
FINANCIAMENTO DA CADEIA DA CARNE: INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS E O MEIO AMBIENTE

GuiaDosBancos
Responsáveis

idec
Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor



Sida

FairFinance
International



FICHA TÉCNICA

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

INSTITUCIONAL

Diretoria executiva

Carlota Aquino Costa

Igor Rodrigues Britto

Gerência de programas e projetos

Georgia Carapetkov

AUTORIA

Flávia do Amaral Vieira

REVISÃO

Julia Catão Dias

Karina Feliciano

Carmem Jocas

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Renata Castro Fagundes

COMUNICAÇÃO E ASSESSORIA DE IMPRENSA

Daniel Torres

Ohana Oliveira

Fernando Gentil

APOIO

Sida - Agência Sueca de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional

Oxfam-Novib

Este relatório foi financiado pela Agência Sueca para o Desenvolvimento Internacional (Sida). A responsabilidade pelo conteúdo é inteiramente do criador. A Sida não partilha necessariamente das opiniões e interpretações expressas.

SOBRE O IDEC:

O Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor) é uma organização da sociedade civil brasileira criada em 1987 com o objetivo de defender os direitos do consumidor, incluindo os direitos dos usuários de serviços públicos, a luta por relações econômicas justas e equilibradas e a ampliação do acesso a bens e serviços essenciais. O Idec é uma associação de consumidores que atua em completa independência de governos, empresas e partidos políticos.

SOBRE O PROGRAMA DE CONSUMO SUSTENTÁVEL:

O Programa de Consumo Sustentável parte da premissa de que os sistemas predominantes de produção e consumo têm se baseado na destruição da natureza e no acirramento das desigualdades e conflitos sociais, comprometendo a saúde planetária e ameaçando a nossa e as futuras gerações em virtude das mudanças climáticas.

Por meio de uma visão e abordagem sistêmicas, conectando o consumo sustentável e responsável de forma interdisciplinar e a partir de suas questões estruturais, o programa tem por objetivo contribuir para a construção de uma sociedade onde a justiça social caminhe junto da salvaguarda dos recursos naturais.

SOBRE O GUIA DOS BANCOS RESPONSÁVEIS:

O Guia dos Bancos Responsáveis (GBR) é um projeto da Fair Finance International que avalia as políticas dos oito principais bancos brasileiros em diferentes temas, como a defesa do consumidor, mudanças climáticas, meio ambiente, direitos humanos e outros. O GBR é conduzido por uma coalizão formada pelo Idec, Instituto Sou da Paz, Conectas Direitos Humanos, Oxfam Brasil e Proteção Animal Mundial.

SUMÁRIO

Introdução	5
1. Mapeamento dos atores envolvidos nas diferentes etapas da cadeia da carne	8
1.1 Produtor rural ou Pecuárísta	9
1.2 Frigoríficos	10
1.3 Setor de distribuição e varejo	10
2. Mapeamento da legislação sobre a concessão de crédito para a cadeia da carne em relação a questões ambientais e climáticas	11
2.1 Análise Geral	11
2.2 Crédito Rural e o produtor	15
2.3 Cédula do Produtor Rural	19
2.4 Plano Safra e a política pública de finança sustentável	20
2.5 O Protocolo de autorregulação da Febraban para frigoríficos	21
3. Lacunas e desafios para a regulação sobre o financiamento e o controle das práticas irregulares	24
4. Experiências internacionais de regulação dos instrumentos financeiros de cadeias produtivas	32
Recomendações	36
Referências	39

INTRODUÇÃO

Em maio de 2023, os principais bancos brasileiros anunciaram que só ofereceriam crédito a frigoríficos que comprovassem não comprar gado criado em áreas de desmatamento ilegal na Amazônia Legal e no Maranhão, com fundamento em um novo protocolo da Federação Brasileira de Bancos (Febraban), que exige mecanismos de rastreamento da origem da carne adquirida. A regra busca eliminar a compra de animais criados em áreas de desmatamento ilegal, ainda que não se aplique aos pecuaristas em si. Tal iniciativa, de caráter voluntário, decorre de uma série de pressões da sociedade civil, dos mercados internacionais e governos, que os setores da cadeia produtiva da carne têm sofrido nos últimos anos, pelo controle e regulação de seus impactos ambientais e climáticos, diante de notícias sobre práticas irregulares, como invasão de florestas públicas e queimadas.

Com um rebanho de mais de 210 milhões de cabeças de gado, o Brasil possui o maior rebanho bovino do mundo e é o maior exportador do produto. Contudo, a agropecuária vem sendo considerada a principal causa do desmatamento na Amazônia¹. Um levantamento do MapBiomas mostra que as áreas de pastagem triplicaram na Amazônia nos últimos 30 anos². Hoje, ocupam 13% do bioma, sendo que quase metade do rebanho brasileiro (43%) está concentrada sobre a área da maior floresta tropical do planeta.

Com isso, a carne bovina tem sido identificada como a *commodity* que mais causa desmatamento³. O cenário mostra que, pela maneira como a cadeia

1 Rivero, S. et al. Pecuária e desmatamento: uma análise das principais causas diretas do desmatamento na Amazônia. Nova Economia [online]. 2009, v. 19, n. 1 [Acessado 27 Setembro 2022], pp. 41-66. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-63512009000100003>> Acesso em 23/11/2023.

2 Mapbiomas. Área de agropecuária no Brasil cresceu 50% nos últimos 38 anos, 2023. Disponível em: <<https://brasil.mapbiomas.org/2023/10/06/area-de-agropecuaria-no-brasil-cresceu-50-nos-ultimos-38-anos/>> Acesso em 24/11/2023. nível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2023/10/06/area-de-agropecuaria-no-brasil-cresceu-50-nos-ultimos-38-anos/> Acesso em 24/11/2023.

3 Trase. Mapeamento do risco de desmatamento das exportações brasileiras de carne bovina. Info-riese 8. 2019. Disponível em: <<https://cdn.sanity.io/files/n2jhhvipv/production/9479bc1bd1608ba-9112d44254ad7beb905ef4a8d.pdf>> Acesso em 23/11/2023.

de produção de carne está estruturada no Brasil, faltam informações públicas para garantir que o produto consumido e exportado não está associado ao desmatamento durante sua produção, porque o ciclo é longo e fragmentado. Nesse contexto, a pesquisa do Radar Verde (2023) indicou que 95% dos maiores varejistas do Brasil e 92% dos frigoríficos localizados na Amazônia Legal possuem controle da cadeia pecuária muito baixo.

Além da Amazônia, o **bioma Cerrado** também tem sido fortemente impactado e representa um elo importante na dinâmica da cadeia. A expansão pecuária na Amazônia tem relação com o avanço da monocultura, especialmente da soja no Cerrado, deslocando a indústria da pecuária para áreas de floresta ao norte, e aumentando a especulação de terras (WWF, 2016).

Esse cenário levanta preocupações, considerando que o desmatamento e a degradação dos solos representam aproximadamente 45% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) do Brasil, tornando a mudança no uso do solo a principal fonte de emissões do país. Como o Brasil é signatário da Convenção Quadro sobre Mudança Climática, eliminar o desmatamento ilegal representa um dos principais desafios ambientais e climáticos do país. Na Conferência das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (COP) 26, em 2021, o país assinou a declaração de líderes sobre florestas e uso do solo, se comprometendo a eliminar o desmatamento até 2030, compromisso atualizado na Declaração de Belém⁴, firmada após a Cúpula da Amazônia com os líderes da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

As instituições financeiras exercem um papel fundamental neste enfrentamento, uma vez que, nesta longa cadeia produtiva, concedem crédito aos diferentes atores neste mercado, do pecuarista ao frigorífico ou restaurante. Nesse sentido, este estudo busca realizar um mapeamento dos instrumentos de regulação existentes relativos à concessão de financiamentos da cadeia da carne e sua interface com os impactos ambientais e climáticos dessa cadeia produtiva.

⁴ Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica. Acesso em: 29/09/2023.

Identificou-se que, nos últimos anos, e especialmente a partir de 2020, a pressão externa e da sociedade civil incentivou a adoção de compromissos voluntários, como o da Febraban, e a aprovação de novas regulações no âmbito do Banco Central do Brasil (BCB). Esses instrumentos buscam incentivar o cumprimento da legislação socioambiental e a adoção de medidas de monitoramento e rastreabilidade sobre o gado, de forma a reduzir o desmatamento no país.

Este estudo tem cinco seções. Na primeira, apresenta-se um mapeamento dos atores envolvidos nas diferentes etapas da cadeia da carne. Compreender esta complexidade é essencial para rastrear a carne ou subprodutos bovinos até a origem em que ocorre a maioria dos riscos (como desmatamento ilegal e irregularidades fundiárias). Em seguida, trata-se da regulação para a concessão de financiamento no setor, explorando o organograma do Sistema Financeiro Nacional e a regulação para alguns tipos de crédito e políticas públicas, a saber: o crédito rural, a cédula do produtor rural, o Plano Safra, e o mecanismo de autorregulação da Febraban para frigoríficos. A terceira seção identifica as lacunas e desafios para o controle das práticas irregulares, se concentrando nas dinâmicas de monitoramento, rastreabilidade e responsabilização. Experiências internacionais são analisadas na quarta seção, em busca de boas práticas para comparação. Ao final, são apresentadas recomendações para uma cadeia produtiva da carne alinhada à legislação socioambiental.



1

MAPEAMENTO DOS ATORES ENVOLVIDOS NAS DIFERENTES ETAPAS DA CADEIA DA CARNE

Diante da complexidade da cadeia da carne, seus diferentes ciclos produtivos, bem como os diferentes elos dessa cadeia, foi realizado um levantamento sobre os principais atores envolvidos. Diferentes modelos podem ser construídos para exemplificar a cadeia da carne. Para compreendê-la por meio das etapas do produto, Tirado et al. (2008), a caracteriza em três sistemas: antes da porteira, englobando os processos anteriores à produção em si; dentro da porteira, onde ocorrem as atividades de cria, recria e engorda; e depois da porteira, onde acontece o processo de transformação para a comercialização. Indústria de insumos, produtores, indústrias de processamento, distribuidores - que podem ser atacadistas e varejistas - e os consumidores finais, tanto domésticos quanto internacionais, estão entre os atores mapeados.

Nesse contexto, destaca-se que há um conjunto complexo de atores envolvidos no processo da cria até a engorda, baseado em trocas e comercialização de animais que serão destinados ao abate como os intermediários e atravessadores, em estreita relação com os fornecedores indiretos de gado - segmento mais complexo de se garantir rastreabilidade. Ademais, embora a carne e subprodutos bovinos compartilhem muitos estágios da cadeia de fornecimento, a rastreabilidade de alguns produtos, como miúdos e couro, pode ter suas próprias particularidades, como, por exemplo, atores adicionais na cadeia de fornecimento. Buscando simplificar a análise, destacam-se os principais elos dessa cadeia: produtor, frigorífico e varejista.

1.1 PRODUTOR RURAL OU PECUARISTA

Entende-se por sistema de produção de gado de corte o conjunto de tecnologias e práticas de manejo, bem como o tipo de animal, o propósito da criação, a raça ou grupamento genético e a ecorregião onde a atividade é desenvolvida (EMBRAPA,2021). Os atores que compõem a cadeia produtiva da pecuária vão desde pecuaristas altamente capitalizados e tecnificados a pequenos produtores que vivem de subsistência. As transações de animais ocorrem em todas as fases de produção e envolvem intermediários e relações sociais e de dependência. Dentro dessa cadeia, há fornecedores diretos e indiretos. O fornecedor direto é aquele que vende os animais prontos para o abate diretamente à indústria. Já os indiretos vendem os animais ao fornecedor direto. Contudo, apenas as informações do fornecedor direto são recebidas atualmente pela indústria na recepção dos animais por meio da Guia de Trânsito Animal (GTA).

.....
A Guia de Trânsito Animal (GTA) é o documento oficial para transporte animal no Brasil e contém informações essenciais sobre a rastreabilidade (origem, destino, finalidade, espécie, vacinações, entre outros). Regulada pela Instrução Normativa nº 22, de 22/06/2013 do MAPA.

.....
Dados do último Censo Agropecuário do IBGE (2017), indicam que 29% do total de bovinos são produzidos em propriedades com menos de 100 hectares, 37% nos estabelecimentos entre 100 e menos de 1 mil hectares e 34% nas propriedades acima de 1 mil hectares. Apesar da pulverização da produção, considerando o tamanho das propriedades, vê-se que é grande o contingente de pequenos produtores que se dedicam à bovinocultura.

As áreas de onde advêm esses animais também devem ser registradas nos Cadastros Ambientais Rurais (CAR). Dessa forma, mediante a prestação de informações precisas e consistentes pelos pecuaristas e a exigência correspondente por parte das empresas, torna-se viável realizar a análise cruzada desses dois documentos. Isso permitiria mapear geograficamente as redes de abastecimento no mercado de carnes no Brasil.

1.2 FRIGORÍFICOS

São as empresas que realizam o abate de animais e o processamento da carne. As unidades de pequeno porte são conhecidas como matadouros, espalhados pelo interior do país, enquanto os frigoríficos apresentam maior capacidade técnica. À nível nacional tem seus interesses representados pela Associação Brasileira de Frigoríficos (Abrafrigo)⁵.

Para assegurar que a carne proveniente de seus fornecedores, tanto diretos quanto indiretos, não tenha origem em fazendas que contribuam para o desmatamento na região da Amazônia Legal, é de responsabilidade deles elaborar e implementar políticas de compra responsável. Um estudo publicado pelo Imazon (2017) mostrou que 110 empresas são responsáveis por 93% dos abates na Amazônia Legal. Vale destacar que os frigoríficos registrados no Sistema de Inspeção Estadual (SIE) podem vender somente nos estados nos quais operam, enquanto os registrados no Sistema de Inspeção Federal (SIF) podem comercializar em todo o país e, se atenderem critérios adicionais, exportar, inclusive.

10

1.3 SETOR DE DISTRIBUIÇÃO E VAREJO

São estabelecimentos que comercializam a carne diretamente para o consumidor. O setor é composto por hipermercados, supermercados, açougues, churrascarias, restaurantes, etc.

⁵ A ABRAFRIGO, além das indústrias diretamente filiadas, também engloba diversos Sindicatos de Indústrias Estaduais que fazem parte do seu quadro de associados. Mais informações disponíveis em: <https://www.abrafrigo.com.br/index.php/sobre/> Acesso em 23/11/2023.



2

MAPEAMENTO DA LEGISLAÇÃO SOBRE A CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA A CADEIA DA CARNE EM RELAÇÃO COM QUESTÕES AMBIENTAIS E CLIMÁTICAS

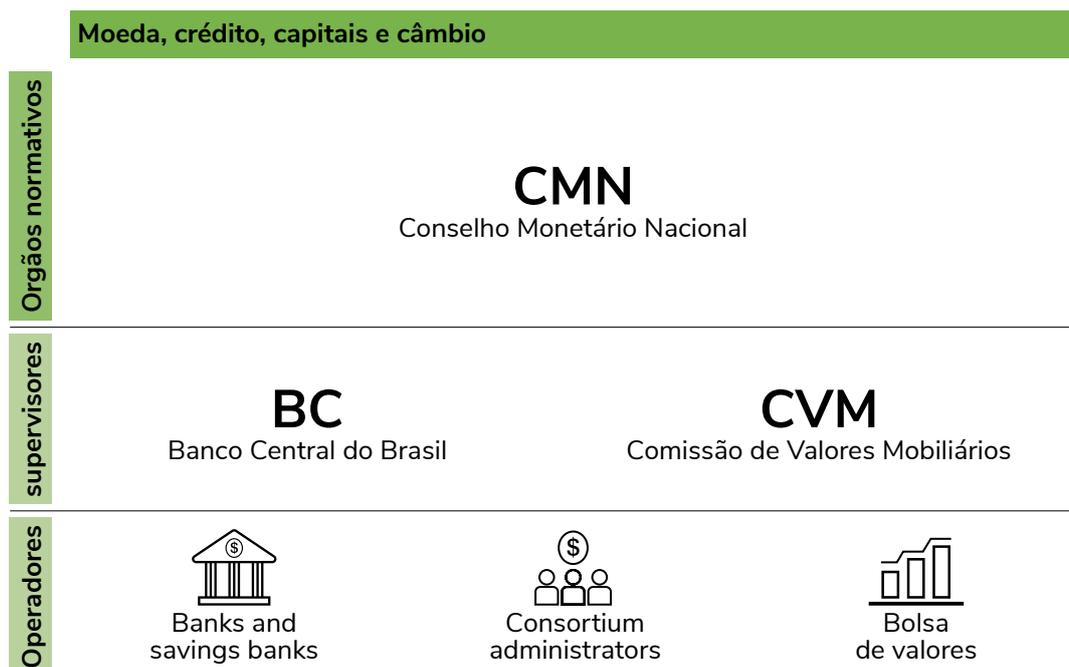
2.1 ANÁLISE GERAL

A concessão de crédito para a cadeia da carne envolve os diferentes atores envolvidos em cada etapa da cadeia, seja fornecedores diretos e indiretos: pecuarista, frigorífico, varejista e clientes de diferentes tipos de financiamento. A partir de pesquisa em dados públicos não se encontrou um levantamento oficial ou guia de acesso a uma sistematização da legislação sobre concessão de crédito para a cadeia da carne.

De modo geral, compreende-se que o acesso a crédito é regulado pelo Sistema Financeiro Nacional (SFN), o conjunto de entidades e instituições que promovem a intermediação financeira, isto é, o encontro entre credores e tomadores de recursos. Mais especificamente pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), o órgão superior do SFN que tem a função normativa e a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito.



Imagem 1. Organograma do Sistema Financeiro Nacional



Fonte: Banco Central do Brasil (s/d).

O objetivo é a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do país. Junto ao CMN funciona a Comissão Técnica da Moeda e do Crédito (Comoc), que atua como órgão de assessoramento técnico na formulação da política da moeda e do crédito do Brasil. A Comoc se manifesta previamente sobre assuntos de competência do CMN.

12

São membros da Comoc Decreto nº 1.304/1994

Presidente do Banco Central - coordenador

Presidente da Comissão de Valores Mobiliários

Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento e Orçamento

Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda

Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda

Secretário de Reformas Econômicas do Ministério da Fazenda

Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda

Diretores do Banco Central do Brasil

O CMN estabelece a obrigação de implementação de uma Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSAC) pelas instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo BCB. A Resolução nº. 4.945 de 2021⁶ é o resultado da compreensão de novas variáveis de riscos discutidas nos últimos anos pelo setor financeiro e seu principal órgão regulador.

§2º Para fins do estabelecimento da PRSAC devem ser considerados:

- I - o impacto de natureza social, de natureza ambiental ou de natureza climática das atividades e dos processos da instituição, bem como dos produtos e serviços por ela oferecidos;
- II - os objetivos estratégicos da instituição, bem como as oportunidades de negócios relacionadas a aspectos de natureza social, de natureza ambiental e de natureza climática; e
- III - as condições de competitividade e o ambiente regulatório em que a instituição atua.

A Resolução estabelece a obrigação de que cada instituição deve indicar diretor responsável pelo cumprimento da Resolução (art. 5º) e a constituição de comitê de responsabilidade social, ambiental e climática, vinculado ao conselho de administração, de modo obrigatório, para instituição de grande porte e facultativo para de menor (art. 6º). Prevê ainda a obrigação de que se assegure que a estrutura remuneratória adotada pela instituição não incentive comportamentos incompatíveis com a PRSAC (art. 7º, VI); e que devem ser divulgadas ao público externo, em local único e de fácil identificação no sítio da instituição na internet, as seguintes informações (art. 8º):

- I - obrigatoriamente, a PRSAC;
- II - obrigatoriamente, as ações implementadas com vistas à efetividade da PRSAC, bem como os critérios para a sua avaliação;
- III - obrigatoriamente, quando existentes:
 - a) a relação dos setores econômicos sujeitos a restrições nos negócios realizados pela instituição em decorrência de aspectos de natureza social, de natureza ambiental ou de natureza climática;

⁶ A Resolução revogou normativa prévia que já tratava do tema, a Resolução 4.327/14 do CMN.

- b) a relação de produtos e serviços oferecidos pela instituição que contribuam positivamente em aspectos de natureza social, de natureza ambiental ou de natureza climática;
 - c) a relação de pactos, acordos ou compromissos nacionais ou internacionais de natureza social, de natureza ambiental ou de natureza climática de que seja participante a instituição ou, conforme o caso, sua matriz estrangeira, quando essa participação envolver a subsidiária brasileira; e
 - d) os mecanismos utilizados para promover a participação de partes interessadas, caso incluídas no processo de estabelecimento e de revisão da PRSAC; e
- IV - facultativamente, a avaliação das ações quanto à sua contribuição para a efetividade da PRSAC.

Com isso, o CMN estabeleceu obrigações de transparência e de construção de canais de acesso à informação para as instituições financeiras. Para além da PRSAC, os bancos adotam critérios socioambientais para a concessão de crédito a produtores rurais, seja por requisitos regulatórios ou por iniciativas voluntárias⁷, assim como políticas e procedimentos para gestão de riscos adotados pelas instituições financeiras individualmente.

14

Importante ressaltar a Lei de **Crimes Ambientais** (Lei nº. 9.605/1998) que, para fins de responsabilização, em seu art. 3.º, IV, definiu o poluidor como a “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”⁸. A lei definiu o regime de responsabilidade civil de caráter objetivo na esfera ambiental, pelo qual se estabeleceu que não é necessária a existência de qualquer elemento subjetivo (culpa ou dolo) para o reconhecimento do dever de indenizar. Ademais, também estabelece como sanção a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito (art. 72, §8, IV).

⁷ Normativo SARB 014/2014, Normativo de criação e implementação de política de responsabilidade socioambiental. Disponível em: <<https://cmsarquivos.autoregulacaobancaria.com.br/Arquivos/documentos/PDF/Normativo%20SARB%20014%20-%20alterada%20pela%20Deliberacao%20031%20-%20texto%20vigente%20consolidado.pdf>> Acesso em 23/11/2023.

⁸ Brasil, Lei nº. 9.605/1998, Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm> Acesso em 23/11/2023.

Do mesmo modo, destaca-se que o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº. 650.728/RS, firmou entendimento que para fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, **quem financia para que façam** e quem se beneficia quando outros fazem.

A partir do exposto, nos subtópicos a seguir será apresentada a regulação para alguns tipos de crédito e políticas públicas para o setor, considerando os tipos que mais aparecem na literatura sobre financiamento para a agropecuária: o crédito rural, a cédula do produtor rural, o Plano Safra, além de um tipo de compromisso voluntário, exemplificado pelo mecanismo de autorregulação da Febraban para frigoríficos.

2.2 CRÉDITO RURAL E O PRODUTOR

O tipo de crédito mais comum referente ao produtor é o Crédito Rural, institucionalizado pela Lei 4.829, de 5 de novembro de 1965. As normas sobre o crédito rural são aprovadas pelo CMN, com a implementação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O Banco Central faz parte desse órgão e auxilia na tomada de decisão sobre o crédito rural. Os produtores rurais utilizam os recursos concedidos pelas instituições financeiras nessa linha de crédito de diversas maneiras na sua propriedade, as chamadas finalidades do crédito rural.

15

Crédito Rural

Finalidades	Crédito de custeio – destina-se a cobrir despesas normais dos ciclos produtivos, da compra de insumos à fase de colheita;
	Crédito de investimento – destina-se a aplicações em bens ou serviços cujo benefício se estenda por vários períodos de produção;
	Crédito de comercialização – destina-se a viabilizar ao produtor rural ou às cooperativas os recursos necessários à comercialização de seus produtos no mercado;

As instituições financeiras que oferecem o crédito rural são autorizadas pelo Banco Central. Com relação à cadeia da carne, foram identificados os seguintes programas, em lista não exaustiva:

Programas Identificados no Manual de Crédito Rural - Pecuária

Créditos a cooperativas de produção agropecuária

Programas com recursos do BNDES: Programa de Capitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária (Procap-Agro), Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop), Programa de Financiamento a Sistemas de Produção Agropecuária Sustentáveis (RenovAgro), Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária (Inovagro)

Programa de garantia da atividade agropecuária (PROAGRO) e Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar (Proagro Mais)

Financiamentos sem Vinculação a Programa Específico

Verifica-se que, de modo mais acentuado a partir de 2020, uma série de novas instruções normativas passam a ser adotadas com relação a salvaguardas ambientais e fundiárias para a concessão do crédito. Em junho de 2023, o CMN aprovou vários ajustes nas normas referentes às operações de crédito rural de custeio, investimento, industrialização e comercialização a serem contratadas a partir de 3 de julho de 2023. Dentre essas, destaca-se a adoção de ajustes relacionados a impedimentos sociais, ambientais e climáticos para crédito rural, seção criada nesta atualização e válida para todos os biomas:

O Conselho Monetário Nacional (CMN), no âmbito de suas competências em relação ao crédito rural, tem se pautado pelo incentivo à produção agropecuária sustentável, à diversidade e regionalização da produção, à regularização fundiária e à observância de critérios sociais e econômicos para concessão do crédito rural. As propostas aprovadas visam a aprimorar os critérios para concessão do crédito rural àqueles mutuários cujos empreendimentos estejam localizados em imóveis com a situação ambiental regular, nos termos da legislação. **Assim, não será concedido crédito para empreendimento situado em imóvel rural:**

- i) com CAR (Cadastro Ambiental Rural) suspenso;
- ii) inserido em UC (Unidades de Conservação), excluindo-se da restrição a população tradicional e os que tiverem Plano de Manejo autorizado;
- iii) sobreposto à terra indígena e território quilombola;
- iv) com embargo de órgão ambiental competente Federal ou Estadual registrado em cadastro do Ibama;
- v) em Floresta Pública não destinada, excluindo-se da restrição imóveis com título de propriedade e imóveis de até 4 módulos fiscais e pedido de regularização analisado e deferido pelo Incra; (CMN, 2023).

Essas atualizações foram sistematizadas na publicação do mais recente Manual de Crédito Rural (MCR), em 1º de novembro de 2023⁹. A norma também descreve, com base na Resolução do BCB nº 140, que não será concedido crédito rural a pessoa física ou jurídica inscrita no cadastro de empregadores que mantiveram trabalhadores em condições análogas à de escravo instituído pelo Ministério responsável pelo referido registro, em razão de decisão administrativa final relativa ao auto de infração. Nesse sentido, verifica-se que a atualização estabeleceu um sistema de verificação para concessão de crédito fundamentado em salvaguardas ambientais.

Ademais, cumpre também destacar que Resoluções anteriores da CMN, como a 4.883/2020 art 1º; Res CMN 5.024/2022 art 2º; e a Res CMN 5.078/23, em seu art 1, já haviam atualizado as condições para concessão do crédito rural com relação a municípios do Bioma amazônico. De acordo com o MCR, nesses casos as instituições financeiras devem realizar a:

Seção Disposições Gerais

11 - [...] verificação, pela instituição financeira, para o imóvel rural onde se situa o empreendimento objeto do crédito rural, na forma do MCR 2-9-11: (Res CMN 4.883 art 1º e Res CMN 5.078 art 1º) (*)

⁹ Para saber mais, ver: Banco Central, **Manual de Crédito Rural**, 2023. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>> Acesso em 27/11/2023.

[...]

III - da veracidade e da vigência dos documentos referidos neste item, mediante conferência por meio eletrônico junto ao órgão emissor, dispensando-se essa verificação quando se tratar de documento não disponibilizado em meio eletrônico; e (Res CMN 4.883 art 1º) d) **inclusão, nos instrumentos de crédito das novas operações de investimento, de cláusula prevendo que, em caso de embargo do uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, posteriormente à contratação** da operação, será suspensa a liberação de parcelas até a regularização ambiental do imóvel e, caso não seja efetivada a regularização no prazo de 12 (doze) meses a contar da data da autuação, o contrato será considerado vencido antecipadamente pelo agente financeiro. (Res CMN 4.883 art 1º).

[...]

Seção impedimentos Sociais, Ambientais e Climáticos

[...]

8 - Para fins de cumprimento ao disposto no MCR 2-1-11-“c”, não será concedido crédito rural a empreendimento situado no Bioma Amazônia: (Res BCB 140 art 1º)

a) localizado em imóvel em que exista embargo vigente decorrente de uso econômico de áreas desmatadas ilegalmente no imóvel, conforme divulgado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);

b) em operação de financiamento ao amparo do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), para proponente de crédito rural que possua restrição vigente pela prática de desmatamento ilegal, conforme registros disponibilizados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Desta forma, identifica-se a imposição de um sistema de monitoramento mais rigoroso para concessões de crédito rural na Amazônia, no item “11, III)”. Cumpre mencionar que não há menções e normas específicas ao bioma do Cerrado.

Para finalizar, destaca-se que o MCR prevê que a instituição financeira contratante assumirá inteira responsabilidade pelo atendimento prestado aos mutuários por meio do contratado e que é dever da instituição financeira contratante garantir a integridade, a confiabilidade, a segurança, o sigilo e a conformidade com a legislação e a regulamentação das operações de crédito rural contratadas por intermédio dos agentes de crédito rural.

2.3 CÉDULA DO PRODUTOR RURAL

A Cédula do Produtor Rural (CPR) é uma espécie de adiantamento recebida pelo produtor rural com base na projeção da sua produção. Essa modalidade de crédito tem vantagens como a isenção do Imposto sobre Operações Futuras (IOF). Criada pela Lei Nº 8.929/1994, a CPR é um título representativo de promessa de entrega futura de produto agropecuário e pode ser emitida pelo produtor rural ou suas associações, inclusive cooperativas. Atualmente este é o principal instrumento do mercado de balcão organizado para financiamento da cadeia produtiva do agronegócio, pois permite ao seu emissor obter recursos para o desenvolvimento de suas produções rurais ou empreendimentos.

Trata-se de um título cambial negociável que pode ser emitido em duas modalidades: CPR Física, em que a liquidação acontece através da entrega do produto pelo emitente na quantidade e qualidade descritas na cédula; e a CPR Financeira, modalidade criada pela Lei Nº 10.200/2001 e, diferentemente da CPR física, seu pagamento se dá através da liquidação financeira, no vencimento do valor discriminado na cédula.

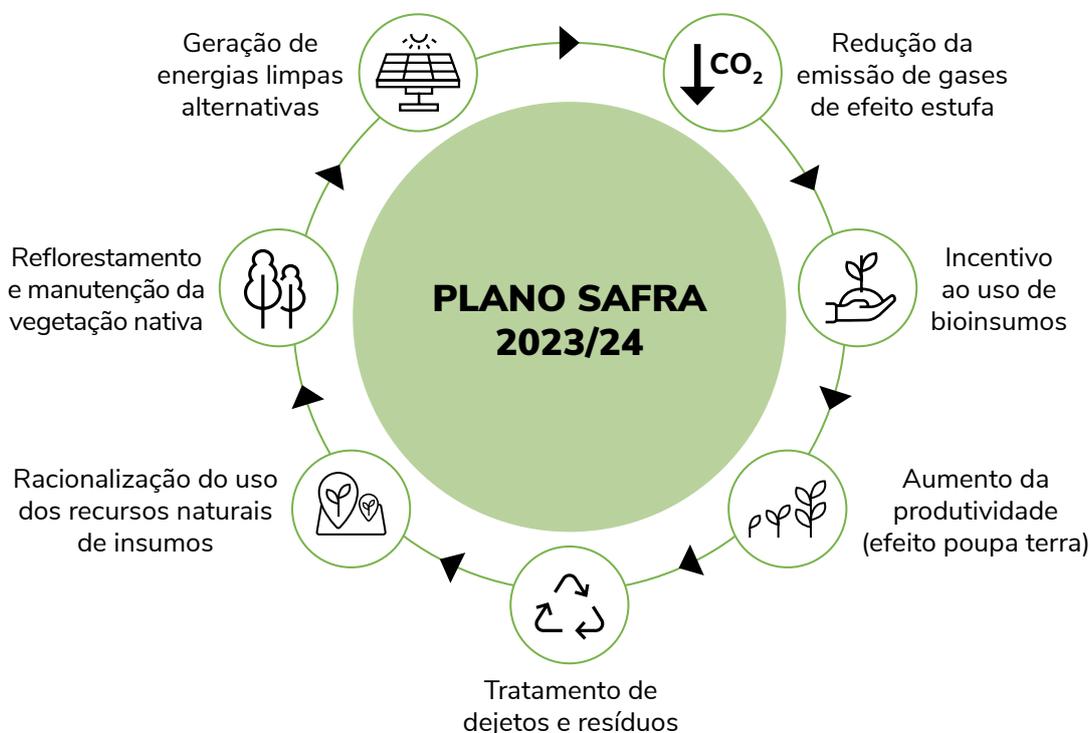
A norma do Banco Central que veda a concessão de crédito a fazendeiros na Amazônia com áreas embargadas só se aplica ao chamado Crédito Rural, que não contempla a CPR.

2.4 PLANO SAFRA E A POLÍTICA PÚBLICA DE FINANÇA SUSTENTÁVEL

Criado pelo Governo Federal em 2003, o Plano Safra tem como objetivo fornecer linhas de crédito para o financiamento das atividades agrícolas de

pequenos, médios e grandes produtores rurais do país, incluindo cooperativas e agricultores familiares. Com vigência de um ano, ele começa a valer no dia 1º de julho e vai até junho do ano seguinte — período acompanha o calendário de safras das principais commodities do país. No Plano lançado em 2023, a produção sustentável e de baixo carbono é um eixo central da principal política pública agropecuária, tendo como foco a resiliência frente às mudanças climáticas, a preservação do meio ambiente e caminha em parceria com as políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, que compõem a estratégia de crescimento do Brasil (MDA, 2023).

Imagem 2. Plano Safra 2022/2023



Fonte: Mapa, 2023

O Plano Safra inclui o Crédito Rural, especificamente a pecuária contém duas linhas de financiamento: a Proagro MAIS (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar e Programa de Financiamento a Sistemas de Produção Agropecuária Sustentáveis (RenovAgro), que recebe recursos do BNDES. O Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa) destinou para o Plano Safra Empresarial 2023/2024 o valor de R\$ 364,22 bilhões em financiamentos para a atividade, valor 27% maior ao ano anterior. O Ministério da Fazenda autorizou a equalização de taxas de

juros de empréstimos do programa em mais de R\$ 130 bilhões por meio de 21 instituições credenciadas.

O Plano Safra contempla todos os produtores rurais e suas cooperativas agropecuárias, desde familiares e médios produtores, até os maiores. A regularidade no Cadastro Ambiental Rural (CAR) garantirá um desconto de 0,5 ponto percentual no financiamento, tendo como contrapartida critérios ambientais. O plano ainda prevê que a adoção de rebanho bovino rastreado e certificação de sustentabilidade garante ao agricultor outro desconto de 0,5 ponto percentual no financiamento, cumulativa com o do CAR. Com isso, o produtor rural pode obter empréstimo com um desconto de até 1 ponto percentual devido a práticas sustentáveis.

O RenovAgro se destaca por prever como condições específicas, com base nas Res CMN 4.889 art 1º; Res CMN 4.912 art 8º e 11; Res CMN 4.939 art 3º; Res CMN 5.021 art 13 e 14; Res 5.079 art 5º, a) objetivo do crédito: I - reduzir as emissões de gases de efeito estufa oriundas das atividades agropecuárias; II - reduzir o desmatamento; III - aumentar a produção agropecuária em bases sustentáveis; IV - adequar as propriedades rurais à legislação ambiental; V - ampliar a área de florestas cultivadas; VI - estimular a recuperação de áreas degradadas. Pelo exposto, trata-se de uma política pública que pode ser traduzida em um incentivo para a adoção de práticas sustentáveis na cadeia.

2.5 O PROTOCOLO DE AUTORREGULAÇÃO DA FEBRABAN PARA FRIGORÍFICOS

Conforme mencionado, a nova normativa aprovada em 2023 pelo Conselho de Autorregulação¹⁰ da Febraban estabelece que os bancos participantes

¹⁰ A elaboração dos normativos da autorregulação conta com um sistema próprio de governança, que passa pelos fóruns técnicos da Febraban relevantes à matéria, além do Comitê de Autorregulação e, posteriormente, do Conselho de Autorregulação, instância em que são aprovados os textos. O Conselho de Autorregulação é composto por dezesseis membros, oito deles representando as Instituições Financeiras Signatárias (“Conselheiros Setoriais”) e oito representando a sociedade civil (“Conselheiros Independentes”). No caso do normativo sobre gestão de risco de desmatamento ilegal na cadeia de carne bovina, além de passar pelos fóruns acima, houve diálogo com organizações envolvidas no tema para coletar suas percepções, como associações e representantes do setor de carne, ONGs e consultorias, ministérios e órgãos governamentais, que foram consideradas na elaboração do texto.

irão solicitar aos seus clientes frigoríficos, na Amazônia Legal e no Maranhão, a implementação de um sistema de rastreabilidade e monitoramento que permita demonstrar, até dezembro de 2025, a não aquisição de gado associado ao desmatamento ilegal de fornecedores diretos e indiretos. A medida atinge propriedades com mais de 100 hectares e se aplica às operações de crédito com clientes frigoríficos e matadouros de abate bovino.

O sistema de rastreabilidade deverá conter informações como:

- documentos de compra do gado;
- se há embargos do Ibama;
- se o local de criação do gado está dentro de áreas protegidas, como terras indígenas e unidades de conservação;
- CAR;
- e se o empregador submeteu trabalhadores a condições análogas à escravidão.

Ressalte-se a similaridade das orientações com as da regulação da concessão do crédito rural ao produtor em municípios do bioma amazônico, mencionadas em tópico anterior, ainda que com diferenças – aqui não há menção às restrições relativas a beneficiários de reforma agrária, nem a inclusão de cláusulas contratuais sobre futuros embargos ambientais. A criação do protocolo por si só também indica que o setor se sentiu pressionado a apresentar respostas e soluções¹¹. No entanto, aqui, como é uma norma voluntária, a fiscalização será feita pelas próprias instituições financeiras, que definirão os planos de adequação, incentivos e consequências cabíveis

¹¹ Como um importante antecedente que teria inspirado a construção do protocolo, cumpre destacar o Plano Amazônia, iniciativa lançada em 2020 por Itaú, Bradesco e Santander para a “promoção do desenvolvimento sustentável” da região, a partir de incentivos econômicos que favorecessem a floresta amazônica em pé, permitindo a geração de valor econômico e financeiro. Dentre os chamados “objetivos prioritários”, estava o estímulo ao desmatamento zero na cadeia produtiva da carne e a articulação de um compromisso pelo respeito à legislação ambiental em todo o setor. A medida teve como um dos seus objetivos engajar os frigoríficos com atuação na Amazônia para que promovam o rastreamento de suas cadeias de fornecimento, de modo que estejam livres de desmatamento ilegal até 2025, como um requisito fundamental para a obtenção de crédito. Para saber mais, ver: Itaú, Plano Amazônia: três anos de conquistas, aprendizados e desafios, 2023. Disponível em: [**FINANCIAMENTO DA CADEIA DA CARNE:** INSTRUMENTOS REGULATÓRIOS E O MEIO AMBIENTE](https://www.itaubr.com.br/download-file/v2/d/42787847-4cf6-4461-94a5-40ed237dca33/4c47a38b-1c9d-120b-82a3-a5e5328a0518?origin=2#:~:text=Diante%20da%20relev%C3%A2ncia%20da%20regi%C3%A3o,o%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20da%20regi%C3%A3o.> Acesso em 21/11/2023.</p></div><div data-bbox=)

caso as normas sejam desrespeitadas. Para que os frigoríficos se adequem às normas, foram estabelecidos indicadores de desempenho, que serão divulgados periodicamente por eles.

Os bancos que aderirem à autorregulação da Febraban se comprometeram a serem periodicamente supervisionados, por meio de relatórios de conformidade e envio de evidências. Em caso de descumprimento, a IF responde a procedimentos administrativos, que podem incluir a assinatura de um plano de ação/ajuste de conduta; o pagamento de multa; a suspensão de participação no Sistema de Autorregulação Bancária, a suspensão do uso do Selo da Autorregulação e do mandato de seu Conselheiro no Conselho de Autorregulação; e a exclusão de sua participação no Sistema de Autorregulação Bancária.

21 instituições financeiras aderiram à autorregulação, entre elas o Banco do Brasil, maior fornecedor de crédito ao agronegócio, o BNDES, Itaú, Bradesco, Santander e Caixa. De acordo com a Febraban, o objetivo é robustecer o impacto destas ações ao engajar as instituições financeiras por meio da autorregulação setorial¹², considerando que o financiamento de atividades associadas ao desmatamento pode ampliar riscos de crédito, reputacionais e operacionais.

¹² Febraban Tech, Bancos estabelecem regra de autorregulação para a cadeia de carne bovina, 2023. Disponível em: <https://febrabantech.febraban.org.br/temas/regulacao/bancos-estabelecem-regra-de-autorregulacao-para-a-cadeia-de-carne-bovina>> Acesso em 21/11/2023.



3

LACUNAS E DESAFIOS PARA A REGULAÇÃO SOBRE O FINANCIAMENTO E O CONTROLE DAS PRÁTICAS IRREGULARES

Após a identificação de alguns dos principais instrumentos regulatórios para o acesso a financiamento na cadeia da carne, nesta seção o foco é o mapeamento das lacunas e desafios para o setor. Dentre os desafios identificados pela literatura, um dos mais destacados como grandes gargalos é o **rastreamento e monitoramento** da origem do gado, especialmente no caso dos fornecedores indiretos, uma vez que a indústria recebe apenas os dados correspondentes aos que lhe fornecem diretamente (Radar Verde, 2023). Há uma série de entraves para que a rastreabilidade atinja todo o ciclo, principalmente os produtores em estágios iniciais da cadeia de fornecimento, mas não só, conforme denúncias que atingem grandes redes e corporações, como a Casino¹³. Esses desafios passam pela necessidade de disponibilização de bases de dados atualizadas e precisas, e dependem também da capacidade de pequenos e grandes pecuaristas em se adequar.

Para tal, constata-se que diversas estratégias de rastreabilidade e monitoramento têm sido adotadas, no entanto, de **forma desintegrada e sem uma articulação única** entre os elos da cadeia. Iniciativas esparsas e não centralizadas estão sujeitas ao risco de não comparabilidade, o que pode dificultar a avaliação dessas iniciativas, o que ocorre pela falta de coordenação, bem

¹³ Center for Climate Crime Analysis. Caso Casino.: A ligação entre o abastecimento de carne do grupo casino, desmatamento e violações de direitos dos povos que habitam a terra indígena Uru-Eu-Wau-Wau na Amazônia brasileira, 2022. Disponível em: <https://climatecrimeanalysis.org/wp-content/uploads/2022/08/CCCA-CasinoCase-Portuguese.pdf>> Acesso em 22/11/2023.

como do distanciamento do poder público como ente também responsável pela situação atual.

Afinal, fragilidades históricas na implementação de políticas públicas de salvaguardas ambientais e da atuação do comando e controle na fiscalização e investigação sobre crimes ambientais também exercem um papel nesse contexto, que foi agravado nos últimos anos (2019-2022), quando foi levado adiante um processo de fragilização e desestruturação da legislação e dos órgãos ambientais, que sofreu cortes orçamentários e de redução de pessoal inéditos à nível nacional (Vieira, Falcão, 2023). Em 2023, a retomada do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), indica que a **ação estatal** está se recompondo, com investimentos na política ambiental e em comando e controle, o que também é essencial para a coordenação dos esforços de regulação da cadeia produtiva, especialmente tratando-se de fiscalização ambiental.

O **papel do varejista** também deve ser observado. A atuação dos varejistas se concentra mais na questão do monitoramento da cadeia da carne do que na atuação junto ao processo produtivo, ao definir critérios mínimos e requisitos necessários para a comercialização junto aos frigoríficos por meio de uma política de compras. Considerando que a carne vendida no mercado interno brasileiro representa 74% da produção do país e movimentou R\$ 142,9 bilhões apenas em 2021 (EMBRAPA, 2021), as redes varejistas são um dos elos da cadeia com maior capacidade econômica para pressionar seus fornecedores por melhores práticas na ponta da cadeia, especialmente em termos de transparência.

Nesse contexto, desde 2009, o Ministério Público Federal (MPF), no caso a Procuradoria da República do estado do Pará¹⁴, desenvolve o **“TAC da Carne”**, pelo qual as empresas do setor se comprometem a não comprar animais criados em propriedades que não estejam em conformidade com as leis ambientais e sociais. As signatárias desses compromissos, em sua maioria frigoríficos, passaram a implementar sistemas de controle e mo-

¹⁴ Center for Climate Crime Analysis. Caso Casino.: A ligação entre o abastecimento de carne do grupo casino, desmatamento e violações de direitos dos povos que habitam a terra indígena Uru-Eu-Wau-Wau na Amazônia brasileira, 2022. Disponível em: <https://climatecrimeanalysis.org/wp-content/uploads/2022/08/CCCA-CasinoCase-Portuguese.pdf>> Acesso em 22/11/2023..

nitoramento da origem do gado, principalmente a partir da contratação de empresas prestadoras de serviços de geomonitoramento para realizar as análises que subsidiam a tomada de decisão relacionada à aquisição de animais. Os resultados são aferidos por um processo de auditoria independente. Após a ação pioneira do MPF do Pará com a implementação de um TAC para a cadeia produtiva da carne, outros estados da Amazônia adotaram o modelo, tais como Mato Grosso, Acre, Rondônia e Amazonas.

Outra iniciativa similar é o Compromisso Público da Pecuária (CPP), um protocolo voluntário iniciado pelo Greenpeace para o bioma Amazônia, que conta com a participação dos três maiores frigoríficos do Brasil – JBS, Marfrig e Minerva. Contudo, ambos os compromissos - TAC e CPP - ainda apresentam uma série de limitações em sua eficácia no combate ao desmatamento na Amazônia (AdT, 2020). Por só monitorarem a última propriedade pela qual o animal passou (fornecedor direto), por meio da GTA, os frigoríficos ainda estão sujeitos a comprar animais que passaram parte de sua vida em propriedades com desmatamento e outras irregularidades socioambientais, associadas à práticas como o vazamento¹⁵, a triangulação de animais¹⁶ e de documentos, também conhecidas como “lavagem de animais”. Sem deixar de mencionar que a carne comercializada também pode ser oriunda de áreas de floresta pública e de comunidades tradicionais que foram ilegalmente invadidas¹⁷.

15 Vazamento trata-se da falta de fiscalização dos estabelecimentos que não seguem as regras desses acordos e, assim, continuam a consumir os animais de propriedades que não estão adequadas às leis e às normas socioambientais. Esta situação estabelece um canal por onde “vazam” os animais que não deveriam ser adquiridos para que os proprietários irregulares fossem compelidos a promover a adequação de suas áreas e, principalmente, para que novas áreas florestais não fossem desmatadas (AdT, 2020).

16 A triangulação é um processo simples no qual as fazendas que não se enquadram nas políticas de compras dos frigoríficos (as denominadas “propriedades sujas”) comercializam animais utilizando a GTA de um imóvel rural “limpo” e, assim, seus animais são aceitos pelos compradores (AdT, 2020).

17 É importante ressaltar que os impactos associados à pecuária e ao desmatamento nestas áreas podem implicar em danos materiais e imateriais, tais como: custos de oportunidade da terra, os benefícios perdidos com o desmatamento, calculado com base no retorno econômico não obtido com as alternativas do uso da terra pelos povos e comunidades tradicionais (produtos florestais madeireiros e não-madeireiros como café, banana, cacau, guaraná, açaí, castanha); perda de serviços ecossistêmicos, as ofertas de bem-estar da floresta nativa perdidas com sua derrubada, como a captura de carbono, bioprospecção, valor de existência e danos por erosão com declínio da qualidade, da capacidade produtiva e do regime de vazão hídrico, o que implica a inviabilidade econômica da área; e custos de reposição, relativos à recuperação florestal (CCCA, 2022).

Ademais, os TACs aplicam-se apenas a compras diretas de gado na Amazônia, considerando a última fazenda de engorda que forneceu o gado ao matadouro. Ou seja, não cobrem compras de fazendas mais a montante na cadeia pecuária e tampouco consideram outros biomas fora da Amazônia, exceto por uma porção do Cerrado em Mato Grosso. Como resultado, os TACs cobriram apenas 14% das exportações de gado do Brasil em 2020 (Trase, 2023).

De modo geral, sendo ou não signatária dos compromissos, a principal questão é que as **empresas compradoras – e as instituições financeiras credoras - apesar de terem a obrigação de monitorar sua cadeia de fornecimento, na prática, não verificam a precisão das declarações e as informações das fazendas ao longo de toda a cadeia de abastecimento** (CCCA, 2022). Como conclusão, verifica-se que ainda que os frigoríficos sejam entendidos por diferentes setores como um elo fundamental para que se imponha um ordenamento na cadeia produtiva da pecuária, é importante a construção de **responsabilidades adequadas a cada setor**, para evitar uma terceirização das sanções. Com a difusão de políticas de compras e compromissos de controle diferentes, o ambiente de negócios competitivo e justo fica comprometido.

A criação e disponibilização de uma plataforma unificada, processos e critérios homogêneos, gerida de forma independente ou pelo governo, em que o frigorífico, produtor ou qualquer indivíduo comum pudesse acessar informações da propriedade quanto à situação socioambiental, poderia ser uma solução. Isso já vem sendo construído por iniciativas como a Boi na Linha18, um protocolo de homogeneização normativa para o processo de monitoramento e auditamento do desmatamento em frigoríficos da região amazônica. O projeto foi criado em 2019 por iniciativa do Imaflora, em parceria com o Ministério Público Federal (MPF), com o objetivo de acelerar a implementação dos compromissos assumidos pela cadeia bovina na Amazônia e incentivar uma cadeia livre de irregularidades socioambientais.

Com relação às **lacunas da regulação** destacada no tópico anterior, recorda-se que a norma do Banco Central que veda a concessão de crédito a

18 Para saber mais, ver sítio eletrônico oficial do projeto, em: <https://www.boinalinha.org/quem-somos/>

fazendeiros na Amazônia com áreas embargadas só se aplica ao Crédito Rural, que não contempla a CPR, o que é problemático considerando o objetivo final. Mesmo diante da ausência de regulamentação específica quanto ao financiamento por meio do mercado de capitais/CPR, é aconselhável que os agentes financeiros adotem procedimentos mínimos de diligência ambiental para todos os setores econômicos de risco.

Ademais, com relação a consulta sobre embargos ambientais, a regulação do Banco Central só faz referência a consulta de dados do Ibama. O que se omite é a janela de oportunidade de consulta dos dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que estão sempre atualizados, disponíveis e são gratuitos. Pelo sistema, os bancos podem verificar se houve desmatamento, sendo inclusive possível verificar a data em que ele ocorreu e, sendo recente, pode solicitar que o cliente apresente a autorização para supressão de vegetação. Se o cliente não apresentar o documento, o desmatamento é ilegal, ou seja, não é necessário esperar a área ser embargada para concluir isso.

Os bancos comerciais devem integrar fatores socioambientais em suas operações de crédito e investimentos, inclusive na gestão de riscos, **incluindo obrigações de monitoramento em cláusula do contrato de crédito**. Esse tipo de regulação seria uma ferramenta essencial para monitorar toda a cadeia produtiva, inclusive os fornecedores indiretos, uma vez que a grande maioria dos atores depende de crédito e financiamentos para operar. As áreas de *compliance* e *due diligence* das instituições financeiras devem adotar os mesmos critérios socioambientais.

Outra lacuna identificada na legislação, inclusive nas atualizações do CMN, é relativa a proteção do bioma Cerrado, savana tropical que cobre cerca de um quarto do território brasileiro. É o segundo maior bioma da América do Sul, fonte de água fundamental, contendo as cabeceiras de oito bacias hidrográficas e três grandes aquíferos. As ameaças ambientais ao Cerrado recebem menos atenção do que as relativas à Amazônia, embora suas taxas de desmatamento e conversão sejam maiores (IFACC, 2022).

Quase metade da vegetação nativa do Cerrado foi convertida nas últimas décadas, enquanto a região se tornava um dos principais centros de produção agrícola do mundo. Houve uma expansão maior de pastagens no Cerrado: 255.385 ha de desmatamento para a pecuária em 2016, e 332.706 ha em 2020 (Trase, 2023). O desmatamento e a conversão são particularmente intensos nos quatro estados brasileiros que formam a fronteira agrícola do Cerrado conhecida como Matopiba: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Com relação ao registro regular no **CAR**, exigência presente nas novas regulações do CVM, Febraban e Plano Safra, a medida tem sido celebrada pela possibilidade de ajudar a fomentar a regularização ambiental das áreas rurais. No entanto, a imprensa tem noticiado que menos de 2% dos produtores podem ter acesso a desconto no custeio dos juros do Plano Safra. Isso devido à lentidão da análise dos registros pelo Serviço Florestal Brasileiro¹⁹, que conforme mencionado anteriormente, também passou por um processo de desestruturação nos últimos anos e necessita de investimentos em recomposição de pessoal e em infraestrutura. No mesmo sentido, há entraves fundiários, como a demora institucional para emissão de certidões de propriedade da terra. Sem a documentação, os bancos não aprovam o crédito que os fazendeiros precisam para fazer a transição para uma operação sem desmatamento (WWF, 2016).

Ainda sobre o CAR, o monitoramento e fiscalização são fundamentais, uma vez que **fraudes** no registro são entraves para a rastreabilidade. Diversas investigações sobre gado ilegal em terra indígena, áreas desmatadas ilegalmente e produtores autuados por trabalho escravo indicam falhas graves²⁰. Produtores vendem animais para frigoríficos com origem – pelo menos no papel – de propriedade “ficha limpa” vizinhas a fazendas com irregularidades e declarada separadamente no CAR. Outra situação identificada é o fracionamento das fazendas em diferentes blocos, o que contraria a re-

¹⁹ Globo Rural, Menos de 2% de produtores com CAR podem ter acesso a desconto no custeio, 10 out. 2023. Disponível em: <https://globo rural.globo.com/agricultura/noticia/2023/10/menos-de-01percent-de-produtores-com-car-pode-ter-a-acesso-a-desconto-no-custeio.ghtml>> Acesso em 22/11/2023.

²⁰ Harari, Isabel; Alessi, Gil. Carrefour distribui em todo o país carne de regiões desmatadas na Amazônia, Reporter Brasil, 14 fev. 2023. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2023/02/carrefour-distribui-em-todo-o-pais-carne-de-regioes-desmatadas-na-amazonia/>> Acesso em 22/11/2023.

gulamentação do CAR, como uma estratégia para driblar restrições para a comercialização de gado.

A disponibilização de incentivos econômicos robustos é necessária para orientar o processo decisório do pecuarista de como produzir. Para o pequeno produtor rural, mesmo com programas de financiamento de investimento para fins de sustentabilidade disponíveis, e uma maior rede de incentivos devido à evolução institucional e do ambiente de negócios sustentáveis, ainda existem barreiras de acesso a esses instrumentos, de modo que a dificuldade de pagar o custo de oportunidade ainda são limitantes (Harfuch, 2023). O modelo de **Pagamento por Serviços Ambientais** (PSA) pode ser uma alternativa para incentivar a transição tecnológica para uma produção mais sustentável. Veja-se a definição criada pela Lei nº 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais:

.....
Pagamento por serviços ambientais: transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes;

.....
Instrumentos voltados à precificação do serviço ambiental e seu consequente pagamento, os PSAs surgem como ferramentas capazes de premiar e incentivar aqueles que prestam serviços ambientais, melhorando a rentabilidade das atividades agropecuárias e a proteção e uso sustentável dos recursos naturais (Harfuch, 2023). O PSA permite a remuneração das populações em área rural e urbana, dos produtores rurais, em especial das comunidades tradicionais, dos povos indígenas e dos agricultores familiares. Para viabilizar o pagamento, a lei ainda cria um cadastro nacional destes beneficiários.

Por fim, identifica-se a lacuna sobre instrumentos e mecanismos de responsabilização para os próprios bancos que financiam a produção de commodities ligadas ao desmatamento e outras irregularidades socioambientais. Conforme mencionado, as instituições financeiras têm por responsabilidade

legal estabelecer um sistema próprio de controle de seus clientes, incluindo o fornecedor indireto. Buscando fazer frente a um contexto de impunidade, um projeto para a **Lei Marco sobre Empresas e Direitos Humanos** foi apresentado na Câmara dos Deputados.

O PL nº 572/2022 estabelece diretrizes para a promoção de políticas públicas sobre o tema. Pelo texto, ainda em análise, o Estado e as empresas têm as obrigações comuns de respeitar e não violar os direitos humanos; não praticar atos de colaboração, cumplicidade, instigação, indução e encobrimento econômico, financeiro ou de serviços com outras entidades, instituições ou pessoas que violem os direitos humanos. A lei prevê que as obrigações se estendem às instituições financeiras com atuação no território nacional e/ou com atividade transnacional.

Segundo a proposta, no caso de violações, as empresas e as entidades estatais deverão: atuar em orientação à reparação integral das violações; garantir pleno acesso a todos os documentos e informações que possam ser úteis para a defesa dos direitos das pessoas atingidas; garantir que o processo de reparação não gere novas violações; atuar em cooperação na promoção de atos de prevenção, compensação e reparação de danos causados aos atingidos e às atingidas. Ainda prevê que a responsabilidade pela violação é solidária e se estende por toda a cadeia de produção, incluídas as instituições econômicas e financeiras com atividade fora do território nacional e entidades econômicas e financeiras nacionais que participem investindo ou se beneficiando de qualquer etapa do processo produtivo, inclusive quando não houver relação contratual formal²¹.

A adoção de um instrumento regulatório desse porte é necessária a partir do reconhecimento de que há lacunas no ordenamento jurídico brasileiro de normatização e aplicação que comprometem políticas públicas de prevenção de violações de direitos humanos – incluindo socioambientais e climáticos, para a responsabilização das instituições financeiras e a reparação de atingidos e atingidas.

21 Câmara dos Deputados, PL 572/2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2258247> Acesso em 22/11/2023.

4

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE REGULAÇÃO DOS INSTRUMENTOS FINANCEIROS DE CADEIAS PRODUTIVAS



Em âmbito internacional, o movimento por uma regulação mais robusta sobre instrumentos de financiamento relacionado a cadeias produtivas e questões ambientais é recente e ainda carece de avaliação sobre resultados. Ainda que na última década tenham sido criadas algumas leis, especialmente as leis de devida diligência, a maior parte dos acordos internacionais e marcos de gestão de riscos para o setor financeiro com foco na sustentabilidade ambiental apresenta caráter voluntário, ou tem a aplicabilidade limitada a apenas certos tipos de transações e setores específicos, pelo que acarretam resultados limitados.

Esse cenário se modificou com a adoção da lei Anti-desmatamento da União Europeia, adotada em junho de 2023, que tem como objetivo minimizar o risco de mercadorias e produtos associados ao desmatamento serem colocados no mercado da UE ou exportados²². A carne bovina está entre os produtos para aos quais os operadores econômicos/importadores terão que provar que foram produzidos em terras não desmatadas após 31 de dezembro de 2020.

O regulamento prevê um sistema para classificar o risco de desmatamento nos países. Caso o Brasil entre para a lista de alto risco, os produtores de

²² Regulation (Eu) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1115>> Acesso em 23/11/2023.

carne terão que fornecer detalhes da localização geográfica de suas fábricas, cruzados com dados e imagens de satélites de áreas de desmatamento. Ainda que o país já tenha essas tecnologias disponíveis, ainda não estão plenamente integradas. Entre as punições previstas estão a suspensão das importações, apreensão ou destruição de produtos e multa de até 4% do faturamento anual da operadora. Destaque-se que a lei faz referência às instituições financeiras, em tradução nossa:

Artigo 34

4. A avaliação de impacto também deve avaliar o papel das instituições financeiras na prevenção de fluxos financeiros que contribuem diretamente ou indiretamente para o desmatamento e degradação florestal, e avaliar a necessidade de estabelecer obrigações específicas para as instituições financeiras nos atos legais da União a esse respeito, levando em consideração qualquer legislação horizontal e setorial relevante existente.

A lei, que passará a gerar efeitos a partir de 30 de dezembro de 2024, tem gerado controvérsias devido ao modo em que foi adotada - sem diálogo com os países exportadores, e por não prever cláusulas sensíveis às legislações de cada país. No Brasil, por exemplo, o código florestal prevê condições para o desmatamento legal. Diante de possíveis impactos comerciais, Brasil afirmou que pode recorrer à Organização Mundial do Comércio (OMC) contra a lei europeia sobre desmatamento²³.

Previamente a lei europeia, cumpre também mencionar as experiências de aprovação de leis nacionais de Devida Diligência, seguindo a influência da adoção dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos da ONU, em 2011. Nesse contexto, países e atores internacionais que são grandes importadores de commodities florestais, como Alemanha, Estados Unidos (EUA), França, Reino Unido e a própria União Europeia (UE), têm avançado uma série de legislações na área socioambiental para assegurar que os produtos importados estejam livres de ilícitos, garantindo cadeias

²³ Câmara dos Deputados, Diante de impactos comerciais, Brasil pode recorrer à OMC contra lei europeia sobre desmatamento, 11 jul. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/979331-diante-de-impactos-comerciais-brasil-pode-recorrer-a-omc-contralei-europeia-sobre-desmatamento/>> Acesso em 23/11/2023.

produtivas mais sustentáveis, com a ausência de crimes ambientais e violações de direitos humanos.

Os princípios orientadores da ONU, normas de adoção voluntária, seguem três pilares: 1) proteger, 2) **respeitar** e 3) remediar, e a devida diligência corresponde ao segundo pilar, pelo qual as empresas devem abster-se de violar os Direitos Humanos e lidar com as consequências negativas em que têm algum envolvimento. Por meio de processos de análise e monitoramentos de devida diligência, as empresas asseguram que suas atividades e relacionamentos não incorram em violações.

No entanto, de modo geral, a sociedade civil tende a criticar o fato de que a maioria das legislações **não incorpora obrigações ao setor financeiro**, responsável pelo financiamento de grande parte de empresas perpetradoras de crimes ambientais. Por exemplo, a Lei Europeia exige que os comerciantes verifiquem se os itens foram produzidos em solo que não sofreu desmatamento ou degradação florestal, e sob princípios da proteção dos direitos humanos e dos povos indígenas. No entanto, ela não exige que bancos e investidores sediados na UE parem de financiar o desmatamento por meio de seus serviços financeiros. Ou seja, a lei ainda não incorpora regras para restringir o financiamento de empresas responsáveis pela degradação ambiental e pelas violações de direitos humanos ao redor do mundo, mesmo em casos de empresas que são infratoras recorrentes (PORTO et al, 2023).

PAÍSES OU BLOCOS REGIONAIS	LEI/ANO	REFERÊNCIA A QUESTÕES AMBIENTAIS E INSTRUMENTOS FINANCEIROS
União Europeia	Lei anti desmatamento da UE (EU Deforestation Regulation, EUDR). Entrada em vigor: junho de 2023	A lei não estabelece obrigações específicas ao setor financeiro.
Alemanha	Lei de Devida Diligência em Cadeias de Suprimento (Lieferkettengesetz). Entrada em vigor: janeiro de 2023	A lei não estabelece obrigações específicas ao setor financeiro.

Estados Unidos	U.S. Lacey Act: Proteção do Ambiente através da Restrição do Comércio. Entrada em vigor: 1900; emenda: 2008 ²⁴ .	A lei não estabelece obrigações específicas ao setor financeiro.
França	Lei de Vigilância nº 2017-399 de 27 de março de 2017 (Devoir de Vigilance)	A lei não estabelece obrigações específicas ao setor financeiro.
Reino Unido	Lei do Meio Ambiente de 2021 (UK Environment Act); <i>Modern Slavery Act</i> de 2015	A lei não estabelece obrigações específicas ao setor financeiro.

Com relação a padrões, iniciativas e princípios internacionais voluntários, alguns documentos esparsos buscam construir novos consensos no setor. Entre os mais importantes incluem-se os Princípios do Equador, que exigem critérios mínimos de devida diligência ambiental e social na decisão de financiamentos de projetos com possíveis impactos adversos em florestas, além da Banking Environmental Initiative (BEI), Declaração do Capital Natural, o Soft Commodities Compact, entre outros. O Pacto Global da ONU também é relevante, mas as instituições financeiras não são seu foco.

No entanto, estudo da WWF (2016) sobre as relações entre o setor financeiro e o desmatamento na Amazônia identificou uma participação insuficiente das principais instituições financeiras atuantes no Brasil nas iniciativas voluntárias internacionais relevantes para as questões de florestas e terras. Inclusive, o próprio BNDES não é signatário dos Princípios do Equador. A pesquisa também encontrou poucas referências a pré-requisitos de certificação com reconhecimento internacional para as commodities agrícolas e comprovação da legalidade da madeira para a concessão de financiamento. Esses fatores ilustram o desafio de regular um setor apenas com mecanismos de adesão voluntária.

²⁴ Ainda que adotada desde 1900, foi em 2008 que uma emenda transformou a Lacey Act, lei de conservação ambiental, tornando ilegal o comércio (importação, exportação, transporte, venda, recebimento, aquisição ou compra) de qualquer planta ou produto derivado de plantas (produtos vegetais) obtido em violação às leis federais e estaduais dos EUA, ou a leis relevantes de outros países.

RECOMENDAÇÕES

A partir da análise realizada nos tópicos anteriores, esta seção apresenta recomendações que buscam estabelecer boas práticas e a superação dos desafios e lacunas para uma cadeia produtiva da carne alinhada à legislação socioambiental.

Para os órgãos do Sistema Financeiro Nacional:

- Recomenda-se que o Banco Central do Brasil (BCB), como **órgão supervisor** do Sistema Financeiro Nacional (SFN): **1) incentive a adoção de políticas e cláusulas de monitoramento periódicas** sobre os contratos de concessão de crédito aos diferentes atores do setor da cadeia produtiva da carne, **2) considerando a Política de Responsabilidade Socioambiental (PRSAC), institucionalize dentro da ouvidoria o controle de informações de denúncias** sobre práticas irregulares abertas à sociedade civil, **3) considerando a responsabilidade legal das instituições financeiras sobre os impactos ambientais e climáticos decorrentes, que adote sanções** os casos comprovados de violações, como o cancelamento de autorização como instituições credoras.
- Recomenda-se que o Conselho Monetário Nacional (CMN) atualize sua política de impedimentos sociais, ambientais e climáticos para crédito rural: **1) incluindo referências a cláusulas de monitoramento periódicas não só ao bioma amazônico, mas também ao bioma do Cerrado**, especialmente a região do MATOPIBA; **2) adicionando referência não só ao controle sobre áreas embargadas por órgãos ambientais, mas prevendo a obrigação das instituições financeiras realizarem o cruzamento dos dados com o sistema PRODES**, para verificar eventuais desmatamentos ilegais recentes em áreas onde os órgãos de comando e controle ainda não chegaram.
- Recomenda-se que o Conselho Monetário Nacional (CMN) atualize sua regulação para a Cédula do Produtor Rural (CPR), incluindo os impedimentos sociais, ambientais e climáticos.

Para o poder público, especialmente os órgãos ambientais:

- Quanto às práticas e metodologias de rastreabilidade e monitoramento, recomenda-se ao Poder Público, especialmente a Ministério de Meio Ambiente e Clima, a construção de uma **plataforma pública com dados integrados**, possivelmente inspirada no modelo “Boi na Linha”, para centralização de informações, transparência e controle de toda extensão da cadeia de fornecedores, alcançando os indiretos. Essa plataforma poderá incluir a integração com dados do Prodes, para o monitoramento via satélite sobre desmatamento ilegal.
- Recomenda-se o fortalecimento e reestruturação da política pública ambiental, com investimento em concursos públicos para contratação de pessoal, em compra de equipamentos e infraestrutura, além do uso de tecnologias de monitoramento e rastreabilidade via satélite, especialmente pensando na celeridade dos processos de concessão e análise de regularidade de documentos como o **CAR**.
- Recomenda-se o fortalecimento de **políticas de incentivos econômicos** para a adequação às práticas sustentáveis, ampliando o acesso à informação sobre os recursos disponíveis e promovendo capacitação técnica.

Para pecuaristas, frigoríficos, varejistas e instituições financeiras:

- Recomenda-se que estabeleçam padrões de boas práticas e criem sistemas precisos de monitoramento e **devida diligência** sobre as declarações e informações em suas cadeias de abastecimento e clientes, com checagens periódicas.

De modo geral:

- Recomenda-se a aprovação da **Lei Marco sobre Empresas e Direitos Humanos**, de modo a superar a lacuna de uma norma geral sobre políticas públicas de prevenção e reparação de violações de direitos humanos ligado ao setor privado, incluindo mecanismos de responsabilização das instituições financeiras por impactos ambientais e climáticos.

REFERÊNCIAS

AdT – Amigos da Terra, **10 anos do TAC da carne no Pará e compromisso público da pecuária a importância da rastreabilidade da carne na redução dos desmatamentos na Amazônia**, 2020. Disponível em: https://www.amigosdaterra.org.br/wp-content/uploads/2020/05/Estudo_10_anos_TA-C_e_CPP.pdf>

BANCO CENTRAL, **Manual de Crédito Rural**, 2023. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>>

_____, **Sistema Financeiro Nacional**, s/d. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/sfn>>

CMN, **Resolução CMN nº 4.945** de 15/9/2021, Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CMN&numero=4945>>

EMBRAPA, **Cadeia produtiva da carne bovina: contexto e desafios futuros**. Guilherme Cunha Malafaia et al.[org.]. Campo Grande, MS : Embrapa Gado de Corte, 2021.

Gomes, Rafael de Araújo et al. (Org.) **A responsabilidade social das instituições financeiras e a garantia dos direitos humanos**. Belo Horizonte : Fórum, 2018.

Grupo Científico sobre Transparência e Rastreabilidade (GCTR). **Transparência da Carne Bovina do Brasil: desafios e oportunidades**. NICFI – Norway’s International Climate and Forest Initiative, 2023. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/?86341/Grupo-cientifico-lanca-documento-com-orientacoes-para-a-transparencia-na-cadeia-bovina-do-Brasil>>

HARFUCH, Leila. **Sustentabilidade na cadeia da carne [livro eletrônico] : caminhos para o Brasil e os aprendizados do P4F**. 1. ed. -- São Paulo: Agroicone, 2023. Disponível em: <https://agroicone.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Estudo-Sustentabilidade-na-cadeia-da-carne-Agroicone-e-P4F.pdf>>

IFACC (Inovação Financeira para Amazônia, Cerrado e Chaco), **Finanças para um futuro próspero: apoiando a transição para a produção sustentável de soja e gado**. The Nature Conservancy, Tropical Forest Alliance, Unep, 2022. Disponível em: https://www.tropicalforestalliance.org/assets/IFACC/New-versions/IFACC_REPORT_PT_BR_V7-18-05-2022-low.pdf>

Imazon, **Os frigoríficos vão ajudar a zerar o desmatamento da Amazônia?** 2017. Disponível em: <https://imazon.org.br/os-frigorificos-vaio-ajudar-a-zerar-o-desmatamento-da-amazonia>> Acesso em 23/11/2023.

MAPA - Ministério da Agricultura e Pecuária. **Apresentação Plano Safra 2022/2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2023-2024/apresentacao-plano-safra-2023-24.pdf>>

PORTO, Viviana, et al. **Legislações sobre a devida diligência e cooperação internacional: Desafios e perspectivas para a proteção socioambiental**. Plataforma CIPÓ, 2023. Disponível em: https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2023/10/Diagramacao-Policy-Brief_Plataforma-Cipo_att1010.pdf>

RADAR VERDE, **Transparência da Carne na Amazônia 2022**, Imazon; O mundo que queremos, 2023. Disponível em: https://radarverde.org.br/wp-content/uploads/2023/11/00_RV-Relatorio-final-2023.pdf>

TIRADO, Geovana et. al. Caracterização da cadeia produtiva da carne bovina no estado de São Paulo. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Rio Branco (Acre), 20 a 23 de julho de 2008.

Vieira, Flávia; Falcão, Luísa. **Operações de combate ao crime ambiental na Amazônia: dos desafios às boas práticas**. Plataforma CIPÓ, 2023. Disponível em: https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2023/02/Relatorio-Estrategico_Operacoes-de-combate-ao-crime-ambiental-na-Amazonia-Dos-desafios-as-boas-praticas-Plataforma-CIPO.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

WWF, **Bancos pela Amazônia: o que o setor financeiro pode fazer para evitar o desmatamento tropical**, 2016. Disponível em: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/bancos_pela_amazonia_o_que_o_setor_financeiro_pode_fazer_para_evitar_o_desmatamento_trop.pdf>

GuiaDosBancos
Responsáveis

idec
Instituto Brasileiro de
Defesa do Consumidor



Sida

FairFinance
International