Agricultura de baixo carbono

Definições estratégicas para acelerar o ABC

Sérvio Túlio Prado Jr.*

EM UM futuro próximo, a relevância que o Plano de Agricultura de Baixo Carbono terá tido para o agronegócio brasileiro estará diretamente ligada a ele ter sido ou não capaz de alterar a forma como o setor é percebido pela comunidade internacional sob a perspectiva da responsabilidade ambiental. Isso é particularmente importante ao se avaliar o potencial litigioso a ser explorado por *lobbies* agrícolas dos nossos concorrentes na imposição de barreiras não tarifárias, alegando, para isso, que o Brasil não faz os esforços mitigatórios na intensidade com a qual publicamente se comprometeu.

O Plano ABC e o compromisso com a redução das emissões

As atividades ligadas à agropecuária constituem a base de 25% de todas as emissões nacionais de gases geradores do efeito estufa. Quando o País assumiu, em 2009, na 15ª Conferência das Partes (COP-15), seu compromisso de reduzir suas emissões de 36,1% a 38,9% em relação ao que emitiria em 2020 caso nada fosse feito, a parte correspondente ao setor agropecuário foi a de eliminar do total da sua projeção de emissões algo entre 133 a 166 milhões de toneladas de CO_2 equivalente.

O Plano, sem dúvida alguma, já é uma realidade em andamento. São sete programas distintos, com destaque especial para aquele voltado à recuperação de pastagens degradadas, capaz de, sozinho, trazer mais de 60% das reduções prometidas. Em todos os estados brasileiros, ainda que em diferentes graus de avanço, há grupos gestores promovendo a capilarização de iniciativas locais de divulgação e capacitação nas técnicas da agricultura de baixo carbono. O Programa ABC, que é o veículo definido pelo governo federal para a alocação dos recursos financeiros do Plano, tem levado um volume crescente de recursos aos produtores: para o ano safra 2010/2011, foram R$ 418,5 milhões; para 2011/2012, foi R$ 1,51 bilhão; e, para 2012/2013, a expectativa do MAPA é que se consiga chegar a R$ 4,5 bilhões.

Difundindo o Plano ABC

Ao longo dos últimos dois anos, o MAPA tem, adicionalmente, promovido palestras, seminários estaduais, simpósios e dias de campo, principalmente nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins. O principal objetivo destes eventos é o nivelamento de instrutores e multiplicadores em três das tecnologias do plano: a recuperação de pastagens, a integração lavoura-pecuária-floresta e o sistema de plantio direto. Como resultado desses esforços, 6.170 pessoas foram treinadas, entre produtores e técnicos. Em estudos promovidos para a constituição da Anater (Agência Nacional de Extensão Rural), estima-se que o mínimo de técnicos treinados necessários para a cobertura do território nacional seja de 15.000, sendo o número ótimo 70.000.

Como se pode bem imaginar pela baixa representatividade do número acima apresentado para um país com as dimensões do Brasil, o grau de desconhecimento sobre o Plano ABC é ainda muito grande. A adequada disseminação dos



SHUTTERSTOCK

princípios e tecnologias do Plano é essencial para expandir a sua adoção por parte dos produtores. No entanto, mais do que uma maior disponibilização de eventos e de uma maior massa de pessoas por eles atingida – que são fundamentais, sem dúvida –, é necessário que a exposição às novas informações tenha a qualidade e o impacto suficientes para levar concretamente à adesão das novas práticas. Em primeiro lugar, é o produtor, no início da cadeia, o único a poder agir de fato sobre a natureza e reverter o quadro mitigatório na agropecuária do País. Ele não poderá ser forçado a fazê-lo, mas convencido dos méritos econômicos da adoção da tecnologia de baixo carbono.

Melhorar a governança para ampliar o ABC

A grande questão que se coloca, portanto, não é do que já se está fazendo, mas do quanto ainda há para fazer em um espaço de tempo relativamente exíguo. Para que resultados possam ser de fato aferidos em 2020, é necessário uma considerável aceleração no ritmo de implementação do Plano, que não será conseguida se os seus mecanismos de cobrança e acompanhamento de resultados não se tornarem muito mais assertivos do que vêm sendo até agora. É isso o que demonstra o estudo sobre a governança do Plano ABC publicado pelo Observatório ABC no início do mês de setembro. Como em qualquer processo de implementação de estratégia, um sistema de monitoramento mais eficaz significaria, com certeza, um tratamento mais acurado e uma maior agilidade na correção de possíveis ineficiências e distorções no desdobramento do Plano até cada uma das propriedades rurais que ele precisa atingir.

Em função da multiplicidade de atores e níveis de atuação, os processos que correspondem ao desdobramento das ações, à alocação de responsabilidades e definição do fluxo decisório, à definição de metas intermediárias e ao monitoramento de resultados não foram suficientemente trabalhados no texto original do Plano e precisariam ser melhor desenvolvidos. Ou seja, os mecanismos concretos de um sistema efetivo de governança e controle ainda precisariam ser melhor desenhados e detalhados.

Além dessa melhor conceituação e detalhamento em seus mecanismos de governança, seria também fundamental que houvesse uma maior aproximação entre os sistemas de controle usados pelo agente financiador e aqueles a serem usados pelas instâncias de governança em nível federal, estadual e, em algum momento, municipal. No escopo do estudo publicado no mês passado pelo Observatório ABC, ficou patente a distância que existe entre o que se tem conseguido realizar em termos de Programa ABC e o provimento de informações de acompanhamento e controle que possam dar uma maior clareza sob o atingimento efetivo dos objetivos do Plano.

Para o Observatório ABC, considerando-se que se define como fórum de engajamento da sociedade brasileira na transição para uma agricultura efetivamente sustentável, é fundamental que esses ajustes sejam executados o quanto antes. O tempo não corre mais a nosso favor... ■

Recomendações para aperfeiçoar o Plano ABC

Em termos de uma recomendação mais geral, fica claro que é importante que um processo de refinamento da estrutura de governança e tomada de decisão do Plano possa ocorrer de forma tão inclusiva e representativa como reconhecidamente foi o de sua elaboração. Nesse sentido, aqueles atores que possam vir a desempenhar um papel e a assumir responsabilidades em relação à implementação das ações já previstas deveriam ser convidados a participar de um novo Grupo de Trabalho, dando uma maior amplitude, consistência, profundidade e pragmatismo aos mecanismos que ali viessem a ser discutidos e selecionados para implementação.

Em termos de recomendações mais específicas, o Estudo 2 propõe que este grupo de atores – legitimado como representante dos *stakeholders* da agricultura de baixo carbono – produza encaminhamentos mais precisos para o conjunto de fragilidades identificadas no Plano, incorrendo nas seguintes ações:

• Avaliação realista da capacidade de atuação e resposta de cada um dos possíveis envolvidos na implementação e no controle de resultados do Plano;

• Definição de sanções e/ou estímulos associados ao Plano ABC a serem sustentados por lei, tanto em nível nacional, como estadual;

• Definição sobre o tipo de desdobramento desejável em termos de marcos legais estaduais consistentes em relação às premissas do Plano;

• Distinção entre o poder regulamentador (quem define as regras) e o regulador (quem garante que as regras serão, de fato, seguidas) na estrutura de governança do Plano;

• Definição da cadeia de responsabilidades para o desdobramento das ações previstas e respectiva cobrança de resultados – isso para todos os níveis do Plano;

• Definição de metas intermediárias (anuais) e seu desdobramento nos diversos níveis de atuação e programas previstos no Plano;

• Definição dos mecanismos de controle, acompanhamento e prestação de contas do Plano e de quem deve ser o responsável pela sua efetiva aplicação, contando aqui com a participação ativa e com o comprometimento do agente financiador do Plano via Programa ABC;

• Redefinição, ampliação e aprimoramento dos mecanismos de disseminação até agora previstos no Plano.

* Professor de Estratégia na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP-FGV)