano ABC.

Nascido no contexto atual de regulação ambiental mencionado no subcapítulo anterior, o Plano ABC é um instrumento que também foi construído em um ambiente de parceria entre governo federal, organizações não-governamentais e instituições de iniciativa privada com o objetivo de melhorar a performance ambiental do setor agropecuário. Assim, diferentes instituições reuniram-se em diversas ocasiões buscando organizar e planejar as ações a serem realizadas para a adoção das tecnologias de produção sustentáveis na atividade agropecuária. Dessa forma, o Plano tem por objetivo central promover a redução de GEE na agricultura e pecuária, melhorando assim a eficiência no uso de recursos naturais e aumentando a resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais (BRASIL, 2012a). Como objetivos específicos, foram estabelecidos:

- Contribuir para a consecução dos compromissos de redução da emissão de GEE assumidos voluntariamente pelo Brasil, no âmbito dos acordos climáticos internacionais e previstos na legislação;
- Garantir o aperfeiçoamento contínuo e sustentado das práticas de manejo nos diversos setores da agricultura brasileira que possam vir a reduzir a emissão dos GEE e, adicionalmente, aumentar a fixação atmosférica de CO₂ na vegetação e no solo dos setores da agricultura brasileira;
- Incentivar a adoção de Sistemas de Produção Sustentáveis que assegurem a redução de emissões de GEE e elevem simultaneamente a renda dos produtores, sobretudo com a expansão das seguintes tecnologias: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (iLPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs);

Sistema Plantio Direto (SPD); Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN); e Florestas Plantadas;

- Incentivar o uso de Tratamento de Dejetos Animais para geração de biogás e de composto orgânico;
- Incentivar os estudos e a aplicação de técnicas de adaptação de plantas, de sistemas produtivos e de comunidades rurais aos novos cenários de aquecimento atmosférico, em especial aqueles de maior vulnerabilidade;
- Promover esforços para reduzir o desmatamento de florestas decorrente dos avanços da pecuária e de outros fatores.

Para alcança-los, o Plano ABC estabeleceu sete grandes técnicas das quais seis correspondem à mitigação e uma à adaptação. São elas: Recuperação de Pastagens Degradadas; Integração Lavoura-Pecuária-Floresta e de Sistemas Agroflorestais; Sistema Plantio Direto; Fixação Biológica do Nitrogênio; Florestas Plantadas; Tratamento de Dejetos Animais; e Adaptação às Mudanças Climáticas. Nesta última, para a qual ainda não foram estabelecidas ações, almeja-se ajustar os sistemas produtivos visando diminuir suas vulnerabilidades bem como de seus produtores, de toda a comunidade rural e dos ecossistemas. Espera-se com isso, ampliar a resiliência dos sistemas, promovendo o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos hídricos (BRASIL, 2012a). Para cada técnica foram determinadas metas e ações como o fortalecimento da assistência técnica, capacitação e informação, estratégias de transferência de tecnologia, dias de campo, palestras, seminários, workshops, implantação de Unidades de Referência Tecnológica, campanhas de divulgação e chamadas públicas para contratação de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural.

Tabela 3: Processo tecnológico, compromisso nacional relativo e potencial de mitigação por redução de emissão de GEE.

Tecnologia implementada	Compromisso assumido (milhões de hectares)	Potencial de Mitigação (milhões Mg CO2 eq.)
Recuperação de Pastagens	15,0	83 a 104
Integração Lavoura-Pecuária-Floresta	4,0	18 a 22
Sistema Plantio Direto	8,0	16 a 20
Fixação Biológica de Nitrogênio	5,5	10
Florestas Plantadas	3,0	-
Tratamento de dejetos animais	4,4	6,9

Total	-	133,9 a 162,9
--------------	----------	----------------------

Fonte: BRASIL, 2012a. Elaboração: ROSA, T. F. 2017

3.2 Mecanismos estratégicos

Para implementar as técnicas preconizadas e incentivar a sua adoção, o Plano ABC tem como uma das estratégias o aporte de fontes orçamentárias e linhas de crédito, dentre as quais uma foi criada²² especificamente para a sua realização: Programa ABC. Financiado com recursos do BNDES, da Poupança rural e de Fundos Constitucionais, a contratação desta linha de crédito é feita em agências repassadoras credenciadas ao Programa ABC, sendo o Banco do Brasil a principal delas. Segundo o documento oficial do Plano (BRASIL, 2012a), o Programa ABC almeja beneficiar a agricultura empresarial e financiar investimentos fixos e semifixos destinados às ações do plano. Para os agricultores familiares e assentamentos, as atividades do Plano podem ser financiadas por duas linhas do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf)²³ e por recursos não reembolsáveis destinados à recuperação e manutenção de recursos naturais, respectivamente. Posto isso, podemos dizer que o Plano ABC configura-se como um instrumento da regulação ambiental na agropecuária de caráter econômico ou de mercado em que apresenta, porém, uma especificidade em sua realização: o seu caráter creditício.

Com vigência até o ano de 2020, o Plano ABC é uma política de adesão voluntária com abrangência nacional. No entanto, seu documento já anuncia que, devido às particularidades inerentes às diferentes realidades brasileiras – social, ambiental, política e econômica -, “será necessário priorizar a sua implementação nas regiões estratégicas a serem mapeadas” (BRASIL, 2012a, p.40). Para a execução da estratégia de monitoramento das práticas desenvolvidas, foi apresentada como necessária a criação de um sistema multi-institucional de Mudanças Climáticas e Agricultura, a ser realizado em parceria com a Embrapa e demais instituições da Rede Clima. Este sistema, localizado nas instalações da Embrapa Meio Ambiente, em

²² Instituída através da Resolução nº 3.896 do Conselho Monetário Nacional.

²³ São elas: Linha de Crédito Pronaf Eco para Investimento em Energia Renovável e Sustentabilidade Ambiental; e Linha de Crédito Pronaf Floresta de Investimento para Sistemas Agroflorestais.

Jaguariúna (SP), foi lançado apenas em 2016 e tem por objetivo monitorar a redução das emissões de GEE na agropecuária brasileira, bem como analisar a dinâmica de estoque de carbono no solo a partir da implantação de tecnologias referendadas. No entanto, até o presente momento não foram divulgados dados neste sentido e não há previsões para tal.

CAPÍTULO III – O Plano ABC: um instrumento sustentável para a agropecuária brasileira? - Resultados e discussões

Diante da questão central apresentada por este trabalho, apresentamos neste capítulo alguns aspectos inerentes aos processos de co-construção e implementação do Plano ABC. Buscamos com isso responder aos seguintes objetivos específicos do trabalho: a) averiguar em que medida a geografia da adesão ao Plano ABC expressa e pode contestar a retórica ambiental desta política; b) verificar de que forma a diferenciada adesão ao Plano reforça ou não os aspectos verificados em sua co-construção. Desta forma, trabalhamos neste capítulo com os dados coletados nas entrevistas realizadas durante pesquisa de campo em Minas Gerais.

De modo geral, buscamos nesta etapa recolher informações sobre dois grupos específicos: produtores rurais e atores públicos e privados que atuam nas instituições envolvidas com a co-construção e implementação do Plano ABC. Assim, as questões realizadas foram direcionadas a responder quatro eixos centrais: dados pessoais dos entrevistados (como nome, idade, trajetória profissional e experiência na área), dados de identificação da instituição, redes sociais envolvidas (tanto na construção como na implementação do Plano) e questões éticas (como a percepção sobre as mudanças climáticas, as estratégias realizadas, os desafios do Plano e outras). Maiores detalhes sobre as entrevistas podem ser consultados no anexo ao final do trabalho.

Assim, iniciamos o subcapítulo 1 abordando os processos de co-construção e implementação do Plano ABC, apresentado o direcionamento dado a esta política e o papel assumido pelo recurso financeiro em sua realização prática. Já no subcapítulo 2, apresentamos o processo de definição das áreas prioritárias à implementação do Plano e como este desenho revela os interesses presentes por trás da retórica ambiental desta política. Por último, no subcapítulo 3, ressaltamos o papel de diferentes atores agroempresariais na realização do Plano ABC e os reflexos de suas atuações sobre as práticas produtivas.

1 Um Plano direcionado à agricultura empresarial e a oferta de financiamento à atividade agropecuária.

Afim de ajudar na compreensão dos aspectos trabalhados neste subcapítulo, apresentamos abaixo um resumo em forma de tabela com as instituições dos atores chave entrevistados nos subcapítulos abordados abaixo, assim como seus respectivos níveis de atuação e cargos nas instituições.

Tabela 4: Tabela Síntese 1

Instituição	Nível de atuação	Cargo
Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	Nacional	Coordenador Nacional do Plano ABC
Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA	Nacional	Consultor ambiental
Ministério do Meio Ambiente- MMA	Nacional	Analista ambiental da Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas
Ministério da Fazenda – MF	Nacional	Coordenador Geral do Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas na Secretaria de Política Econômica.
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA	Nacional	Engenheiro agrícola e pesquisador
World Wide Fund for Nature – WWF Brasil	Nacional	Especialista em Políticas Públicas e Mudanças Climáticas
Conservação Internacional– CI	Nacional	Diretor de Políticas Ambientais
Empresa de Consultoria EXAGRO	Nacional	Diretor Executivo e Consultor.
Secretaria do Estado de Agricultura e Abastecimento de Minas Gerais - SEAPA-MG	Estadual	Diretor de Abastecimento e Política Agrícola.
Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM	Estadual	Analista Ambiental
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE	Estadual	Analista técnico de agronegócio.
Banco do Brasil	Estadual	Consultor de mercado de agronegócio de Belo Horizonte

Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

1.1 Os processos de idealização e co-construção do Plano ABC

Neste primeiro ponto do subcapítulo 1, trazemos os resultados das entrevistas realizadas com atores públicos e privados que participaram do momento de idealização (pré-criação) e de co-construção do Plano ABC, assumindo nestas etapas papéis de destaque. Buscamos com isso verificar o papel assumido por cada um destes agentes nestas fases, assim como suas estratégias desenvolvidas e as percepções ambientais presentes nas instituições representadas.

a) Os atores da idealização

Como relatado por coordenador do Plano ABC Nacional do MAPA e pesquisador da Embrapa, foi nesta última instituição que nasceu a ideia do Plano ABC. De acordo com Pesquisador da Embrapa Informática Agropecuária, a idealização do Plano teve início no momento em que o Brasil elaborava seu compromisso a ser levado para o NAMAS na COP15. A Embrapa, convidada a participar desta reunião, levantou na ocasião a importância da agropecuária participar deste compromisso já que, além de emitir GEE, é uma atividade com grande potencial de mitigação climática. Assim, após o retorno do país da COP15, do registro do compromisso brasileiro na ONU e da instituição da PNMC, a Embrapa foi chamada a apresentar as técnicas a serem preconizadas e as metas a serem alcançadas pelo Plano ABC. Demonstradas e aprovadas pela Casa Civil, a proposta do que viria a ser este plano setorial foi levada ao MAPA onde, novamente, foi validada e somente a partir disso, foram dados os primeiros passos para que se iniciasse a construção do Plano ABC.

Esta característica já alerta para importantes aspectos observados na construção e, posteriormente, na implementação do Plano ABC. A apresentação das metas e técnicas somente ao MAPA nesta fase já chama atenção para o fato do antigo MDA não participar do Plano como o outro ministério responsável pela temática agrária. Segundo representante da Embrapa, havia neste momento a urgência em definir as bases sobre o que seria o Plano e não havia, portanto, tempo hábil para prolongados processos burocráticos administrativos. Esta participação diferenciada

entre os ministérios é, porém, verificada também a posteriori na construção e coordenação frente a realização desta política.

b) O processo de co-construção

Podemos afirmar que o Plano ABC se insere claramente em um contexto de governança ambiental onde diferentes esferas desenvolvem atividades apoiadas em um objetivo oficial comum: o de reduzir as emissões de GEE oriundos da atividade agropecuária. A forma como cada um dos atores envolvidos exerce o seu poder nesta política – governabilidade –, proporciona determinada governança (CAMARA, 2011) que tem implicações diretas e indiretas não só sobre a atividade agropecuária, mas também sobre o meio ambiente e a sociedade. Isto é, a combinação das instituições e a participação de seus atores diversos na co-construção e implementação do Plano ABC, determina a qualidade da governança desenvolvida (MOURA e BEZERRA, 2016) e de seus reflexos sobre a sociedade como um todo. Neste sentido, ao analisarmos abaixo a diferenciada participação de atores em sua co-construção, ficam claras as razões para a operacionalização e direcionamento do Plano ABC ao viés econômico e à agricultura empresarial.

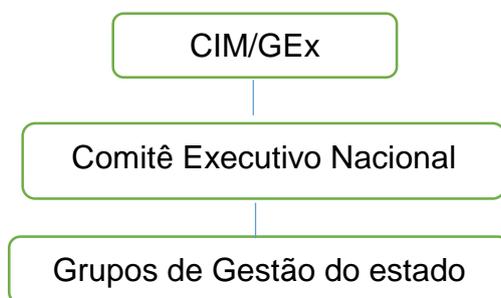
De acordo com os registros oficiais do MAPA, o processo de co-construção do Plano ABC foi iniciado após a publicação do decreto nº 7.390 em 2010, onde instituiu-se a criação desta política. Esta etapa teve início ainda em 2010 e seu término ocorreu em 2011, após a realização de mais de 30 reuniões sob tutoria do Grupo de Trabalho (GT) coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Composto inicialmente somente por representantes do governo federal²⁴, o GT foi ampliado mais tarde passando a incorporar também representantes de organizações indicadas pelo 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

²⁴ Formado por: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Assessoria de Gestão Estratégica; Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo; Embrapa; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); e Ministério do Meio Ambiente (MMA).

WWF – Brasil, entre outras (BRASIL, 2012a). Além destas, participaram também entidades do setor produtivo ligados aos programas da Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha (FEBRAPDP), a Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (Abraf), a Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes (ANPII) e Itaipu Binacional.

A governança do Plano ABC ocorre da seguinte forma: o Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo (GEx) encarregam-se de avaliar a implementação das ações e propor novas medidas, de fazer o monitoramento, acompanhamento e de ter a responsabilidade de superar eventuais desafios fica a cargo da Comissão Executiva Nacional do Plano ABC (Ver figura 11). Para a escala estadual foram criados Grupos Gestores coordenados pelo representante da Secretaria de Agricultura do Estado com a participação do MAPA, de representantes do antigo MDA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, da Embrapa, de Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), bancos oficiais e da sociedade civil. Cada Grupo Gestor tem a função de coordenar e articular o desenvolvimento do Plano Setorial da Agricultura nos estados.

Figura 10: Modelo de Governança do Plano ABC



Fonte: BRASIL, 2012a. Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Apesar da presença de diversas instituições neste processo, destacamos os papéis desempenhados pelo MAPA, pelo Ministério da Fazenda (MF) e pela Embrapa que influenciam, desde então, diretamente na forma como esta política vem sendo implementada. Segundo representante²⁵ do antigo MDA, na época em que o Plano foi construído, houve o entendimento e orientação pela Casa Civil de que, devido a agricultura familiar já possuir políticas públicas específicas e também linhas de crédito

²⁵ Assessor de Meio Ambiente do MDA.

com juros subsidiados, o Plano ABC deveria ter como foco maior a agricultura empresarial. Já para representante²⁶ do MAPA, a responsabilidade da co-construção e implementação do Plano ABC foi dada a ambos os ministérios, porém o que houve na verdade foi a baixa manifestação do MDA e o início dos trabalhos pelo MAPA: “Desde o princípio quem tocou o Plano ABC foi o MAPA. Logicamente que o MDA faz parte, mas nós não esperamos o MDA se manifestar. Nós começamos a implementar o Plano ABC” (entrevista, 2017).

De todo modo, observamos que, na prática, a coordenação frente a co-construção e operacionalização do Plano ABC ficou a cargo do MAPA, que tem sua atuação voltada, principalmente, à agricultura empresarial. Em razão disso, o Plano ABC foi formatado de modo a fortalecer este setor e tem sido protagonizado por seus atores. Já em relação a inclusão da agricultura familiar no formato do Plano ABC, observamos que o MDA, a WWF Brasil e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) exerceram papéis importantes, na medida em que levaram ao Grupo de Trabalho contribuições voltadas para a inserção do tema da adaptação climática, bem como para seu entendimento e também para a introdução ao Plano ABC de técnicas sustentáveis realizadas por este grupo de produtores (como a de sistemas agroflorestais e de tratamento de dejetos animais).

Além destas, como pontuou ex-representante²⁷ da WWF, “uma das contribuições levadas foi a de não incluir somente a agricultura de larga escala nos mecanismos de mitigação” (entrevista, 2017). Em outras palavras, foi solicitada a participação da agricultura familiar nas técnicas preconizadas de mitigação climática, o que não vem sendo observado na implementação do Plano. Em perspectiva diferente, notamos também a participação de instituições privadas que dirigiram ao Grupo de Trabalho as demandas e condições de grandes pecuaristas e a importância do aporte financeiro para a realização do Plano ABC. Como pontuou representante²⁸ da Exagro, “o que fizemos foi ajudar os desenvolvedores do Plano a terem um melhor entendimento sobre a situação do pecuarista, sobretudo do ponto de vista de produtividade e lucratividade dos diversos sistemas de produção” (entrevista, 2017).

²⁶ Coordenador da Implementação do Plano ABC Nacional - MAPA.

²⁷ Especialista em Políticas Públicas – Mudanças Climáticas.

²⁸ Diretor Executivo e Consultor da Exagro Empresa de Consultoria.

Neste quadro, a discussão do viés ambiental do Plano ABC ficou, em grande parte, a cargo do MMA, do Fundo Clima e das demais ONGS e instituições com atuação no viés ambiental. De acordo com representante²⁹ do MMA, a participação da instituição na co-construção do Plano ABC foi centrada na coordenação do GEx e no apoio aos outros ministérios por meio da realização de estudos e consultorias, da confecção de material de divulgação do Plano, bem como na disponibilização dos meios necessários ao seu acompanhamento. Como ressaltado por ex-gerente do Fundo Clima, por meio de convênio realizado entre esta instituição, o MAPA e a Embrapa, o MMA apoiou a construção do laboratório de monitoramento de emissões de GEE da agropecuária, localizado na Embrapa Meio Ambiente em Jaguariúna/SP, cuja finalidade é produzir dados para subsidiar o acompanhamento do Plano ABC.

A Conservação Internacional-Brasil (CI), uma das ONGs representantes do Observatório do Clima na co-construção do Plano ABC, afirma reconhecer e tomar a posição técnica científica das mudanças climáticas como uma realidade posta e o papel diferenciado da agropecuária neste contexto. Dessa forma, na co-construção do Plano a ONG assumiu o trabalho de coleta e apresentação de estudos científicos: “Basicamente o que nós levamos foram as mensurações passando quais eram de fato os índices de sequestro e liberação de carbono em várias modalidades de cultivo em áreas brasileiras. Então nós trabalhamos bastante em cima dos dados do INPE e de pesquisas específicas” (entrevista a representante³⁰ da CI, 2017).

Ainda segundo representante da CI, a principal preocupação observada nesta etapa foi a de mitigação climática. Neste sentido, ele acredita que a CI e a WWF (outra representante do Observatório do Clima nesta etapa) conseguiram levar ao Grupo de Trabalho a ideia de que a adaptação é o caminho mais sustentável a longo prazo. Ele afirma que, apesar da diversidade de percepções presentes neste momento e das disputas da ocasião, o processo de co-construção do Plano “foi mais ou menos harmônico” (entrevista, 2017) e da metade para o final desta etapa, o tema da adaptação foi incorporada ao formato oficial de forma mais relevante, o que foi para ele, inclusive, uma surpresa.

²⁹ Analista Ambiental da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas.

³⁰ Diretor de Políticas Ambientais.

De fato, como bem colocado por entrevistada da WWF, apesar das divergências de pontos de vistas e concepções própria da diversidade de atores presentes na co-construção do Plano, chegou-se a um acordo final onde todas as partes aceitaram e aprovaram positivamente o formato do Plano, “pois sabiam que era o melhor que poderiam chegar naquele momento” (entrevista, 2017). Entretanto, como analisaremos posteriormente, ao analisarmos a forma como ocorre a realização desta política, observamos que nem todas as contribuições levadas pelos atores envolvidos nesta etapa são praticadas em sua implementação. Isso ocorre, sobretudo, devido a questão orçamentária e ao papel que esta assumiu na realização do Plano ABC.

1.2 O Programa ABC, braço operacional do Plano ABC

Neste segundo ponto do subcapítulo 1, trazemos os resultados das entrevistas realizadas com atores públicos e privados que participaram do momento de co-construção do Programa ABC, isto é, da linha de crédito do Plano ABC, e com os produtores rurais que implementam o Plano ABC. Buscamos assim verificar a função assumida pelos atores institucionais na etapa de criação desta linha de crédito, o papel e direcionamento dado a este recurso financeiro na realização do Plano e como estas definições refletem-se no interesse dos produtores no Plano ABC.

Após a etapa elucidada de idealização do Plano ABC e a aprovação de sua proposta pelo MAPA, foi mobilizada a construção³¹ do Programa ABC por este ministério. A criação desta linha de crédito ocorreu em agosto de 2010 (BRASIL, 2012a), antes, portanto, da publicação do decreto (em dezembro de 2010) que estabelece a criação do Plano ABC. Considerando que o Plano ABC teve a sua co-construção concluída somente em 2011 e que, conforme relatado pelo pesquisador da Embrapa e por coordenador do Plano ABC Nacional (MAPA), sua assinatura foi feita apenas em 2013³², houve um período muito longo entre o início da vigência do

³¹ De acordo com representante do Ministério da Fazenda (MF), além de sua presença, participaram da criação do Programa ABC apenas o MAPA e a Embrapa, dado o seu direcionamento à agricultura empresarial. Vale ressaltar ainda o papel do MF neste processo já que este é o representante do governo federal com cadeira no Conselho Monetário Nacional.

³² Esta assinatura ocorreu após a publicação da Portaria Interministerial N° 984 de outubro de 2013 que instituiu o Plano ABC ordenando a sua criação em no máximo 90 dias após esta data.

Programa ABC e do Plano ABC. Este fato já sinaliza a grande ênfase dada ao crédito na realização deste Plano Setorial posto que o Programa ABC é anunciado como um incentivo à adesão ao Plano. Logo, o início da operação da linha de crédito Programa ABC antes mesmo do Plano Setorial que o institui é, no mínimo, contraditório.

Ainda, outro aspecto se faz relevante sobre esta linha de crédito: segundo coordenador do Plano ABC Nacional (MAPA), havia inicialmente a ideia de se criar também uma linha de crédito específica do Plano para a agricultura familiar – chamada Pronaf ABC. Entretanto, por falta de interesse e mobilização política, a criação desta linha não aconteceu. Esta perspectiva é verificada também em fala de representante do MDA que afirma que, neste momento “não se vislumbrou a necessidade de criar uma linha de crédito específica para a agricultura familiar” (entrevista, 2017) devido à já existência de linhas direcionadas a este grupo. Acontece que, sem a criação de uma linha de crédito específica do Plano ABC direcionada à agricultura familiar, este grupo não é tecnicamente inserido no Plano, por mais que possa vir a desenvolver alguma de suas técnicas preconizadas. Isso acontece por que sem a especificação na linha de crédito do seu pertencimento ao Plano ABC, o Banco Central não consegue fazer a distinção e o monitoramento da utilização do crédito concedido para a realização deste Plano Setorial.

Dessa forma, como só existe o Programa ABC associado ao Plano ABC e esta linha de crédito é direcionada à agricultura empresarial (e por isso possui condições de acesso³³ que, de fato restringem sua contratação por pequenos produtores), a agricultura familiar é prejudicada em vários aspectos. Dentre eles podem citar a ausência do incentivo financeiro à adesão ao Plano para este perfil de produtores, a falta de mobilização destes para a discussão que fundamenta o Plano, as maiores dificuldades a este grupo para expandir ou aprimorar as técnicas utilizadas objetivando a sustentabilidade e a ausência de registros deste grupo como colaborador na questão climática³⁴, por mais que seus produtores possam vir a

³³ Dentre a documentação exigida, é solicitado um projeto técnico específico (caracterização da propriedade, detalhamentos sobre a utilização do crédito, dentre outras informações – CNA, 2012), licenciamento ambiental e demais comprovações de regularidade da propriedade. Somado a isso, os prazos de carência do valor concedido, a taxa de juros desta linha de crédito e sua ainda limitada divulgação, assistência técnica e capacitação oferecida, são condições que restringem o acesso ao crédito por pequenos produtores.

³⁴ O que não significa que a agricultura familiar não esteja contribuindo com os esforços para diminuir as emissões de GEE.

realizar técnicas que contribuam neste sentido. Embora certos atores privados afirmem vir buscando facilitar o acesso à linha de crédito do Plano, participar e aderir esta oportunidade de redução das emissões de GEE na atividade é um processo complexo que exige da agricultura familiar um esforço a mais que está, muitas vezes, além de suas capacidades.

Em suma, fica evidente a afirmação levantada pelo coordenador do Plano ABC-MG de que “o Plano ABC não foi formalizado para o pequeno produtor” (entrevista, 2017). Partindo do princípio de que esta condição do Banco Central para a contabilização e monitoramento da utilização do crédito ligado ao Plano ABC é divulgada e conhecida pelos ministérios e demais instituições envolvidas em sua construção (e sobretudo, concepção), torna-se potencialmente relevante o questionamento do porquê não haver sido criada uma linha de crédito deste Plano Setorial também para a agricultura familiar. Isto é, a razão pela qual não houve a inclusão de todos os perfis de produtores no que tange ao aporte financeiro como estímulo à adesão a esta política.

1.3 O crédito como estratégia principal da implementação

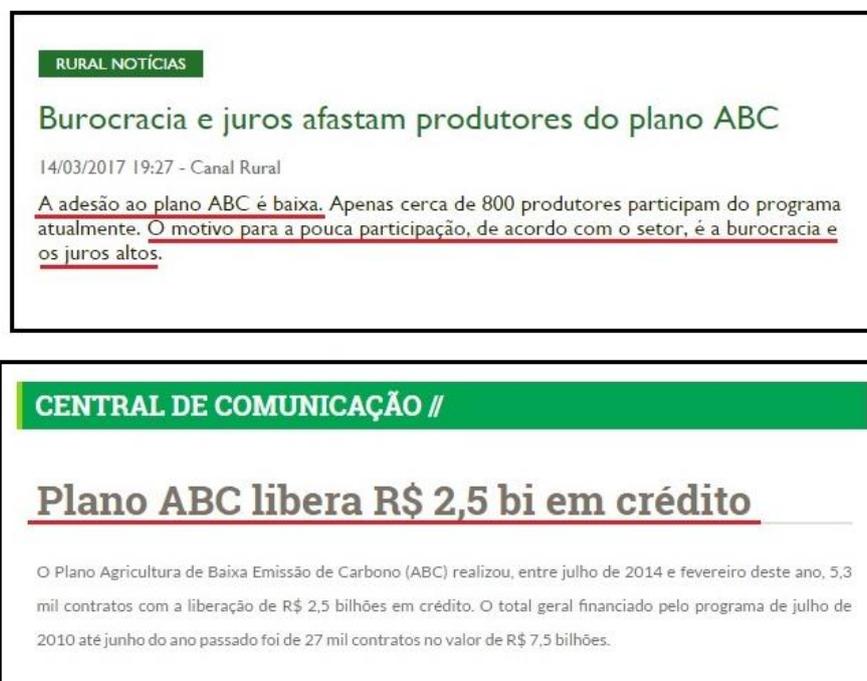
Neste terceiro ponto do subcapítulo 1, trazemos os resultados das entrevistas realizadas com atores institucionais (públicos e privados) que participam da implementação do Plano ABC e com produtores rurais que adotam esta política. Buscamos com isso verificar o papel assumido pelo Programa ABC nos trabalhos realizados pelos atores institucionais chave envolvidos na implementação do Plano, bem como os reflexos disso na realização prática das técnicas produtivas recomendadas por esta política.

a) A orientação econômica no meio institucional

O Programa ABC, que surgiu com a proposta de ser um incentivo à adesão ao Plano, se configurou, desde o princípio, como o foco central desta política: “O Plano ABC, em termos de concepção, coloca como estratégia principal o crédito rural que é o Programa ABC” (entrevista ao Coordenador do Plano ABC-MG, 2017). Como

ressaltado por entrevistado do MDA, “o Plano ficou muito restrito ao Programa” (entrevista, 2017) e assim, “virou o Plano de crédito rural” (entrevista a representante³⁵ da SEAPA-MG, 2017). Isto pode ser verificado, por exemplo, em matérias que divulgam o Plano ABC onde, frequentemente, ele é mencionado como sinônimo da linha de crédito (ver figura 11). Em outras palavras, a estratégia principal desenvolvida pelos executores do Plano para incentivar a sua adesão foi converter o recurso financeiro na própria sustentabilidade para a atividade. Segundo representante da SEAPA-MG, a tática inicial do aporte financeiro era difundir as tecnologias preconizadas pelo Plano. Porém, como passou-se a focar mais no crédito do que no movimento para qualificar técnicos e discutir com os produtores as tecnologias, os trabalhos ficaram muito focados na questão orçamentária, com discussões restritas ao fato de que existe uma linha de crédito para o Plano e que ela deve chegar aos produtores. Assim, “acabou tendo uma visão um pouco reduzida daquilo que é um conjunto importante de ações que tem um objetivo muito claro que é reduzir as emissões de CO2 referentes a agropecuária” (entrevista ao representante do MDA, 2017).

Figura 11: Matérias online de divulgação do Plano ABC



Fonte: Canal Rural (2017b) e Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (sem data), respectivamente. Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

³⁵ Superintendente de abastecimento e política agrícola.

Por este motivo, as discussões das reuniões do Plano ABC são centradas na disponibilização de informações sobre o financiamento da linha de crédito Programa ABC, bem como no planejamento de ações para impulsionar a sua contratação. Em contrapartida, a discussão que fomentou a criação do Plano ABC e o seu monitoramento – este último listado, inclusive, no documento oficial do Plano como outro mecanismo estratégico à implementação desta política -, não possui grandes avanços. Como bem pontua representante da FEAM, “as discussões avançam pura e simplesmente na questão do crédito e na capacitação dos produtores. Não que isso não seja importante, ao meu ver é essencial, porém qual é a essência do Plano? Reduzir as emissões de carbono. E hoje a gente não sabe quanto está realmente reduzindo” (entrevista, 2017).

De fato, os trabalhos de monitoramento e inventário de emissões de GEE não ocupam o lugar que deveriam na realização do Plano e seguem oficialmente parados. Para os membros entrevistados da SEAPA-MG e do MAPA, este é um dos maiores desafios ao sucesso desta política e ocorre, em grande parte, devido a entraves postas pela Embrapa que é a responsável pela realização deste trabalho. No entanto, pesquisador da Embrapa Informática Agropecuária afirma que a instituição já fez a sua parte e possui toda a estrutura física e humana necessária para o início dos trabalhos, faltando para isto, somente a nomeação pelo MAPA do Comitê Gestor da Plataforma ABC, que ainda não ocorreu embora as inúmeras cobranças feitas pela instituição.

Apesar do lançamento em 2016 da Plataforma Multi-institucional de Monitoramento das Reduções de Emissões localizada na Embrapa Meio Ambiente (SP), o coordenador técnico deste trabalho afirma que as atividades seguem em fase inicial de articulação³⁶. Certamente deste modo, as tarefas executadas pelo Grupo de Trabalho do Plano ABC Nacional e dos Grupos Gestores Estaduais em termos de acompanhamento, avaliação e planejamento das ações, são fortemente comprometidas. Além desta, outra questão expressa a imobilização política no que tange ao tratamento do viés ambiental: a inexistência de revisões³⁷ no Plano ABC

³⁶ Matéria disponível em: <http://observatorioabc.com.br/2016/04/2344plano-abc-inicia-monitoramento-das-emissoes-agropecuarias/> Acesso em junho de 2017.

³⁷ De acordo com o documento oficial do Plano: “Ressalta-se que, conforme previsto no Decreto no 7.390/2010, este Plano Setorial deverá ser submetido a revisões em períodos regulares não superiores

desde a sua criação. Até 2015, a falta de revisões era atrelada ao atraso da formulação da Comissão Executiva Nacional. No entanto, desde a sua publicação pela portaria nº230 de 21 de outubro de 2015, não foram estipuladas datas para o início deste trabalho. Diante destas questões, a forma com a qual os produtores que aderem o Plano ABC vão implementar as técnicas são, em determinados casos, prejudicadas dada a ausência de monitoramento e o ainda insuficiente trabalho de mobilização e sensibilização para o tema estruturante do Plano ABC.

De acordo com representante³⁸ do Sebrae, muitos produtores percebem no dia a dia as mudanças no clima através do andamento da atividade em suas propriedades. Porém, a relação destas mudanças com a emissão de GEE não é compreendida: “Não vejo relação do Plano em relação com essa coisa de emissão de carbono. Eles não fiscalizam isso” (entrevista a produtor rural, 2017). Para representante do Sebrae, a discussão central do Plano ABC ainda é muito restrita ao campo teórico e está pouco presente na ponta da cadeia produtiva. Isto é, falta divulgação e sensibilização dos produtores para com a temática. Estes fatores colaboram para que a implementação do Plano ABC seja, antes de mais nada, liderada por interesses na linha de crédito do Programa ABC - e não em sua proposta ambiental – e que o maior (e as vezes, único) potencial do Plano seja percebido como o de: “reduzir porções de ineficiência no setor e induzir melhorias de manejo para fazer com que áreas e produtores pouco eficientes possam ir para outro patamar de tecnologia” (entrevista ao representante do Ministério da Fazenda, 2017).

b) ... e os reflexos sobre os atores da produção

Buscando verificar a grande motivação que leva produtores a aderirem ao Plano ABC, predominaram justificativas como: “a perspectiva de ter um ganho econômico real” (entrevista, 2017). Todos os produtores entrevistados destacaram o grande atrativo do Plano ABC no que tange ao aumento na renda e na lucratividade, fato este diretamente relacionado a obtenção do crédito via o Programa ABC. Esta conjuntura fica ainda mais clara quando procuramos compreender como e onde os produtores

a dois anos, para readequá-lo às demandas da sociedade, às novas tecnologias e incorporar novas ações e metas, caso se faça necessário” (BRASIL, 2012a, p.38)

³⁸ Analista Técnica na área de Agronegócio.

entrevistados conheceram o Plano ABC. Em todos os casos, os produtores relataram descobri-lo através das agências bancárias repassadoras do Programa ABC (destaque para o Banco do Brasil) ao buscar linhas de financiamento: “Eu que perguntei o que o Banco do Brasil tinha para oferecer de crédito rural” (produtor rural, 2017). Quando questionados sobre a maior potencialidade e vantagem em aderir ao Plano ABC, os produtores citaram as condições atrativas do Programa ABC em relação ao prazo para pagamento do financiamento, a taxa de juros e o alto limite disponível. Esse quadro é reiterado por representante³⁹ do Banco do Brasil que afirma que a procura pelo Programa ABC ocorre, geralmente, quando os produtores não têm outras possibilidades de obtenção de crédito mais atraentes.

Estes aspectos retratam o maior interesse do setor produtivo na linha de crédito disponibilizada pelo Plano ABC e em muitos casos, a indiferença para com o significado e proposta do Plano ou mesmo, o desconhecimento do pertencimento do Programa ABC a este Plano Setorial. Do total de entrevistados (seis produtores), um relatou não saber que a linha de crédito pertence ao Plano ABC: “Eu nunca perguntei o porquê ‘ABC’. Para mim foi uma surpresa saber disso” (entrevista a um produtor, 2017). Os outros, apesar de afirmarem saber, mostraram-se indiferentes a proposta apresentada pelo mesmo: “na realidade o nome do Plano para gente nem interessa. ABCD ou F [...] Cada um tem um nome, mas no final é tudo a mesma coisa. A ideia e o princípio eu nunca vi acontecer” (entrevista, 2017).

Esta característica ficou ainda mais clara ao observarmos que toda pergunta sobre o Plano ABC foi automaticamente relacionada ao Programa ABC. Quando questionados sobre as possíveis críticas ao Plano, todos os produtores levantaram as dificuldades na obtenção do crédito, a excessiva burocracia e o longo tempo para liberação do recurso. Para eles, o Programa ABC “tinha que ser mais fácil de chegar no produtor”. E ainda, apesar destes contratemplos, quando questionados se recomendariam outros produtores a aderirem ao Plano, todos disseram que sim pois “é uma linha que tem a vantagem do prazo e juros mais adequado” ou ainda devido “a facilidade do banco, o valor alto que você pode tirar. É basicamente por isso” (entrevistas aos produtores, 2017).

³⁹ Assessor do mercado de agronegócio de Belo Horizonte.

O desconhecimento da proposta central do Plano ABC e, em outros casos, a indiferença em relação a ela, está muito relacionada à baixa sensibilização dos produtores para a discussão das mudanças climáticas e, sobretudo, ao papel da atividade neste cenário. Para todos os entrevistados, a agropecuária carrega uma responsabilização injusta e errônea no contexto climático: “a agropecuária paga um preço muito caro” (entrevista, 2017). Assim, muitos não veem a necessidade de mudar suas práticas produtivas a fim de torná-las mais sustentáveis. Isso é bem retratado ao observarmos que metade dos produtores entrevistados afirmou não alterar o manejo da produção após a implementação do Plano ABC e 1/3 do total declarou, inclusive, não contratar assistência para realizar a técnica adotada. Esta característica evidencia que o conhecimento que os produtores têm sobre o Plano ABC está, geralmente, restrito à sua linha de crédito e o interesse destes nos benefícios ambientais proporcionados por esta política é extremamente baixo.

2 A definição de áreas prioritárias: de um quadro geral ao caso de Minas Gerais

Apresentamos abaixo uma tabela-resumo com a identificação das instituições dos atores chave entrevistados e mobilizados para respondermos aos objetivos propostos pelos pontos deste subcapítulo. Além dos nomes das instituições, apontamos os níveis de atuação e cargos assumidos pelos atores que as representam.

Tabela 5: Tabela Síntese 2

Instituição	Nível de atuação	Cargo
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA	Nacional	Coordenador Nacional do Plano ABC.
Ministério da Fazenda – MF	Nacional	Coordenador Geral de Meio Ambiente e de Mudanças Climáticas na Secretaria de Política Econômica.
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	Nacional	Engenheiro agrícola e pesquisador
Conservação Internacional – CI	Nacional	Diretor de políticas ambientais

Associação de Suinocultores do Estado de Minas Gerais – ASEMG	Estadual	Engenheiro agrônomo e vice-presidente da ASEMG.
Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais – FAEMG	Estadual	Coordenadora da Consultoria Ambiental e Analista de Meio Ambiente.
Banco do Brasil	Estadual	Consultor de Agronegócio da agência central de Uberaba.

Elaboração: ROSA, T. F. 2017

2.1 O discurso de legitimação das áreas prioritárias

Neste primeiro ponto do subcapítulo 2, utilizamos o material levantado nas entrevistas feitas com atores públicos (do MAPA e da Embrapa) buscando compreender, de forma mais clara, as razões para a diferenciação espacial da adesão ao Plano ABC.

a) Da definição dos critérios

Dado o caráter voluntário de adesão ao Plano ABC e a grande diversidade de realidades encontradas no país, foi estabelecida durante a co-construção do Plano a necessidade de definir áreas prioritárias para iniciar e impulsionar a adesão a este Plano Setorial. Segundo o coordenador do Plano ABC Nacional (MAPA), isso ocorreu principalmente por conta da discrepância entre a extensão do país e o baixo recurso disponível no momento para o início dos trabalhos. Desta forma, o MAPA estabeleceu que as áreas prioritárias⁴⁰ seriam aquelas em que já existem estruturas para o recebimento de políticas como o Plano ABC. Ainda segundo representante do MAPA, estas estruturas estão relacionadas a existência de sindicatos, associações, cooperativas, instituições de pesquisa e sobretudo à presença de uma cultura aberta à novas tecnologias. Em outras palavras, as áreas prioritárias para iniciar e incentivar mais fortemente a implementação do Plano ABC, são aquelas que possuem um perfil da atividade agropecuária favorável à sua realização: capacidade de adesão e

⁴⁰ O conceito de áreas prioritárias não é explicitado nem divulgado de forma clara pelo governo federal no documento oficial do Plano ABC.

adaptação às técnicas propostas pelo Plano e presença de público contratante do Programa ABC.

Por este motivo, o representante do MAPA afirma que a grande área estabelecida como prioritária para o Plano ABC foi a região Centro-Sul do país, onde foram identificados recursos e potencial para a difusão desta política. Somado aos fatores já mencionados, ele destaca também o papel do estágio de degradação das pastagens no contexto de escolha das áreas prioritárias. Segundo ele, as áreas de pastagens degradadas apresentam amplo potencial para serem priorizadas devido à sua grande extensão no país e grande capacidade de mitigação quando recuperadas. Isto é, para o coordenador do Plano ABC, as áreas prioritárias não são somente as áreas degradadas, mas estas, quando em alto estágio de degradação, podem ser consideradas prioritárias.

De acordo com representante da Embrapa, na época da definição destes critérios, a instituição argumentou que o início dos trabalhos do Plano ABC deveria ocorrer por regiões com baixa taxa de lotação de boi, dado que esta característica evidencia a ausência de pastagens ou a presença destas em estágio de degradação e, portanto, com grande emissão de GEE:

A gente queria que isso fosse feito em cima dos pastos degradados. Como era um programa agroambiental, ele tinha o componente agrícola e econômico, mas ele tinha o componente ambiental também. Ou seja, reduzir as emissões de carbono. Então a gente tinha que recuperar aquelas áreas que emitiam muito (entrevista, 2017).

Dado este posicionamento, a Embrapa realizou um mapeamento das áreas degradadas e o apresentou para os executores do Plano. No entanto, segundo representante da Embrapa, isso não foi respeitado: “eles começaram a melhorar aquilo que já era bom. Levou-se em consideração somente o componente econômico: onde que dá retorno, onde tem escoamento de produção, onde tem preço... enquanto o que nós queríamos era o fomento de atividades de baixa emissão e melhoria na renda do agricultor” (entrevista, 2017).

Além destas perspectivas apresentadas, o representante da CI chama atenção para a presença nas reuniões de outras concepções. Segundo ele, a CI, juntamente a demais instituições representantes do Observatório do Clima, ressaltou a

importância de se incorporar às áreas estratégicas não só as pastagens degradadas, mas também as regiões onde a atividade agropecuária estava chegando no ambiente de florestas. Dessa forma, seria trabalhada além da mitigação, a adaptação climática ao evitar possíveis (e prováveis) prejuízos ambientais. Contudo, “O MAPA e a Embrapa queriam era melhorar a produção, então eles focaram muito nas áreas degradadas” (entrevista, 2017), minimizando assim a questão da expansão da fronteira e o viés da adaptação. Estas colocações chamam atenção para um componente importante atrelado à definição das áreas prioritárias: a viabilidade econômica de se aplicar o Plano ABC em uma dada região. Como pontuou representante do Ministério da Fazenda, na prática os esforços para implementação do Plano ABC concentram-se nas regiões com maior potencial produtivo ou capacidade de resposta a adesão das técnicas preconizadas.

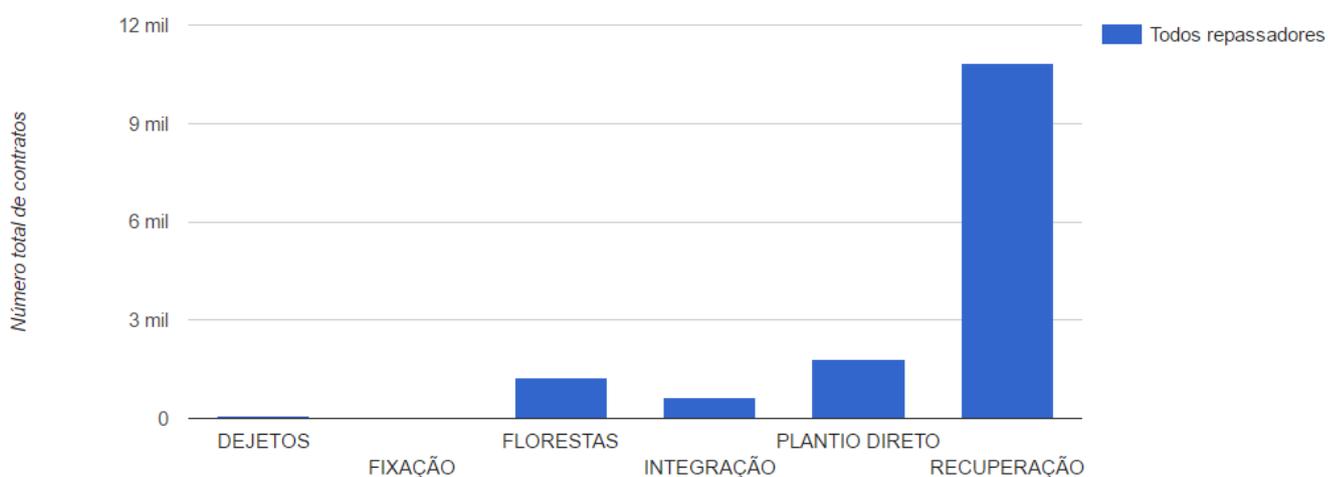
Assim, as estruturas citadas pelo representante do MAPA parecem ser o principal critério estabelecido para a priorização das áreas a iniciar e incentivar a implementação do Plano ABC, frente mesmo ao estágio de degradação das pastagens, a participação do estado na emissão de GEE ou a outros componentes ambientais considerados relevantes. Vale ressaltar ainda que, de acordo com o coordenador do Plano ABC Nacional, apesar de serem definidos os critérios, a escolha das áreas prioritárias a níveis estaduais não ocorreu neste momento por considerarem mais adequado os próprios Grupos Gestores Estaduais realizarem esta tarefa.

b) Ações desenvolvidas

Estabelecidos os critérios para a escolha das áreas prioritárias, destacamos aqui as ações realizadas pelas instituições envolvidas no item anterior que são as principais responsáveis pela execução do Plano ABC. De acordo com coordenador do Plano ABC Nacional, dado o estágio de degradação das pastagens no país e à sua extensão, é natural que o MAPA tenha determinado como grande desafio o tema da recuperação de pastagens e direcione grande parte do recurso (cerca de 60%) do Programa ABC à implementação desta técnica. Para pesquisador da Embrapa Informática Agropecuária, além da perspectiva levantada pelo representante do

MAPA, este direcionamento ocorre devido ao fato da técnica de recuperação de pastagens ser a mais simples e fácil⁴¹ para obtenção do crédito do Programa ABC pois, em termos de eficiência de sequestro de carbono as modalidades da técnica de ILPF “são muito melhores que a recuperação de pastagem” (entrevista, 2017). Apesar disso, o maior compromisso nacional relativo⁴² foi estabelecido para a recuperação de pastagens, parte considerável do recurso do Programa ABC é direcionado à esta técnica e isso coincide com os dados que apontam para o maior número de contratos por técnicas preconizadas.

Figura 12: Número total de contratos por finalidade de investimentos (técnicas)



Fonte: Observatório ABC, Sistema ABC (plataforma online), 2017.

Além desta ação sobre o recurso financeiro, o MAPA estabelece também um Plano Operativo de Trabalho iniciado em estados pertencentes à lista de áreas prioritárias. Nestes estados, uma primeira reunião é organizada onde é criado informalmente o Grupo Gestor Estadual, com a definição e mobilização dos atores que o comporão. Em seguida, é publicado oficialmente o Grupo Gestor e são iniciadas suas reuniões mensais, são definidas suas agendas anuais e iniciadas as oficinas para a criação dos Planos Estaduais. Nestes Planos, constam as estratégias de ações como a definição as áreas prioritárias a níveis estaduais, o estabelecimento das metas e a quantidade de técnicos, projetistas, analistas bancários e produtores a serem capacitados. Feito isso, são iniciadas as oficinas, seminários e demais eventos de

⁴¹ Aspecto este também relatado por produtores rurais entrevistados.

⁴² Aumento da área de adoção ou uso.

capacitação para que, quando o produtor decida aderir ao Plano ABC, já esteja a sua disposição toda a estrutura necessária para isso. Em outras palavras, o MAPA, juntamente com outras instituições estaduais, cria as condições necessárias para que o Plano ABC comece a nível estadual. Após estas etapas, o MAPA (esfera nacional) atua também levando as demandas dos produtores em relação as condições de contratação do Programa ABC para o Conselho Monetário Nacional, por intermédio do Ministério da Fazenda que é um de seus representantes.

A Embrapa, responsável também por impulsionar a adesão ao Plano nas áreas estratégicas, colabora neste processo através da realização de “Dias de campo” onde são apresentados aos produtores as técnicas preconizadas pelo Plano ABC aplicadas em uma unidade de referência tecnológica e esclarecidas⁴³ questões sobre a contratação do Programa ABC. Como pontua analista de transferência de tecnologia da Embrapa, “O dia de campo é o momento em que mostramos para a sociedade, em especial aos produtores da região, a aplicabilidade e a viabilidade técnica e econômica dessas tecnologias. É também a oportunidade de gerar outras demandas para que o técnico capacitado possa atender os produtores” (BRASIL, 2016c). Além disso, a Embrapa também atua com o projeto Capacita ABC⁴⁴ onde projetistas e analistas financeiros (chamados de “multiplicadores”) são capacitados para elaborarem projetos financiados pelo Plano ABC.

Figura 13: Realização de Dia de Campo, à esquerda em Campo Grande (MS) e à direita em Lagoa Seca (PB).



Fonte: SNA (2017) e SENAR (2016).

⁴³ Com o auxílio e participação de representantes das instituições financeiras repassadoras da linha de crédito.

⁴⁴ Projeto fruto de cooperação entre o MAPA, BNDES, Embrapa, SENAR, Instituto Brasileiro de Ciência Bancária (IBCB), Federação Brasileira de Bancos (Febraban) e a Associação Brasileira de Instituições financeiras de Desenvolvimento (ABDE).

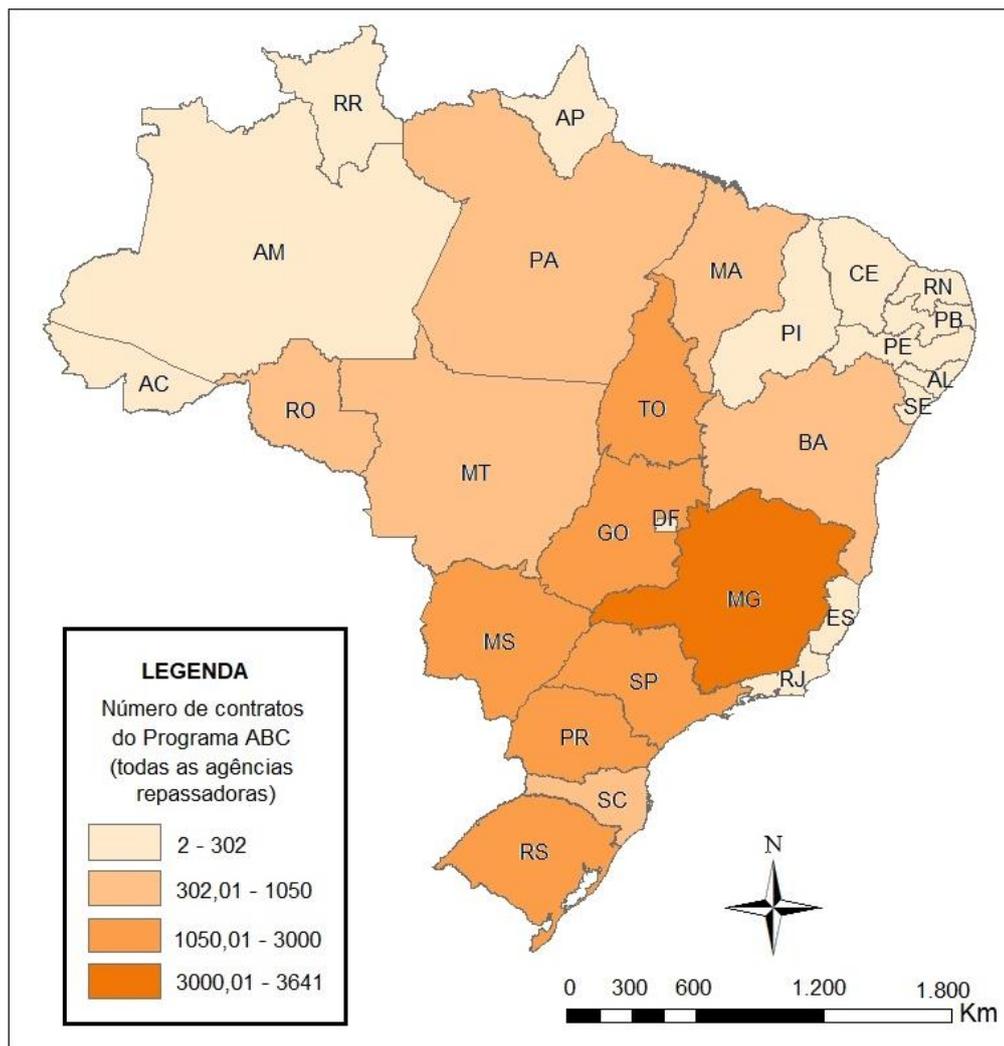
2.2 A desconstrução da retórica ambiental pela geografia da adesão ao Plano ABC

Neste segundo ponto do subcapítulo 2, procuramos analisar em que medida a geografia da adesão ao Plano ABC revela aspectos da neoliberalização da natureza que desconstruem a retórica ambiental desta política. Para isso utilizamos as informações recolhidas nas entrevistas realizadas com atores públicos e privados envolvidos na implementação do Plano ABC, dados quantitativos disponibilizados pelo Observatório ABC e pelo IBGE, além do documento oficial do Plano.

a) Minas Gerais, primeiro estado no ranking da adesão

Como podemos observar no mapa abaixo, de acordo com dados divulgados pelo Observatório ABC (plataforma online, 2017), o estado mineiro apresenta o maior número total de contratos do Programa ABC – 3.640 -, configurando uma diferença considerável de 1.114 contratos a mais que o segundo colocado, o estado de São Paulo. Buscando compreender quais fatores impulsionam esta expressiva adesão ao Plano ABC no estado e sua relação com os atores envolvidos em sua co-construção e implementação, tomamos por base em nossa análise os critérios definidos pelo Mapa para a escolha das áreas prioritárias. Neste sentido, em um primeiro momento, parece pertinente que Minas Gerais seja um dos estados considerados prioritários à implementação do Plano ABC devido à sua caracterização fundiária, à importância econômica de sua atividade agropecuária (sobretudo da pecuária) e ao considerável estágio de degradação de suas pastagens atreladas a esta prática.

Figura 14: Adesão espacial do Plano ABC por estados de 2011 a 2016.



Fonte: Observatório ABC, Sistema ABC (plataforma online), 2017. Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

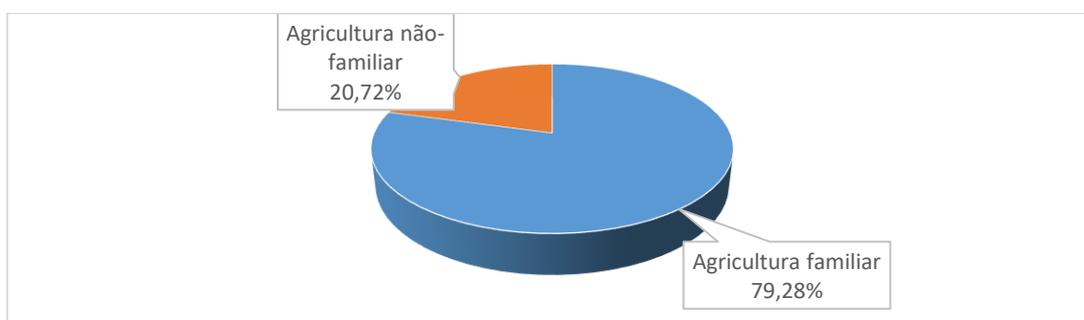
Localizado na região sudeste do país, Minas Gerais possui uma significativa participação no valor adicionado bruto total do país na agropecuária: 15,2% no ano de 2012 (último ano com registros pelo IBGE), o maior entre os estados da federação⁴⁵ (IBGE, 2014a). De acordo com os dados do último Censo Agropecuário (IBGE, 2006a), Minas Gerais possui a liderança nacional na produção de leite e derivados e também apresenta o segundo maior rebanho bovino do país. Como apontam os dados do Levantamento Sistemático da Produção Agrícola de 2015 (IBGE, 2015), entre os produtos agrícolas mais comercializados do estado estão a cana-de-açúcar, o milho,

⁴⁵ A saber, em relação ao valor adicionado bruto total do país (considerando todas as atividades econômicas), Minas Gerais registrou em 2012 a terceira maior participação - 9,4% - (atrás de São Paulo e Rio de Janeiro, consecutivamente) com um valor total produzido de 351 903 reais.

a soja e o café que correspondem a 9,2%, 8%, 3,6% e 50,8% da produção total nacional, respectivamente.

Toda esta produção se distribui, porém, em um território bastante heterogêneo em termos fundiários. De acordo com o IBGE (2006b), o estado mineiro posiciona-se em segundo lugar - com 10,66% do total - no ranking do número de estabelecimentos agropecuários do país⁴⁶, apresentando a seguinte caracterização de suas propriedades: 437.320 mil estabelecimentos familiares e 114.301 mil estabelecimentos não-familiares, correspondendo as seguintes porcentagens como mostra a figura abaixo.

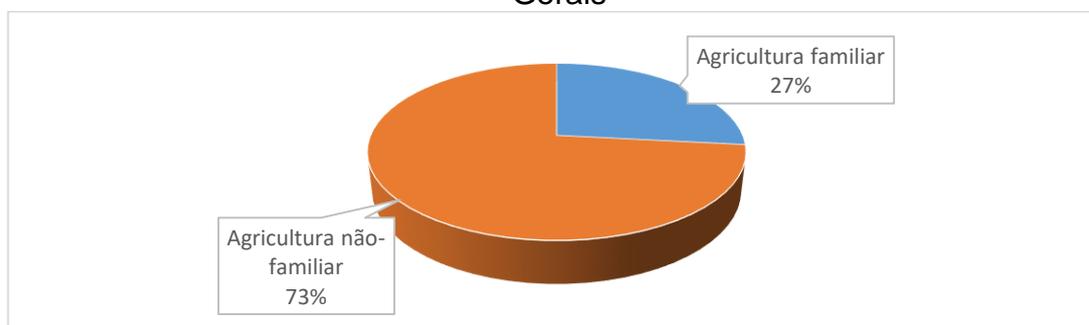
Figura 15: Número de estabelecimentos agropecuários em Minas Gerais



Fonte: IBGE (2006b).

Entretanto, quando analisada a superfície ocupada pelos estabelecimentos agropecuários familiares e não-familiares, observamos que a configuração é quase oposta a esta apresentada acima.

Figura 16: Superfície (ha) ocupada pelos estabelecimentos agropecuários em Minas Gerais



Fonte: IBGE (2006c).

⁴⁶ Total de 5.175.636 estabelecimentos (SIDRA IBGE, 2006b).

Como pontua o INCRA (2016), aproximadamente 94% dos imóveis rurais particulares tem de 0 a 6 módulos fiscais, 5% de 6 a 50 módulos e apenas 1% de 50 a 600 módulos fiscais. Desta forma, podemos dizer que, apesar de Minas Gerais apresentar uma maior quantidade de estabelecimentos com agricultura familiar, é grande a concentração da terra no estado mineiro que, de acordo com relatório do INCRA de 2001, apresentou um Índice de Gini para terras no ano de 2000 de 0,754. Isto é, uma forte concentração fundiária. Vale ressaltar ainda que, embora Minas Gerais apresente maior quantidade de estabelecimentos de caráter familiar, sua estrutura fundiária atribui a Minas o posto de estado com o maior número de estabelecimentos não-familiares do país (um total de 114.301 propriedades ou 14,12% do total nacional) (IBGE, 2006b), o que expressa a alta quantidade de grandes propriedades voltadas para a agropecuária empresarial quando comparado aos outros estados da federação.

Ademais, outro aspecto espacial que torna pertinente a forte implementação do Plano ABC em Minas Gerais segundo os critérios estabelecidos pelo MAPA e pela Embrapa, é a expressiva quantidade no estado de instituições consideradas importantes para a realização do Plano (OBSERVATÓRIO ABC, 2013). Trata-se das instituições chamadas pelo coordenador nacional do Plano ABC de “estruturas” necessárias à implementação do Plano ABC. São elas as universidades, cooperativas, instituições de pesquisa, sindicatos e assistência técnica e extensão rural (ATER). Segundo o coordenador do Plano ABC, a forte presença destas instituições no estado mineiro foi um aspecto crucial no momento da definição dos critérios para a escolha das áreas prioritárias.

Tabela 6: Distribuição das Instituições por estado

Estado	ATER	Sindicato	Cooperativa	Universidade	Embrapa
AC	1	7	6	2	1
AL	1	16	11	2	0
AM	61	10	5	4	0
AP	1	9	1	1	0
BA	149	106	13	12	0
CE	71	58	11	2	0
DF	1	1	1	1	1
ES	76	53	8	5	0
GO	237	120	46	14	1
MA	19	42	19	5	0

MG	773	381	133	36	2
MS	71	67	20	5	3
MT	124	67	19	16	1
PA	141	79	35	8	1
PB	15	43	39	5	0
PE	185	28	0	7	1
PI	79	18	18	6	1
PR	398	182	40	19	2
RJ	71	47	30	2	2
RN	158	22	13	1	0
RO	52	19	14	5	1
RR	1	8	6	3	1
RS	496	137	82	19	3
SC	289	96	26	15	1
SE	39	16	4	1	1
SP	616	236	96	30	2
TO	6	35	9	4	0
Total	4142	1903	705	230	25

Fonte: Observatório ABC (2013). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Somado a isso, da área total ocupada por pastagens no estado de Minas Gerais – 55,1% (IBGE, 2006a) – 75,3% encontra-se em estágio de degradação forte e moderado (INAES, 2015), o que representa, de acordo com o MAPA e a EMBRAPA, um forte potencial à implementação do Plano ABC. Neste sentido, embora Minas Gerais não seja o estado com a maior emissão de GEE a nível nacional, dentro da lógica estabelecida pelo MAPA para a seleção das áreas prioritárias, o estado ganha diferenciada importância. Este aspecto pode ser observado, por exemplo, ao analisarmos a sua expressiva participação nas metas nacionais para cada técnica preconizada pelo Plano ABC, em especial as de recuperação de pastagens degradadas e plantio direto:

Tabela 7: Metas do Plano ABC Nacional e a participação de Minas Gerais

Técnicas	Compromisso Nacional	Compromisso de Minas Gerais	Participação de Minas Gerais (%)
Recuperação de pastagens degradadas	15 milhões de há	- 2 milhões de há	13,3
Integração Lavoura-Pecuária-Floresta	4 milhões de há	260 mil há	6,5
Sistema Plantio Direto	8 milhões de há	700 mil há	8,8

Fixação biológica de nitrogênio	5,5 milhões de há	- 148 mil há	2,7
Florestas Plantadas	3 milhões de há	- 82 mil há	2,7
Tratamento de dejetos animais	4,4 milhões de há	766,5 mil m3	17,4

Fonte: Sistema FAEMG (2015). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Deste modo, verificamos durante pesquisa de campo que os atores responsáveis pela execução do Plano ABC criaram as condições necessárias para que esta política tivesse a sua implementação impulsionada neste estado. Para isso, foi estabelecida uma rede entre os atores do Plano ABC Nacional e Estadual-MG envolvidos em sua implementação a fim de articular os interesses e estratégias para uma forte adesão em Minas Gerais. No entanto, ao analisarmos aspectos localizados de sua implementação e a geografia da adesão ao Plano no estado de Minas Gerais, observamos algumas contradições na medida em que a contratação do Programa ABC não segue a lógica ambiental apresentada nos critérios determinantes das áreas prioritárias.

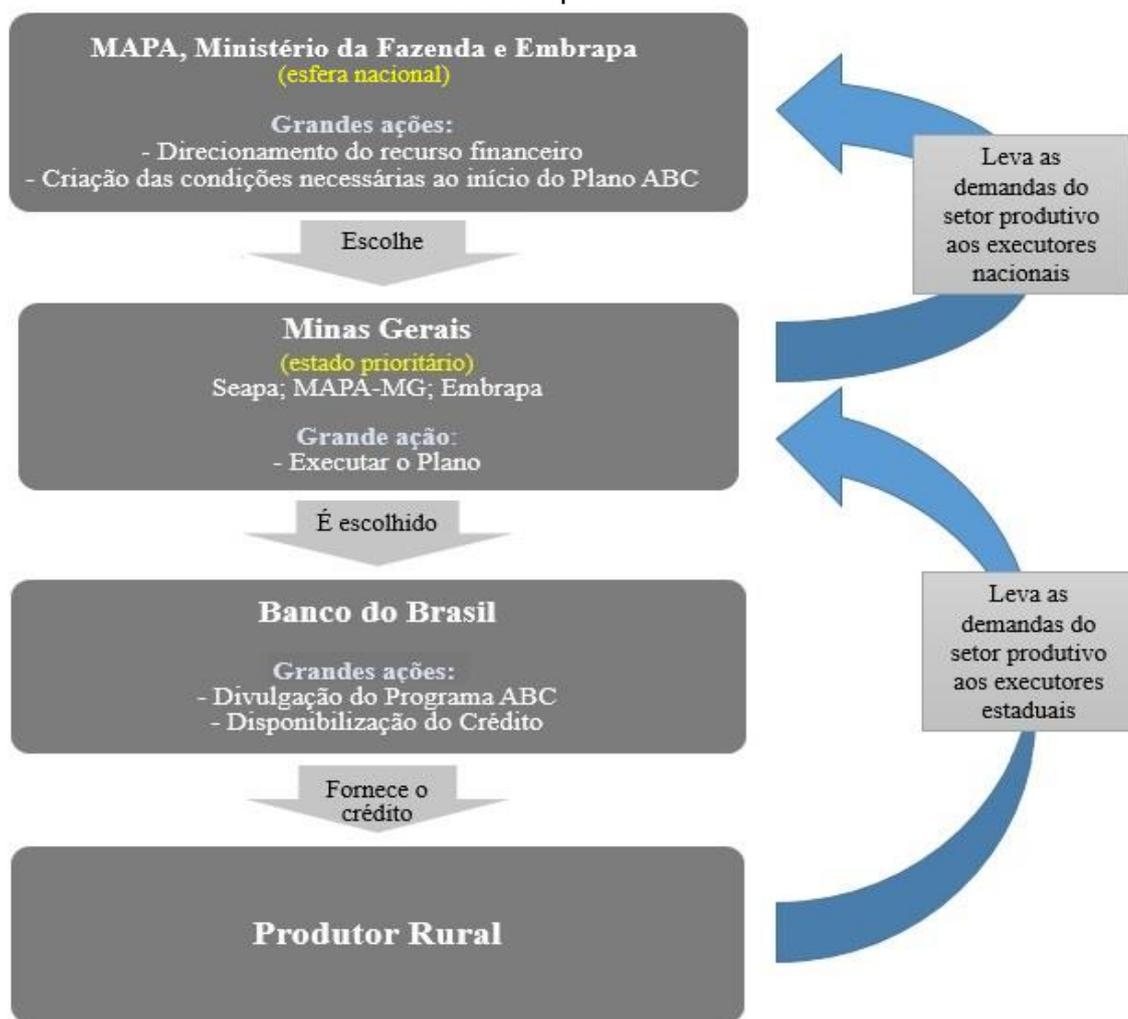
b) A governança em torno da implementação e a maior adesão no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

“O objetivo geral do Plano ABC é promover a redução das emissões de GEE na agricultura – conforme preconizado na Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) –, melhorando a eficiência no uso de recursos naturais e aumentando a resiliência de sistemas produtivos e de comunidades rurais, possibilitando a adaptação do setor agropecuário às mudanças climáticas” (BRASIL, 2012a, p.38)

Apesar do anunciado objetivo central do Plano ABC, vimos que o direcionamento dado em sua construção à agricultura empresarial, a definição do crédito como estratégia principal de sua implementação e os critérios definidos para escolha das áreas prioritárias colocam em xeque o objetivo central desta política apresentada como sustentável. Este aspecto já verificado na fase de co-construção do Plano ABC vem a ser reforçado quando buscamos entender as reais explicações para sua maior adesão espacial em Minas Gerais e na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto

Paranaíba, bem como as estratégias desenvolvidas por seus atores chaves para possibilitar esta geografia de sua implementação. A fim de compreender os interesses por trás da retórica do Plano ABC e o papel de alguns atores neste contexto, apresentamos a seguir um esquema explicativo da governança a qual ele se insere com as respectivas ações principais de seus atores chaves.

Figura 17: Governança ambiental do Plano ABC segundo os resultados da pesquisa de campo



Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Conforme apresentado no esquema acima, num primeiro momento da governança ambiental do Plano ABC, verificamos o forte papel assumido pelo estado, representado pelo MAPA, pelo Ministério da Fazenda e pela Embrapa, no processo de concepção e construção desta política. Ao definir os critérios para a escolha dos

estados prioritários e direcionar⁴⁷ grande parte do recurso do Programa ABC à técnica de recuperação de pastagens, o MAPA escolheu Minas Gerais como um dos estados prioritários, iniciando nele a criação das condições necessárias ao começo do Plano ABC Estadual. Feito este trabalho, entramos no segundo momento desta governança: a implementação deste plano setorial. Nesta fase, atores não-estatais vêm ajudando representantes do estado a determinar os meios políticos do Plano ABC.

Formado em 2013, o Grupo Gestor Estadual de Minas Gerais⁴⁸ (BRASIL, 2013), diferentemente dos demais estados, possui uma cogestão realizada entre o MAPA e a SEAPA e tem seu trabalho realizado, teoricamente, junto a outros 24 atores. Dentre eles destacamos um ator estatal importante com forte participação na execução⁴⁹ do Plano ABC no estado: a Embrapa. Assim como no Plano ABC Nacional, o antigo MDA também não tem participação efetiva no Grupo Gestor Estadual-MG e o mesmo se estende as demais instituições representantes da agricultura familiar - como é o caso, por exemplo, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural-MG/Emater e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais/Fetaemg.

Criado o Grupo Gestor Estadual-MG e definidas as diretrizes para o início de seus trabalhos, o Banco do Brasil, empresa de economia mista com a maior participação no repasse total do Programa ABC a nível nacional, escolheu⁵⁰ Minas Gerais como um estado estratégico para a disponibilização do Programa ABC. De acordo com representante⁵¹ deste banco, diferente deste estado, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, principalmente, já possuíam linhas de crédito que “contemplavam a maioria das finalidades de inversões previstas no Programa ABC, com prazo e taxas semelhantes e até mais baixas” (entrevista, 2017). Assim, o surgimento do Programa ABC em Minas representou, sobretudo nos primeiros anos

⁴⁷ É neste aspecto, em específico, que destacamos o papel do Ministério da Fazenda.

⁴⁸ Responsável por coordenar e articular o Plano ABC no estado, o Grupo Gestor-MG é formado pelas seguintes instituições: Banco do Brasil, CCPR-Itambé, Emater-MG, Embrapa Gado de Leite, Embrapa Milho e Sorgo, EPAMIG, FAEMG, FETAEMG, Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas, Associação Brasileira de Irrigação e Drenagem, BDMG, Associação Mineira de Silvicultura, MAPA, MDA, SEAPA, Sebrae, SEMAD-FEAM, Sicoob Central Crediminas, UFV, SECTES, SENAR, INMET 5º DISME, Instituto de Terras e Associação dos Suinocultores de Minas Gerais (BRASIL, 2016a).

⁴⁹ Destacamos como atividades desenvolvidas na execução do Plano, a realização de estudos específicos, de eventos e cursos objetivando a divulgação da política, bem como a capacitação e assistência técnica aos produtores.

⁵⁰ Aspecto evidenciado também em referência: Banco do Brasil (2017).

⁵¹ Assessor de Agronegócios da agência central do Banco do Brasil em Uberaba.

após a sua criação, uma maior competitividade⁵² a este recurso quando comparado a outras linhas de crédito rural presentes no estado, o que em vias comerciais, significa grande chance de público contratante. Essa perspectiva foi também ressaltada pelos produtores entrevistados. Para todos eles⁵³, a presença da linha de crédito do Programa ABC no estado representou a possibilidade de conseguir crédito rural sob condições mais atrativas que as ofertadas por outras linhas de crédito.

Dessa forma, o Banco do Brasil vem investindo desde então na formação de seus analistas financeiros objetivando uma melhor divulgação do Programa ABC e na capacitação de técnicos que prestam assistência a clientes produtores rurais através da elaboração do projeto necessário a obtenção do crédito. Além disso, o Banco do Brasil procura divulgar o Programa ABC em eventos voltados para o agronegócio, através de palestras, folders, feiras, seminários e em ambientes como sindicatos, secretárias de agricultura e cooperativas.

Por fim, na ponta desta governança estão os produtores rurais. Através, sobretudo, do Banco do Brasil, o crédito do Programa ABC chega a estes atores e o Plano é posto em prática. Neste quadro, outros atores, agora totalmente não-estatais, chamados aqui de “secundários”⁵⁴, apresentam participações importantes. Através deles os produtores rurais levam as demandas, dificuldades e expectativas do setor agroempresarial ao Grupo Gestor Estadual, ajudando assim desenhar e determinar os meios políticos de realização do Plano.

Dentre as instituições encarregadas desta tarefa, destacamos os papéis desenvolvidos pela Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG) e pela Associação de Suinocultores de Minas Gerais. Já com os trabalhos de divulgação, sensibilização e capacitação técnica destacamos a atuação de atores públicos e privados: Embrapa, Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e Banco do Brasil.

⁵² Significando, neste caso, a sua alta atratividade perante clientes ligados a atividade produtiva.

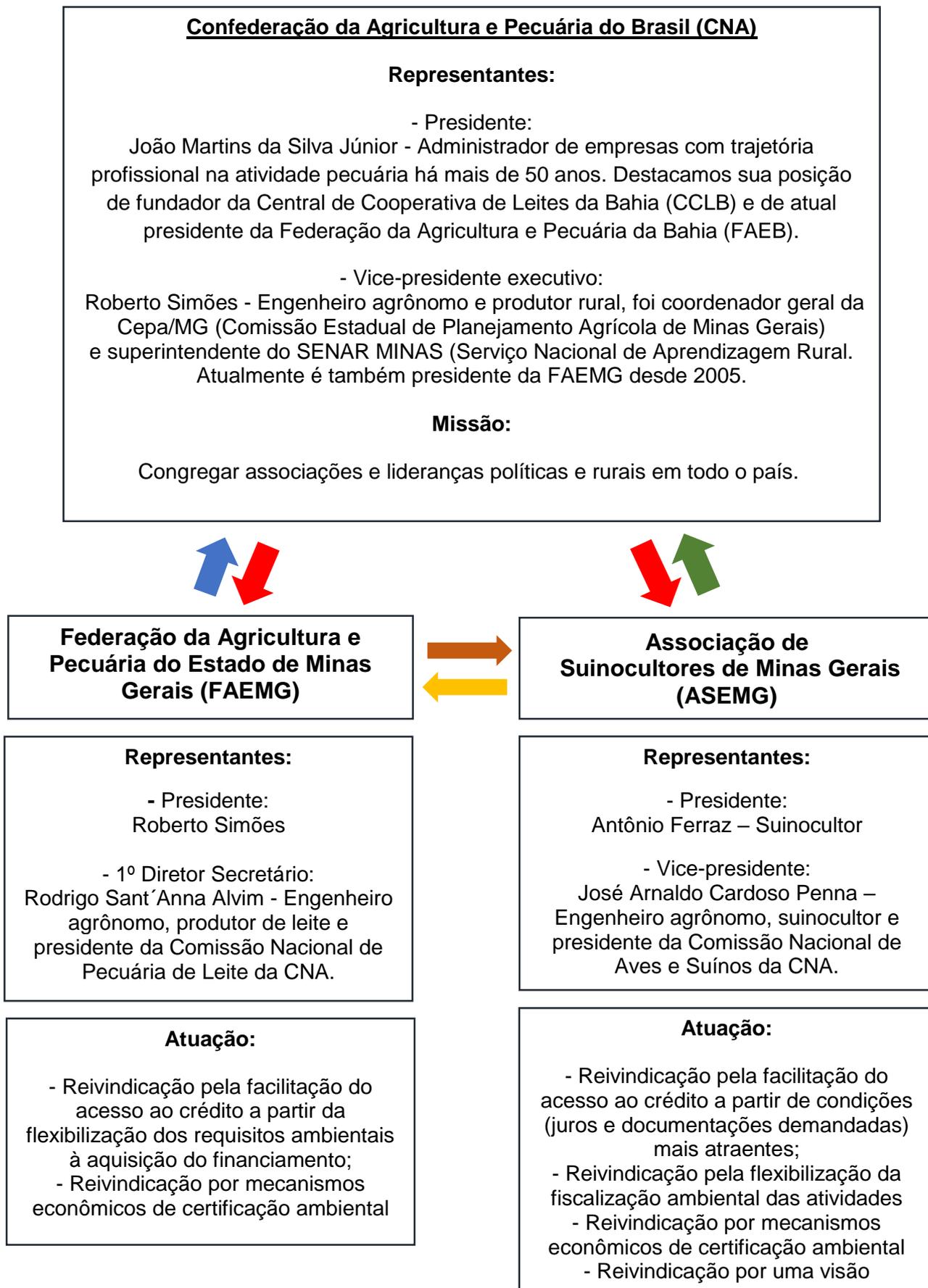
⁵³ De todos os entrevistados, apenas um caracteriza-se como médio proprietário, sendo todos os outros grandes proprietários de terra. Tal classificação foi feita baseada na categorização de imóveis rurais do INCRA (<http://www.incra.gov.br/tamanho-propriedades-rurais>).

⁵⁴ Chamados desta forma apenas por não aparecerem no esquema explicativo da página 58.

Para que o produtor rural adote ao Plano fazendo a contratação do Programa ABC, é necessária a apresentação junto ao banco de extensa documentação. Dentre os documentos solicitados, é exigido um projeto técnico específico (com a caracterização da propriedade, detalhamentos sobre a utilização do crédito, dentre outras informações - CNA, 2012), o licenciamento ambiental e demais comprovações de regularidade da propriedade. De acordo com os produtores entrevistados, esta documentação é excessiva e para alguns deles, não fica clara a necessidade da entrega de determinados documentos, sobretudo os que tangem aos registros de posse da propriedade e suas regularidades ambientais: “existem alguns documentos que eu acho desnecessários” (entrevista, 2017).

É neste contexto das comprovações ambientais exigidas para a obtenção do financiamento e também da posterior fiscalização sobre a implementação prática das técnicas, que observamos a atuação de determinadas instituições privadas a fim de superar as dificuldades que um único ator (produtor rural) enfrenta para resolver as complexidades ambientais (BRANNSTROM et al., 2012). Para clarificar as posições assumidas por estas instituições empresariais chaves e suas atuações no contexto do Plano ABC em Minas Gerais, apresentamos na figura abaixo um organograma deste cenário.

Figura 18: Atuação do setor agroempresarial em torno do Plano ABC-MG



Relações entre os atores:

-  Encaminhamento das orientações, foco e direcionamento das atividades a serem realizadas.
-  Fortalecimento da agropecuária em Minas Gerais.
-  Fortalecimento da pecuária em Minas Gerais.
-  Fortalecimento da pecuária em Minas Gerais e indicação do cargo de vice-presidente.
-  Fortalecimento da pecuária em Minas Gerais.

Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Como podemos notar, tanto a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado de Minas Gerais (FAEMG-MG) como a Associação de Suinocultores de Minas Gerais (ASEMG) estão ligadas à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). A CNA, principal representação do setor produtivo da agropecuária brasileira, nascida em 1951 e reconhecida em 1964, vem desde então defendendo os interesses dos produtores nas discussões políticas⁵⁵ do país e participando da criação de políticas públicas. De acordo com seu site oficial, a Confederação atua também capacitando produtores rurais, criando programas visando melhorar a vida destes e suas famílias, (re)produzindo conteúdo informativo sobre o agronegócio, viabilizando soluções para questões sindicais e promovendo pesquisas, balanços, análises e demais estudos sobre produção do mercado agro no país (CNA, 2017). Desta forma, como exposto no organograma, seus principais representantes possuem experiência na atividade agropecuária e a integram diretamente sendo grande produtores. Ambos possuem trajetórias de lideranças em importantes funções públicas e privadas ligadas à atividade. A fim de alcançar seus objetivos principais, a CNA possui comissões técnicas e instituições representantes por todo o país para os quais encaminha as diretrizes e o foco com as quais estes devem trabalhar.

Posto isto, começamos nossa análise pela FAEMG. Fundada em 1951, a instituição atua nas instâncias governamentais e institucionais em busca do desenvolvimento do setor e tem como entidade líder a CNA. Inclusive, conforme

⁵⁵ Destacamos aqui o claro alinhamento de seu trabalho com as reivindicações da bancada ruralista.

apresentado no organograma, preside a federação o vice-presidente executivo da CNA. Novamente, os principais representantes desta instituição são produtores e possuem longa experiência na atividade. A FAEMG declara unir forças objetivando defender os interesses políticos, econômicos e sociais da categoria, desenvolvendo também ações para capacitar produtores (FAEMG, 2017).

Neste sentido, observamos a atuação direta da instituição em torno da estratégia principal de implementação do Plano ABC: o recurso financeiro do Programa ABC. De acordo com os entrevistados⁵⁶ da instituição, ambos acreditam que, quanto mais facilitada for a relação do produtor rural com o meio ambiente, trazendo o Plano ABC de forma mais fácil (sem muito empecilho e burocracia), mais impulsionada será a adesão a esta política no estado. Para eles, os produtores querem se regularizar na questão ambiental, mas faltam simplificações para isto. Para a FAEMG, as obrigações ambientais já são tão complexas que devem ser criados mecanismos que atraiam os produtores e não que os afastem: “o produtor precisa ver aquilo como um bom negócio” (entrevista, 2017).

Por isso, nos encontros do Grupo Gestor-MG, a instituição leva, principalmente aos bancos, as dificuldades e reivindicações dos produtores e também eventuais propostas de melhorias nas exigências ambientais para que se viabilize a contratação do Programa ABC. De acordo com a coordenadora da assessoria de meio ambiente, a federação leva frequentemente ao grupo a questão do licenciamento ambiental e da outorga d'água, já que estes são itens necessários para o acesso ao financiamento. Neste sentido, busca-se verificar quais documentos são realmente importantes e necessários para fornecer o financiamento, garantindo assim que a realidade dos produtores seja incorporada aos quesitos burocráticos e desta forma, estes obtenham o crédito e garantam a sustentabilidade em suas produções.

Além disso, os representantes da FAEMG afirmam que a federação busca também encontrar meios para viabilizar o acesso dos produtores às tecnologias do Plano. Isso por que, segundo a FAEMG, muitos produtores alegam precisar do recurso financeiro para se regularizar na questão ambiental. Porém, para obter o recurso é necessária a comprovação da regularização ambiental. Ou seja, existe

⁵⁶ Coordenadora da Assessoria de Meio Ambiente e Analista de Meio Ambiente.

neste momento um embate. É neste ponto que a FAEMG busca verificar como o produtor pode incorporar alguma das tecnologias do Plano em sua produção para que o banco, constatando⁵⁷ a garantia do pagamento do financiamento, possa liberar o crédito ao produtor.

Ademais, os representantes da FAEMG afirmam que a reivindicação dos produtores por mecanismos financeiros de valorização da implementação as técnicas do Plano ABC é outra questão já levantada pela instituição nas reuniões do Grupo Gestor do Plano ABC em MG. Para além destas atuações já mencionadas, a FAEMG, com sua importância mediante a atividade produtiva e seu setor, opera também na indicação de atores influentes para o preenchimento de cargos relevantes no quadro produtivo. Um exemplo claro disso pode ser observado no âmbito da ASEMG, a qual trataremos a seguir. Trabalhando deste modo, a FAEMG segue as recomendações gerais da CNA e contribui para o fortalecimento de sua entidade líder a partir da consolidação da atividade agropecuária em Minas Gerais.

A ASEMG, fundada em abril de 1972, afirma ter por objetivo principal defender os interesses econômicos dos suinocultores do estado a partir “da articulação política, da busca por uma remuneração justa ao produtor, ao fomento do consumo da carne suína e do desenvolvimento sustentável da cadeia suinícola” (ASEMG, 2017). Deste modo, seus representantes principais, também membros do setor com trajetória na atividade, vem trabalhando para alcançar estes objetivos e incentivar a adoção ao Plano ABC em Minas Gerais. Seu vice-presidente, indicado⁵⁸ ao cargo de presidente da Comissão Nacional de Suínos e Aves da CNA pela FAEMG, destaca a forte aproximação da associação à FAEMG e ao MAPA-MG, atribuindo a ela grande parte dos avanços obtidos pela suinocultura no estado. Posto isto, buscando verificar a atuação da ASEMG em relação ao Plano ABC, o vice-presidente da associação pontua que a instituição trabalha levando ao Grupo Gestor-MG sugestões do setor produtivo para facilitar a obtenção do financiamento, para melhorar a visão da

⁵⁷ Como a incorporação das técnicas preconizadas pelo Plano ABC possibilitam o aumento da produtividade nas áreas onde estas são implementadas, o banco parte do princípio de que, desta forma, o cliente que obtém o recurso financeiro terá condições de pagar o financiamento concedido.

⁵⁸ Site que divulga este evento: <https://www.suinoculturaindustrial.com.br/imprensa/penna-na-cna/20070216-164507-2208>

sociedade sobre a atividade e também para ajudar na implementação prática do Plano.

Em relação ao crédito, são demandadas condições mais atraentes e adequadas às condições dos produtores como juros mais baixos e maior agilidade em sua liberação. De acordo com o representante da associação, a condição atual do Programa ABC é de 8,5% de juros ao ano, mas somado a isso existem despesas com a elaboração do projeto entregue ao banco e outras que, juntas, contribuem para que o custo real do empréstimo seja superior a taxa de juros anunciada: “você contrata a 8,5%, mas ao final vai custar 12, 13% ou mais” (entrevista, 2017). Ademais, leva-se ao Grupo Gestor-MG a necessidade de haver uma visão sustentável da atividade. Neste âmbito, cabe a valorização do eficiente tratamento de dejetos dos suínos que já vem sendo realizado e também a aprovação de projeto que já vem sendo encaminhado à prefeitura de Sete Lagoas para o tratamento de óleos de cozinha e a geração de renda a partir disso. Segundo o vice-presidente, estas ações enfatizam os ganhos ambientais, socioeconômicos e a responsabilidade socioambiental presente na atividade.

Já em relação à implementação prática das técnicas do Plano ABC, o vice-presidente afirma que ele próprio advertiu o atual secretário de meio ambiente sobre a necessidade de uma mudança de foco nas atividades da secretaria em relação a fiscalização: “se a secretaria de meio ambiente mudar o foco de trabalhar e a sua rigidez, vai incentivar ainda mais a adesão ao Plano ABC” (entrevista, 2017). Para ele, os produtores precisam, antes de serem penalizados por eventuais práticas mal realizadas, serem mobilizados sobre a necessidade de ajuste de suas práticas bem como instruídos para isso. Segundo o vice-presidente da associação, a forma como trabalha atualmente a secretaria de meio ambiente não incentiva a adoção de práticas “corretas”, mas ao contrário, afasta os produtores. Além disso, a associação considera importante também a criação de mecanismos que incentivem a adesão ao Plano através do reconhecimento econômico do trabalho realizado pelos produtores que o adotam. Isto é, um pagamento para aqueles que implementam as técnicas de produção sustentáveis. Segundo coordenador do Plano ABC-MG, este é um ponto que já vem sendo debatido nos encontros do Grupo Gestor e estudado entre os executores do Plano.

Deste modo, podemos dizer que as atuações da FAEMG e da ASEMG evidenciam o alinhamento dos interesses e reivindicações do setor agroempresarial em relação ao Plano ABC e que, ambas as instituições vêm trabalhando com o objetivo de aproximar o Plano deste grupo. Além disso, a ASEMG “devolve” à FAEMG e à CNA os apoios e orientações recebidas através do fortalecimento da atividade pecuária no estado mineiro. Por fim, fica claro que, apesar da CNA não aparecer como figura chave direta no quadro de elaboração do Plano ABC, ela se faz muito presente em sua implementação a partir da atuação de suas instituições e mecanismos. Assim, por mais que não tenha se apresentado como um ator chave na construção deste instrumento da regulação ambiental, a confederação participa do seu desenho através das adaptações e ajustes propostos para a sua realização.

Saindo do âmbito das definições dos meios políticos de acesso ao Plano, destacamos agora a EMBRAPA, a EPAMIG e o SENAR como importantes instituições responsáveis pelos trabalhos de divulgação, sensibilização e capacitação dos produtores através da realização de dias de campo, seminários e projetos específicos⁵⁹ de assistência técnica e capacitação. No entanto, os trabalhos desenvolvidos por estas instituições ainda são insuficientes e quando realizados, alcançam sobretudo grandes e médios produtores devido a maior inserção destes nos canais de divulgação do setor produtivo. Por último e também neste grupo, o Banco do Brasil participa do Grupo Gestor levando a ele informações relativas às contratações do Programa ABC no estado. Colocadas as contribuições levadas por todos estes atores ao Grupo Gestor Estadual, o MAPA-MG faz os ajustes possíveis e cabíveis à instituição estadual e direciona as demais questões aos executores do Plano ABC Nacional, que podem alterar as diretrizes e normas gerais desta política. Destacamos aqui, a relação entre o MAPA e o Ministério da Fazenda que é o representante do governo federal com cadeira no CMN e pode, portanto, solicitar modificações no viés financeiro.

A partir de uma análise dos discursos destes atores listados, em especial os da FAEMG e da Associação de Suinocultores de MG, observamos que ambos apresentam ideias produtivistas e conservacionistas que caminham lado a lado de

⁵⁹ Destaque para o projeto ABC Cerrado e Rural Sustentável, ambos com recursos internacionais (do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e Banco Mundial, respectivamente).

modo a não interferirem negativamente em suas missões centrais. De um lado, a ASEMG afirma ter como valor o respeito ao meio ambiente, tendo em vista o desenvolvimento sustentável do setor. Por outro, conforme pontua representante da instituição, o setor vem se preocupando muito mais em não ser penalizados pelo viés ambiental do que com a sustentabilidade nesta área. A FAEMG, que segundo o seu presidente, “têm trabalhado duro para levar ao campo tecnologias que aumentem a produtividade sem comprometer o meio ambiente” (FAEMG, 2014), vem ao mesmo tempo, buscando amenizar as cobranças no viés ambiental ou, em outras palavras, flexibilizando estes critérios no âmbito institucional. Dessa forma, todos os atores envolvidos destacados acima demonstram a intenção de criar os meios para que os produtores consigam contratar a linha de crédito do Programa ABC. Consequentemente, desta forma se adota o Plano ABC e leva-se ao mercado e à sociedade a visão de que a atividade agropecuária desenvolvida atualmente é verdadeiramente sustentável.

O foco no viés econômico favorece uma geografia da adesão a esta política também com esta orientação. É natural e compreensível que as contratações do Programa ABC não ocorram da mesma forma entre as 12 mesorregiões de Minas Gerais, dada a diversidade natural, social e econômica presente no estado. Entretanto, conforme apresentado pela tabela abaixo, a adesão ao Plano concentra-se na mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (BRASIL, 2016a e BANCO DO BRASIL, 2015)⁶⁰ - com o dobro de contratações da segunda mesorregião no ranking -, onde não é, porém, verificado o maior estágio de degradação das pastagens do estado (ver tabela 8 e figura 18). De acordo com o INAES (2015), as mesorregiões com maiores índices de degradação moderada e forte das pastagens são as Sul/Sudoeste de Minas e Noroeste de Minas.

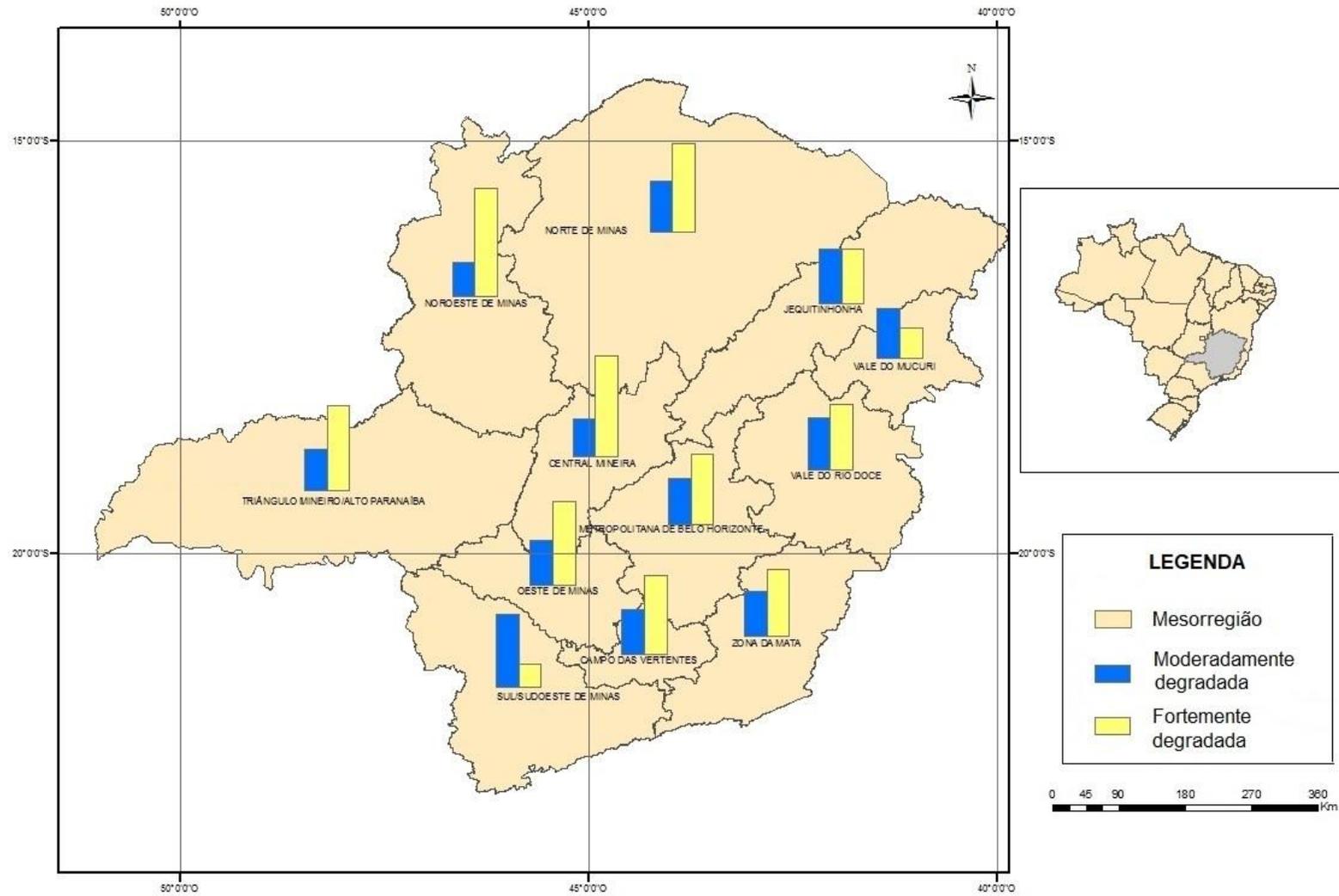
⁶⁰ Informação baseada nos últimos dados atualizados do MAPA (2016a) e do BANCO DO BRASIL (2015). De acordo com representante da SEAPA-MG, até o presente momento o Banco do Brasil não forneceu novos dados de contratações para o ano de 2016.

Tabela 8: Quantidade total de contratações do Programa ABC pelo Banco do Brasil nas mesorregiões mineiras por ano de 2011 a 2015.

Mesorregião	Quantidade						
	2011	2012	2013	2014	2015	Total acumulado	% Total
Triângulo Mineiro / Alto Parnaíba	58	375	230	253	135	1.051	30,21%
Norte de Minas	7	126	142	179	74	528	15,18%
Noroeste de Minas	15	173	130	139	56	513	14,75%
Central Mineira	13	84	45	71	17	230	6,61%
Zona da Mata	3	67	89	56	14	229	6,58%
Sul/Sudoeste de Minas	7	80	67	41	16	211	6,06%
Oeste de Minas	8	70	40	41	29	188	5,40%
Jequitinhonha	1	34	47	46	29	157	4,51%
Metropolitana de Belo Horizonte	2	44	37	35	8	126	3,62%
Vale do Rio Doce	4	34	20	26	36	120	3,45%
Vale do Mucuri	1	22	20	20	12	75	2,16%
Campo das Vertentes	0	20	18	7	6	51	1,47%
Total anual	119	1.129	885	914	432	3.479	100%

Fonte: BANCO DO BRASIL (2015). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

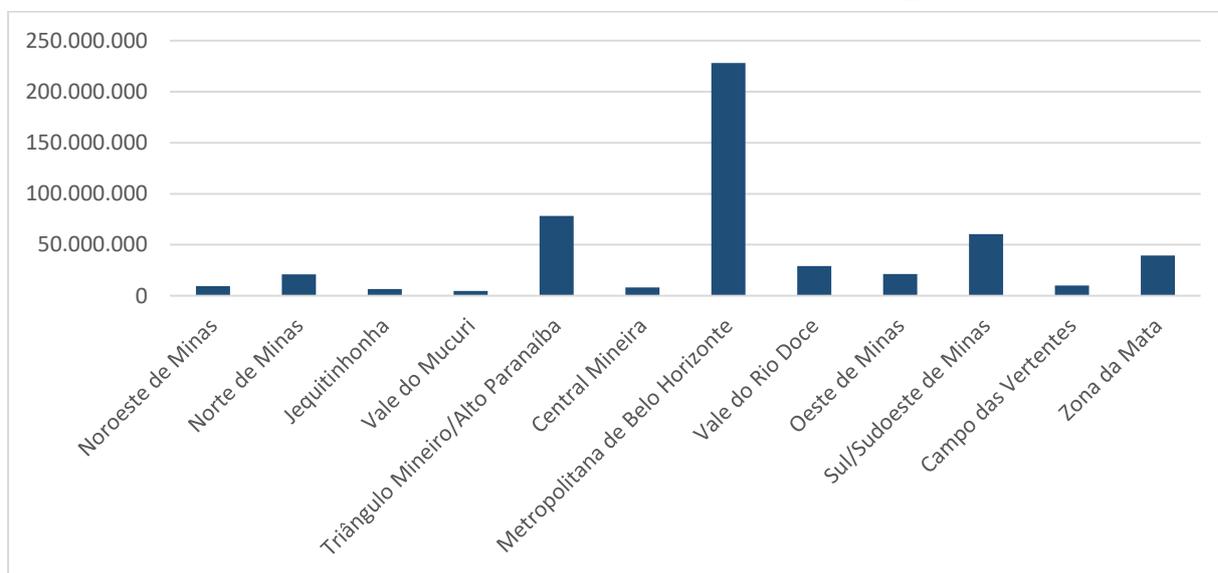
Figura 19: Nível de degradação das pastagens nas mesorregiões mineiras



Fonte: INAES (2015). Elaboração: ROSA, T. F. 2017

Isso ocorre devido ao fato da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba ser uma das áreas mais ricas e importantes do estado na atividade agropecuária e com grande viabilidade econômica⁶¹ para a injeção do crédito do Programa ABC. De acordo com os dados do IBGE, em 2014 o PIB da mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba foi o segundo maior de Minas Gerais sendo responsável por 15,14% do PIB total do estado. Uma atividade pecuária de destaque na região é a criação de bovinos e dentre os principais gêneros agrícolas comercializados estão a soja, a cana-de-açúcar e o café.

Figura 20: Representação do PIB a preços correntes (mil reais) das mesorregiões mineiras no valor total do estado no ano de 2014.



Fonte: IBGE (2014b). Elaboração: ROSA, T. F. 2017.

Como bem pontuam Bastos e Gomes (2010), com solo predominantemente de cerrado, a mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba possui condições favoráveis ao plantio e ao uso de maquinário agrícola. Com uma forte concentração dos estabelecimentos não-familiares do estado (ver tabela 9) e com uma média do índice de gini de 0,636 - nível de concentração da terra de média a forte (DATALUTA, 2014), o triângulo mineiro tem a atividade agropecuária realizada principalmente por médios e grandes produtores rurais que são os perfis de produtores que adotam ao Plano ABC. Dentre as mesorregiões do estado, o Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba se destaca por sua boa infraestrutura de armazenamento, por seus investimentos em

⁶¹ Forte presença de clientes para a concessão do Programa ABC.

pesquisa agrícola, grande dinamismo e desenvolvimento em termos produção tecnológica para a agropecuária.

Tabela 9: Número de estabelecimentos agropecuários não-familiares por mesorregiões de Minas Gerais

Mesorregião	Total
Sul/Sudoeste de Minas	18.294
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	16.321
Zona da Mata	15.525
Norte de Minas	13.457
Vale do Rio Doce	11.545
Metropolitana de Belo Horizonte	9.418
Jequitinhonha	7.347
Oeste de Minas	6.574
Noroeste de Minas	5.120
Central Mineira	4.004
Vale do Mucuri	3.686
Campo das Vertentes	3.010

Fonte: IBGE (2006b).

Como a estratégia principal da implementação do Plano é o recurso financeiro e o Banco do Brasil⁶² vem investindo na divulgação do Programa ABC, sobretudo, nesta mesorregião por entender que, de fato, ela apresenta vantagens comparativas em relações a outras, as demais mesorregiões que apresentam níveis de degradação tão altos quanto ou ainda superiores aos do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, tem baixa adesão ao Plano por apresentarem elementos que aumentam o risco econômico da disponibilização do crédito. Dentre eles destacamos o fraco histórico de relação bancária dos produtores e características naturais que comprometem os resultados da atividade produtiva.

Deste modo, entendemos que a maior adesão ao Plano ABC em Minas Gerais ocorre por duas principais razões: a primeira é pelo fato de Minas ter sido escolhido pelo MAPA como estado estratégico devido a sua “estrutura” favorável a realização do Plano, fazendo com que fossem criadas no estado as condições necessárias ao início desta política; e a segunda é a atratividade da linha de crédito do Programa ABC para os produtores rurais mineiros. Em outras palavras, Minas Gerais e, mais

⁶² Representado aqui por assessor do mercado de agronegócio da agência central de Belo Horizonte e assessor de agronegócios de agência central do Banco do Brasil em Uberaba.

especificamente, o Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba apresentam capacidade de adesão dos agentes produtivos ao Plano ABC e a possibilidade de melhoria da produção, da produtividade e conseqüentemente da geração de lucro.

Neste sentido, todo o trabalho conjunto realizado pelo diferenciado Grupo Gestor de Minas Gerais favorece duas dinâmicas fundamentais: 1- que o recurso financeiro chegue com maior eficiência nos atores agroempresariais (especialmente em médios e grandes produtores); 2- que o crédito se adeque, eventualmente, as condições do público contratante. A frequência das reuniões do Grupo Gestor-MG, o constante repasse de informações sobre o crédito ao Grupo, a rotineira e sólida relação entre seus executores e representantes do setor produtivo e a presença de projetos financiados com recursos internacionais que atuam divulgando as técnicas preconizadas pelo Plano e facilitando a sua adesão, são os principais aspectos que contribuem para o alcance destas dinâmicas.

3 O Plano ABC como instrumento econômico na regulação ambiental: um caminho para uma agropecuária sustentável?

Segue abaixo um resumo das instituições dos atores chave entrevistados e mobilizados nos pontos abordados em seguida.

Tabela 10: Tabela Síntese 3

Instituição	Nível de atuação	Cargo
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	Nacional	Engenheiro agrícola e pesquisador.
Fundação Estadual de Meio Ambiente -FEAM	Estadual	Analista ambiental.

Elaboração: ROSA, T. F. 2017

3.1 O papel dos atores agroempresariais

Neste primeiro ponto do subcapítulo 3, objetivamos clarificar a relação entre a geografia da adesão ao Plano ABC mencionada anteriormente e o papel de diferentes atores influentes na co-construção implementação desta política. Como apresentado

nos tópicos anteriores, observamos nos processos de co-construção e implementação do Plano ABC a forte presença de atores de mercado atuando no desenho desta política influenciando os meios para o seu cumprimento. No entanto, é interessante destacar a diferença observada no posicionamento e papel do Estado nas fases de co-construção e de implementação deste instrumento da regulação ambiental.

Nesta primeira etapa, ganha maior destaque o papel assumido por alguns representantes do governo federal, no caso, pelo MAPA, pelo Ministério da Fazenda e pela Embrapa. Porém, embora sejam instituições públicas, o MAPA e a Embrapa tem os seus trabalhos direcionados à agricultura empresarial. Já o Ministério da Fazenda foi para estas instituições a “porta” de acesso necessária ao Conselho Monetário Nacional que é o órgão superior responsável pela definição das condições de obtenção ao recurso financeiro, colocado como estratégia principal desta política. Em contrapartida, as instituições públicas com foco na agricultura familiar e no meio ambiente não apresentaram significativas participações neste momento. Isso revela que, o Plano ABC já foi criado em um ambiente de exclusão e seleção onde nem todos os atores institucionais representantes da cadeia produtiva nacional tiveram voz efetiva.

Podemos dizer que o desenho inicial do Plano ABC já criou o cenário político necessário para que este plano setorial desse continuidade ao foco definido em sua co-construção durante a sua implementação. Como verificamos, este quadro observado na elaboração do Plano se mantém desde o começo de sua realização prática. Como observado no caso de Minas Gerais, é extremamente relevante e fundamental à realização desta política a atuação de atores agroempresariais chaves e são estes que ganham maior destaque nesta etapa. Fica clara a estreita relação entre eles onde há o alinhamento de suas reivindicações e, inclusive, a indicação entre si de nomes para ocupação de cargos importantes. Enquanto isso, os representantes do governo – MAPA e SEAPA-MG – atuam levando para as entidades públicas nacionais as demandas e sugestões da agricultura empresarial. Isto é, os atores estatais chaves neste momento trabalham em cima daquilo que é desenhado pelo setor agroempresarial.

Esta configuração é possibilitada pelo reescalonamento da governança e esvaziamento do Estado inerentes ao processo de neoliberalização da natureza (MCCARTHY e PRUDHAM, 2004), ao qual o Plano ABC se assemelha em determinados aspectos. Como pontua Gautreau et al (2016), apesar do reconhecimento do Brasil por sua legitimidade e por suas antigas instituições ambientais, o Estado enfraqueceu em determinadas questões o seu poder de regulação ao redistribuir algumas de suas funções às administrações estaduais que são claramente favoráveis aos atores da agricultura empresarial. Isto por que, a descentralização da escala de intervenção estatal tende, em muitos casos, a configurar uma baixa preocupação com metas sociais e, principalmente, ambientais (ELOY, COUDEL e TONI, 2013).

Deste modo, ao invés de um embate direto à esta política, as federações, associações, sindicatos e demais representações do setor produtivo empresarial vem mostrando-se favorável à realização do Plano ABC, realizando inclusive, diversos eventos para divulgá-lo e incentivar a sua adesão. Para convencer os produtores a adotar esta política, é verificado um discurso que destaca os benefícios econômicos possibilitados pela implementação das técnicas difundidas. É evidenciada a importância da intensificação da produção a partir do uso de técnicas que geram o aumento da produtividade, o que significa para o setor, o alcance da sustentabilidade. Este aspecto pode ser observado em vídeo divulgado pela CNA, onde a apresentação menciona o salto da produção do Brasil nos últimos anos com a menor utilização de terras, graças a utilização de novas técnicas que geraram o aumento da produtividade.

Afirma-se que isto permitiu ao setor agropecuário gerar uma “poupança ambiental”: “o que não precisamos desmatar por que investimos em tecnologia” (CNA, 2012). Este tipo de argumento revela a concepção presente no setor de que é interessante adotar as técnicas recomendadas por que, além do ganho em produtividade, ao incrementar a produção em uma mesma área e gerar assim, a “economia” de outras, é possível obter futuramente benefícios econômicos de outra forma, seja, por exemplo, a partir da obtenção de certificações ou na autorização para o exercício da atividade em áreas de mais difícil acesso. Isto é, a atratividade da incorporação destas técnicas está muito mais atrelada ao possível ganho financeiro que elas possibilitam do que nos benefícios ambientais gerados por elas.

Em outras palavras, é a sustentabilidade e o tema das mudanças climáticas que são incorporados pelos atores agroempresariais à atividade do agronegócio, de modo que este seja pouco ou quase nada alterado em termos ambientais, e não o agronegócio que é verdadeiramente transformado e incorporado a um novo cenário climático global. Esta característica se faz presente também no discurso dos atores estatais ligados ao Plano ABC. Suas falas evidenciam que a preservação e o aumento da eficiência na produção são possíveis via a utilização de novas técnicas e de instrumentos de mercado. Em vídeo divulgado pelo canal TV NBR chamado “Plano busca incentivar práticas sustentáveis no setor agropecuário”, um pesquisador da Embrapa afirma: “essas tecnologias são mais amigáveis do ponto de vista climático e ambiental, mas por outro lado a grande questão é que elas são mais produtivas. Então o produtor que deseja adotar este tipo de tecnologia tem que saber que é uma coisa importante para o meio ambiente, mas é principalmente importante para a sua propriedade” (TV NBR, 2014c).

Na mesma perspectiva, em vídeo do canal TV Senado, o coordenador do Plano ABC Nacional garante aos produtores que esta política possui “tecnologias que, primeiramente, irão aumentar a sua produtividade, melhorar sua qualidade de vida e aumentar sua renda [...] de quebra, ele [produtor] estará ajudando o Brasil a cumprir esse compromisso de redução das emissões, além de ainda estar conservando os recursos naturais de uma forma geral” (TV SENADO, 2014). Em síntese, busca-se atrair os produtores pela vantagem produtiva proporcionada pela adesão ao Plano, já que se parte da ideia de que “o produtor quando vê que a tecnologia da sustentabilidade melhora a sua renda, ele faz a adoção [do Plano ABC]” (vídeo TV NBR, 2014a).

No entanto, para que o produtor adote o Plano, não basta a afirmação ou comprovação de que as técnicas preconizadas aumentam a produtividade e oferecem ganhos econômicos. É necessária também a divulgação e, sobretudo, a facilitação do acesso à ferramenta econômica que possibilita e incentiva a adesão ao Plano: no caso, o crédito do Programa ABC. É neste sentido que fica clara a atuação dos atores agroempresariais influenciando os meios para a implementação do Plano. Assim, ao invés de um embate direto destes atores a este instrumento e sua proposta, as pressões exercidas a ela são agora objetivando que seus meios sejam abrandados

(GAUTREAU et al, 2016). Este aspecto evidencia duas principais características do Plano ABC: o seu caráter pouco severo com a priorização do viés ambiental; e a sua posição bastante receptiva e favorável aos interesses que permeiam a agricultura empresarial.

3.2 Os efeitos sobre as práticas produtivas

Ao analisarmos como o Plano ABC vem sendo implementado entre aqueles que o adotam, verificamos que as práticas produtivas foram muito pouco modificadas. Apesar dos comprovados potenciais de mitigação das técnicas preconizadas pelo Plano, é importante ressaltar que elas não surgiram no momento da criação desta política. Muitas delas já estavam disponíveis aos produtores há mais de 30 anos no Brasil, como é o caso, por exemplo, das técnicas de recuperação de pastagens degradadas, do plantio direto e da integração lavoura-pecuária-floresta. Isso significa que muitos produtores já vinham implementando estas técnicas antes de 2010 e dentre eles, alguns adotaram, mais tarde, o Plano ABC. Assim, conforme observamos em Minas Gerais, a metade dos produtores entrevistados com esta política afirmou que, antes mesmo de aderir-la, já realizava as técnicas preconizadas e que, por entender que as realizam da forma correta, não mudou o manejo da produção após a adesão ao Plano.

Segundo eles, a mudança que ocorreu na produção após a adesão ao Plano ABC foi no viés quantitativo, a partir do incremento⁶³ na compra de insumos e materiais necessários à realização da técnica adotada, o que antes, sem o recurso financeiro, era mais restrito: “Como agora tem o financiamento, fica mais fácil implementar a tecnologia. Antes, eu fazia também, mas era menor por falta de recurso e não era caracterizada como Plano ABC” (entrevista, 2017). Já a outra metade dos entrevistados que relatou alterar as práticas produtivas após aderir ao Plano, afirmou fazer isto por conta própria, conforme aprendeu “na prática”. Um deles afirmou, inclusive, fazer a mudança das práticas após estudar e se preparar para isto o que,

⁶³ Um dos entrevistados em Minas relatou ainda, que o Programa ABC custeia gastos de até 6 meses antes da liberação do financiamento. Isso é possível porque o banco entende que, levando-se em conta a influência do clima sobre a produção, em determinados casos para o começo da realização da técnica é necessária a aplicação de materiais na propriedade antes da obtenção do recurso. Desta forma, o produtor arca com as despesas do preparo da propriedade para o início da aplicação da técnica e, depois, o banco desconta do financiamento o valor gasto pelo produtor.

infelizmente, não garante o manejo correto da produção: “eu fui na literatura, estudei, vi vários trabalhos e fiz o que achei que seria melhor para mim” (entrevista, 2017).

Em relação à aplicação do crédito na produção, ficou claro entre todos os entrevistados que o recurso é utilizado de formas diversas, dentre as quais foram destacadas o seu uso para a compra de adubo, calcário, sementes, cercas, máquinas e animais. No entanto, destoando da apresentação oficial do BNDES sobre os itens financiáveis com o recurso, dois produtores entrevistados pontuaram que é comum utilizar o crédito para outros fins não relacionados diretamente às práticas produtivas. Eles afirmam ainda não haver problema nisso desde que sejam pagos em dia os financiamentos realizados: “nós usamos mas pagamos” (entrevista, 2017). De acordo com um destes dois produtores, o banco não está “preocupado” com esta questão e, como não existe fiscalização suficiente para verificar a utilização do crédito entre todos os clientes que pegam financiamento, é possível usar o recurso de uma forma mais “ampla”. Neste sentido, chamamos atenção à clara flexibilidade da forma como o produtor implementa a técnica aderida e a ausência de controle ou vistoria da mudança ou não do manejo ambiental da atividade.

Este quadro apresentado é possibilitado, novamente, pela característica do Plano como instrumento voluntário. Com menor capacidade de monitoramento (ELOY, COUDEL e TONI, 2013) e livres de sanções para caso de não cumprimento das metas estabelecidas (DAVID, 2004), os produtores que adotam instrumentos voluntários não tem grandes preocupações com a forma com a qual vão desenvolver as técnicas adotadas. Assim ocorre com o Plano ABC. De acordo com todos os produtores entrevistados em Minas Gerais, após a adesão a esta política, não houve em suas propriedades fiscalização ambiental para verificar o manejo da atividade. Segundo eles, a única fiscalização ocorrida foi por parte do banco para conferir se a utilização do recurso vem sendo utilizada conforme o previsto no projeto entregue para o contrato do financiamento. Mas monitoramento em termos de emissões de GEE, em conformidade com o que foi relatado anteriormente pelas instituições entrevistadas, não foram identificados pelos produtores interrogados: “não existe nada. Isso é conversa fiada para o produtor [...] Nunca ouvi falar em monitoramento” (entrevista, 2017).

Até o presente momento, os trabalhos existentes em termos de emissões de GEE operam apenas com estimativas e como apontado por entrevistados⁶⁴ da SEAPA-MG, MAPA-MG e Embrapa, esta é uma questão ainda estagnada devido a impasses políticos em Brasília. De fato, esta conjuntura compromete fortemente não só o alcance das metas finais estabelecidas pelo Plano ABC, mas também a análise da eficácia das técnicas preconizadas para este fim. Isto é, um exame do andamento da diminuição ou não das emissões conforme ocorre a adesão às técnicas preconizadas pelo Plano. Deste modo, o mesmo desconhecimento da redução das emissões de GEE verificado no meio institucional, foi verificado entre os atores que adotam o Plano e repercute, conseqüentemente, na sociedade que tampouco conhece este plano setorial.

Além desta característica, outro ponto importante sobre as práticas produtivas merece destaque. De acordo com o analista de meio ambiente da FEAM, nota-se em alguns casos que, produtores rurais aderem a técnicas do Plano que não são as mais indicadas ou necessárias à sua propriedade, mas são as mais viáveis para a obtenção do financiamento: “na maioria das vezes não é a técnica ideal para ele” (entrevista, 2017). Este aspecto torna-se ainda mais pertinente quando consideramos que a técnica de recuperação de pastagens degradadas é a que apresenta o menor custo de implementação, é a técnica mais implementada em Minas Gerais e também a que, segundo pesquisador da Embrapa Informática Agropecuária, não tem o maior potencial de mitigação climática entre as técnicas disponibilizadas. De acordo com o representante da instituição, a técnica de integração lavoura-pecuária-floresta, por exemplo, ganha neste quesito. Esta questão reforça o principal interesse do setor produtivo no Plano ABC e a grande incoerência desta política em relação à sua retórica ambiental.

Em contrapartida, são divulgados pela mídia diversos casos de “sucesso” da implementação das técnicas do Plano, em que se afirma que as práticas produtivas foram fortemente alteradas após a adesão à política, possibilitando um ganho expressivo na produtividade das propriedades. Este é o caso, por exemplo, da Fazenda Santa Brígida, localizada no estado de Goiás, onde é realizada a integração lavoura-pecuária. De acordo com pesquisador da Embrapa envolvido neste caso, com

⁶⁴ Rever apontamentos nas páginas 79 e 80.

a mudança no manejo da produção e o enriquecimento do solo, a produtividade do milho que antes do Plano ABC era de 35 mil sacas em 600 hectares, chegou a 52 toneladas de silagem de milho por hectare (GLOBO RURAL, 2011). No entanto, assim como observado nas entrevistas em Minas Gerais, em relação às emissões de GEE também não são mencionadas informações.

Diante disso, o aspecto de “não-efeito” do Plano ABC frente aos objetivos ambientais aos quais ele se propõe, não revelam uma contradição com o quadro atual da regulação ambiental brasileira, mas sim a continuidade das características já observadas em normas anteriores. O Plano ABC como um instrumento econômico de caráter voluntário mostra-se, portanto, ineficiente para atender aos seus objetivos ambientais uma vez que sua lógica é econômica em sua essência, assim como a sua operacionalização. Assim, podemos afirmar que o Plano ABC revela uma maior continuidade do que ruptura das características do processo de neoliberalização da natureza. Apesar do anunciado esforço pelos governos de centro-esquerda pós-década de 2000, em “corrigir” as falhas das políticas, mecanismos e demais normas ambientais anteriores, não verificamos com a co-construção e implementação do Plano ABC uma tentativa de alterar significativamente a estrutura antecedente. Isto é, observamos mais uma tentativa de suavizar a neoliberalização e seus efeitos, do que um esforço para rejeitá-la.

É verdade que, como aspectos positivos desta política, não podemos deixar de ressaltar o mérito do Plano ABC em conseguir trazer a definição de metas e práticas concretas para o alcance da redução das emissões de GEE na agropecuária, o que, até 2010, não havia sido observado. Neste quadro, o crédito rural assume, de fato, um papel importante para a realização das técnicas consideradas sustentáveis e, o Programa ABC traz, inclusive, um aspecto inovador. Por ser calcado no financiamento de sistemas de produção e não em itens isolados, como faz o crédito tradicional, esta linha de financiamento é interessante por não favorecer sistemas de monocultura, por exemplo, o que já é um aspecto positivo.

Por outro lado, notamos em maior quantidade e importância, aspectos constrangedores desta política que se relacionam ao processo de neoliberalização. Dentre eles citamos o reescalonamento da governança (HIMLEY 2008), a auto-regulação por parte do setor produtivo sobre as técnicas produtivas desenvolvidas e

a crescente mediação entre o capital e os produtores na realização desta política. Como pontuam Mccarthy e Prudham (2004), os sinais de mercado são insuficientes para governar a natureza dado que esta, em suas variadas formas, não é mercadoria e, portanto, não é produzida para a venda e lucratividade. Assim, a atuação de atores de mercado na co-construção e implementação do Plano ABC e o estabelecimento do crédito como estratégia principal de sua realização, chamam atenção para a dimensão secundária da regulamentação ambiental desta política uma vez que é o próprio mercado que orienta as práticas produtivas (FOUILLEUX, 2013). Em outras palavras, temos um instrumento que repousa sobre uma forma de privatização da regulação que, a partir de suas dinâmicas, cria novas arenas para o investimento e acumulação de capital.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em 2010, o Brasil criou um novo instrumento voluntário em seu quadro de regulação ambiental com vistas à redução das emissões de GEE na agropecuária: o Plano ABC. Tal plano setorial foi criado tendo por base o compromisso assumido pelo país na COP15 e vem sendo anunciada pela mídia como um plano setorial ambiental sustentável para a agropecuária e como o maior programa de controle de clima do mundo. Apesar disso, assim como a maioria dos mecanismos de adesão voluntária (DAVID, 2004), o Plano ABC apresenta desvios já no processo de sua co-construção que interferem diretamente na geografia de sua adesão e no alcance do objetivo central a qual ele se propõe.

Inserido no atual contexto de regulação ambiental brasileira, o Plano ABC pode ser definido como mais um instrumento econômico que busca atuar sobre os danos ambientais gerados pela atividade agropecuária. Assim como já observado em outros mecanismos que tem por metas oficiais o tema ambiental, como no caso da reforma do novo código florestal, o Plano ABC revela em sua realização a forte participação de atores privados que atuam no seu desenho e na definição dos meios para cumpri-lo. Conforme possibilitado pelo tratamento dos dados recolhidos em pesquisa de campo, observamos a tomada de frente da governança do Plano ABC por representantes do governo federal com foco na agricultura empresarial e por atores agroempresariais, o que proporcionou o seu direcionamento ao viés econômico e à questão orçamentária deixando seu objetivo ambiental em segundo plano. Neste quadro, diferentemente do setor agroempresarial, a agricultura familiar não possui participação significativa no Plano ABC nem a nível institucional e, conseqüentemente, nem entre os produtores rurais que o adotam.

Diante do desenho definido para o Plano ABC em sua co-construção, o Programa ABC, apresentado no documento oficial desta política como um incentivo à sua adesão, ganha um papel central em sua realização. Esta característica não só direciona a implementação do Plano conforme o viés econômico, concentrando espacial e socialmente a sua adesão, como também faz com que os trabalhos realizados pelo Grupo de Trabalho do Plano ABC Nacional, pelo Grupo Gestor

Estadual de Minas Gerais e pelos próprios produtores rurais com a implementação das técnicas ocorram com um baixo foco no viés ambiental.

Como vimos, a inicial necessidade em definir áreas prioritárias para o começo da realização do Plano e seu posterior fortalecimento, direcionou esta política a questão creditícia na medida em que não se priorizou o viés ambiental correspondente ao seu objetivo central. Isso porque, já na definição dos critérios para a escolha destas áreas, foram considerados estados prioritários aqueles que já possuem uma estrutura econômica favorável a realização desta política. Desta forma, além da seleção espacial de determinadas áreas, se exclui um determinado perfil de produtores que, por diferentes razões, são inviabilizados de adotar a política. Além disso, fica claro que o tema da redução das emissões de GEE não é tratado da forma como anuncia o discurso oficial do Plano ABC. Além da ausência de monitoramento das emissões, não notamos a fiscalização da execução das técnicas recomendadas e nem medidas punitivas aos que não aplicam o recurso financeiro para o melhoramento das técnicas de produção.

A criação do Plano ABC como instrumento de mercado para tratar a temática ambiental, o estabelecimento do viés econômico como estratégia principal da sua implementação e a baixa eficácia ambiental da adesão prática às suas técnicas são ratificadas pela geografia da adesão à esta política. Primeiro, na medida em que nem todos os produtores tem acesso aos meios para adotar ao Plano ABC, a concentração da sua adoção ocorre em áreas onde estão localizados aqueles que o podem adotar⁶⁵. Assim, notamos que a concentração da adesão ao Plano ABC não é registrada em áreas com maior estágio de degradação das pastagens (nem a nível nacional e nem a nível estadual), mas sim onde existe maior viabilidade econômica em se aplicar o crédito. Este aspecto nos levar a confirmar a hipótese levantada pela pesquisa de que o Plano ABC, sendo este um mecanismo voluntário, seria adotado predominantemente em médias e grandes propriedades, revelando assim o seu caráter excludente e seletivo a nível social e espacial.

E segundo, sobre o viés ambiental, apesar dos entrevistados da Embrapa do MAPA-MG alegarem que o tema da mitigação climática vem sendo priorizado na

⁶⁵ Analisada com base na contratação do Programa ABC repassada pelo Banco do Brasil.

realização do Plano ABC, não foram verificados aspectos que atestassem esta afirmação. Além da falta de monitoramento e de metas quantificadas de redução de GEE para aqueles que adotam o Plano ABC, observamos na adesão espacial ao Plano a não priorização de áreas com índices maiores de pastagens degradadas e, portanto, com maiores emissões de GEE. Este fraco alcance do objetivo ambiental do Plano é observado também no tema da adaptação climática onde, embora instituições ligadas à temática do clima tenham participado da etapa de co-construção do Plano ABC e solicitado atenção a este tema, não foram desenvolvidas até hoje ações para esta área. Sem o início oficial dos trabalhos de monitoramento de GEE e das revisões previstas para o Plano, as atividades e discussões voltadas para a redução de GEE no setor agropecuário caminham a passos lentos, comprometendo, por conseguinte, a realização das técnicas pelos produtores rurais. De certo, sem monitoramento, não há avaliação, não há aprendizado, não há revisão e certamente há a repetição de erros.

Assim, este segundo aspecto vem a ratificar também a hipótese desenhada pela pesquisa de que o Plano ABC teria a sua adesão realizada em função, sobretudo, de parâmetros econômicos, ocupando o viés ambiental um caráter secundário. Diante disso, diversas críticas vêm se direcionando ao Plano ABC: “o objetivo do Plano é a tomada de crédito para viabilização do aumento de produtividade agrícola e marginalmente, muitas vezes como perfume, se tem um objetivo claro de sustentabilidade” (entrevista ao representante da FEAM, 2017). De fato, o desenho dado ao Plano ABC e os aspectos localizados de sua implementação revelam ainda características neoliberais no tratamento da natureza a partir das novas capacidades de pilotagem do Estado e do papel assumido por atores agroempresariais na governança desenvolvida.

Diante disso, o Plano ABC, embora apresentado como o maior programa mundial na área de controle de política de clima (TV NBR, 2014b) e como um instrumento inovador na regulação agroambiental brasileira, evidencia em sua prática a permanência da forte influência do setor agroempresarial no desenho de normas e instrumentos ambientais para a atividade e seu fraco alcance no viés ambiental. Neste processo, o Plano ABC vem sendo adotado muito mais pelos possíveis ganhos econômicos que ele possibilita do que pelos benefícios ambientais que esta política

pode oferecer. De outra forma, os atores privados vêm beneficiando-se das vantagens oferecidas pela política analisada (sobretudo do acesso ao crédito) de modo que não são alteradas de formas significativas suas técnicas produtivas. Isto é, sem que a adesão ao Plano possa vir a lhes causar constrangimentos ou prejuízos em termos econômicos.

Posto isto, podemos dizer que a geografia da adesão ao Plano ABC e sua adesão prática não apontam para uma modificação eficaz das práticas produtivas e nem revelam um esforço real para a redução das emissões de GEE, como é proposto em seu documento oficial. Ao contrário, o Plano ABC demonstra que sua efetividade depende muito mais do “apetite” de seu mercado consumidor, isto é, ele é pensado mais em seu público-alvo, do que propriamente no resultado ambiental que se pretende teoricamente com este instrumento. Assim como algumas políticas ambientais anteriores com alcance sobre a atividade agropecuária, como é o caso do novo código florestal, o Plano ABC indica manter as bases do modelo dominante de produção vigente com apenas modificações marginais em certos aspectos tecnológicos ligados à atividade produtiva. Dessa forma, além do baixo potencial deste instrumento no controle sobre os danos ambientais, a forma como o Plano vem sendo implementado compromete o alcance dos objetivos traçados pelo Brasil no contexto geopolítico climático e não contribui para a revisão de um modelo civilizatório para que, de fato, possam ocorrer mudanças reais na esfera política e na arena produtiva.

Por fim, em termos de perspectivas da pesquisa realizada, podemos afirmar que analisar os processos de co-construção e a adesão espacial desta política, foi uma tarefa complexa que demandou resgatar o tratamento da questão ambiental nas governanças realizadas na regulação ambiental na América Latina e no Brasil, apresentando as estratégias e articulações desenvolvidas por atores agroempresariais nestes quadros. A partir disso, foi possível compreender como o tema da redução de GEE é claramente integrada aos circuitos globais de capital (HIGGINS, DIBDEN e COCKLIN, 2015) e como o Plano ABC constitui um caso emblemático neste contexto. Esperamos, desta forma, contribuir para o avançar das discussões críticas nesta temática e colaborar na problematização do papel da

geografia como ciência relevante no estudo de construção e implementação de políticas públicas ambientais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, S. **A COP15: apontamentos de campo.** Estudos Avançados vol.24 no.68. São Paulo, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100011>. Acesso em 30/04/2017.

ACSELRAD, H. **Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

AYDINALP C., CRESSER M. S. **The effects of global climate change on agriculture.** Am Eurasian J Agric Environ Sci 3:672–676, 2008. Disponível em: [https://www.idosi.org/aejaes/jaes3\(5\)/1.pdf](https://www.idosi.org/aejaes/jaes3(5)/1.pdf). Acesso em 30/04/2017.

ASSOCIAÇÃO DOS SUINOCULTORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS (ASEMG). **Apresentação.** 2017. Disponível em: <http://www.asemg.com.br/pagina-inicial/asemg/> Acesso em junho de 2017.

BAILEY I. e COMPSTON H. **Geography and the Politics of Climate Policy.** Geography Compass 4/8 (2010): 1097–1114.

BANCO DO BRASIL. **Programa Agricultura de Baixo Carbono.** 2017. Disponível em: <http://www.bb.com.br/portalbb/page100,19424,19427,20,0,1,1.bb?codigoNoticia=33921> Acesso em maio de 2017.

BANCO DO BRASIL. **Programa ABC.** Contratações nas Agências da Jurisdição da Superintendência Estadual de MG. 2015.

BORN, R. H. **Mudanças climáticas e o Brasil.** Contribuições e diretrizes para incorporar questões de mudanças de clima em políticas públicas. Brasília & São Lourenço da Serra, Agosto de 2007.

BRANNSTROM, C. **A Q-method analysis of environmental governance discourses in Brazil's northeastern soy frontier.** Professional Geographer 64 (3): 531– 49, 2011.

BRANNSTROM, C. **Environmental Governance in Latin America's Modern Agricultural Systems.** Department of Geography, Texas A&M University. Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association. Rio de Janeiro, Brazil: June 11 - 14, 2009a.

BRANNSTROM, C. **South America's Neoliberal Agricultural frontiers: places of environmental sacrifice or conservation opportunity?** Ambio Vol. 38, No. 3, May 2009b.

BRANNSTROM, C., L. RAUSCH, C. BROWN, MARSON, R., MICCOLIS, A. **Compliance and market exclusion in Brazilian agriculture: Analysis and implications for “soft” governance.** Land Use Policy v.29, p.357-66, 2012.

BRASIL. **Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998.** Promulga o texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União 02.07.1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm. Acesso em: 30/04/2017.

BRASIL. **Decreto nº 6.263 de 21 de novembro de 2007.** Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima – CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm Acesso em junho de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 7.390 de 9 de dezembro de 2010.** Regulamenta os arts. 6, 11 e 12 da Lei n 12.187 de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7390.htm Acesso em junho de 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Casa Civil – Presidência da República, 2012b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm Acesso em julho de 2017.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Fórum Latino-Americano do Agronegócio Sustentável.** Políticas de fomento às boas práticas ambientais de produção na América. 2016a. Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono em Minas Gerais.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **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, 2012a. BRASIL. 173 p. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/desenvolvimento-sustentavel/plano-abc>> Acesso em janeiro de 2016.

BRASIL. Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa**. Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento – SEPED. Coordenação Geral do Clima – CGCL. Brasília: DF, 2016b. Disponível em: < <http://www.mcti.gov.br/>> Acesso em: 08/05/2017.

BRASIL. Governo do Estado de Minas Gerais. **Resolução SEAPA N.º 1.233, de 09 de janeiro de 2013**. 2013. Dispõe sobre o Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas na Agricultura para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono de Minas Gerais (Plano ABC-MG) e dá outras providências.

BRASIL. Governo do Estado de Tocantins. **Ruraltins e Embrapa planejam Dia de Campo do Plano ABC**. Por Alaides Cardoso, 2016c. Disponível em: <http://ruraltins.to.gov.br/noticia/2016/2/4/ruraltins-e-embrapa-planejam-dia-campo-do-plano-abc/> Acesso em junho de 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **O que é REDD+?** In REDD+ Brasil, 2016d. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/component/k2/item/82-o-que-e-redd> Acesso em 30/04/2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**: volume 2: estratégias setoriais e temáticas: portaria MMA nº 150 de 10 de maio de 2016 / Ministério do Meio Ambiente. --. Brasília: MMA, 2016e. 2 v. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/clima/adaptacao/plano-nacional-de-adaptacao> Acesso em 24/04/2017.

BRASIL. **Pretendida contribuição nacionalmente determinada para consecução do objetivo da Convenção-quadro das nações unidas sobre mudança do clima**. Brasília, DF: Itamaraty. 2015. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf> Acesso em 30/04/2017.

BRIDGE, G., PERREAULT, T. Environmental governance. In: Castree, N., Demeritt, D., Liverman, D., Rhoads, B. (orgs.), **A Companion to Environmental Geography**. Malden: Wiley-Blackwell, 2009, pp. 475-497.

BASTOS, S. Q. A.; GOMES, J. E. **Dinâmica da agricultura no Estado de Minas Gerais**: análise diferencial-estrutural para o período 1994 a 2008. In: Seminário sobre a economia mineira, 14., 2010, Diamantina. Anais... Belo Horizonte: Cedeplar-FaceUFMG, 2010. p. 1-22. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/ruris/article/viewFile/1463/980> Acesso em junho de 2017.

BOLTER, J. A. G.; SCHNEIDER, S.; HAAS, J. M. **O Programa Nacional de Habitação Rural como estratégia de inclusão e desenvolvimento rural**. In: Catia Grisa; Sergio Schneider. (Org.). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. 1 ed. Porto Alegre, 2015, v. 1, p. 465-484.

CAMARA, J. B. D. **Governabilidade e governança ambiental** – revisando conceitos. IX Encontro Nacional da EcoEco. 2011 Brasília - DF – Brasil. Disponível em: http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/encontros/ix_en/GT6-113-145-20110620233745.pdf. Acesso em 03/03/2017.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento Sustentável: Dimensões e desafios**. Campinas, SP: Papyrus, 2003. - (Coleção Papyrus Educação).

CAMPBELL B. M, THORNTON P., ZOUGMORE R., ASTEN P. V. e LIPPER L. **Sustainable intensification**: What is its role in climate smart agriculture? *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2014, 8:39–43.

CAMPOS, J. F. S. **Leituras dos territórios paradigmáticos da Geografia Agrária: análise dos grupos de pesquisa do estado de São Paulo**. 2012. Tese de Doutorado (Geografia). Programa de Pós-graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, campus de Presidente Prudente. Brasil.

CANAL RURAL. **Burocracia e juros afastam produtores do Plano ABC**. 2017b. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/videos/rural-noticias/burocracia-juros-afastam-produtores-plano-abc-78811> Acesso em junho de 2017.

CANAL RURAL. **Cuidados com manejo e defensivos aumentam produtividade de arroz**. Camaquã (RS), 2017a. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/cuidados-com-manejo-defensivos-aumentam-produtividade-arroz-66001> Acesso em junho de 2017.

CASTRO F., HOGENBOOM B. et BAUD M. **Gobernanza ambiental en América Latina en la encrucijada**. Moviéndose entre múltiples imágenes, interacciones e instituciones In *Gobernanza ambiental en América Latina* / de Castro, Fabio... [et.al.]. - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, 2015.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **CNA defende pagamento por serviços ambientais em Audiência na Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal**. 2015, Brasília. Disponível em: <http://www.cnabrasil.org.br/noticias/cna-defende-pagamento-por-servicos-ambientais-em-audiencia-na-comissao-de-meio-ambiente-do> Acesso em junho de 2017.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **Entenda a atuação da CNA. Missão e objetivos.** 2017. Disponível em: <http://www.cnabrazil.org.br/sobre-cna/entenda-atuacao-cna> Acesso em julho de 2017.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **Plano ABC libera R\$ 2,5bi em crédito.** (sem data). Disponível em: <http://www.cnabrazil.org.br/noticias/plano-abc-libera-r-25-bi-em-credito> Acesso em junho de 2017.

CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL (CNA). **Seminário de Capacitação do Guia de Financiamento da Agricultura de Baixo Carbono.** Superintendência Federal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

DAVID, M. **Les approches volontaires comme instrument de régulation environnementale.** In: Revue française d'économie, volume 19, nº1, 2004. pp. 227-273.

DATA LUTA MINAS GERAIS. **Banco de dados DATALUTA Minas Gerais.** Estrutura Fundiária. LAGEA/IG/UFU. 2014. Disponível em: <http://www.lagea.ig.ufu.br/bancodedadosdatalutaminas.html> Acesso em novembro de 2017.

DELGADO G. C. **Do “capital financeiro na agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012) /** – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

DUMOULIN, K. D. **Les politiques de conservation de la nature en Amérique latine: au coeur de l'internationalisation et de la convergence des ordres politiques.** Revista de la CEPAL, Numéro Spécial, 71-85, 2005.

ELOY L., COUDEL E. e TONI F. **Implementando Pagamentos por Serviços Ambientais no Brasil: caminhos para uma reflexão críticas.** Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 4, n. 1, p. 21-42, jul/dez 2013.

EMBRAPA. Revista XII Ciência para a vida Embrapa. **Código da vida.** Revolução nas lavouras e nos laboratórios; Sistema cultivance. A ciência fazendo história; Algodão tolerante à seca. 2015. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1032293/xxi-ciencia-para-a-vida-embrapa-codigo-da-vida> Acesso em junho de 2017.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FAEMG). **O que é FAEMG.** 2017. Disponível em: <http://www.faemg.org.br/Conteudo.aspx?Code=256&Portal=2&ParentCode=15&ParentPath=None&ContentVersion=R> Acesso em junho de 2017.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS (FAEMG). **Sustentabilidade agrícola**. 2014. Disponível em: <http://www.sistemafaemg.org.br/Noticia.aspx?Code=5802&ParentCode=139&ParentPath=None&ContentVersion=R> Acesso em junho de 2017.

FERNANDES, B.M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In: **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma** / Emir Sader (org.). - São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (FBDS). Assad, E. D., Martins, S. C., e Pinto, H. P. (2012). **Sustentabilidade no agronegócio brasileiro**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.fbds.org.br/fbds/IMG/pdf/doc-553.pdf> Acesso em junho de 2017.

FOUILLEUX, E. **Normes transnationales de développement durable**. Formes et contours d'une privatisation de la délibération. *Gouvernement et action publique*, Paris, v.1, n.1, 93-119, 2013.

FREDERICO, S. **O novo tempo do cerrado**: Expansão dos fronts agrícolas e controle do sistema de armazenamento de grãos. São Paulo: Annabume; Fapesp, 2010.

FREITAS, C., MARSTON, A.J., & BAKKER, K. (2015). **Not-quite-neoliberal natures in Latin America**: An introduction. *Geoforum*, 64, 239–245.

FRENTE PARLAMENTAR DA AGROPECUÁRIA (FPA). **Código Florestal** – Novas perspectivas. 2015. Disponível em: <http://www.fpagropecuaria.org.br/artigos/codigo-florestal-novas-perspectivas#.WWjKvYgrLIW> Acesso em julho de 2017.

GAMEREN V. V., WEIKMANS R., ZACCAI E.. **L'adaptation au changement climatique**. Paris, La Découverte, Repères, 2014, 128 pages. Disponível em: <http://www.cairn.info/l-adaptation-au-changement-climatique--9782707174697.htm> Acesso em 17/04/2017.

GARNETT T, APPLEBY MC, BALMFORD A, BATEMAN IJ, BENTON TG, BLOOMER P, BURLINGAME B, DAWKINS M, DOLAN L, FRASER D et al.: **Sustainable intensification in agriculture**: premises and policies. *Science* 2013, 341:33-34

GAUTREAU P., CAMPBELL B., GISCLARD M., LORENZO K. e MARQUIS-DUPONT G. **Regular as fronteiras agrícolas sul-americanas?** Experiências e negociações ambientais no Chaco argentino, no Uruguai e no Rio Grande do Sul – Brasil. In: *Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização*. Abordagens a partir da América do Sul / organizado por Eve Anne Buhler, Martine Guibert [e] Valter Lúcio de Oliveira. - Porto Alegre: editora da UFRGS, 2016.

GLOBO RURAL. **Como a tecnologia em lavouras de soja pode ser benéfica ao meio ambiente?** 2015. Disponível em:

<http://revistagloborural.globo.com/guiadeboaspraticas/noticia/2015/04/76-como-tecnologia-em-lavouras-de-soja-pode-ser-benefica-ao-meio-ambiente.html> Acesso em junho de 2017.

GLOBO RURAL. **Fazenda aplica integração lavoura-pecuária e vira atração.** 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2011/08/fazenda-aplica-integracao-lavoura-pecuaria-com-sucesso-e-vira-atracao.html> Acesso em julho de 2017.

GLOBO RURAL. **Sistema de cultivo gera tomate mais saudável e ajuda o meio ambiente.** O tomate está sempre na lista dos produtos com mais agrotóxicos. 2017. Disponível em: <http://revistagloborural.globo.com/Noticias/Videos/noticia/2017/03/sistema-de-cultivo-gera-tomate-mais-saudavel-e-ajuda-o-meio-ambiente.html> Acesso em junho de 2017.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Tecnologia e Agricultura Familiar.** Porto Alegre: Ed. da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1999.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo:** história e implicações. São Paulo: Edições Loyola, 2008

HIGGINS V., DIBDEN J e COCKLIN C. **Private agri-food governance and greenhouse gas abatement:** Constructing a corporate carbon economy. *Geoforum* 66 (2015) 75–4. Elsevier Ltd. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718515002651>>. Acesso em maio de 2017.

HIGGINS V., POTTER C., DIBDEN J. e COCKLIN C. **Neoliberalising rural environments.** Editorial / *Journal of Rural Studies*, 2014.

HIMLEY M. **Geographies of Environmental Governance:** The Nexus of Nature and Neoliberalism. *Geography Compass* 2/2 (2008): 433–451, 10.1111/j.1749-8198.

HODGE, I.D., ADAMS, W.M., 2012. **Neoliberalisation, rural land trusts and institutional blending.** *Geoforum* 43 (3), 472-482.

HOMMEL, T. **Initiatives des entreprises à visée environnementale, sanitaire ou sociale.** Typologie, déterminants et efficacité. Iddri – Idées pour le débat N° 16/2006.

IBGE. **Censo Agropecuário 2006a.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=mg&tema=censoagro>> Acesso em março de 2017.

IBGE. **Contas Regionais do Brasil 2012.** Contas Nacionais número 42. 2014a. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv89103.pdf> Acesso em novembro de 2017.

IBGE. **Levantamento Sistemático da Produção Agrícola**. 2015. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/agricultura-e-pecuaria/9201-levantamento-sistematico-da-producao-agricola.html> Acesso em novembro de 2017.

IBGE. **Tabela 1863**. 2006b. SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1863#resultado> Acesso em novembro de 2017.

IBGE. **Tabela 5938**. 2014b. SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938#resultado> Acesso em novembro de 2017.

IBGE. **Tabela 1932**. 2006c. SIDRA. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1932#resultado> Acesso em novembro de 2017.

IMAFLOA. **Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa**. Emissões de GEE do setor agropecuário. 2016. Disponível em: <http://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2016/12/WIP-16-10-07-RelatoriosSEEG-Agropecuaria.pdf> Acesso em 08/05/2017.

IMAZON. **Boletim do desmatamento da Amazônia Legal (junho 2016) SAD. 2016**. Disponível em: http://amazon.org.br/PDFamazon/Portugues/transparencia_florestal/SAD%20junho%202016.pdf Acesso em julho de 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **O Brasil desconcentrando terras**. Índice de Gini. 2001. Disponível em: http://www.incra.gov.br/media/servicos/publicacao/livros_revistas_e_cartilhas/Indice%20de%20Gini%20-%20O%20Brasil%20Desconcentrando%20Terras.pdf Acesso em novembro de 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). **Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR**. Total por UF – Minas Gerais. 2016. Disponível em: http://www.incra.gov.br/sites/default/files/uploads/estrutura-fundiaria/estat-sticas-de-im-veis-rurais-/cadastro_imoveis_rurais_mg_geral_pub_e_priv.pdf Acesso em novembro de 2017.

INSTITUTO ANTONIO ERNESTO DE SALVO (INAES). **Estado da arte das pastagens em Minas Gerais**. Realização: Grupo Gestor do Plano Agricultura de Baixa Emissão de Carbono e Superintendência Federal de Agricultura de Minas Gerais. Belo Horizonte, setembro de 2015. Disponível em: <http://www.sistemafaemg.org.br/Conteudo.aspx?Code=9483&Portal=4&ParentCode=1402&ParentPath=None&ContentVersion=R> Acesso em junho de 2017.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). **Climate Change 2007**: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios / editores: Ronaldo Seroa da Motta [et al.]. Brasília: Ipea, 2011. Disponível:<<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3162/1/Mudan%c3%a7a%20do%20clima%20no%20Brasil....pdf>> Acesso em 28/04/2017.

LARCHER, W. **Ecofisiologia vegetal**. São Carlos: Rima Editora, 2000. 531 p.

LE TOURNEAU F. M. e VELUT S. **Meio ambiente e desenvolvimento**. In: Os desafios do desenvolvimento na América Latina. Dinâmicas Socio-econômicas e políticas públicas. Institut des Amériques. AFD, 2014.

LIMA, M. A. **Agropecuária brasileira e as mudanças climáticas globais**: caracterização do problema, oportunidades e desafios. Cadernos de Ciência e Tecnologia, 19:451-472, 2002. Disponível em:<<http://www.aquecimento.cnpm.embrapa.br/bibliografia/agropecuariamudancasclimaticas2003MALima.pdf>> Acesso em 15/04/2017.

LIMA, M. A.; ALVES, B. J. R. **Vulnerabilidade, impactos e adaptação à mudança do clima no setor agropecuário e solos agrícolas**. Parcerias Estratégicas, Brasília, DF, n.27, dez. 2008. Disponível em:<https://www.embrapa.br/agrobiologia/busca-de-publicacoes/-/publicacao/630371/vulnerabilidade-impactos-e-adaptacao-a-mudanca-do-clima-no-setor-agropecuario-e-solos-agricolas> Acesso em: 10/04/2017.

LIVERMAN, D. **Who Governs, at What Scale and at What Price?** Geography, Environmental Governance, and the Commodification of Nature. In: Annals of the Association of American Geographers, Vol. 94, No. 4 (Dec., 2004), pp.734-738. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/3694091>>. Acesso em 16/05/2017.

MCCARTHY, J., e PRUDHAM, S. **Neoliberal nature and the nature of neoliberalism**. Geoforum 35, pp. 275–283, 2004.

MILLER, S. W. 2007 **An Environmental History of Latin America** (Cambridge: Cambridge University Press).

MOURA, A. S.; BEZERRA, M. C. **Governança e sustentabilidade das políticas públicas no Brasil**. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (Org.). Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

OBSERVATÓRIO ABC. **Agricultura de Baixa Emissão de Carbono**: A evolução de um novo paradigma. 2013. Disponível em: <http://observatorioabc.com.br/2013/05/23agricultura-de-baixa-emissao-de-carbono-a-evolucao-de-um-novo-paradigma/> Acesso em junho de 2017.

OBSERVATÓRIO ABC. **Aumento do desmatamento na Amazônia Legal está ligado à agropecuária**. 2016. Disponível em: <http://observatorioabc.com.br/2016/12/aumento-do-desmatamento-na-amazonia-legal-esta-ligado-agropecuaria/> Acesso em julho de 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Desmatamento sobe 29%, o maior em 8 anos**. 2016. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/desmatamento-sobe-29-o-maior-em-8-anos/> Acesso em julho de 2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Documento de análise [recurso eletrônico]: **evolução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil (1970-2013)**: setor agropecuário / Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA). – São Paulo: Observatório do Clima, 2015.57 p. Disponível em: < [https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a_agropecuaria_2015.p](https://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/55ca3a26a856a_agropecuaria_2015.pdf) df> Acesso em 30/04/2017.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Emissões de GEE por Unidade da Federação em 2015**. Plataforma Online, 2017. Disponível em: < <http://seeg.eco.br/> > Acesso em maio de 2017.

OCDE. **Les approches volontaires dans les politiques de l'environnement**: analyse et évaluation. Paris, 1999.

PAINEL BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (PBMC). **Mitigação das mudanças climáticas**. Contribuição do Grupo de Trabalho 3 do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas ao Primeiro Relatório da Avaliação Nacional sobre Mudanças Climáticas [Bustamante, M. M. C., Rovere E.L.L, (eds.)]. COPPE. 2014. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 463 pp. Disponível em: http://www.pbmc.coppe.ufrj.br/documentos/RAN1_completo_vol3.pdf Acesso em: 20/11/2016.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A globalização da natureza e a natureza da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

REVISTA AGRO DBO. **Novo Código Florestal completa cinco anos.** 2017. Disponível em: <http://www.portaldbo.com.br/Agro-DBO/Noticias/Novo-Codigo-Florestal-completa-cinco-anos/20783> Acesso em julho de 2017.

ROMEIRO V. e PARENTE V. **Regulação das mudanças climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais.** In: Mudança do clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios / editores: Ronaldo Seroa da Motta ... [et al.]. Brasília: Ipea, 2011. 440 p.: gráfs., mapas, tabs.

SEARCHINGER, T., HANSON C., RANGANATHAN J., LIPINSKI B., WAITE R., WINTERBOTTOM R., DINSHAW A. E HEIMLICH R. 2013. **“The Great Balancing Act”** Working Paper, Installment 1 of Creating a Sustainable Food Future. Washington, DC: World Resources Institute. Available. Disponível em: <<http://www.worldresourcesreport.org>>. Acesso em 30/04/2017.

SENADO FEDERAL. Pesquisador defende modernização da agricultura para preservar meio ambiente. 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/codigoflorestal/news/pesquisador-defende-modernizacao-da-agricultura-para-preservar-meio-ambiente>. Acesso em julho de 2017.

SENAR. **Produtores da Paraíba conhecem o sistema integração-lavoura-pecuária para o semiárido.** 2016. Disponível em: <http://www.senar.org.br/abcsenar/tag/plano-abc/> Acesso em junho de 2017.

SISTEMA FAEMG. **Água e solo: manejo e conservação**/II Seminário Ambiental, 11 a 12 de junho de 2015, Belo Horizonte, Brasil: [informação técnica]. – Belo Horizonte: Sistema FAEMG, 2015. 78 p.:il.

SOCIEDADE NACIONAL DE AGRICULTURA (SNA). **Embrapa realiza 1º Curso Itinerante e Dia de Campo em Minas Gerais.** 2017. Disponível em: <<http://sna.agr.br/embrapa-realiza-1o-curso-itinerante-e-dia-de-campo-em-minas-gerais/>> Acesso em junho de 2017.

SUERTEGARAY, D. M. A. **Pesquisa de campo em Geografia.** GEOgraphia (UFF), Niterói/RJ, v. 4, n. 7, 2002.

TRICART J. **O campo na dialética da Geografia.** Revista do Departamento de Geografia, 19 (2006) 104-110. 104. Disponível em: http://www.geografia.ffe.usp.br/publicacoes/RDG/RDG_19/10-O_CAMPO.pdf Acesso em junho de 2017.

SULLIVAN, S. **Banking Nature?** The Spectacular Financialisation of Environmental Conservation. Antipode Vol. 45 No. 1, 2013. ISSN 0066-4812, pp 198–217.

TV NBR. **Plano ABC incentiva redução da emissão de gases do efeito estufa na agricultura**. 2014a. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rDnhE0iKqs8> Acesso em julho de 2017.

TV NBR. **Plano ABC visa a conservação de recursos naturais**. 2014b. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Blj6XSjZjUs> Acesso em julho de 2017.

TV NBR. **Plano busca incentivar práticas sustentáveis no setor agropecuário**. 2014c. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=avWbBHz8IHw> Acesso em julho de 2017.

UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) Essential Background, Publications, **Climate Change Information**, 2002 http://unfccc.int/resource/docs/publications/infokit_2002_en.pdf Acesso em 30/04/2017.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. 2015. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09.pdf>. Acessado junho de 2017.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), 2011. **Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication**. ISBN: 978-92-807-3143-9. Disponível em: www.unep.org/greeneconomy Acesso em: 12/02/2017.

PETRY, C. A. **Atuação da bancada ruralista nas votações de projetos relacionados ao novo código florestal brasileiro durante o governo Dilma**. Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em ciências sociais. Porto Alegre, 2013. UFRGS. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/67249/000872798.pdf?seque> Acesso em julho de 2017.

PORTAL BRASIL. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. 2011. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2011/11/a-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima>. Acesso em: junho de 2017.

WORLD RESOURCES INSTITUTE. **Tudo o que você precisa saber sobre emissões na agropecuária**. 2014. Disponível em: <http://www.wri.org/blog/2014/05/tudo-o-que-voc%C3%AA-precisa-saber-sobre-emiss%C3%B5es-na-agropecu%C3%A1ria> Acesso em: 12/07/2016.

WUNDER S. **Payments for environmental services: Some nuts and bolts**. CIFOR - Occasional Paper No. 42, 2005. Disponível em: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-42.pdf Acesso em julho de 2017.

ANEXO 01 – RESUMO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS NA PESQUISA DE CAMPO

- Entrevistas com atores envolvidos na construção do Plano ABC Nacional:

Ator/Instituição	Cargo Ocupado	Data
MAPA	Coordenador do Plano ABC Nacional	02/06/2017
Ministério da Fazenda	Coordenador Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas	15/05/2017
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Assessor do tema de meio ambiente e Coordenador-Geral de Agroecologia e Produção Sustentável	10/05/2017
WWF-Brasil (Observatório do clima)	Especialista em Políticas Públicas – Mudanças Climáticas.	08/06/2017
Embrapa	Pesquisador da Embrapa Informática Agropecuária (um dos idealizadores do Plano ABC)	08/06/2017
Contag	Assessor de Meio Ambiente	09/06/2017
ISPN	Assessor Técnico	09/06/2017
Exagro Consultoria	Diretor Executivo	18/05/2017
MMA	Analista Ambiental	12/06/2017
CI	Diretor de Políticas Ambientais	22/06/2017

- Com atores envolvidos na construção e implementação do Plano ABC Estadual-MG:

- Em Belo Horizonte:

Ator/Instituição	Cargo Ocupado/Atuação	Data
MAPA-MG	Coordenador do Plano ABC/MG	22/03/2017
EMBRAPA	Pesquisador do Núcleo de Desenvolvimento de Sistemas de Produção	07/04/2017
EPAMIG	Pesquisador na área de Fitossanidade	07/04/2017
SEAPA-MG	Assessor Especial Bovinocultura; Superintendente de Desenvolvimento Agropecuário-SDAG; Assessora Técnica da Superintendência de Desenvolvimento Agropecuário; Superintendente de Abastecimento e Economia Agrícola	21/03/2017
SENAR	Analista técnico da formação rural	27/03/2017

SEBRAE	Analista técnica na área de Agronegócio	12/04/2017
ASEMG	Vice-diretor	06/04/2017
FAEMG	Coordenadora da Assessoria de Meio Ambiente; Assessor de Meio Ambiente	24/03/2017
FETAEMG	Consultor de política ambiental	06/04/2017
BANCO DO BRASIL	Gerente da Superintendência de Negócios e Varejo e Assessor do Mercado de Agronegócio	23/03/2017
BDMG	Coordenador do Setor de Crédito Rural	03/04/2017
FEAM	Gerente de energia e mudanças climáticas	28/03/2017
EMATER	Coordenador técnico de bovinocultura	31/03/2017
Produtor Rural	Produtor Rural	03/04/2017

- Em Uberaba:

Ator/Instituição	Cargo Ocupado/Atuação	Data
Banco do Brasil	Assessor de Agronegócios	25/05/2017
Produtor Rural	Produtor Rural	25/04/2017
Produtor Rural	Produtor Rural	03/05/2017
Produtor Rural	Produtor Rural	11/05/2017
Produtor Rural	Produtor Rural	28/04/2017

- Em Uberlândia:

Ator/Instituição	Cargo Ocupado/Atuação	Data
Produtor Rural	Produtor Rural	17/05/2017

ANEXO 02 – GUIA DAS ENTREVISTAS

- Com produtores rurais com Plano ABC

Elementos Centrais	Questões realizadas
<u>Apresentação pessoal</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Nome completo e idade; - Formação educacional;
<u>Trajatória profissional e características do estabelecimento</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Trajetória e tempo na atividade; - Tempo no estabelecimento; - Localização da propriedade; - Total de hectares/ propriedade, aluguel ou parceria; - Produções desenvolvidas (vegetais e animais); - Quantidade de Trabalhadores: funcionários braçais, administrativos e gestores, técnicos, sócios;
<u>Implementação do plano ABC</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Como soube do Plano ABC e quem fez a divulgação; - Técnica implementada; - Quem tomou a decisão de adotar; - O que levou a adotar; - Tempo de adesão; - Operações/práticas desenvolvidas no âmbito da técnica; - Razões da escolha destas operações especificamente; Quanto (% aprox.) da propriedade desenvolve a técnica e se essa porcentagem influenciou na hora de escolher e aderir a técnica; - Mudanças adotadas nas práticas em função do programa e peso sobre a decisão de adesão ou de permanência; - Se ocorre intensificação produtiva na propriedade e se ela aumentou ou diminuiu após a adesão ao Plano; - Se a intensificação produtiva mudou o manejo das práticas e como; - Se a intensificação ajuda no objetivo do Plano; - Que tipo de monitoramento das atividades ocorre na fazenda (financeira/econômica; comercial; produtiva; ambiental); - Em que medida o plano entra ou não neste monitoramento; - Se há algum monitoramento específico para o plano e quem o faz; - Como foi para aderir ao Plano ABC e qual a documentação necessária para isso; - Se o financiamento oferecido é suficiente para implementar as iniciativas da técnica adotada; - Tempo de carência para a liberação do crédito; - Se o tempo para pagamento do financiamento é viável; - Se existe algum selo, certificado ambiental ou pagamento proporcionado pela implementação de alguma técnica e qual seria;

<p><u>Redes sociais envolvidas</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se alguma organização profissional participou da adesão ao Plano; - Se houve esclarecimento das dúvidas e demais questões sobre as condições de adesão e implementação das técnicas e quem o fez; - Se existem relações entre produtores que adotam o Plano; - Se participa ou não de alguma associação, sindicato, etc; - Se existe assistência técnica durante a implementação do Plano e quem a faz; <ul style="list-style-type: none"> - Se alguma organização ajuda neste processo; - Se foi/difícil realizar a implementação da técnica aderida e por quê?; <ul style="list-style-type: none"> - Se houve alguma consulta aos produtores durante a construção do Plano; - Se o sindicato dos produtores ou outra organização de produtores participou desta etapa e como foi esta participação; - Se o produtor se sentiu representado pelo sindicato e suas pautas;
<p><u>Questões éticas</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se o produtor sente, em sua atividade ou vida cotidiana, efeitos da mudança climática que estão sendo apontados na grande mídia e quais; <ul style="list-style-type: none"> - Se o produtor pensa que a agropecuária contribui de alguma maneira com este quadro; - Se o produtor se vê atingido por isso e como; - Como a atividade pode colaborar na adaptação e mitigação climática; - Se o produtor faz algo (selo/programa/política) para além do Plano ABC no intuito de contribuir na adaptação e mitigação climática; <ul style="list-style-type: none"> - Como o produtor enxerga o Plano o contexto de adaptação e mitigação do clima (eficaz ou não/ em que medida); - Qual o maior potencial/benefício oferecido pelo Plano ABC; - Se o produtor vê o Plano como um caminho que permite cumprir exigências ambientais (como preservação de vegetações nativas existentes em forma de APP ou Reserva Legal) ou não existe essa possibilidade; <ul style="list-style-type: none"> - Como o Plano pode melhorar hoje; - Se existe alguma insegurança em aderir o Plano ABC; - O que pensa sobre a participação de atores e instituições privadas na divulgação do Plano e no fornecimento de assistência técnica e por quê; - Se o produtor se sente representado (e em que medida) por estas participações privadas no processo de construção do Plano ABC e por quê; - Se o produtor acha que a participação de atores privados na implementação do Plano ABC influencia na implementação dele e por quê;

	- Recomendaria ou não o Plano ABC a outros produtores e por quê;
--	--

- Com instituições públicas e privadas que compõem o Grupo Gestor do Plano ABC de Minas Gerais

Elementos Centrais	Questões realizadas
<u>Identificação da instituição</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Nome completo; - Cidade e Município; - Ramo; - Práticas desenvolvidas;
<u>Apresentação pessoal do entrevistado</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Nome completo e idade - Formação educacional (técnico, faculdade e/ou cursos na área); - Trajetória e tempo na atividade - Tempo no estabelecimento - Função na Instituição;
<u>Redes sociais envolvidas</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Se a instituição participou da construção do Plano ABC, como e onde; - O papel do produtor nesse processo; - O objetivo da participação; - Quais as medidas ou adaptações foram defendidas pela instituição/pessoa; - Quantidade de encontros/reuniões foram realizados para pensar o Plano; - Quais setores da Instituição participaram destes encontros; - Quem estava presente nesta etapa; - Como é feito para revisar, estabelecer novas metas e corrigir eventuais entraves ao Plano; - Frequência das reuniões do Grupo de Trabalho; - Frequência da participação da instituição e quem a representa; - Qual o maior público contratante do Plano ABC; - Isto associa-se a quais fatores; - Se mudou muito o desenvolvimento da atividade antes e depois da adesão ao Plano e por quê;

	<ul style="list-style-type: none"> - Como entende a intensificação produtiva e se ela aumentou ou diminuiu após a adesão ao Plano; - Se a intensificação produtiva mudou o manejo das práticas e como; - Se a intensificação ajuda no objetivo do Plano e por quê; - Se existe algum monitoramento do desenvolvimento das atividades e dos resultados alcançados e por quem é feito;
<p style="text-align: center;"><u>Questões éticas</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Percepção sobre as mudanças climáticas; - Se sente em sua atividade ou vida cotidiana, alguns efeitos da mudança climática que estão sendo apontados na grande mídia; - Se acha que a agropecuária contribui de alguma maneira com este quadro; - Se se vê atingido por isso e como; - Qual a maior potencialidade do Plano ABC; - Qual é a maior vantagem ao produtor ao aderir o Plano; - Quais são hoje os maiores desafios do Plano ABC; - O que você considera necessário para uma maior adesão ao Plano; - O que seriam as regiões estratégicas mencionadas no documento oficial do Plano ABC; - O que torna uma região estratégica; - O estado de Minas Gerais seria uma dessas regiões e por quê; - Se o fato da adesão ao Plano ser voluntária, é um aspecto positivo ou negativo e por quê; - O que pensa sobre a participação de atores e instituições privadas na divulgação do Plano, na assistência e instrução fornecidas ao produtor; - Como acha que o Plano funcionaria sem a atuação destes agentes; - O que considera necessário para que uma política ambiental para a agropecuária seja sustentável; - A quais fatores atribui a queda no valor total contratado para a

	implementação do Plano nas últimas safras 2015/2016; - Quais são as expectativas para este ano no Plano ABC no estado;
--	---