

As Metas Brasileiras ao Acordo de Paris sobre as Mudanças Climáticas e o Desmatamento Ilegal no Bioma Cerrado: a Omissão do Estado Brasileiro

Goals Brazilian in Paris Agreement on climate change e ilegal Cerrado Biome deforestation: Brazilian State's Omission

Simone Hegele Bolson¹

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Silvalino Ferreira de Araújo²

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

RESUMO

O Acordo de Paris é uma convenção internacional sobre as mudanças climáticas, cujas Contribuições Nacionalmente Determinadas expressam o compromisso de cada Estado Parte com a diminuição da emissão dos gases de efeito estufa. Trata-se de uma política pública internacional que, junto com a Lei 12.187/2009, dotou o Brasil de mecanismos de combate e prevenção ao câmbio climático através de metas como a do desmatamento zero na Amazônia. Contudo, desconsidera-se que é o Cerrado, hoje, o bioma mais devastado no Brasil, principalmente na denominada região do projeto MATOPIBA. O método utilizado é o bibliográfico-documental, analisando-se os textos legais e pesquisas empíricas sobre os índices de desmatamento, buscando demonstrar a omissão do Estado brasileiro com o Cerrado.

Palavras-chave: Mudanças climáticas; Acordo de Paris; Contribuição Nacionalmente Determinada; Desmatamento; Cerrado.

ABSTRACT

The Paris Agreement is an international convention on climate change, whose Nationally Determined Contributions express the commitment of each State Party to reduce the emission of greenhouse gases. It is an international public policy that, together with Law 12,187/2009, provided Brazil with mechanisms to combat and prevent climate change through targets such as zero deforestation in the Amazon. However, it is disregarded that the Cerrado is, today, the most devastated biome in Brazil, mainly in the so-called MATOPIBA project region. The method used is the bibliographic-documentary, analyzing legal texts and empirical research on deforestation rates, seeking to demonstrate the omission of the Brazilian State with the Cerrado

Keywords: Climate changes; Paris Agreement; Nationally Determined Contribution; deforestation

¹ Doutora em Sociologia e Direito - Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Docente da Universidade Federal do Tocantins. Palmas, Tocantins, Brasil. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6354-916X> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7499013624551970> .E-mail: simonehbolson@uft.edu.br

² Mestre em Filosofia pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Docente da Universidade Federal do Tocantins. Palmas, Tocantins, Brasil. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9367242223452951> .E-mail: silvalino@uft.edu.br

INTRODUÇÃO

O clima é um dos vetores centrais de nossa civilização. Não só no campo das Ciências Naturais, mas também nas Ciências Sociais, na Ciência Política, na Economia, na Administração, no Direito, o clima deixou de ser percebido como um mero conjunto de fenômenos geofísicos, pois em torno dele se constituiu um novo campo do saber que extrapola os muros das ciências da natureza (VIOLA et al., 2013). Isso se deve a um fenômeno de índole antrópica, o aquecimento global, cuja dimensão aumentou nas últimas décadas, principalmente em razão dos efeitos deletérios provocados pelas mudanças climáticas.

O presente artigo tem por finalidade analisar o Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas e a NDC – Contribuição Nacionalmente Considerada – do Brasil, em especial a que diz respeito à erradicação do desmatamento ilegal na Amazônia e a omissão com outro bioma tão importante quanto a Floresta Amazônica – o Cerrado brasileiro - através do método bibliográfico-documental.

Concomitantemente, busca investigar a invisibilidade desse bioma e a utilização de sua área de terras para a implementação de projetos agrícolas insustentáveis, que auxilia no desmedido aumento da emissão de gases de efeito estufa, a partir da análise empírica de dados oferecidos pelos institutos nacionais de pesquisa sobre meio ambiente e comparativa com os termos firmados pelo Brasil no Acordo de Paris.

É um contrassenso o Brasil firmar e ratificar um acordo internacional que limita as emissões de gases de efeito estufa e combate o desmatamento, enquanto, no plano interno, uma prática local “predatória” – como é o caso do projeto MATOPIBA no Cerrado – continua a macular a política pública de prevenção e mitigação às mudanças climáticas. Demonstrar essa contradição entre uma atuação global de liderança no meio ambiente e uma (pífia) implementação no plano interno de um regime jurídico das mudanças climáticas é uma forma de contribuir ao relevante debate sobre o Estado, as Instituições e as Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional.

A POLÍTICA INTERNACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: DA ORIGEM ÀS CONFERÊNCIAS DAS PARTES (COP) DA CONVENÇÃO QUADRO SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (UNFCCC)

Em 1988, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (*World Meteorological Organization*) criaram um comitê científico, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (*Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC*), encarregado de elaborar um tratado mundial para atenuar os impactos das Mudanças Climáticas. No final de 1990, diante dessas circunstâncias, a Assembleia-Geral das Nações Unidas havia estabelecido o Comitê Intergovernamental de Negociações para a Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima (CIN/CQMC), a qual ficou responsável pela redação da (futura) Convenção. Foi ao final da década de 80, portanto, que o Direito Internacional passou a se preocupar com um arcabouço jurídico pertinente às mudanças climáticas.

Representantes de mais de 150 países encontraram-se durante cinco reuniões celebradas entre fevereiro de 1991 a maio de 1992; em 9 de maio de 1992 foi firmada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, na Sede das Nações Unidas, em Nova York. O documento assinado, chamado de Convenção-Quadro, (em inglês, *United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC*), indica que cada Conferência Internacional deverá ser seguida de protocolos que detalharão as medidas adicionais que serão tomadas pelos diversos países.

A Convenção-Quadro estabeleceu a Conferência das Partes (COP) como órgão decisório para a tomada de ação e a discussão, pelos países-membro, das diversas questões que envolvem as mudanças climáticas e a implementação da Convenção, que, desde 1995, ocorrem anualmente. Além disso, dividiu os Estados signatários em dois grupos: Partes Anexo I, que congrega a União Europeia mais os membros da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e os países industrializados ex-comunistas em transição para uma economia de mercado que devem responder pelas ações de mitigação das mudanças climáticas, com metas de redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), e Partes Não Anexo I, que reúne todos os demais países-membros (em desenvolvimento e menos desenvolvidos) que, por não terem responsabilidade histórica sobre o aumento das emissões de GEE, ficam obrigados a elaborarem inventários nacionais de emissões (VIOLA, 2013).

No mesmo ano, pouco mais de 150 países firmaram a *Convenção sobre Mudanças Climáticas* durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD -, um acontecimento histórico que ficou conhecido como “Cúpula da Terra”, ou Rio-92.

Em 1997 foi adotado o *Protocolo de Quioto*, esse documento estabeleceu normas e ditou metas de redução e combate ao aquecimento global. Os países que faziam parte do Anexo I teriam que reduzir, entre 2008 e 2012, o equivalente a 5,2% das emissões mundiais de gases responsáveis pelo aquecimento global. As metas previstas pelo Protocolo aos países do Anexo I estabeleciam 8% para a União Europeia, 7% para os Estados Unidos e 6% para o Japão, por serem esses os maiores emissores dos GEE.

Pela primeira vez, se propôs um calendário pelo qual países-membros teriam a obrigação de reduzir a emissão dos gases de efeito estufa. O Protocolo trouxe também a opção dos países do Anexo I compensarem suas emissões através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), considerando como medida de redução projetos implementados nos países em desenvolvimento. Sua ratificação só ocorreu em 2005 com a entrada da Rússia, mas ainda sem a participação dos Estados Unidos e China, responsáveis pelas maiores fontes de emissões planetárias (FURLAN, 2010).

Nas últimas décadas, a Convenção do Clima reconheceu a necessidade de definir um mecanismo jurídico-econômico que recompense esforços dos países em desenvolvimento de redução de emissões de GEE no setor florestal. Desde 2005, por ocasião da Conferência de Montreal (COP 11), a proposta de um mecanismo de *Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação -REDD* evoluiu (FURLAN, 2010).

Após a assinatura do Protocolo de Quioto, as Conferências das Partes ocorreram anualmente de modo a determinar as formas de implementação do acordo e de seus mecanismos para que os países tivessem mais recursos disponíveis que os ajudassem a cumprir suas metas de redução das emissões de GEE. Os países em desenvolvimento, agrupados no G77/China, continuaram lutando para que os países desenvolvidos assumissem a liderança nas ações de mitigação das mudanças climáticas a fim de evitarem metas de redução das suas emissões.

Em relação à COP 15 e ao Acordo de Copenhague, ao final de 2009, expressa Abranches (2010, p.14) a decepção com o resultado da Cimeira:

Apesar da presença da elite do poder político mundial e da inédita demonstração de mobilização da sociedade civil globalmente organizada pelo tema, o que definiu o caráter singular tanto da cúpula de lideranças globais quanto da COP15 foi o desfecho

confuso e melancólico. Como explicar que uma reunião que se dá no mais favorável contexto dos últimos tempos, com uma ampla janela de oportunidade aberta para um bom acordo, termine em ambiguidade e impasses subterrâneos?

Na mesma época, no entanto, o Direito brasileiro, na direção apontada pelo Direito Internacional, fosse pela Agenda 21, pelas Convenções sobre Diversidade Biológica e Desertificação e os próprios princípios insculpidos no documento firmado durante a Rio 92 e demais resoluções das COPs, não ficou indiferente às perigosas alterações no clima do Planeta e internalizou as diretrizes mundiais sobre o tema através da Lei 12.187/2009.

O Brasil, a partir de 2009, então, quando apresentou a UNFCCC a sua *Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei no 12.187/2009)* e posteriormente o *Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto 7390/2010)* passou a ser referência no tratamento das mudanças climáticas. Tais marcos regulatórios definiram a estratégia brasileira de redução voluntária de emissões de GEE (36,1 a 38,9% em relação às emissões projetadas até 2020) e os planos de ação setoriais para atingir tais metas.

Ainda que com falhas, a Lei 12.187/09 foi (é) uma resposta do Estado brasileiro ao desafio da diminuição da emissão dos gases de efeito estufa, mas, principalmente, é o surgimento de uma política pública nacional que reconhece, combate e previne o aquecimento global e as consequentes mudanças climáticas através de medidas de mitigação e/ou adaptação. A PNMC, bem como as leis estaduais sobre mudanças climáticas, se inserem em um novo modelo de legislações, consequência de uma (nova) característica das leis, a principiológica, de acordo com a opinião de José Guilherme Purvin de Figueiredo (BENJAMIN; FIGUEIREDO, 2011) e que, hoje, tornou-se um novo modelo no ordenamento jurídico nacional.

A aprovação de uma legislação que abarcasse as mudanças climáticas seguiu a trilha de outros países e colocou o Brasil entre aqueles com leis mais avançadas em torno das questões climáticas. Na Europa, por exemplo, alguns dos países nórdicos e a Suíça, acrescidos da Alemanha e Reino Unido têm leis específicas sobre alterações do clima, conforme Giddens (2010, p.101):

Tomando um vasto conjunto de indicadores de critérios ambientais, todos os países de melhor desempenho são democráticos. Segundo a classificação do Índice de Desempenho Ambiental elaborados pelas universidades de Yale e Columbia, os cinco melhores países do mundo são Suécia, Noruega, Finlândia, Suíça e, curiosamente, uma sociedade em desenvolvimento, a Costa Rica.

Logo, junto com o firmado e ratificado no Protocolo de Quioto e as metas da PNMC –

Lei 12.187/2009 – o Brasil já detinha um marco regulatório para tratar dos nefastos efeitos deletérios das mudanças climáticas. Mas esses instrumentos não foram implementados em sua integralidade. Com os dados divulgados pelos 4º e 5º Relatórios do IPCC, contendo projeções assustadoras sobre o câmbio climático, mais uma vez a comunidade internacional viu-se diante da premente necessidade de um novo acordo, o que, depois do fracasso de Copenhague, foi obtido em Paris na COP 21.

O ACORDO DE PARIS E A CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA (NDC) BRASILEIRA PARA ZERAR O DESMATAMENTO

O *Acordo de Paris* é um instrumento de governança climática global, firmado por 195 países durante a COP 21 em Paris, no mês de dezembro de 2015. Entrou em vigor, após a ratificação de mais da metade dos países, em novembro de 2016. Considerado o mais “ambicioso” dos acordos sobre o clima, tem como base de trabalho as projeções sobre o câmbio climático, divulgadas pelo IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) em seu 5º Relatório, constituindo-se em um acordo internacional cujas metas pretendem mitigar os efeitos das mudanças climáticas, adaptar-se às mesmas, além de pretender estabilizar o nível das emissões dos gases de efeito estufa, visando impedir o aumento da temperatura na Terra.

Esse acordo definiu a *meta de 1,5 graus centígrados de elevação máxima da temperatura média do planeta até 2100* (ACORDO DE PARIS, 2015) atendendo, portanto, principalmente os anseios dos líderes de países insulares do Oceano Pacífico, particularmente afetados pelas mudanças climáticas globais e pela injustiça climática decorrente. Nesse sentido expressa Euler (2016, p. 85):

O Acordo do Clima é um marco nas negociações internacionais deste século. É fato que o aquecimento global ameaça o bem-estar humano e a economia mundial, e o desafio de estabilizar a concentração de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera, limitando o aumento de temperatura a menos de 2 graus Celsius até 2100, é uma responsabilidade comum, mas as ações devem ter caráter diferenciado dependendo da contribuição histórica e capacidade de cada nação. Para isso será necessária uma mudança de paradigma em relação ao modelo de desenvolvimento vigente, sobretudo a transição da matriz energética baseada nos combustíveis fósseis, em direção a uma economia com predominância de fontes renováveis e de baixa emissão de carbono.

As ações para cada país integrante do acordo alcançar a diminuição da emissão dos gases de efeito estufa e, conseqüentemente, evitar-se que o aumento da temperatura do Planeta ultrapasse os 1,5 graus foram propostas individualmente na *Contribuição Nacionalmente*

Determinada (NDC) de cada Estado Parte, já previamente elaboradas à assinatura do acordo. Afirma Sirkis (2016, p.3):

Segundo o parágrafo 25, as partes deverão submeter suas NDC até nove meses antes da COP, que deverá referendá-los e que, segundo o parágrafo 27, “poderão” – evita-se “deverão” – incluir “informação quantificável sobre o (...) ano-base, prazo e/ou períodos de tempo para implementação, escopo e abrangência, processos de planejamento, considerações e abordagens metodológicas, incluindo as relativas a emissões antropogênicas de gases-estufa (...) sumidouros, e de que maneira a Parte considera que sua contribuição nacionalmente determinada é justa e ambiciosa, à luz de suas circunstâncias nacionais e como ela contribui na direção do atingimento do objetivo da Convenção, conforme estabelecido no seu Art. 2.

Outro ponto relevante foi o período de revisão dos objetivos firmados: os países não estão obrigados a cumprir metas impostas, mas concordaram em trabalhar para manter suas metas nacionais divulgadas na denominada na NDC. Houve consenso em que os objetivos nacionais e as ações adotadas por país serão revisados a cada cinco anos de forma a dimensionar se as medidas adotadas estão alinhadas com a meta final de 1,5 graus centígrados de elevação até 2100. O terceiro destaque fica por conta da categoria dos compromissos assumidos pelos países.

No que se refere à adaptação dos países à nova realidade imposta pelo Acordo de Paris, as lideranças mundiais prometeram a criação de um fundo global de US\$ 100. 134 bilhões por ano, a partir de 2020, para apoiar os países mais pobres a adaptar suas economias ao novo cenário. Este aporte permitirá uma profunda transformação da matriz energética global, ainda com extrema dependência de derivados de petróleo e carvão (SIRKIS, 2016).

Uma das primeiras referências na Contribuição do Brasil é a que trata da meta de 37% da redução da emissão de gases de efeito estufa até 2025:

- a) Da mitigação Contribuição: o Brasil pretende comprometer-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025.
Contribuição indicativa subsequente: reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030.
Tipo: meta absoluta em relação a um ano-base.
Abrangência: todo o território nacional, para o conjunto da economia, incluindo CO₂, CH₄, N₂O, perfluorcarbonos, hidrofluorcarbonos e SF₆.
Ponto de referência: 2005. Horizonte temporal: meta para o ano de 2025; valores indicativos de 2030 apenas para referência.
Métrica: Potencial de Aquecimento Global em 100 anos (GWP-100) usando valores do IPCC AR5. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2015, p.3-4).

Entretanto, apesar do compromisso do Brasil de redução das emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e, subsequente, 43% até 2030, o texto da NDC tão-só faz menção ao desmatamento ilegal na Amazônia:

i) no setor florestal e de mudança do uso da terra:
- fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2015, grifo nosso).

A NDC do Brasil indica a intenção de conter o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030 (República Federativa do Brasil, 2015). Não há indicação de contenção do desmatamento em outros biomas, seja o Cerrado ou a Caatinga. Em realidade, postergar por mais 15 anos a contenção do desmatamento ilegal da Amazônia já não é um bom sinal, mas não mencionar o desmatamento ilegal em outros biomas é um péssimo sinal.

Infere-se do texto da NDC que o Brasil exige, essencialmente, uma estabilização de suas emissões totais e deixa uma margem para um pequeno crescimento. Assim, esse compromisso de redução da NDC até 2025 estaria garantido pela redução das emissões oriundas de mudanças no uso da terra, sobretudo pelo combate ao desmatamento na Amazônia, e ficaria restrito ao período após 2025 a cota adicional de mitigação em relação aos esforços já realizados.

Adicionalmente, a NDC do Brasil indica a intenção de restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030 (República Federativa do Brasil, 2015). Considerando os 15 anos até 2030, tal reflorestamento deverá ser majoritariamente com o uso de espécies exóticas em sistemas intensivos. Mesmo considerando essas espécies de crescimento rápido, parece pouco factível cumprir essa meta sem que já esteja em curso um conjunto objetivo de medidas para garantir seu cumprimento.

Da análise das metas propostas pelo Brasil, depreende-se que não foi dada relevância à situação socioambiental do Cerrado, atualmente o bioma com os maiores índices de desmatamento e contribuindo irremediavelmente à emissão dos gases de efeito estufa, conforme se exporá a seguir.

A DESTRUIÇÃO DO CERRADO: O DESMATAMENTO NA REGIÃO DO MATOPIBA E A OMISSÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA CONTRIBUIÇÃO NACIONALMENTE DETERMINADA

O Cerrado contém a maior biodiversidade florística do mundo, nem a Amazônia ou a Mata Atlântica se comparam à flora daquele bioma. Nem qualquer outro ambiente da Terra. São 12.365 plantas catalogadas no Cerrado, dessas, os pesquisadores, são capazes de multiplicar em viveiro apenas 180 (BARBOSA, 2014). Embora o número ínfimo da reprodução da flora obtido nas pesquisas, o que se constitui em erosão genética, as demais plantas do Cerrado também são importantes para o equilíbrio ecológico, o sequestro de carbono realizado pelas mesmas através da fotossíntese e a captação de água, porém não há tecnologia para fazer mudas.

Então a rica flora do Cerrado, além da erosão genética natural, é alvo da destruição humana, vez que tanto para o cultivo da soja ou do algodão e a pecuária, além das áreas já utilizadas desde as décadas de 60 e 70, há o desmatamento diuturno e constante de novas áreas, constituindo a mais recente “fronteira agrícola” do desenvolvimento econômico.

Assim, na década de 90, a “fronteira agrícola” foi expandida para quase todas as terras restantes no Cerrado. Devido aos (ainda) preços proporcionalmente baixos das terras e com boas condições de mecanização e melhoramento da fertilidade, essa expansão chegou à região hoje conhecida como MATOPIBA, formada pela confluência dos limites estaduais do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Tal região, hoje, apresenta os maiores índices de desmatamento, justamente em razão de uma política desenvolvimentista predatória e alheia às consequências socioambientais nefastas dessa opção por tal tipo de desenvolvimento econômico.

O MATOPIBA compreende municípios dos estados do Maranhão, 135 municípios, Tocantins, 139, Piauí, 33, e Bahia, 30. Essa região, artificialmente delimitada pelo Decreto 8447/2015, é formada pelos estados do Norte e Nordeste considerados como última fronteira agrícola do país. O acrônimo advém das siglas dos estados, porém, essa denominação recente não dá conta do início da história do avanço do agronegócio no Cerrado e sua devastação, que remonta ao governo militar.

A mais recente ocupação do Cerrado com a moderna agricultura de grãos é a do estado do Piauí, especificamente nas suas partes Sudoeste e Sul. Tais espaços vêm passando por profundas transformações rumo à incorporação da modernização agrícola com características

conservadoras, onde a histórica tradição presente no setor agrícola do Estado, concentradora de terras, não sofre abalos.

De acordo com organizações não-governamentais, como a *Mighty Earth* e a *Rainforest Foundation Norway*, o desmatamento no Cerrado brasileiro, no período 2011-2015, foi maior que na Floresta Amazônica. Em estudo divulgado pelas ONGs, em que foram pesquisadas 28 localidades no Cerrado brasileiro e na Bacia Amazônica, utilizando-se de entrevistas, resultados de satélites e drones, chegaram à conclusão que, em um período de 4 anos, mais de 567.000 hectares foram desmatados para dar lugar à produção de soja e à pecuária, sendo que a primeira foi o principal motivo pelo qual houve o desmatamento na região (MIGHTY EARTH, 2017).

Mas não só as ONGs verificaram a destruição do bioma; o próprio governo federal divulgou, no mês de julho de 2017, um estudo realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (INPA), cujos dados são de uma série entre 2013-2015 e corroboram o que as ONGs e as universidades já vinham detectando: o Cerrado perdeu 9.483 quilômetros quadrados de vegetação em 2015, um número que equivale a mais de seis cidades de São Paulo e supera em 52% a devastação na Amazônia no mesmo ano (INPA, 2017).

Outro dado divulgado é que o Cerrado continua perdendo 1% de sua área remanescente por ano, bem como dados do projeto *MapBiomas* publicados neste ano indicam que o desmatamento acumulado no bioma neste século foi três vezes maior que o da Amazônia, proporcionalmente ao tamanho da área de vegetação remanescente.

Segundo dados do mesmo estudo, os dez municípios mais desmatados ficam na área denominada MATOPIBA, palco da expansão da fronteira agrícola entre os estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia. Juntos, eles respondem por 11% dos quase 30 mil quilômetros quadrados desmatados no Cerrado entre 2013 e 2015. Os três campeões são baianos: São Desidério (337 km²), Jaborandi (295 km²) e Formosa do Rio Preto (271 km²), todos municípios produtores de soja (MIGHTY EARTH, 2017).

Em estudos divulgados pelas ONGs antes citadas constatou-se que entre as empresas de soja que operam no Cerrado, a *Cargill* e a *Bunge* são as duas empresas de soja mais ligadas ao desmatamento. Ambas as empresas compram soja de fazendeiros, que é enviada para várias partes do mundo para alimentar galinhas, porcos e vacas mantidos em confinamento, até serem transformados em sanduíches de frango, bacon e hambúrgueres. A *Cargill* é a maior empresa privada dos Estados Unidos, com faturamento de US\$ 120 bilhões, líder mundial no comércio

de soja, algodão e outras *commodities*. Já a *Bunge* possui a maior infraestrutura instalada no MATOPIBA, a região do Cerrado com maior desmatamento causado pela soja (MIGHTY EARTH, 2017).

Denuncia a ONG que, nos 29 municípios do Cerrado onde a *Bunge* opera silos comerciais foram detectados quase 50 mil hectares de desmatamento em 2015, e um total acumulado de 567.562 hectares de 2011 a 2015, conforme o referido anteriormente. Já nos 24 municípios onde a *Cargill* opera silos, foram 130 mil hectares de desmatamento durante esses mesmos cinco anos. Além disso, em 12 municípios, tanto a *Cargill* quanto a *Bunge* operam silos. O desmatamento total dessas áreas atingiu um *total de 90.129 hectares no mesmo período*. A investigação não pode afirmar que todo o desmatamento identificado foi causado pela soja. Entretanto, essas empresas fornecem incentivos financeiros que estimulam a destruição e não estão tomando medidas adequadas para evitar o desmatamento (IDEM).

Em entrevistas realizadas com fazendeiros pelas ONGs, eles confirmaram que a *Cargill* e a *Bunge* são os dois maiores clientes de soja dos locais que foram visitados na Bahia e embora a *Bunge* tenha adotado uma política de proibição do desmatamento em sua cadeia de suprimentos, não a comunicou claramente aos seus fornecedores. Já a política da *Cargill* para esse assunto é reconhecidamente falha. Ao contrário dos concorrentes com políticas de proibição de desmatamento que entram em vigor imediatamente, a *Cargill* deu a si mesma o prazo até 2030 para eliminar o desmatamento de suas cadeias de suprimentos, dando aos produtores de soja e de outras mercadorias quase 15 anos para continuar o processo de destruição. Independentemente disso, nenhuma das políticas da empresa parece ser suficientemente eficaz.

Entre 2013 e 2015 foram destruídos 18.962 km² de Cerrado. Isso significa que, a cada dois meses, o equivalente à área da cidade de São Paulo é destruída no bioma (BUSTAMANTE, 2016). Em 11 de setembro de 2017 quando foi celebrado o Dia do Cerrado, organizações ambientalistas se uniram e lançaram o manifesto: *Nas mãos do mercado, o futuro do cerrado: é preciso interromper o desmatamento*). Um dos parágrafos do Manifesto contra o desmatamento do Cerrado expressa claramente o que segue:

A principal causa de desmatamento no Cerrado é a *expansão do agronegócio sobre a vegetação nativa*. Entre 2007 e 2014, 26% da expansão agrícola ocorreu diretamente sobre vegetação de Cerrado. Quando considerada somente a região do MATOPIBA – porções de Cerrado dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia –, que é a principal fronteira do desmatamento, 62% da expansão agrícola ocorreu sobre

vegetação nativa. Em relação às pastagens, análises recentes apontam que, entre 2000 e 2016, 49% da expansão no MATOPIBA ocorreu sobre o Cerrado. Note-se que, muitas vezes, a área desmatada para pastagem torna-se, posteriormente, área de uso agrícola. (WWF BRASIL, 2017).

São dados alarmantes divulgados por quarenta (40) ONGs que assinam o manifesto. O esforço brasileiro à conservação da Floresta Amazônica é inegável, por que, então, não estão em curso os mesmos esforços para a conservação do Cerrado? O reconhecimento da savana mais biodiversa do Planeta e *cumeeira* da América do Sul é imprescindível à própria regulação do clima na Terra.

Deter o desmatamento do Cerrado é tão importante quanto deter o desmatamento da Amazônia! Porém, contraditoriamente, o Brasil assinou e ratificou um tratado que contém metas para o alcance de seu desiderato, constituindo-se, portanto, em uma política pública internacional; mas, na região do Cerrado, especialmente no chamado Projeto do MATOPIBA o que se vê é um completo descaso com o crescente desmatamento e o aumento da emissão dos gases de efeito estufa.

Há uma flagrante omissão do Estado brasileiro quanto ao desmatamento do Cerrado nas metas brasileiras incluídas ao Acordo de Paris. Não há, infelizmente, um compromisso claro acompanhado de um esforço político consistente de reduzir o desmatamento no Cerrado e nos demais biomas de forma mais ambiciosa em relação ao fixado em 2009 pela PNMC, nem na NDC. Aliás, essa “omissão” vai ao encontro do *retrocesso jusambiental* que o governo Temer vem promovendo (inobstante já no governo Dilma isso também se verificasse), v.g., vários projetos pretendendo subtrair direitos socioambientais conquistados a duras penas.

Embora o governo brasileiro tenha lançado em 2010 o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado (PPCerrado), nos moldes do que há havia sido instituído para a Amazônia, tendo como objetivo promover a redução contínua da taxa de desmatamento e da degradação florestal, bem como da incidência de queimadas e incêndios florestais no Cerrado através da integração e aperfeiçoamento das ações de monitoramento e controle de órgãos federais, não foram obtidos resultados que convergissem para a diminuição das taxas de desmatamento, ao revés, projetos agropecuários - cujo exemplo maior é o do MATOPIBA - continuam sendo implantados em áreas tanto de campina como de chapadões (v.g. Oeste da Bahia).

CONCLUSÃO

O presente artigo trouxe à tona um tema que emergiu nas discussões jurídico-ambientais nos últimos anos, com o recrudescimento do aquecimento global e as mudanças climáticas. Trata-se de um recorte de um estudo maior que está sendo realizado no âmbito de um projeto de pesquisa desenvolvido no PPGSD/UFF e que relaciona a atuação do Brasil no âmbito do Direito Internacional (Acordo de Paris) das mudanças climáticas e as metas propostas na Contribuição Nacionalmente Determinada, em especial quanto à erradicação do desmatamento e a ausência do bioma Cerrado – o mais devastado – no texto da NDC.

A destruição do Cerrado (e suas consequências) é tão importante quanto a destruição da Amazônia. O sistema biogeográfico Cerrado é indispensável e simbiótico ao bioma amazônico; é a partir do Cerrado e suas águas, que abastecem os rios amazônicos, o que ajuda a tornar a Floresta Amazônica o que ela é – o maior regulador do clima mundial. Sem água, a floresta não consegue prestar o mais importante serviço ecossistêmico ao Planeta. Demais disso, a vegetação do Cerrado também é responsável pelo sequestro de carbono da atmosfera, ou seja, presta o mesmo serviço ecossistêmico indispensável que outros biomas.

Não obstante o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado), de setembro de 2010, isso não significou a tutela efetiva do Estado ao bioma objeto desse estudo, quando muito são encontradas iniciativas públicas isoladas de prevenção e controle da exploração do mesmo.

Na direção de um Estado omissivo em relação ao desmatamento ilegal, inclusive o relatório divulgado pela ONG *Mighty Earth*, cujos dados afirmam que, no Cerrado brasileiro, no período 2011-2015, o desmatamento foi maior que na Floresta Amazônica. E o palco de maior degradação foram os municípios da região do Oeste da Bahia, os quais fazem parte do denominado MATOPIBA. No plano internacional, a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil indica a intenção de conter o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030, mas não há qualquer indicação de contenção do desmatamento no Cerrado.

Infelizmente, o Cerrado ainda continua *invisível* nas metas estabelecidas pelo (e para o) Brasil na prevenção e combate às mudanças climáticas. Na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas houve o estabelecimento de metas voluntárias quanto à diminuição das emissões dos gases de efeito estufa e, via de consequência, o combate ao desmatamento. Mas, no acordo climático de Paris o Cerrado foi olvidado. Em realidade, configura-se uma *omissão do Estado brasileiro* inconcebível, dada a importância do Cerrado na própria preservação da Amazônia.

REFERÊNCIAS

- ACORDO DE PARIS. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, 2015. Disponível em: www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/Acordo_Paris.pdf. Acesso em 21. abr. 2017.
- ABRANCHES, Sérgio. *Copenhague: antes e depois*. Rio: Campus, 2012.
- BARBOSA, Altair Sales. O Cerrado está extinto e isso leva ao fim dos rios e dos reservatórios de água. Entrevista. *Jornal Opção*, Goiânia, edição 2048, 04.out. 2014, p. 1-3.
- BENJAMIN, Antonio Herman e FIGUEIREDO, José Guilherme Purvin de (coord.). *Direito ambiental e as funções essenciais à justiça: o papel da advocacia de estado e da defensoria pública na proteção do meio ambiente*. São Paulo: RT, 2011.
- BUSTAMANTE, Mercedes. Política de clima negligencia o Cerrado – mais uma vez o Plano entregue à ONU não menciona o segundo maior bioma do país. *Observatório do Clima on-line*. 24. nov. 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br>. Acesso em 2 set. 2017.
- EULER, Ana Margarida. O Acordo de Paris e o futuro do REED+ no Brasil. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, 2016, n. 2.
- FURLAN, Melissa. *Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental*. Curitiba: Juruá, 2010.
- GIDDENS, Anthony. *A Política das Mudanças Climáticas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). *Desmatamento no Cerrado anula ganhos climáticos na Amazônia*. Notícias. 24. mar. 2017. Disponível em: <https://ipam.org.br/desmatamento-no-cerrado-anula-ganhos-climaticos-na-amazonia>. Acesso em 21.abr.2018.
- MIGHTY EARTH & RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. *Relatório: O maior mistério da cadeia de produção de carne – os segredos por trás do Burger King e da produção mundial de carne*. Disponível em: <http://www.mightyearth.org/mysterymeat-portuguese/>. Acesso em 22. dez 2017.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Desmatamento do cerrado supera o da Amazônia, indica dado oficial. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/desmate-no-cerrado-supera-o-da-amazonia/>. Acesso em 22. dez. 2017.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima*. MMA. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/BRASIL_iNDC_portugues.pdf. Acesso em 21. dez. 2017.

SIRKIS, Alfredo. Avaliando a COP 21: quão cheio ficou o copo? *Centro Brasil para o Clima*. Rio de Janeiro, fev. 2016.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; LEMOS RIBEIRO, Taís. *Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume, 2013.

WWF BRASIL. Manifesto a favor do Cerrado. Disponível em: www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/cerrado/manifestodocerrado/. Acesso em 21.abr. 2018.

Submetido em: setembro de 2021.

Aprovado em: janeiro de 2022.

Publicado em: junho de 2022.