



abc
observatório
Agricultura de Baixo Carbono

Agricultura de Baixa Emissão de Carbono: Quem cumpre as decisões?

Uma análise da governança do Plano ABC no âmbito do Observatório ABC

SUMÁRIO EXECUTIVO



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4
1. PRINCIPAIS CONCLUSÕES DESTE ESTUDO	6
2. UM PLANO INCLUSIVO DO COMPROMISSO INTERNACIONAL À POLÍTICA PÚBLICA	8
3. QUEM FAZ O QUÊ? QUEM COBRA QUEM?	12
4. O PROGRAMA ABC E SUA INSERÇÃO NO PLANO	22
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	30



EXPEDIENTE

PROJETO:

Observatório ABC

APOIO:

Aliança pelo Clima e Uso da Terra (CLUA)

ORGANIZAÇÃO RESPONSÁVEL:

Fundação Getulio Vargas
Centro de Agronegócio, Escola de Economia de São Paulo

COORDENADOR DO GV AGRO:

Roberto Rodrigues

COORDENAÇÃO DO PROJETO:

Angelo Costa Gurgel
Cecília Fagan Costa
Felippe Serigati

EQUIPE TÉCNICA DO PROJETO:

Fernanda Casagrande Rocha
Guarany Ipê do Sol Osório
Mario Monzoni
Susian Christian Martins

AUTOR DO ESTUDO:

Servio Tulio Prado Junior

COLABORADOR:

Eduardo Delgado Assad

EDIÇÃO DO TEXTO: Claudio Ângelo

PROJETO GRÁFICO: Vendo Editorial **DESIGNER:** Marcius Marques

IMAGENS: Shutterstock

IMPRESSÃO: Pigma



abc
observatório
Agricultura de Baixo Carbono

APRESENTAÇÃO

Não há mais dúvida da importância da agricultura brasileira no fornecimento de matérias-primas, alimentos e energia, seja no contexto nacional, seja no internacional, tanto no presente, quanto no futuro. É preciso garantir que esse papel siga sendo desempenhado, respeitando-se os limites ambientais e a integridade dos ecossistemas. O Plano ABC é uma das grandes iniciativas nessa direção, além de ser componente fundamental do compromisso do País frente à comunidade internacional e integrar a política brasileira de redução de emissões de gases do efeito estufa.

O processo de elaboração e, também, a condução desta importante política são os focos do presente estudo, em busca do seu aperfeiçoamento. Com isso, espera-se contribuir tanto com o entendimento, quanto com a aplicação dos bons exemplos e pontos fortes em outras políticas, bem como com a sugestão de aprimoramento dos aspectos mais limitantes e desafiadores.

Diante disso, o processo de governança e controle do Plano ABC é de fundamental importância para que as metas assumidas pelo País associadas à prática da agricultura de baixo carbono sejam alcan-

çadas. Deve-se reconhecer o pioneirismo e audácia do plano, seja na sua formulação, caracterizada pela ampla participação de diferentes atores da sociedade, seja no ideal de revolução das práticas agrícolas na direção de sistemas produtivos integrados e sustentáveis.

Mas, ao mesmo tempo, é preciso reconhecer os desafios e dificuldades para o processo de implementação dessa política. A coordenação de ações e monitoramento de resultados está associada à definição de regras, intercâmbio de informações e participação de muitos e diferentes agentes públicos e privados, incluindo o executor das práticas agrícolas – o agricultor –, o que leva a lacunas e espaços um tanto difusos quanto às responsabilidades ao longo da cadeia de decisões e de ações.

O presente estudo pretende contribuir na discussão desses problemas e suas possíveis soluções, visando aprimorar a condução do Plano e do Programa ABC. É preciso entender as causas e consequências dessas limitações e criar condições para resolvê-las de fato, garantindo assim que a agricultura brasileira cumpra o importante papel de gerar riqueza em todos os seus sentidos – econômico, social e ambiental –, conforme esperam os criadores do ABC.

Roberto Rodrigues

COORDENADOR DO GVAGRO



1



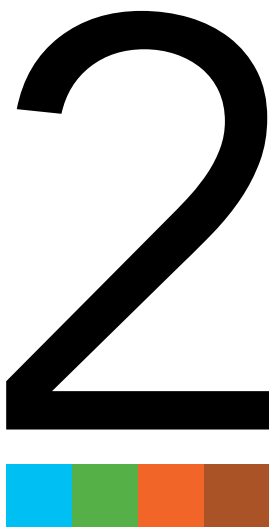
PRINCIPAIS CONCLUSÕES DESTE ESTUDO

- O Plano ABC (Plano Setorial de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas Visando à Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura) vai revolucionar a agricultura brasileira ao preconizar e fomentar sistemas de produção mais eficientes dos pontos de vista econômico e ambiental. Dois elementos fundamentais caracterizam a elaboração do Plano ABC: (i) a intensa e consistente utilização de informação científica relevante; e (ii) a inclusão abrangente e democrática de representantes dos atores nas discussões que levaram ao seu modelo final.
- Apesar de ter sido construído de forma bastante participativa, o Plano ABC tem dificuldade de chegar até a ponta. Uma das causas disso são algumas lacunas na sua governança que dificultam que as decisões tomadas em nível estratégico sejam traduzidas em ações mensuráveis de redução de emissões de gases-estufa.
- A estrutura de comando do Plano ABC, que começa no Comitê Interministerial sobre Mudança Climática e termina em sua operação nos estados, ainda não prevê de forma explícita e estruturada o controle de resultados, nem detalha quem será responsável por implementar mecanismos de monitoramento.



(FOTO: EMBRAPA/CNPGL)

- O Programa ABC, criado pelo Ministério da Agricultura, por meio do qual a verba para as ações do Plano ABC chega aos agricultores, não está claramente integrado ao modelo de governança do plano. Isso dá espaço para que o programa financie ações que ainda não foram comprovadas como capazes de mitigar gases-estufa, como, por exemplo, a agricultura orgânica, outras que não foram previstas isoladamente no texto do Plano ABC, como o incentivo a florestas de dendzeiros, e, até mesmo, ações que potencialmente podem aumentar as emissões. Não foram identificadas, até o momento, ações concretas referentes às contrapartidas ambientais dos agricultores que tomam os empréstimos pelos agentes financeiros do programa (BNDES e Banco do Brasil). O resultado é que há uma carência de instrumentos de aferição de como os R\$ 4,1 bilhões aplicados até agora (R\$ 1,51 bilhão, no ano-safra 2011/2012, e R\$ 2,5 bilhões, no ano-safra 2012/2013) ajudaram a cumprir o objetivo do plano, que é promover a mitigação de gases geradores do efeito estufa na agricultura.
- Uma dificuldade adicional diz respeito ao fato de não se saber ainda com precisão se o programa vem de fato financiando apenas os sistemas produtivos ou se também financia outras ações isoladas, enquanto a lógica da agricultura de baixa emissão de carbono é a de sistemas produtivos. Assim, o sistema de crédito agrícola tradicional pode apresentar um descasamento com o ABC, o que geraria risco de subjetividade na concessão dos financiamentos.
- A estrutura de governança do ABC não diferencia poder regulamentador (quem define as regras) de poder regulador (quem garante e monitora sua execução). Tampouco há sanções legais para o descumprimento dos objetivos do plano ou metas intermediárias estabelecidas, fragilizando eventualmente a implementação.
- Como ainda não foi desenhada uma cadeia clara de responsabilidades na execução do plano, não foi possível detectar situações concretas que pudessem ilustrar que valores de *disclosure* (transparência), *accountability* (prestação de contas) e *compliance* (adequação às normas) vêm sendo sistematicamente aplicados no contexto de implementação do Plano ABC.
- Como já indicado no estudo anterior do Observatório ABC, os estados, onde as ações do ABC são efetivamente executadas, ainda não possuem legislações próprias para a agricultura de baixa emissão de carbono publicadas em seus respectivos diários oficiais, com exceção de Minas Gerais e Goiás. Apenas sete estados haviam iniciado a elaboração de planos ABC em 2012, e apenas Goiás e Minas Gerais oficializaram seus planos estaduais em 2013 pela publicação em diário oficial.
- O plano padece, ainda, da falta de disseminação adequada, como também indicou o estudo anterior. Apenas 6.170 pessoas foram treinadas até agora para multiplicar as tecnologias preconizadas pelo plano. O número mínimo para o País seria 15 mil e o ideal, 70 mil, de acordo com estudos promovidos para a constituição da Anater.



UM PLANO INCLUSIVO

DO COMPROMISSO INTERNACIONAL À POLÍTICA PÚBLICA

Em dezembro de 2009, o Brasil apresentou à comunidade internacional, durante o segmento de alto nível da 15ª Conferência das Partes (COP-15) da Convenção do Clima das Nações Unidas, em Copenhague, seu compromisso voluntário de reduzir emissões de gases do efeito estufa em 36,1% a 38,9% em relação ao que emitiria em 2020 se nada fosse feito. No mesmo mês, o País sacramentou este compromisso voluntário na Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009).

O movimento mostra o grau de comprometimento do Estado brasileiro com a mitigação das mudanças climáticas e permite vislumbrar a estratégia do governo federal em relação ao tema: ao mesmo tempo em que reafirma seu alinhamento com a convenção e reconhece sua legitimidade enquanto “marco institucional adequado por meio do qual a comunidade internacional deve combater a mudança global do clima”, o País também reafirma sua posição de nação em desenvolvimento, com características muito particulares em sua estrutura de produção e ainda com grandes desafios em termos de inclusão econômica para parcelas de sua população. Ao anunciar metas voluntárias em Copenhague, o Brasil utiliza-se de forma apropriada do chamado “princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada”, constante do artigo 3 da convenção. Tal princípio sustenta que os países desenvolvidos, por terem contribuído mais para o aquecimento observado hoje, também têm parcela maior de responsabilidade na solução do problema.

A agropecuária recebeu tratamento específico nos compromissos internacionais e na PNMC, dado o reconhecimento de que este setor, responsável por cerca de 25% do PIB e 37% dos empregos do País, seria fortemente afetado pelas mudanças do clima – mas também devido à constatação de que as cadeias econômicas associadas à agricultura e pecuária estão na raiz de 25% de todas as emissões nacionais brutas de gases-estufa (BRASIL, 2012). A expansão da fronteira agrícola, convertendo florestas nativas em pastagem e cultivo, fez da mudança do uso da terra a principal fonte de emissões do País (GOUVELLO, 2010). Nesse contexto, surgem uma meta global de mitigação do setor agropecuário no compromisso internacional (133 milhões a 166 milhões de toneladas de CO₂ equivalente de redução nas emissões em relação à tendência até 2020) e a previsão, na PNMC, de que o Poder Executivo deveria estabelecer um plano setorial de mitigação na agropecuária – o Plano ABC.

O fato de o Brasil ter assumido compromissos domésticos e internacionais sobre o tema quase simultaneamente pode ser entendido, assim, como uma ação de defesa antecipada dos interesses brasileiros contra eventuais barreiras comerciais não tarifárias a seus produtos agrícolas, sustentadas em argumentos ambientais.



Não é difícil imaginar *lobbies* agrícolas de outros países defendendo os interesses de produtores locais usando, de maneira oportunista, uma argumentação associada à ausência de suficientes esforços mitigatórios por parte de países concorrentes.

Nesse caso, algumas simulações (MATOO, 2009) indicam que as perdas globais nas exportações do agronegócio brasileiro seriam maiores do que se observaria em relação à indústria, que, estando vinculada a uma matriz energética relativamente “limpa”, não apresentaria o mesmo nível de intensidade na emissão de CO₂ observado na agropecuária convencional e poderia competir com vantagens num cenário de “protecionismo climático”.

SEM CERTIDÃO DE NASCIMENTO

O Plano para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura – posteriormente conhecido como Plano ABC – teve sua elaboração determinada pelo Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010. Este regulamenta a Lei nº 12.187 (a PNMC) e determina que tanto as revisões da política, quanto a elaboração dos planos setoriais deverão ter como base a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, lançada naquele mesmo ano.

A PNMC determinava que, além da agropecuária, também deveriam ser elaborados planos setoriais para os setores de geração e distribuição de energia elétrica, transporte público urbano e sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, indústria de transformação e de bens de consumo duráveis, indústrias químicas fina e de base, indústria de papel e celulose, mineração, construção civil e serviços de saúde. Os planos deveriam ser publicados em um ano, prazo que foi prorrogado para 2012.

No caso do ABC, sua implementação começou logo após sua aprovação pelo Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudanças Climáticas (GEx-CIM), em 11 de maio de 2011. Desde o ano anterior, já havia crédito no Plano Safra para a agricultura de baixa emissão de carbono. Porém, até agosto de 2013, o Plano ABC ainda não havia sido publicado no Diário Oficial da União – ou seja, sua existência legal ainda não era reconhecida. As razões para isso teriam sido o pioneirismo do ABC como o primeiro plano setorial da PNMC e as dificuldades burocráticas decorrentes do necessário envolvimento de dois ministérios (Agricultura e Desenvolvimento Agrário) em todo o processo.

QUEM SÃO OS ATORES

O processo de construção do Plano ABC foi reconhecido como um dos mais representativos dentre os planos setoriais da PNMC. Incluiu mais de trinta organizações e uma centena de pessoas. O Grupo de Trabalho formado para elaborá-lo teve trinta reuniões, com participação feita por debates em plenária ou redação participativa (em tempo real ou via correio eletrônico).

De início, composto apenas por agências governamentais coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, o GT foi, na sequência, transformado em um espaço de caráter mais inclusivo. Os participantes que a princípio constituiriam o GT da Agricultura eram:

- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), representado pela:
 - Assessoria de Gestão Estratégica (AGE);
 - Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC); e
 - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
- Ministério da Fazenda (MF);
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação(MCTI); e
- Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Os trabalhos eram coordenados e sumarizados pelos representantes do Ministério da Agricultura com a Embrapa, definindo tecnicamente os tópicos da agenda. À medida que dúvidas, discussões ou aprofundamentos ocorriam, novos participantes eram chamados a compor o Grupo. Dessa forma, foram convidados a participar do trabalho representantes de entidades diversas do setor produtivo imediatamente associados aos programas:

- Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha (FEBRAPDP);
- Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF);
- Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes (ANPII); e
- Itaipu Binacional¹.

A partir dessa mesma lógica de trabalho, o Grupo também incorporou representantes de organizações indicadas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), dos quais podem ser citados como exemplos:

- Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA);
- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG);
- Organização das Cooperativas do Brasil (OCB);
- Central Única dos Trabalhadores (CUT);
- Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc);
- Conservação Internacional; e
- WWF – Brasil.

¹ O INTERESSE DA ITAIPU BINACIONAL NO PLANO ABC ESTÁ ASSOCIADO AO FATO DE A EMPRESA JÁ TER PERDIDO UMA TURBINA DE GERAÇÃO DE ENERGIA EM FUNÇÃO DA ACIDIFICAÇÃO DA ÁGUA COMO CONSEQUÊNCIA DA DEGRADAÇÃO DE DEJETOS ANIMAIS LANÇADOS NOS DIVERSOS CURSOS D'ÁGUA ASSOCIADOS À SUA REDE DE CAPTAÇÃO HÍDRICA. ISSO A FEZ INVESTIR EM UM PROJETO PILOTO DE GERAÇÃO DE ENERGIA A PARTIR DO METANO EMITIDO PELA SUINOCULTURA E, CONSEQUENTEMENTE, INTERESSAR-SE PELO PLANO ABC.

3



QUEM FAZ O QUÊ? QUEM COBRA QUEM?

A CADEIA DE GOVERNANÇA DO ABC

A visão do Plano ABC é a de que ações coordenadas entre Estado e sociedade são fundamentais para que a agricultura possa, de fato, contribuir para a mitigação dos gases do efeito estufa e, além disso, capturar os benefícios associados a sistemas de produção mais eficientes, fortalecendo sua base econômica.

Sendo assim, sua estrutura de governança busca refletir a proposta de que ele seja o instrumento de integração das ações de governo nas esferas federal e estadual com as necessidades e características específicas da atividade agropecuária no Brasil, assim como com as preocupações mais globais da sociedade civil. Essa estrutura está organizada em três níveis:

FIGURA 1 MODELO DE GOVERNANÇA DO PLANO ABC (BRASIL, 2012)



COMPOSIÇÃO DO CIM

- Casa Civil da Presidência da República (coordenação);
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Ministério da Defesa;
- Ministério da Educação;
- Ministério da Fazenda;
- Ministério da Integração Nacional;
- Ministério da Saúde;
- Ministério das Cidades;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- Ministério do Meio Ambiente;
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Ministério dos Transportes; e
- Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

COMPOSIÇÃO DO GEx

- Ministério do Meio Ambiente (coordenação);
- Casa Civil da Presidência da República;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério de Minas e Energia;
- Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; e
- Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.

No nível Nacional Estratégico, foi previsto que as instâncias que avaliariam as ações do plano seriam o Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo (GEx), instituídos pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007). São também estes dois grupos os responsáveis pela coordenação, implementação, acompanhamento e avaliação do Plano e da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).

Para o Nível Nacional Tático, foi prevista a criação da Comissão Executiva do Plano ABC, vinculada ao CIM-GEx, tendo como objetivo acompanhar periodicamente a implementação do plano. A comissão é a instância responsável pelo acompanhamento das iniciativas associadas ao plano em todos os estados e pelo monitoramento de resultados mensuráveis em termos de redução de emissões de carbono. Sua coordenação está a cargo dos ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, com a participação de outras pastas e do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Porém, como, até a data de finalização deste estudo, o plano ainda não havia “nascido” oficialmente, com sua publicação no Diário Oficial da União, a comissão não pôde ser estabelecida ainda.

Na ausência da Comissão Executiva, quem coordena, acompanha e monitora as ações do Plano ABC, no momento, é o Grupo de Trabalho do Plano ABC, instituído pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 03/08/11. Os objetivos do GT incluíam subsidiar outros ministérios na tomada de decisões e promover reuniões técnicas, além de elaborar projetos a ser submetidos à apreciação de fundos não reembolsáveis, como o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), do Fundo Amazônia e das agências de fomento, entre outros. O grupo devia, ainda, incentivar a celebração de acordos e convênios com entidades públicas e privadas para fomento de ações ligadas ao ABC.

Até o presente momento, dois são os principais focos de atuação do grupo: (i) o suporte às Secretarias estaduais de Agricultura para constituição e fortalecimento dos Grupos Gestores Estaduais, incluindo divulgação, capacitação e treinamento; e (ii) aprofundamento da interação com o Banco do Brasil no que diz respeito ao Programa ABC, principal mecanismo de alocação de recursos associados ao Plano (veja capítulo 4).

A constituição de Grupos Gestores Estaduais (GGE) foi o mecanismo escolhido para a articulação e encaminhamento do Plano no nível Estadual Operacional. A responsabilidade pela coordenação dos grupos é de um representante da Secreta-



ria de Agricultura do estado, devendo incluir a participação do MAPA, do MDA, da Secretaria de Meio Ambiente do estado, da Embrapa, das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Oepas), dos bancos oficiais (Banco do Brasil, Banco da Amazônia e/ou Banco do Nordeste), além da integração de representantes da sociedade civil. Os GGEs também deveriam realizar os seminários de sensibilização do Plano ABC em cada estado para aumentar a adesão dos produtores à agricultura de baixa emissão de carbono.

FIGURA 2 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO ABC (FONTE: MAPA)



Para operar o plano na ponta, cada estado deveria elaborar um Plano ABC próprio, com metas a ser alcançadas até 2020, identificando regiões potencialmente estratégicas e especificidades regionais. Esse processo começaria com o levantamento da estrutura fundiária e logística do estado e da estrutura de assistência técnica e extensão rural (Ater) existente, culminando com a edição de um decreto do governador.

Em maio de 2013, todos os vinte e seis estados da Federação, assim como o Distrito Federal, já contavam com seus Grupos Gestores constituídos. Destes, porém, apenas sete haviam sido capazes de concluir seus planos, mas não ainda de publicá-los nos respectivos diários oficiais (MT, TO, DF, PA, ES, PR e RS). Até a data acima, apenas dois estados, Minas Gerais e Goiás, tinham seus planos ABC estaduais concluídos e oficializados via publicação no diário oficial.

Além dos problemas apontados acima – baixa adesão dos estados e dificuldades formais que impedem a efetivação da comissão executiva –, o modelo de governança do ABC também deixa uma lacuna em relação à maneira como será implementado o controle dos resultados esperados para as ações previstas nos níveis nacional ou estadual. As ações associadas para cada um dos sete programas que compõem o plano (recuperação de pastagens degradadas, integração lavoura-pecuária-floresta, fixação biológica de nitrogênio, plantio direto na palha, florestas plantadas, aproveitamento de dejetos animais e adaptação à mudança do clima) estão descritas, mas a forma de acompanhar a sua execução não foi minimamente explicitada. Tampouco foi detalhada a forma como se dará a divisão das responsabilidades pela efetivação dos mecanismos de monitoramento – a medição física da mitigação realizada pelo plano.

GOVERNANÇA: LIÇÕES DO AMBIENTE CORPORATIVO

Alguns elementos associados à governança no ambiente privado podem ajudar a entender a efetividade da gestão do Plano ABC. São eles:

Fairness: equidade no tratamento dos acionistas, principalmente no que diz respeito ao tratamento dos direitos dos acionistas minoritários;

Disclosure: transparência das informações relevantes aos processos de análise de riscos e oportunidades, de tomada de decisão e de avaliação e distribuição de resultados;

Accountability: prestação de contas e alocação de responsabilidades, de acordo com as melhores práticas contábeis e de auditoria;

Compliance: adequação a normas reguladoras dos estatutos sociais da empresa, em seus regimentos internos e em toda a legislação pertinente.

O arranjo institucional do Plano ABC traz desafios para a aplicação destes elementos de governança. Há uma gama enorme de agências e atores envolvidos no plano, baixo grau de hierarquia e quase nenhuma definição de fluxo de comando. No nível Nacional Estratégico, compondo o CIM-GEx, são dezessete ministérios, mais a Casa Civil, a avaliar e deliberar em termos mais globais sobre o andamento do Plano ABC e todos os demais planos setoriais da PNMC. Em seu nível Nacional Tático, a lista de ministérios é composta pelo MAPA e MDA, que coordenam a Comissão Executiva Nacional, acrescida de representantes dos ministérios da Fazenda e Meio Ambiente, além da Embrapa e do FBMC. No Operacional Estadual, são vinte e seis Grupos Gestores, em distintos estágios de avanço em seus trabalhos. Com essa estrutura, não é trivial alocar responsabilidades e cobrar resultados.

Além disso, o fato de o ABC ter como pano de fundo questões ambientais traz três outras dificuldades: primeiramente, existe uma esfera supranacional de negociações, em que a PMNC foi inserida como elemento de conquista de espaço político. Chefes de Estado e diplomatas vivem realidades muito distintas daquelas de secretários estaduais e municipais da Agricultura, gerentes de banco e, princi-



palmente, de produtores rurais. Depois, a inclusão de um maior número de atores torna qualquer decisão muito mais representativa, mas reduz significativamente a agilidade do processo decisório e a assertividade na definição de metas e mecanismos de controle. Por fim, não foi realizada no Plano ABC a diferenciação entre poder *regulamentador*, aquele que define as regras de forma legítima, e o poder *regulador*, o que garante a sua execução e acompanhamento de forma sistemática e transparente.

Portanto, pode-se dizer que, em termos de *fairness* (equidade), há, de fato, sucesso em termos de governança no ABC, dada a multiplicidade de atores. Porém, não foi possível identificar, no presente estudo, situações concretas que pudessem ilustrar que valores de *disclosure* (transparência), *accountability* (prestação de contas) e *compliance* (adequação às normas) têm sido sistematicamente aplicados no contexto de implementação do plano.

A GOVERNANÇA DO PLANO ABC EM OITO PERGUNTAS

O cientista político americano Paul Sabatier propôs, em 1986, um *checklist* com oito itens que devem estar presentes para que a implementação de uma política pública possa ser considerada bem-sucedida. A aplicação desta lista ao ABC mostra os desafios de governança do plano:

1) HOUE A NECESSIDADE DE UMA MUDANÇA NA LEI?

Sim, além da Lei nº 12.187 – que institui a PMNC –, há também o Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que determina a elaboração dos planos setoriais e estabelece as metas de redução da agropecuária. No entanto, como o compromisso internacional assumido pelo Brasil era voluntário, nem a PNMC, nem o decreto definiram sanções para o não cumprimento das metas.

HIATOS DE GOVERNANÇA DO PLANO ABC

- A) A inexistência de sanções na legislação que suporta o plano;
- B) A indefinição entre poder regulamentador e poder regulador na estrutura de governança do plano;
- C) A indefinição da cadeia de responsabilidades para o desdobramento das ações previstas e a respectiva cobrança de resultados;
- D) A indefinição de metas intermediárias (anuais) e seu desdobramento nos diversos níveis de atuação e programas previstos no plano;
- E) A indefinição dos mecanismos de controle, acompanhamento e prestação de contas do plano e de quem seria o responsável pela sua aplicação. Para esse ponto, contribui sobremaneira a segregação que, até o momento, persiste entre os mecanismos de controle e acompanhamento do Programa ABC e a estrutura de governança do Plano ABC.



II) HOUVE A CRIAÇÃO DE INDICADORES?

O Plano ABC definiu seis indicadores básicos de sucesso; são seus compromissos de mitigação, em seis setores: recuperação de pastagens degradadas (em 15 milhões de hectares); integração lavoura-pecuária-floresta (em 4 milhões de hectares); expansão do plantio direto (em 8 milhões de hectares); plantio de 5 milhões de hectares de florestas; incremento da fixação biológica de nitrogênio (em 5,5 milhões de hectares); e tratamento de 4,39 milhões de metros cúbicos de dejetos animais. As ações que levarão ao atingimento destas metas – chamadas ações-fim – são, no entanto, voluntárias e dependem de cada agricultor ou pecuarista. Um esquema de governança bem-sucedido deve controlar não apenas as ações-meio, mas também os resultados finais. Seria esse o papel do Programa ABC, que financia os produtores e que será objeto de um outro estudo do observatório. Tal papel, porém, não foi explicitamente definido no texto do plano. Para isso, imagina-se que os agentes responsáveis pelo financiamento das ações-fim (Programa ABC), principal elemento de estímulo do Plano, seriam aqueles melhores posicionados para a cobrança destas contrapartidas. Este papel, no entanto, não lhe foi explicitamente definido no modelo de governança originalmente descrito no texto do Plano.

III) OS INDICADORES MUDARAM ALGUMA COISA?

O processo de divulgação do plano por meio de oficinas e seminários, além da preparação dos planos estaduais, vem acontecendo, ainda que em ritmo variado. Números que mostrem resultados físicos (toneladas de CO₂ abatidas) do plano,



porém, ainda não existem, por duas razões: primeiramente, porque o modelo de monitoramento proposto no texto do plano ainda não foi implantado, nem foi definido quem seria responsável por sua operacionalização ou como ela deveria ocorrer; em segundo lugar, porque a aplicação dos recursos do Programa ABC, que, no ano-safra 2012/2013, havia desembolsado R\$ 2,543 bilhões em 8.359 contratos (até abril), não está explicitamente subordinada à estrutura de governança do plano. Os resultados do programa, satisfatórios ou não, ainda são desconhecidos (ver capítulo 4).

IV) QUEM É RESPONSABILIZADO PELA EXECUÇÃO DA POLÍTICA?

Em termos de ações-fim, o plano não define, nem desdobra claramente a cadeia de responsabilidade pelo acompanhamento dos resultados mitigatórios fisicamente mensuráveis a ser obtidos pela expansão e intensificação das práticas de agricultura de baixo carbono no País. Em última análise, como já colocado anteriormente, os responsáveis pelas ações-fim são os agricultores e pecuaristas, mas quem monitora, acompanha e cobra o que, de fato, eles implementam na prática? O plano não é claro quanto a isso. Já, no que diz respeito às ações-meio, de suporte, essas definições são mais claras – todas as iniciativas previstas para cada um dos sete programas foram alocadas a algum responsável específico, sejam ministérios (principalmente, o MAPA, MDA, MF, SAE e MMA), seja a Embrapa.

V) QUEM CONTROLA A EXECUÇÃO DA POLÍTICA?

Um dos grandes pontos de atenção em relação ao modelo de governança do Plano é ele não diferenciar o poder *regulamentador* de poder *regulador*. Aparentemente, o CIM-GEx e a Comissão Executiva Nacional acumulariam estas duas funções em nível nacional. No que diz respeito aos estados, essa seria uma atribuição dos GGEs. O sumário executivo do plano também menciona que o Grupo



de Trabalho (GT) que o elaborou “continuará reunindo-se no intuito de promover o acompanhamento das ações no mencionado Plano e, também, promover revisões”. No presente estudo, não foi identificada qualquer descrição mais detalhada de como o controle e acompanhamento aconteceria na prática, seja em termos de *ações-fim*, seja em termos de *ações-meio*. Não foi possível, tampouco, localizar a definição de responsáveis específicos pelo acompanhamento de metas intermediárias ou saber se este tipo de controle já foi, de fato, estabelecido.

VI) COMO FOI DEFINIDA A POLÍTICA?

Dois elementos fundamentais caracterizam a elaboração do Plano ABC: a intensa e consistente utilização de informação científica relevante e a inclusão o mais abrangente possível de representantes dos atores (*stakeholders*) nas discussões que levaram ao seu modelo final.


VII) QUAIS SÃO OS MECANISMOS DE REVISÃO DA POLÍTICA?

O Decreto nº 7.390/2010 diz que as revisões do Plano Nacional sobre Mudança do Clima ocorrerão previamente à elaboração dos Planos Plurianuais e as revisões dos planos setoriais e dos destinados à proteção dos biomas, em períodos regulares não superiores a dois anos. A única referência que o texto do sumário executivo do ABC faz aos mecanismos de revisão do plano refere-se ao fato de este ser um papel inicialmente atribuído ao Grupo de Trabalho (GT) que o elaborou.

VIII) QUAIS SÃO OS PÚBLICOS PARTICIPANTES DO DESENHO DA POLÍTICA?

Participaram do Grupo de Trabalho que deu origem ao plano representantes do governo federal e de seus ministérios, sendo posteriormente incluída uma lista de participantes adicionais indicados pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, representando diversos segmentos da sociedade civil.

4



O PROGRAMA ABC E SUA INSERÇÃO NO PLANO

PARA ONDE VAI O DINHEIRO

O Plano ABC, em seu texto original, previa um financiamento ambicioso para cumprir suas metas de mitigação: entre 2011 e 2020, seriam necessários R\$ 197 bilhões – quase o mesmo valor que os países ricos comprometeram-se a alocar até 2020 no Fundo Verde do Clima, criado na conferência de Cancún (COP-16) para financiar ações de redução de CO₂ em todo o mundo em desenvolvimento e em todos os setores da economia. Para que isso aconteça, será necessário “contaminar” grande parte do crédito agrícola tradicional no País (cujos recursos, disponibilizados pelo Plano Safra, giram em torno de R\$ 115 bilhões por ano), convertendo-a em financiamento às *ações-fim* (mitigação) da agricultura de baixa emissão de carbono: a previsão é que essas atividades consumam R\$ 157 bilhões dos R\$ 197 bilhões estimados. A parcela restante seria destinada ao apoio às *ações-meio*.



A verba para mitigação na agricultura começou a ser disponibilizada em 2010 – com base nas metas de Copenhague, antes mesmo de o Plano ABC ter sido desenhado –, por meio da Resolução nº 3.896 do Conselho Monetário Nacional. Ela instituiu o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC), focado na agricultura empresarial e no financiamento à recuperação de áreas e pastagens degradadas, à implantação de sistemas de integração variada envolvendo lavoura, floresta e pecuária e à implantação e manutenção de florestas comerciais destinadas à recomposição de Reserva Legal ou de Áreas de Preservação Permanente. No ano-safra 2011/2012, o programa incorporou as linhas de crédito do Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (Propflora) e do Programa de Incentivo à Produção Sustentável do Agrogócio (Produsa), por serem compreendidas como afins. Isso aconteceu por meio de outra resolução, dessa vez do CMN do Banco Central do Brasil (nº 3.979), que acabou aumentando os desafios da governança do ABC, como se verá adiante.

O Programa ABC é, hoje, o principal mecanismo do governo federal para financiar mitigação na agricultura, sendo o BNDES e o Banco do Brasil seus principais agentes financeiros. Para o ano safra 2011/2012, para o qual estavam destinados





R\$ 3,15 bilhões em crédito, foram alocados 48% deste valor (R\$ 1,51 bilhão) para 5.038 projetos. Este valor, apesar de ainda representar um descasamento entre oferta e demanda, significou um aumento de 262% em comparação aos recursos usados na safra de 2010/2011 (OBSERVATÓRIO ABC, 2013).

O repasse dos recursos deu-se a partir do Banco do Brasil, responsável por R\$ 1,2 bilhão, e dos demais bancos públicos e privados utilizados pelo BNDES para a alocação dos R\$ 300 milhões restantes.

Os números disponibilizados pelo MAPA (2013)* para a safra 2012/2013 – para a qual a linha de crédito é de R\$ 3,4 bilhões – indicam que, em valores acumulados até abril de 2013, haviam sido desembolsados R\$ 2,5 bilhões, para um total de

* ESTATÍSTICAS E DADOS BÁSICOS DE ECONOMIA AGRÍCOLA, DA SECRETARIA DE POLÍTICA AGRÍCOLA, DEPARTAMENTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA, DE MAIO, 2013. DISPONÍVEL EM: [HTTP://WWW.AGRICULTURA.GOV.BR/ARO_EDITOR/FILE/VEGETAL/ESTADISTICA/ESTAT%20C3%ADTICAS%20E%20DADOS%20B%20C3%A1SICOS%20DE%20ECONOMIA%20AGR%20C3%ADCOLA/PASTA%20DE%20MAIO%20-%202013.PDF](http://www.agricultura.gov.br/ARO_EDITOR/FILE/VEGETAL/ESTADISTICA/ESTAT%20C3%ADTICAS%20E%20DADOS%20B%20C3%A1SICOS%20DE%20ECONOMIA%20AGR%20C3%ADCOLA/PASTA%20DE%20MAIO%20-%202013.PDF)



8.359 contratos ou projetos. Deste volume total de execução das aplicações feitas no período, o BNDES foi responsável por R\$ 292,3 milhões, enquanto o Banco do Brasil foi responsável por R\$ 2,25 bilhões.

TABELA 1 RECURSOS DISPONÍVEIS E UTILIZADOS DO PROGRAMA ABC

ANO SAFRA	Recurso disponível (R\$ bi)	Recurso utilizado (R\$ bi)	Número total de contratos
2011/2012	3,15	1,51	5.038
2012/2013	3,4	2,50	8.359

SPA-MAPA

FINANCIANDO EMISSÕES?

A Resolução 3.979 do CMN ampliou as divergências entre o Plano ABC e o Programa ABC ao incluir, entre itens passíveis de financiamento por este último, atividades que pouco ou nada têm a ver com agricultura de baixa emissão de carbono de acordo com o atual estágio do conhecimento científico ou que, em ao menos um caso, foram na exata contramão do plano – fornecendo financiamento a atividades emissoras de gases-estufa. No primeiro caso (atividades não associadas à baixa emissão), o programa contempla, por exemplo:

I) Implantação de sistemas orgânicos de produção agropecuária;**II) Implantação e manutenção de florestas de dendezeiro, prioritariamente em áreas produtivas degradadas.**

Não há nenhuma evidência científica de que a agricultura orgânica possa sequestrar carbono ou reduzir emissões. É possível, inclusive, que o oposto aconteça: o esterco e os processos de compostagem usados na produção orgânica podem ser fontes de metano para a atmosfera. A Embrapa começa a fazer estudos para esclarecer essa questão. Quanto aos dendezeiros, embora seja verdade que eles sequestram carbono enquanto crescem, o mesmo vale para qualquer outra árvore – inclusive espécies nativas, que poderiam ser plantadas em áreas degradadas. Dessa forma, é curiosa a inclusão no Programa ABC do financiamento a esta palmeira exótica, que não está considerada, de forma isolada, dentro das práticas e tecnologias preconizadas no Plano ABC.

Outros itens financiáveis pelo programa são:

III) Pagamento de serviços destinados à conversão da produção orgânica e sua certificação;**IV) Aquisição, transporte, aplicação e incorporação de corretivos agrícolas (calcário e outros);****V) Adubação verde;****VI) Operações de destoca;****VII) Implantação e recuperação de cercas, aquisição de energizadores de cerca, aquisição, construção ou reforma de bebedouros e de saleiro ou cochos de sal;****VIII) Aquisição de bovinos, ovinos e caprinos para reprodução, recria e terminação, e sêmen destas espécies;**

Podem ser financiados até 40% desse tipo de item de custo, enquanto o limite para os demais é 30%.

IX) Aquisição de máquinas e equipamentos de fabricação nacional para a agricultura e pecuária não financiáveis pelos Programas de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) e de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (Moderinfra);

X) Construção e modernização de benfeitorias e de instalações na propriedade rural.

Nenhum dos itens acima, isoladamente, constitui-se em tecnologia agrícola com potencial para redução de carbono. Se o item for financiado separadamente de um conjunto mais amplo de iniciativas associadas a um sistema produtivo de baixo carbono, o financiamento não irá cumprir seu papel. No caso das operações de destoca, o financiamento concedido sem salvaguardas pode ser até mesmo um incentivo perverso ao desmatamento, já que estas operações também são executadas logo após a abertura de novas áreas.



Mas, o texto da resolução vai além: ele inclui, para o ano de 2011, a concessão de crédito emergencial do Programa ABC para “financiamento de **orizicultores** do Rio Grande do Sul cujos municípios tenham decretado, em decorrência de enchentes, chuvas excessivas, trombas-d’água e enxurradas, situação de emergência ou estado de calamidade pública entre os dias 1/11/2009 e 31/3/2010”. O dinheiro beneficiou a plantação de arroz irrigado, sistema produtivo que é um dos principais emissores de metano do mundo e que responde por 3% do total de emissões deste gás no Brasil (9 milhões de toneladas de CO₂ equivalente ou quase o mesmo que o Plano ABC visa retirar da atmosfera via expansão das florestas plantadas).

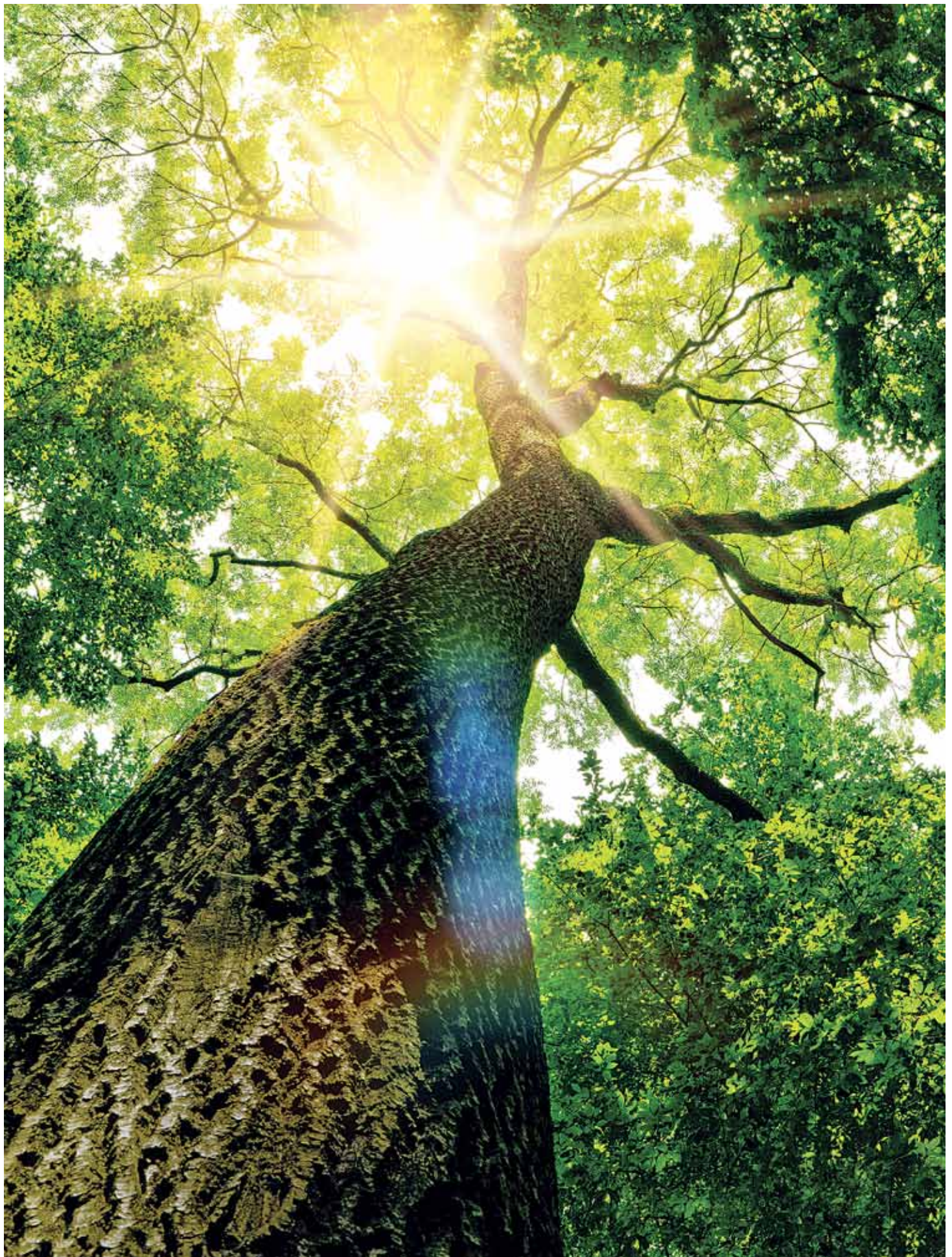
COMO FISCALIZAR A APLICAÇÃO DOS RECURSOS?

Três pontos são essenciais ao analisar o processo de alocação de recursos aos programas do Plano ABC.

O primeiro diz respeito à ainda baixa alocação efetiva dos recursos disponíveis para crédito e a sua distribuição assimétrica pelas diversas regiões do País. Os menores números de contratos fechados estão justamente nas regiões mais importantes para os resultados do plano, o Norte e o Nordeste. Um dos grandes obstáculos à aceleração na concessão de crédito é o desconhecimento por parte de produtores e técnicos. Contribui para isso a mudança de lógica produtiva ensejada pelo ABC: em vez de elementos isolados, como faz o crédito tradicional, o que se quer financiar são sistemas de produção – conjuntos de implementos e práticas que produzam abate de emissões. Produtores e extensionistas têm dificuldades para entender essa mudança, mas os bancos também têm. Isso gera risco de arbitrariedade ou “subjetividade” no momento de concessão de crédito.

O segundo ponto refere-se à discrepância nos volumes de valores realizados pelo Banco do Brasil e pelo BNDES. A capilaridade, os recursos organizacionais específicos, o modelo de atuação e a *expertise* já desenvolvida pelo BB no tratamento da sua carteira rural talvez sejam as causas para a diferença nos volumes aplicados por ambas as instituições. Essa é uma questão central a ser levada em consideração quando se pensa em intensificar toda a dinâmica de concessão de crédito acima descrita.

Por fim, o terceiro e mais importante dos três pontos que aqui se deseja analisar refere-se ao acompanhamento e à cobrança das efetivas contrapartidas em termos de agricultura de baixo carbono a ser realizadas em função da concessão dos créditos. Não está claro aqui, no Programa ABC, assim como também não o está nos mecanismos de governança do Plano ABC, como este tipo de controle ocorreria na prática, como ele seria operacionalizado em um sistema de gestão. Esse é um ponto crítico, com um razoável potencial para comprometer significativamente ações e resultados do plano.



5



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- Devido à multiplicidade de atores e níveis de atuação, os processos que correspondem ao desdobramento das ações, à alocação de responsabilidades e definição do fluxo decisório, à definição de metas intermediárias e ao monitoramento de resultados não foram suficientemente trabalhados no texto original do Plano e precisariam ser melhor desenvolvidos. Ou seja, os mecanismos concretos de um sistema efetivo de governança e controle ainda precisariam ser melhor desenhados e detalhados.
- Os agentes financiadores precisam aproximar-se de instâncias como a Comissão Executiva Nacional (Nível Nacional Tático) e os Grupos Gestores Estaduais (Nível Estadual Operacional). No escopo do presente estudo, fica clara a distância que existe entre o que se tem conseguido realizar no Programa ABC e o provimento de informações de acompanhamento e controle que possam dar uma maior clareza sobre o atingimento efetivo dos objetivos do Plano.

Ainda é preciso:

- Avaliar de forma realista o poder de atuação concreto de cada um dos possíveis envolvidos na implementação e no controle de resultados do plano;
- Discutir e definir, em leis federais e estaduais, sanções ao não cumprimento ou estímulos ao cumprimento do Plano ABC;
- Incentivar que a estrutura de governança do ABC faça a distinção entre o poder regulamentador e o regulador;
- Definir a cadeia de responsabilidades para a execução das ações previstas e a cobrança de resultados;
- Procurar adotar como pontos focais de disseminação tecnológica as universidades que possuem cursos em Ciências Agrárias;
- Definir metas intermediárias de mitigação, mecanismos de controle, acompanhamento e prestação de contas do plano, além de definir quem seria o responsável pela sua efetiva aplicação, contando aqui com a participação ativa e com o comprometimento do agente financiador do plano via Programa ABC;
- Redefinir, ampliar e aprimorar os mecanismos de disseminação do plano.



WWW.OBSERVATORIOABC.COM.BR



Climate and
Land Use Alliance