



REGULAMENTO EUROPEU PARA PRODUTOS LIVRES DE DESMATAMENTO

Riscos da não inclusão do Cerrado
e recomendações de revisão



EXPEDIENTE

Autoria: João Vitor Luna Sooma

Revisão: Julianna Malerba

Diagramação: Coletivo Piu

Apoio: Misereor

ISBN: 978-65-87197-23-4

Abril de 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Sooma, João Vitor Luna

Regulamento europeu para produtos livres de
desmatamento [livro eletrônico] : riscos da não
inclusão do Cerrado e recomendações de revisão /
João Vitor Luna Sooma. -- Rio de Janeiro : FASE,
2025.

PDF

Bibliografia.

ISBN 978-65-87197-23-4

1. Agricultura 2. Comércio exterior 3.
Desmatamento 4. Meio ambiente - Conservação e
Proteção
5. Regulamentos 6. União Europeia I. Título.

25-274700

CDD-304.2

Índices para catálogo sistemático:

1. Agricultura e meio ambiente : Ecologia 304.2

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Apresentação

Esta publicação integra os esforços do Núcleo de Políticas e Alternativas da FASE para análise crítica e incidência política sobre os efeitos de marcos regulatórios internacionais nas dinâmicas territoriais do Sul Global. Ela se debruça sobre o Regulamento para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR, na sigla em inglês), aprovado pela União Europeia como parte de seu compromisso com o Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal) e outras estratégias ambientais e alimentares do bloco.

O regulamento visa impedir que commodities associadas ao desmatamento entrem no mercado europeu, impondo um processo de devida diligência para produtores e comerciantes. No entanto, suas normativas apresentam limites que podem resultar em violações socioambientais, especialmente em países como o Brasil, cujo bioma Cerrado – altamente pressionado pelo desmatamento – foi excluído da definição de floresta adotada pela norma.

Este documento parte da constatação de que, embora o objetivo de combater o desmatamento seja urgente e necessário, o EUDR, como está proposto, pode aprofundar desigualdades estruturais no comércio internacional, incidir desproporcionalmente sobre pequenos produtores e comunidades tradicionais e negligenciar dimensões socioambientais fundamentais dos territórios afetados pela norma.

Ao longo do texto, são analisadas as implicações políticas, econômicas e jurídicas do regulamento, com destaque para seus impactos na agricultura familiar, nos povos indígenas e nos territórios de comunidades tradicionais. Também são discutidas as limitações conceituais e metodológicas do processo de devida diligência proposto pela União Europeia, além da natureza unilateral do sistema de avaliação de risco imposto aos países exportadores. Por fim, são apresentadas recomendações que visam contribuir para a revisão do regulamento, com destaque para a necessidade de reconhecimento de outros biomas como o Cerrado, a reformulação dos critérios de avaliação de risco, a inclusão de salvaguardas sociais, a responsabilização de importadores europeus nos custos de adequação e a valorização da diversidade socioterritorial dos países do Sul.

Esta análise técnica pretende subsidiar o debate público e é direcionada a lideranças de movimentos e organizações da sociedade civil, formuladores de políticas públicas, assessorias parlamentares e jornalistas, bem como a todos que estão comprometidos com a justiça ambiental, a soberania alimentar e os direitos dos povos e comunidades tradicionais diante de normativas globais que afetam diretamente seus modos de vida.

SUMÁRIO

Devida diligência e penalidades	10
Impactos sobre o Brasil e problemas do regulamento	14
Uma política importante, mas que precisa ser revisada	18
Recomendações	20
Referências bibliográficas	21

Em dezembro de 2022, foi acordado entre a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia o Regulamento para Produtos Livres de Desmatamento (EUDR, na sigla em inglês). Ele faz parte de um plano de ação amplo do bloco europeu para combater o desmatamento e a degradação florestal e foi delineado pela primeira vez na Comissão de Comunicação sobre a Intensificação da Ação da UE para Proteger e Restaurar as Florestas do Mundo, de 2019.

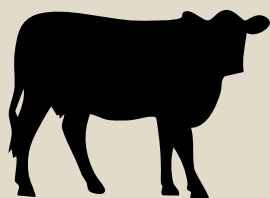
Com o objetivo de interditar a importação de commodities e produtos derivados (Tabela 1) provenientes de áreas de floresta desmatadas após 31 de dezembro de 2020, o regulamento está inserido no contexto do *European Green Deal* de 2019 – o plano da União Europeia para atingir a neutralidade de emissões de gases do efeito estufa até 2050 –, da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030 – que estabelece um quadro abrangente de compromissos e medidas para combater as principais causas de perda de biodiversidade – e da Estratégia do Prado ao Prato (*“Farm to Fork”*) – quadro estratégico que engloba iniciativas e objetivos políticos destinados a tornar o sistema alimentar da União Europeia mais sustentável e ambientalmente responsável, na perspectiva dos europeus.

1. Há, também, a possibilidade de inclusão, no futuro, de outras commodities e produtos derivados ou produtos derivados das commodities já contempladas.

Tabela 1 - *Commodities* e produtos derivados contemplados no EUDR

COMMODITIES

PRODUTOS DERIVADOS



GADO

carne fresca, resfriada ou congelada; miúdos frescos, resfriados ou congelados; fígados congelados; miúdos exceto fígado e língua congelados; outras preparações e conservas de carne, miúdos e sangue; couros e peles curtidos ou em crosta.



CACAU

sementes inteiras ou quebradas, cruas ou torradas; cascas, películas, peles e outros resíduos de cacau; pasta de cacau, mesmo sem gordura; manteiga, gordura e óleo de cacau; cacau em pó, sem adição de açúcar ou de outros edulcorantes; chocolate e outras preparações alimentícias que contenham cacau.



CAFÉ

torrado ou descafeinado; cascas e películas de café; sucedâneos do café que contenham café em qualquer proporção.



ÓLEO DE PALMA

nozes e amêndoas de palmeira; óleo de palma e suas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados; óleos de palmiste e de babaçu e suas respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados, exceto óleo bruto; bagaços e outros resíduos sólidos de nozes ou amêndoas de palmeira, mesmo triturados ou em pellets, resultantes da extração de gorduras ou óleos de nozes ou amêndoas de palmeira; glicerol com uma pureza de 95% ou mais sobre o peso do produto seco; ácido palmítico, ácido esteárico, seus sais e ésteres; ácidos monocarboxílicos acíclicos saturados, seus anidridos, halogenetos, peróxidos e peroxiácidos, seus derivados halogenados, sulfonados, nitrados ou nitrosados exceto ácido fórmico, ácido acético, ácidos mono, di ou tricloroacético, ácido propiônico, ácido butanóico, ácido pentanóico, ácido palmítico, ácido esteárico, seus sais e ésteres, e anidrido acético; ácido esteárico, industrial; ácido oleico, industrial; ácidos graxos monocarboxílicos industriais, óleos ácidos de refinação, exceto ácido esteárico, ácido oleico e ácidos graxos de tall oil; álcoois graxos industriais.



BORRACHA

borracha natural, balata, guta-percha, guaiúle, chicle e gomas naturais análogas, em formas primárias ou em chapas, folhas ou tiras; borracha misturada, não vulcanizada, em formas primárias ou em chapas, folhas ou tiras; borracha não vulcanizada em outras formas, por exemplo barras, tubos e perfis, e artigos, por exemplo discos e anéis; fios e cordas de borracha vulcanizada; chapas, folhas, tiras, varetas e perfis, de borracha vulcanizada não endurecida; correias transportadoras ou de transmissão, de borracha vulcanizada; pneus novos, de borracha; pneus recauchutados ou usados, de borracha; pneus maciços ou ocos, bandas de rodagem para pneumáticos e flaps, de borracha; câmaras de ar, de borracha; vestuário e seus acessórios para todos os fins, de borracha vulcanizada não endurecida; outras obras de borracha vulcanizada não endurecida, não especificadas em outras posições do capítulo 40; borracha endurecida sob todas as formas, incluindo desperdícios e resíduos, obras de borracha endurecida.



MADEIRA

lenha, em toras, briquetes, galhos, bichas ou em formas semelhantes, madeira em estilhas ou em partículas, serragem, desperdícios e resíduos de madeira, mesmo aglomerados em toras, briquetes, pellets ou em formas semelhantes; carvão vegetal, mesmo aglomerado; madeira em bruto, mesmo descascada, desalburnada ou esquadriada; madeira em forma de arco, estacas fendidas, estacas aguçadas, não serradas longitudinalmente, estacas de madeira, desbastadas, mas não torneadas, nem recurvadas, nem trabalhadas de outro modo, próprias para fabricação de bengalas, guarda-chuvas, cabos de ferramentas ou semelhantes, madeira em estilhas e semelhantes; lã de madeira, farinha de madeira; dormentes de madeira para vias férreas ou para bondes; madeira serrada ou endireitada longitudinalmente, cortada ou desenrolada, mesmo aplainada, lixada ou unida pelas extremidades, de espessura superior a 6mm; folhas para folheados, para contraplacados ou para outras madeiras estratificadas semelhantes e outras madeiras, serradas longitudinalmente, cortadas ou desenroladas, mesmo aplainadas, lixadas, unidas por malhetes ou por malhetes, de espessura não superior a 6mm; madeira perfilada ao longo de uma ou mais bordas, faces ou extremidades, mesmo aplainada, lixada ou unida pelas extremidades; painéis de partículas, painéis denominados oriented strand board e painéis semelhantes, de madeira ou de outras matérias lenhosas, mesmo aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes orgânicos; painéis de fibras de madeira ou de outras matérias lenhosas, mesmo aglomeradas com resinas ou com outros aglutinantes orgânicos; madeira compensada, madeira folheada e madeiras estratificadas semelhantes; madeira densificada, em blocos, placas, tiras ou perfis; molduras de madeira para quadros, fotografias, espelhos ou objetos semelhantes; caixotes, caixas, engradados, barricas e embalagens semelhantes, de madeira, carretéis para cabos, de madeira, paletes simples, paletes-caixas e outros estrados para carga, de madeira; colarinhos de paletes de madeira, barris, tonéis, cubas, balsas, dornas, selhas e outras obras de tanoeiro e respectivas partes de madeira, incluindo as aduelas; ferramentas, corpos de ferramentas, cabos de ferramentas, corpos e cabos de vassouras ou de escovas, de madeira; formas e pés de botas ou de sapatos, de madeira; obras de marcenaria ►



MADEIRA

ou de carpintaria para construções, incluindo os painéis celulares de madeira, os painéis montados para revestimento de pavimentos, as fasquias para telhados e as fasquias para telhados; artigos de mesa e de cozinha de madeira; madeira marchetada e madeira incrustada; estojos e guarda-joias, para joalheria ou ourivesaria, e obras semelhantes, de madeira; estatuetas e outros objetos de ornamentação, de madeira; artigos de mobiliário, de madeira, que não se incluam no Capítulo 94; outras obras de madeira; pastas e papéis dos capítulos 47 e 48 da Nomenclatura Combinada, com exceção dos produtos à base de bambu e dos produtos recuperados (desperdícios e aparas); livros, jornais, gravuras e outros produtos das indústrias gráficas, manuscritos, textos tipográficos e planos, de papel; assentos (exceto os da posição 9402), mesmo transformáveis em camas, e suas partes, de madeira; móveis de madeira e suas partes; construções pré-fabricadas de madeira.



SOJA

em grão, mesmo triturada; farinha e sêmola de soja; óleo de soja e suas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados; bagaços e outros resíduos sólidos, mesmo triturados ou em forma de pellets, resultantes da extração de óleo de soja.

O Regulamento da UE para Produtos Livres de Desmatamento, entretanto, apresenta uma série de pontos de interrogação envolvendo tanto a proteção da sociobiodiversidade quanto a relação do bloco com seus parceiros comerciais. Antes de avançar para

possíveis consequências e questões importantes em jogo nesse novo cenário, cada vez mais pressionado pela adoção de medidas de combate ao desmatamento, é importante entender alguns aspectos mais técnicos da regulação.

Devida diligência e penalidades

Antes de disponibilizar os produtos no mercado europeu, para garantir que eles não estejam associados ao desmatamento e tenham sido produzidos em conformidade com a legislação do país de produção, os operadores² e comerciantes³ da União Europeia deverão realizar um processo de **devida diligência** em três etapas. O regulamento estabelecerá um **sistema de classificação de risco de desmatamento** (*Country Benchmarking System*) que, em um primeiro momento, considerará todos os países como de risco padrão. Com a **devida diligência**⁴ e a avaliação da Comissão Europeia, o nível será alterado para alto, médio ou baixo. A formalização dessa classificação será feita por meio de uma lei de implementação e a classificação será revisada e atualizada com a frequência necessária.

A **primeira etapa** consiste na coleta de informações sobre o produto, incluindo o georreferenciamento de todos os lotes de terra onde as *commodities* foram produzidas, considerando toda a cadeia de produção, dados e documentos que comprovem que o produto não é proveniente de área desmatada e que foi produzido dentro das leis do país de origem, incluindo a proteção de direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais. Essa etapa por si só já é problemática, tendo em vista que para a União Europeia, a autodeclaração de

localização de suas terras pelos próprios produtores seria um critério aceitável de geolocalização. No exemplo brasileiro, o CAR, que é auto declaratório, funcionaria como um mecanismo que daria credibilidade ao produto. Todavia, há problemas envolvendo o CAR e a autodeclaração⁵, como a sobreposição de terras ocupadas por agricultores familiares, povos indígenas, quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais. Acreditamos, portanto, que a autodeclaração não deve ser um critério aceitável para georreferenciar as propriedades.

2. “Qualquer pessoa singular ou coletiva que, no âmbito de uma atividade comercial, coloque no mercado ou exporte os produtos derivados em causa” (tradução livre). São aqueles que disponibilizam pela primeira vez os produtos contemplados.

3. “Qualquer pessoa na cadeia de abastecimento que não seja o operador e que, no âmbito de uma atividade comercial, disponibilize produtos derivados em causa no mercado” (tradução livre). São aqueles que comercializam um produto que já foi disponibilizado pelos operadores.

4. Os operadores de pequenas e médias empresas não são obrigados a realizar a declaração de devida diligência de produtos contidos ou fabricados a partir de produtos que já tenham sido objeto de devida diligência, sendo obrigados a fornecer o número de referência da respectiva declaração às autoridades competentes se lhes for solicitado.

5. Como a Fase já apontou na publicação “Car pra quem? Pra quê?”, de 2018.

Já a **segunda etapa**, após a verificação e análise das informações recolhidas, consiste em uma avaliação de risco do país ou da região de produção na qual os operadores devem verificar e analisar as informações coletadas e qualquer outra documentação relevante. Com base nessas informações e documentos, os operadores devem realizar uma avaliação para determinar se os produtos podem ser exportados. Ela deve considerar a presença de florestas, a presença de povos indígenas, a consulta e a cooperação com os povos indígenas, a existência de reivindicações de uso e propriedade da terra por parte dos povos indígenas, a prevalência de desmatamento ou degradação florestal, a origem, confiabilidade, validade e conexões com outras documentações disponíveis e informações disponibilizadas, o nível de corrupção do país, a prevalência da falsificação de documentos e dados, falta de aplicação da lei, violações de direitos humanos e conflitos armados, a complexidade da cadeia de abastecimento e rastreabilidade dos produtos, o risco de evasão ao regulamento, as conclusões das reuniões dos grupos de peritos da Comissão, informações sobre o histórico de não cumprimento do regulamento por parte dos operadores ou comerciantes, quaisquer informações que apontam para o risco de não conformidade com o regulamento e informações complementares de sistemas de certificação ou outros sistemas de verificação por terceiros de forma voluntária. A menos que a avaliação de risco revele a inexistência

de risco ou a existência de um risco negligenciável, os operadores não poderão colocar no mercado nem exportar os produtos. Pelo menos uma vez por ano as avaliações de risco devem ser revistas e disponibilizadas às autoridades competentes mediante solicitação.

Por último, a **terceira etapa** é a mitigação de risco, que consiste na adoção de procedimentos e medidas de redução de risco por parte dos operadores. A menos que a avaliação tenha apontado o risco nulo ou negligenciável, esse procedimento deve ser adotado pelos operadores antes da disponibilização dos produtos. Tais medidas podem incluir: a realização de inquéritos ou auditorias independentes, a exigência de informações, dados ou documentos adicionais e a adoção de outras medidas relativas aos requisitos de informação estabelecidos no Artigo 9 do documento, que dispõe sobre a primeira etapa da devida diligência. Os operadores devem adotar políticas, controles e procedimentos adequados e proporcionais para mitigar e gerenciar com eficácia os riscos de não conformidade dos produtos identificados na avaliação, incluindo práticas de gerenciamento de risco, relatórios, manutenção de registros, controle interno e gerenciamento de conformidade, uma auditoria independente para verificar as políticas, os controles e os procedimentos internos. Essas medidas e decisões tomadas para mitigar os riscos devem ser documentadas, revisadas pelo menos uma vez por ano e disponibilizadas pelos operadores às autoridades com-

petentes. Nesse caso, os operadores devem demonstrar como foram tomadas as decisões sobre os procedimentos e as medidas de atenuação de risco.

Em casos de países considerados de risco nulo ou negligenciável, os operadores e comerciantes não serão obrigados a realizar a mitigação de riscos. Após esses passos, a declaração de devida diligência deve ser submetida às autoridades europeias por meio de um sistema de informação, que deve ser revisito pelos operadores pelo menos anualmente. Caso tenham conhecimento de novos acontecimentos suscetíveis de influenciar a devida diligência, devem atualizar o sistema com esses acontecimentos. Os operadores mantêm um registro das atualizações e conservam toda a documentação apresentada na devida diligência durante um período de cinco anos. Caso solicitados, precisam disponibilizar essa documentação às autoridades europeias. É importante destacar que todos esses custos adicionais dos processos de devida diligência impactam de forma diferenciada os atores no território. Agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais, por exemplo, têm um ônus maior em relação a médios e grandes produtores, já que têm menores condições financeiras para investir nas medidas necessárias para alterar sua operação.

Além da devida diligência, anualmente os países da União Europeia deverão realizar verificações para apurar se os operadores e comerciantes estabeleci-

dos na UE cumprem com o disposto no regulamento cobrindo pelo menos 9% dos operadores de commodities de países de alto risco (nestes, a verificação deverá ser feita sobre pelo menos 9% da quantidade de cada produto). Já nos classificados como de risco padrão, os países deverão verificar pelo menos 3% dos operadores, enquanto nos países de baixo risco deverão ser verificados pelo menos 1% dos operadores.

No que diz respeito ao prazo, os operadores e comerciantes terão 18 meses para se adequar à legislação, a contar da data de entrada em vigor da regulação. Pequenas e médias empresas, além dos 18 meses, terão 6 meses adicionais. Na prática, o regulamento entrará em vigor apenas em 2026. As regras, que estavam previstas de serem aplicadas a partir de 30 de dezembro de 2024, foram adiadas em um ano após votação no Parlamento Europeu no dia 14 de novembro de 2024⁶. O adiamento foi proposto pela Comissão Europeia no início de outubro de 2024 em resposta a preocupações levantadas pelos estados membros, países parceiros e comerciantes que alegaram que não conseguiriam cumprir com o cronograma. O Conselho Europeu de Ministros endossou a proposta algumas semanas depois e os deputados do

6. [PARLAMENTO EUROPEU. Deforestation law: agreement with Council gives companies extra year to comply. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2024.](#)

Parlamento Europeu ratificaram o adiamento de 12 meses por 371 votos a favor, 240 contra e 30 abstenções.

Com o novo cronograma, os operadores e comerciantes terão que seguir o novo regulamento a partir de 30 de dezembro de 2025, enquanto as pequenas e médias empresas terão até 30 de junho de 2026. Esse adiamento representa não só um recuo na política ambiental europeia, mas também um aumento na pressão sobre os territórios. Uma das consequências do adiamento da implementação do regulamento pode ser uma corrida para que as exportações de produtos desmatados cresçam enquanto seu comércio ainda não é proibido por lei. Evidente que esse movimento é uma projeção e, portanto, deve ser observado com o passar do tempo.

Em caso de descumprimento das regras, o operador ou comerciante terá um prazo para adotar medidas corretivas, incluindo, pelo menos: retificar qualquer não-cumprimento formal; evitar que o produto seja disponibilizado no mercado ou exportado; retirar ou recolher de imediato o produto; doar o produto para fins de caridade ou de interesse público ou, se não for possível, eliminá-lo. Caso não cumpra o prazo ou não adote tais medidas, o regulamento estabelece uma série de penalidades efetivas, proporcionais e dissuasivas. As penalidades devem incluir: multas proporcionais ao dano ambiental e ao valor das mercadorias ou produtos em questão (no caso de uma pessoa jurídica, a multa mais alta deve corresponder, no mínimo, a 4% de

seu volume de negócios anual total com a União Europeia no exercício financeiro anterior à decisão de aplicação de multa)⁷; confisco dos produtos em questão; confisco das receitas obtidas pelo operador e/ou comerciante na transação; exclusão temporária, por um período máximo de 12 meses, dos processos de contratação pública e do acesso a financiamento público, incluindo procedimentos de licitação, subvenções e concessões; proibição temporária de colocar ou disponibilizar no mercado ou exportar commodities e produtos relevantes, no caso de uma infração grave ou de infrações repetidas; proibição de exercer a devida diligência simplificada prevista no Artigo 13, no caso de uma infração grave ou de infrações repetidas.

Os Estados membros notificarão a Comissão das sentenças definitivas contra pessoas jurídicas e as sanções que lhes foram impostas no prazo de 30 dias a contar da data em que as sentenças se tornarem definitivas, tendo em conta as regras de proteção de dados. A Comissão, por sua vez, publicará em seu site uma lista dessas sentenças, que conterá o nome da pessoa jurídica, a data da sentença final, um resumo das atividades pelas quais a pessoa jurídica foi considerada infratora do regulamento e a natureza e o valor da penalidade imposta.

7. Para ilustrar, se o volume de negócios anual de uma empresa com a União Europeia for de 1 milhão de euros e a multa aplicada for a de maior valor, ela não pode ser menor que 40 mil euros.

Impactos sobre o Brasil e problemas do regulamento

Na relação com o Brasil, a União Europeia figura entre os principais importadores, como ilustrado na tabela abaixo⁸:

Tabela 2 - Dados sobre as exportações do Brasil para a União Europeia, 2024

	PRODUTOS E DERIVADOS	VALOR DAS EXPORTAÇÕES EM MILHÕES DE DÓLARES	% EM RELAÇÃO AO VALOR TOTAL EXPORTADO PELO BRASIL DO PRODUTO	POSIÇÃO DA UE NO RANKING DOS IMPORTADORES
	CAFÉ	US\$ 5.658	46%	1º
	SOJA	US\$ 7.313	14%	2º
	ÓLEO DE PALMA ⁹	US\$ 44	15%	2º
	GADO	US\$ 492	4%	5º
	MADEIRA	US\$ 3.659	18%	2º
	CACAU	US\$ 76	12%	3º
	BORRACHA	US\$ 78	5%	6º

8. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. ComexVis – Comex Stat. Brasília, DF: MDIC, 2025.

9. A plataforma Comex Stat não fornece informações sobre o óleo de palma, apenas sobre óleos vegetais em geral. Sendo assim, o dado apresentado sobre a exportação de óleo de palma para a União Europeia é do ano de 2022 e tem como fonte a Confederação Nacional da Indústria.

Por ser um regulamento unilateral e impositivo, seus impactos preocupam os países do Sul Global. No dia 7 de setembro de 2023, 17 países da América Latina, do Caribe, da África e da Ásia enviaram uma carta¹⁰ às autoridades europeias, incluindo a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, o presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, e a presidente do Parlamento Europeu, Roberta Metsola. Na carta, destacam a “profunda preocupação com relação à recente entrada em vigor do regulamento da União Europeia sobre produtos livres de desmatamento” já que “essa legislação desconsidera as circunstâncias e as capacidades locais, as legislações nacionais e os mecanismos de certificação dos países produtores em desenvolvimento, bem como seus esforços para combater o desmatamento e os compromissos assumidos em foros multilaterais, incluindo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Além disso, estabelece um sistema unilateral de avaliação de risco que é intrinsecamente discriminatório e punitivo, o que pode ser inconsistente com as obrigações perante a OMC”. Essa pressão de diversos países e setores coordenados do capital (apesar de não serem citados no documento), como o agronegócio brasileiro¹¹, foi um dos motivos para o já mencionado adiamento em 12 meses da entrada em vigor do regulamento.

Em avaliação realizada pela própria União Europeia¹², o bloco reconheceu que o regulamento poderá impactar ne-

gativamente o Brasil e favorecer os Estados Unidos, por exemplo:

No caso da soja, a *commodity* é particularmente importante para as economias da Argentina, do Brasil e do Paraguai. O desmatamento ligado às commodities relevantes do escopo foi documentado nesses países, e a Argentina e o Brasil são relevantes como origens da soja usada na UE. Uma mudança na preferência por origens de baixo risco poderia favorecer as importações dos EUA, o maior produtor global e já o principal fornecedor da UE. Em um grau menor, isso pode incentivar um aumento na produção doméstica (tradução livre)

Essa avaliação aponta para um problema destacado anteriormente: o acordo impacta de forma diferente os diversos atores envolvidos. Os procedimentos, assim, favorecem atores e países com cadeias produtivas que já apresentam um impacto socioambiental menor.

Essa avaliação aponta para um problema destacado anteriormente: o acordo

10. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Carta de países em desenvolvimento a autoridades europeias sobre a entrada em vigor da chamada “lei antidesmatamento” da União Europeia. Brasília, DF: MRE, 2023.

11. BRASIL. Senado Federal. Pacheco busca sensibilizar UE para evitar perdas para o agronegócio. Brasília, DF: Senado Federal, 2024.

12. COMISSÃO EUROPEIA. Commission Staff Working Document: Impact Assessment – Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market. Bruxelas: Comissão Europeia, 2021.

impacta de forma diferente os diversos atores envolvidos. Os procedimentos, assim, favorecem atores e países com cadeias produtivas que já apresentam um impacto socioambiental menor ou que possuem maiores condições financeiras para adaptar sua produção às novas exigências.

Os impactos do EUDR inclusive foram discutidos em uma sessão na Câmara dos Deputados do Brasil, com a participação do embaixador-chefe da Delegação da União Europeia no Brasil, Ignacio Ybáñez, o embaixador-diretor do Departamento de Política Comercial do Ministério das Relações Exteriores, Fernando Pimentel, a secretária de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Tatiana Prazeres, o diretor do Departamento de Políticas de Controle do Desmatamento e Queimadas do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Raoni Guerra, o gerente de recursos naturais da Confederação Nacional da Indústria, Mário Augusto de Campos, a diretora de Relações Internacionais da Confederação Nacional da Agricultura, Sueme Mori Andrade, e o advogado Daniel Tronco, head de Agronegócios do escritório Felsberg Advogados.

Na avaliação do governo brasileiro, a regulação apresenta prejuízos diretos ao comércio agrícola e principalmente aos pequenos e médios produtores¹³, além de extrapolar os limites de legislação sobre seu próprio território e mercado, sem observar os princípios internacionais e incentivar o aumento das desi-

gualdades nas relações comerciais. De acordo com o Ministério da Agricultura e Pecuária, os critérios do regulamento estão desalinhados sob o ponto de vista da sustentabilidade social, econômica e ambiental, além de serem incompatíveis com a realidade brasileira. Em cifras, uma análise¹⁴ do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços do Brasil apontou que cerca de um terço das exportações brasileiras para a União Europeia poderá ser afetado pela entrada em vigor do EUDR, representando cerca de US\$ 14,7 bilhões. Em 2023, o Brasil vendeu US\$ 46,3 bilhões ao bloco europeu.

Além dos impactos de ordem financeira e comercial, a concepção do que é o desmatamento utilizada no regulamento é problemática. Ao falar em desmatamento ou degradação de florestas, a União Europeia se baseia na categoria da FAO – que considera florestas apenas terrenos com mais de 0,5 hectares, com árvores superiores a 5 metros cujas copas cobrem mais de 10% da superfície do terreno, ou árvores capazes de atingir esses limiares in situ, excluindo terrenos predominantemente agrícolas ou urbanos. Com isso, o EUDR desconsidera biomas como o Cerrado, hoje o grande foco do desmatamento no Brasil, com

13. É importante destacar que o governo não estabelece uma definição precisa de médio e pequeno produtor.

14. [OLIVEIRA, Eliane; NOGUEIRA, Danielle. Lei antidesmatamento da União Europeia ameaça quase um terço das exportações brasileiras para o bloco. Rio de Janeiro: O Globo, 11 jun. 2024.](#)

1,11 milhão de hectares desmatados em 2023 (MapBiomas, 2024).

Ao não ser considerado floresta, o bioma sofreria uma pressão enorme para atender às demandas comerciais do mercado internacional, ainda mais em um contexto de assinatura do Acordo Mercosul-União Europeia, que estimulará o aumento das exportações de algumas commodities, como avalia a Frente Brasileira Contra os Acordos Mercosul-UE e Mercosul-EFTA¹⁵. Assim, o ônus do aumento da produção recairia sobre o Cerrado. É importante destacar, entretanto, que o regulamento prevê revisões que avaliarão a necessidade e a viabilidade de expansão das regras para outras terras arborizadas dentro de um ano a partir da sua vigência, o que, após o adiamento, ocorreria apenas em 2027. Mesmo que ampliem a definição do que é considerado floresta, dois anos podem colocar o Cerrado sob um risco grave diante da pressão que já vive o bioma e seus povos.

A partir da classificação utilizada no EUDR, o documento também parte de um conceito insuficiente e simplista do que é o desmatamento, entendido como algo meramente restrito à perda de cobertura vegetal, sem definir o que seriam violações de direitos humanos e sem incluir critérios que considerem a dimensão social do desmatamento (expropriações, deslocamentos, expulsões, apropriações de terra, entre outros). Além disso, o desmatamento derivado da urbanização e infraestrutura não se enquadra na definição do regulamen-

to. Assim, degradações associadas à chegada de empreendimentos agrícolas são desconsideradas, mesmo que representem um impacto significativo nos territórios. Ao incluir apenas commodities agrícolas, a regulação também ignora o garimpo, a mineração legal e ilegal, a grilagem e a especulação de terras, que são importantes vetores do desmatamento. Ao se ater somente a algumas commodities e a uma categoria restrita do que é floresta, a norma corre o risco de não gerar uma redução efetiva no desmatamento e impactar negativamente práticas e dinâmicas socioterritoriais e direitos que deveria proteger.

No que diz respeito aos critérios da devida diligência e tendo em vista que é de interesse dos operadores disponibilizar os produtos no mercado europeu, a avaliação de risco é pouco confiável. Isso porque, uma vez que os operadores são os responsáveis por avaliar as informações fornecidas pelos produtores, e uma vez que eles estão interessados em comercializar tais produtos, qual é a garantia de que a avaliação de risco será feita de forma precisa? Como a contribuição de terceiros é de caráter voluntário, o Regulamento não apresenta ferramentas que assegurem uma avaliação honesta. Sendo assim, os países podem ter sua avaliação subestimada.

15. FRENTE BRASILEIRA CONTRA OS ACORDOS MERCOSUL-UE E MERCOSUL-EFTA. Por que parar o Acordo Mercosul-União Europeia? Razões pelas quais a Frente Brasileira Contra os Acordos Mercosul-UE e Mercosul-EFTA apoia o Governo Lula pela reabertura das negociações com participação social. [S.l.]: Rebrip, 2023.

Uma política importante, mas que precisa ser revisada



objetivo geral do Regulamento para Produtos Livres de Desmatamento é um importante avanço no comércio global de *commodities*. É inaceitável que as cadeias de produção não sejam rastreáveis e que o produto final seja comercializado desconsiderando completamente o seu processo de produção. Além disso, frente aos compromissos climáticos dos países, a compra de produtos provenientes de desmatamento seria incompatível com as ambições de suas políticas climáticas. Nesse sentido, incorporar o desmatamento zero às condições para a compra de produtos é fundamental.

Apesar de ser importante que os países consumidores da União Europeia se atentem aos impactos ambientais de suas importações, o Regulamento apresenta uma série de problemas já apontados. A relação comercial desigual entre países do Norte, como aqueles que compõem o bloco europeu, e países do Sul Global é por si só problemática. A assimetria nas negociações é herança do passado colonial e qualquer relação política e comercial entre esses atores deve considerar o impacto dos séculos de colonização, um processo histórico que organizou a divisão internacional do trabalho e atribuiu aos países do Sul a função de exportar bens primários.

O processo de devida diligência também apresenta problemas ao validar sistemas de dados baseados na autodeclaração, como é o caso do Cadastro Ambiental Rural. A autodeclaração permite que sejam ignoradas sobreposições de propriedades rurais sobre áreas de Unidades de Conservação, territórios de povos e comunidades tradicionais, terras indígenas, outras propriedades rurais, em geral, entre outros. Isso prejudica o processo de análise de risco, já que mensurar o impacto de uma atividade depende da dimensão de sua extensão territorial e de informações que não invisibilizem os conflitos existentes.

Além da autodeclaração, o processo de avaliação de risco é problemático, uma vez que apresenta critérios de análise extremamente subjetivos, como “o nível de corrupção do país”. Quais métricas são levadas em consideração para mensurar a corrupção em um governo? São casos julgados e condenados de violação do artigo 317-A¹⁶ do código penal, no caso brasileiro? Como será a comparação entre as legislações de todos os países envolvidos no que diz respeito ao crime de corrupção? Perguntas como

16. “Possuir, manter ou adquirir, para si ou para outrem, o funcionário público, injustificadamente, bens ou valores de qualquer natureza, incompatíveis com sua renda ou com a evolução de seu patrimônio”

essa não são respondidas no documento da União Europeia. Outra questão vaga é a “presença de povos indígenas”, que obviamente é um elemento relevante nas avaliações de risco, mas levanta dúvidas sobre o que será compreendido como povos indígenas. Serão considerados apenas os povos indígenas com territórios demarcados? Como ficam aqueles povos que almejam ou estão em processo de demarcação? Abordagens restritas aos povos cujas terras estão demarcadas são excludentes e não comportam a variedade de povos indígenas em um país, além de ignorar os processos de expulsão e violência sofridos por essa parcela da população. No que diz respeito à “prevalência da falsificação de documentos e dados” enquanto um critério de risco, quem fará a averiguação da validade dos documentos de propriedade de terra? Essa é uma questão relevante especialmente se tratando de países como o Brasil, onde a grilagem de terras muitas vezes é a regra e não a exceção. Muitos documentos que hoje são validados pelas autoridades competentes derivam de documentos falsificados. Sendo assim, são necessários estudos sobre o histórico das propriedades a fim de garantir que esse critério da avaliação de risco seja adotado com a devida precisão.

Além da compreensão vaga do que são alguns aspectos chave da avaliação de risco, que são colocados como termos genéricos, a unilateralidade desse sistema também é um problema, como apontado pelos 17 países da América

Latina, do Caribe, da África e da Ásia na carta. Uma relação comercial que apresenta um sistema unilateral de avaliação de risco desconsidera a capacidade e retira a agência dos países com os quais a União Europeia comercializa, impondo métricas de avaliação do bloco europeu.

Outra questão já apontada é o impacto proporcionalmente diferenciado dos custos da devida diligência sobre os atores envolvidos. Mesmo que o valor absoluto não seja maior para os pequenos comerciantes, o peso destes custos será proporcionalmente maior para eles, já que possuem menos capital do que os comerciantes mais ricos. Ou seja, enquanto os grandes comerciantes conseguem absorver os custos da devida diligência com mais facilidade (têm mais capital para isso), os pequenos acabam comprometendo uma parte maior de seus recursos para atender às exigências da norma. Sendo assim, esse custo reforçaria desigualdades entre grandes e pequenos produtores. Tal impacto seria ainda maior se considerarmos os produtos da sociobiodiversidade, extraídos ou produzidos por povos e comunidades tradicionais (como pode ser o caso do cacau, borracha e madeira, já inclusos na regulação).

Por fim, a classificação de florestas e de desmatamento é outro grande problema. Considerar apenas florestas tropicais como áreas que devem ser protegidas não só deixa outros biomas vulneráveis, como também aumenta a pressão sobre eles. No caso brasileiro,

enquanto a Floresta Amazônica será alvo da política europeia, o Cerrado – um bioma que é extremamente pressionado pelo capital nacional e internacional, especialmente na região denominada Matopiba¹⁷ – será uma zona de sacrifício. No que diz respeito à classificação de desmatamento, o problema consiste no fato de o Regulamento não levar em consideração o desmatamento e a degradação ambiental decorrentes dos empreendimentos que viabilizam a exportação de commodities, como rodovias e infraestruturas associadas.

Com todos os problemas na norma, a entrada em vigor apenas em 2026 é uma oportunidade para ampliarmos o debate sobre o texto, seus problemas e reivindicarmos alguns pontos impor-

tantes, como: o estabelecimento de mecanismos de avaliação e implementação que não sejam unilaterais, a exclusão da autodeclaração como um critério para a avaliação, a ampliação do conceito de florestas, uma mais abrangente e precisa definição de povos indígenas, entre outros.

Diante das questões citadas e reconhecendo os problemas que envolvem a relação Norte e Sul no comércio internacional, algumas alterações no Regulamento e seus processos são necessárias.

17. Acrônimo para designar a delimitação territorial que compreende parte dos territórios dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Recomendações

- ◆ O regulamento não deve adotar sistemas de mapeamento de propriedades que sejam autodeclaratórios. A validação do georreferenciamento pelas agências governamentais de cada país envolvido deve ser obrigatória.
- ◆ A avaliação de risco deve ser balizada por critérios mais objetivos ou com métricas melhor explicadas.
- ◆ É necessário estabelecer uma definição precisa e abrangente de “povos indígenas”, que inclua povos indígenas com terras reconhecidas ou em processo de reconhecimento. Além disso, deve se atentar também para os povos e comunidades tradicionais com territórios demarcados ou em processo de reconhecimento, assentamentos e territórios quilombolas.
- ◆ Dentro do processo de devida diligência, a etapa de avaliação de risco não deve ser realizada apenas pelos operadores. Isso evi-

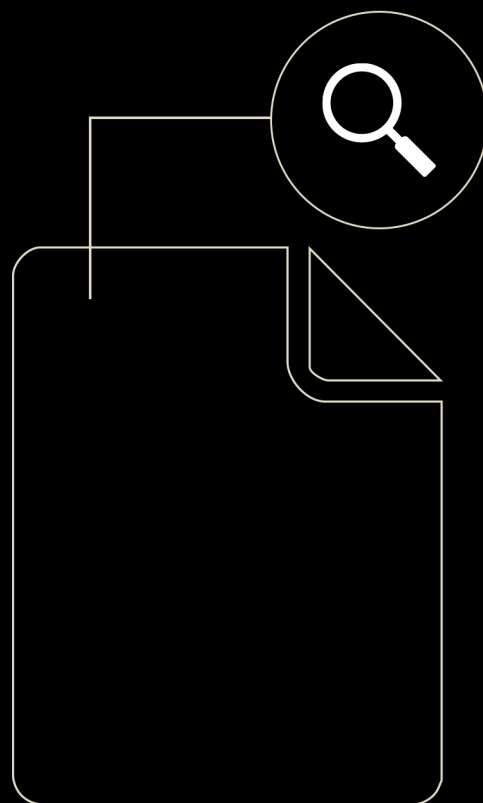
taria o subdimensionamento e garantiria que os interessados na importação e exportação de alimentos não sejam aqueles que vão, sozinhos, definir o grau de risco de um país quanto ao desmatamento. É central que o sistema de avaliação de risco seja realizado em parceria entre os países envolvidos e suas agências de regulação.

- ◆ Adaptar as cadeias de produção para produzir sem desmatamento deve ser do interesse de todos. Sendo assim, é fundamental que os custos da devida diligência sejam compartilhados igualmente entre o importador da União Europeia e o exportador do país de origem. Com isso, o peso financeiro da adaptação à norma não recairia apenas sobre o vendedor, mas também sobre o comprador, garantindo que todos os envolvidos no negócio arquem igualmente com os custos de um comércio livre de desmatamento.
- ◆ Por fim, o conceito de floresta deve ser ampliado para incluir outros biomas e não apenas aqueles que se enquadram na definição da FAO. Além disso, devem ser contempladas outras formas de desmatamento associadas aos empreendimentos que produzem e exportam *commodities*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

European Commission: Directorate-General for Environment, EU Deforestation Regulation – An opportunity for smallholder, Publications Office of the European Union. 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115&qid=1687867231461>. Acesso em: 17 nov 2024.

MAPBIOMAS. **RAD2023**: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023 - São Paulo, Brasil - MapBiomass, 2024 - 154 páginas. Disponível em: <http://alerta.mapbiomas.org>. Acesso em: 12 set 2024.



Realização:



Apoio:

