Gefördert durch:
Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
FNR Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V.
zef Center for Development Research University of Bonn
WWU

ZEF POLICY BRIEF No.37

PROMOVENDO BIOECONOMIAS INCLUSIVAS?
LIÇÕES DA GOVERNANÇA AGROALIMENTAR E DA POLÍTICA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA AMÉRICA DO SUL

Autoria: Mairon G. Bastos Lima e Karen M. Siegel

- A bioeconomia não é automaticamente inclusiva nem sustentável; ela pode também reforçar a marginalização e minar os ODS.
- Uma política agroalimentar tendenciosa e a escolha discriminatória de certos ODS inibem a promoção de uma bioeconomia inclusiva.
- Bioeconomias inclusivas requerem forte participação da sociedade civil na governança, sistemas de produção bem desenhados, e uma maior atenção aos efeitos transnacionais.

Bioeconomia e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Cada vez mais governos e outros atores têm adotado estratégias de bioeconomia, em parte encorajados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes 17 objetivos são parte central da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável, e muitas das suas diversas metas estão relacionadas com a bioeconomia, desde a mitigação das mudanças climáticas à promoção da inclusão.

A bioeconomia engloba diversos setores econômicos, frequentemente novos e baseados em recursos renováveis de biomassa. Alternativas renováveis e biodegradáveis de produtos são essenciais para eliminar o uso de combustíveis fósseis e, por conseguinte, resolver as mudanças climáticas, a poluição marinha por plásticos, e outras questões ambientais. Além disso, a bioenergia e os bioprodutos (ex. bioplásticos, fibras orgânicas) podem levar a um desenvolvimento sustentável. A bioeconomia promove todo um paradigma de agricultura com múltiplas finalidades e "teias de valor" baseadas na biomassa. Isso significa múltiplas cadeias de valor que criam sinergias entre si e podem satisfazer as necessidades de vários mercados (Bastos Lima, 2018; Scheiterle et al., 2018).

Apesar desses potenciais, não se podem tomar por garantidos os seus benefícios de sustentabilidade (Dietz et al., 2018). Sem atenção suficiente a questões ecológicas e sociais, o desenvolvimento bioeconômico pode também comprometer os ODS. Perda de biodiversidade, problemas ligados à mudança de uso do solo, e o extenso debate sobre *alimentos vs. combustíveis* ilustram a complexidade da promoção da sustentabilidade na bioeconomia. Como em outras transições para a sustentabilidade, este também é um processo político influenciado por múltiplos atores e interesses. Portanto, é fundamental examinar como as emergentes bioeconomias são governadas.

Nas seções seguintes, nós identificamos cinco lições relacionadas à governança de bioeconomia baseados na nossa pesquisa sobre política agroalimentar e os ODS na América do Sul. Nós damos especial atenção à questão da inclusão, que alicerça o princípio basilar da Agenda 2030 de "Não deixar ninguém para trás". Como a bioeconomia se baseia bastante em agricultura, ela se torna parte integrante da governança agroalimentar – uma área altamente contestada. Entender os aspectos políticos dos ODS nessa área é crucial porque tal governança pode exercer forte influência sobre a direção que tomará a promoção da bioeconomia.

Nós examinamos três países sul-americanos: Brasil, Paraguai, e Uruguai. Esses países possuem características regionais importantes e tendências semelhantes na governança agroalimentar, mas há diferenças significativas nas suas instituições políticas e contextos nacionais (ver Tabela 1).

Tabela 1 Indicadores-chave socioeconômicos e políticos de Brasil, Paraguai e Uruguai

	Brasil	Paraguai	Uruguai
População em 2020 [a]	213 milhões	7,1 milhões	3,4 milhões
PIB per capita em 2019 (em USD) [b]	8.717,2	5.414,8	16.190,1
Desigualdade de renda (Coeficiente de Gini) em 2017 [c]	53,3	48,8	39,5
Nível de Democracia em 2019 (0-10) [d]	6,86 (*52ª*)	6,24 (*70ª*)	8,38 (*15ª*)
Índice de Percepção da Corrupção 2019 [e]	35 (*106ª*)	28 (*137ª*)	71 (*21ª*)

[a] Worldometers 2020; [b] Banco Mundial 2019; [c] Banco Mundial 2017; [d] The Economist 2020; [e] Transparência Internacional 2020.

Cinco lições da América do Sul

1. Escolher a dedo certos elementos e ignorar outros pode comprometer a inclusão

Pesquisa sobre a Agenda 2030 mostra que não é a rejeição total aos ODS que apresenta um risco fundamental à inclusão, mas a seleção discriminatória de certas metas e objetivos preferidos. Com 169 metas, os ODS constituem uma agenda política ampla que abrange muitas ambições e prioridades, inclusive de governança agroalimentar. Conciliá-las é crucial, visto que a Agenda foi concebida para ser "indivisível" (Assembleia Geral da ONU, 2015, parágrafo 55).

Porém, os resultados da nossa pesquisa mostram que,

nos casos do Brasil e do Paraguai, tanto governos quanto empresas de agronegócio tendem a escolher a dedo objetivos específicos (ex. ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico), ou metas dentro dos objetivos (ex. 2.1 - Acabar com a Fome), onde mostram desempenho para realizá-los, e ignoram a maioria dos outros. Assim, através de uma forma de metonímia (ou seja, usando uma parte para representar o todo), tentam implementar os seus elementos preferidos da Agenda 2030 enquanto dão a impressão de aderir a ela na sua totalidade. Isto se torna especialmente problemático se são precisamente os objetivos e metas que tratam mais explicitamente da inclusão aqueles a serem negligenciados, ou se a seleção discriminatória favorece os interesses dos atores dominantes.

Da mesma forma, escolher a dedo certos elementos relacionados à bioeconomia (ex. a redução de emissões), ignorando outros (ex. biodiversidade, equidade social), pode comprometer seriamente os seus potenciais de inclusão e sustentabilidade. Tanto quanto a Agenda 2030, pode-se considerar a agenda da bioeconomia sustentável como também sendo indivisível nos seus objetivos ecológicos, econômicos e sociais.

Recomendações para a governança da bioeconomia:

- ➔ Examinar os atuais processos de governança da bioeconomia (quais objetivos ou questões são considerados prioritários, e quais aqueles que correm o risco de serem ignorados?) e corrigir os desequilíbrios
- ➔ Estabelecer explicitamente o objetivo da inclusão nas estratégias de promoção da bioeconomia, visto que é bem possível que uma seleção discriminatória a comprometa.

2. Não existe *tabula rasa*: Os arranjos de governança pré-existentes influenciam o nível de inclusão

Nem a implementação dos ODS nem a promoção da bioeconomia têm o luxo de começar do zero ou de ocorrer sobre uma página em branco (uma *tabula rasa*). Para começar, a governança agroalimentar já possui configurações institucionais, incluindo regras, normas e mecanismos estabelecidos de tomada de decisão. Também as relações de poder e capacidades desiguais dos atores fazem com que o início dessas agendas – já no ponto de partida – esteja longe de oferecer condições equitativas. Portanto é essencial ter em conta essas iniqüidades e esses desequilíbrios ao implementar os ODS ou conceber políticas de bioeconomia.

Assegurar que diferentes perspectivas sejam consideradas é, assim, um passo-chave para maior inclusão, sobretudo quando há diferentes pontos de vista sobre um tema – como acontece freqüentemente na governança agroalimentar.

Dos três países que analisamos, somente o Uruguai estabeleceu sistematicamente canais para a inclusão de diferentes perspectivas (ex. consultas públicas e oficinas, até em nível subnacional, assim como coordenação com instituições existentes que são formalmente representadas por atores não-estatais). O Brasil chegou a fazer o mesmo através de uma inclusiva comissão multilateral de partes interessadas, mas o Governo Bolsonaro em 2019 a aboliu. Por fim, no caso do Paraguai há pouca informação disponível sobre o envolvimento de atores não-estatais, exceto por cooperação na implementação dos ODS entre o governo e o agronegócio.

Recomendações para a governança da bioeconomia:

- ➔ Garantia *simultânea* da *inclusão econômica* e da inclusão política de diferentes atores. Garantir explicitamente que diferentes perspectivas sejam levadas em conta no direcionamento de políticas, decisões orçamentárias, e implementação de políticas ou projetos.
- ➔ Criação de instrumentos políticos de remediação, isto é, medidas que corrijam formas de exclusão pré-existentes, em consonância com a determinação da Agenda 2030 de "Resgatar, em primeiro lugar, os que ficaram mais para trás" (ONU, Assembleia Geral, 2015, pág. 3).

3. A capacidade e a participação de organizações da sociedade civil são chave para trazer à agenda uma diversidade de perspectivas.

A capacidade de organizações da sociedade civil e a sua participação na governança são essenciais para a inclusão. Esses atores desempenham um importante papel na responsabilização dos governos por seus compromissos internacionais. Eles podem também fornecer informações adicionais – por vezes opostas – que vão além dos relatórios oficiais, assim como também chamam a atenção para perspectivas divergentes ou marginalizadas.

Por exemplo, a nossa avaliação encontrou diferenças consideráveis entre as organizações da sociedade civil brasileiras e paraguaias relativas à governança agroalimentar e aos ODS. Graças em parte às prolongadas preocupações mundiais sobre a Amazônia, as organizações brasileiras contam com um maior acesso a redes e financiamento internacionais, e elas têm mais experiência na colaboração com parceiros estrangeiros. Para muitas delas, os ODS se tornaram um importante marco – uma linguagem mundialmente reconhecida – para expor e desafiar a deteriorada agenda de sustentabilidade do governo. Já o caso paraguaio nos mostra que, sem tal experiência de cooperação internacional bem-sucedida usando marcos internacionais para fins domésticos, há um risco muito maior de as organizações da sociedade civil se sentirem alienadas por marcos internacionais como os ODS.

Recomendações para a governança da bioeconomia:

- ➔ Focar no reforço da capacidade de organizações da sociedade civil para aumentar a prestação pública de contas e impedir que os interesses das elites sequestrem a agenda da bioeconomia.
- ➔ Fortalecer as redes internacionais da sociedade civil e garantir que os atuais níveis de cooperação sejam mantidos mesmo sob ambientes políticos hostis.

4. Mudanças transformadoras são possíveis, mas há também o risco de se legitimar o status quo e agravar a marginalização.

A bioeconomia tem o potencial de promover mudanças transformadoras, isto é, induzir mudanças estruturais que tratem não apenas dos efeitos, mas também das causas da exclusão, da pobreza, da desigualdade, e da destruição ambiental (UNRISD, 2016). Entretanto, se a governança não for inclusiva, há um alto risco de se legitimar o *status quo*. Ainda mais preocupante é que, se os padrões atuais de exclusão forem reproduzidos, a marginalização poderá se agravar.

Quem alega estar implementando os ODS ou promovendo uma transição à bioeconomia ganha aparente legitimidade, e suas ações adquirem mais autoridade que antes. Esses atores políticos e suas ações também poderão parecer mais dignos de atenção, investimentos, e apoio político. De repente, as suas estratégias ou rumos preferidos adquirem maior justificação.

A nossa pesquisa demonstra como marcos internacionais como estes podem ser vulneráveis ao sequestro pelas elites. Eles podem ser para todos os efeitos práticos esvaziados do seu princípio de inclusão, e servir para legitimar interesses poderosos. No Brasil, por exemplo, *traders* de *commodities* agrícolas ocasionalmente usam o ODS 2 (Fome Zero) para, estrategicamente, legitimar a expansão de monoculturas convencionais enquanto reproduzem formas de exclusão social e degradação ambiental arraigadas.

Recomendações para a governança da bioeconomia:

- ➔ Desenhar cadeias de valor bioeconômicas ou redes de valor baseadas na biomassa que incluam equitativamente atores previamente desfavorecidos, tais como pequenos agricultores.
- ➔ Usar a bioeconomia como uma oportunidade de responder aos apelos para a criação de sistemas agrícolas mais biodiversos e sustentáveis, para além do convencional.

5. As cadeias internacionais de commodities requerem maior atenção ao "teleacoplamento".

A interligação global torna a governança agroalimentar mais desafiadora. Decisões quanto às políticas e os seus impactos estão cada vez "teleacoplados", ou seja, ligados por relações de longa distância devido aos fluxos de materiais, capitais e informação (Liu et al., 2018).

Conforme os sistemas agroalimentares se tornam cada vez mais transnacionais, um foco na implementação dos ODS apenas *dentro* de países individuais possui limitações evidentes. É muito difícil para países produtores avançar significativamente sozinhos, sem se coordenarem com seus parceiros comerciais. A América do Sul, por exemplo, tornou-se um celeiro de proteína para o mundo, enquanto que países na Ásia e na Europa têm se apoiado consideravelmente na expansão da sua produção e exportação de soja.

As agendas dos ODS e da bioeconomia não consideram suficientemente os efeitos do teleacoplamento. A economia paraguaia, por exemplo, depende tão fortemente da exportação de soja que há pouco que o país possa fazer para transformar sozinho o seu setor agrícola. Da mesma forma, outros países, como os que consomem produtos que foram produzidos à custa do desmatamento no Brasil, são corresponsáveis na transformação dos sistemas agroalimentares com vista à sustentabilidade. Contudo, a nossa pesquisa mostra que, até ao momento, tal cooperação internacional para implementar os ODS na agricultura sul-americana mantém-se escassa.

Conforme a agenda da bioeconomia ganha terreno e entra cada vez mais nos sistemas agroalimentares internacionais, o teleacoplamento provavelmente exigirá uma atenção ainda maior. É importante entender quais implicações o crescente uso de biomassa, ou a mudança no uso de cultivos, podem ter para além das fronteiras. Além do mais, a realização dos ODS através da promoção da bioeconomia se beneficiaria de ser pensada não apenas em nível nacional, mas também externamente. Não considerar as interligações globais pode facilmente criar impactos negativos.

Recomendações para a governança da bioeconomia:

- ➔ Adotar uma abordagem sistêmica quanto à sustentabilidade agroalimentar, e promover a colaboração entre países produtores e consumidores de mercadorias agrícolas.
- ➔ Explorar o ODS 17 (Parcerias para a Implementação dos Objetivos) tanto no contexto da bioeconomia quanto, em geral, como um instrumento de países e atores internacionais para trabalharem em prol dos objetivos para além das fronteiras.

Perspectiva: Reforçando a inclusão na bioeconomia

A inclusão econômica e política é fundamental para assegurar que a bioeconomia não deixe ninguém para trás. Governar para implementar bioeconomias mais inclusivas requer conhecimento acerca de quais instituições, instrumentos de políticas e arranjos de cadeias de valor (ou redes de valores) funcionam melhor.

As nossas observações lançam alguma luz sobre essa questão, mas é necessário analisar outros países sul-americanos e também comparar os resultados obtidos com outras regiões do mundo. Retirar lições de experiências bem – ou mal – sucedidas de promoção da bioeconomia será de valor inestimável, assim como a pesquisa sobre quais dinâmicas políticas e de governança ajudam a tomar rumos mais inclusivos.

Referências

Bastos Lima MG (2018) Toward multipurpose agriculture: food, fuels, flex crops, and prospects for a bioeconomy. Global Environmental Politics 18(2): 143-150

Dietz T, Börner J, Forster JJ, von Braun J (2018) Governance of the bioeconomy: a global comparative study of national bioeconomy strategies. Sustainability 10: 3190

Liu J et al. (2018) Spillover systems in a telecoupled anthropocene: typology, methods, and governance for global sustainability. Curr. Opin. Environ. Sustain. 33: 58-69

Scheiterle L, Ulmer A, Birner R, Pyka A (2018). From commodity-based value chains to biomass-based value webs: The case of sugarcane in Brazil's bioeconomy. Journal of Cleaner Production 172: 3851-3863

The Economist. (2020). The Economist Intelligence Unit's Democracy Index. Retrieved from https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/ (accessed 29.10.2020)

Transparency International. (2020). Corruptions Perceptions Index 2019. Retrieved from https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019 (accessed 29.10.2020)

UNRISD. (2016). Policy Innovations for Transformative Change. Policy Innovations for Transformative Change. Geneva. https://doi.org/10.18356/ce8234ef-en

World Bank. (2017). Gini index (World Bank estimate). Retrieved from https://data.worldbank.org/indicator/si.pov.gini (accessed 29.10.2020).

World Bank. (2020). GDP per capita. Retrieved from https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=PY-BR-AR-UY (accessed 29.10.2020).

Worldometers. (2019). Worldometers. Retrieved from https://www.worldometers.info/population/countries-in-south-america-by-population/ (accessed 29.10.2020).

IMPRESSÃO:

Autoria: Mairon G. Bastos Lima e Karen M. Siegel.

Endereço de contato:
Karen Siegel
University of Münster
Institute of Political Science
Scharnhorststr. 100
D-48151 Münster
E-mail: karen.siegel@uni-muenster.de
Telefone: +49 251 83-25380

Este Policy Brief está baseado em:
Siegel, K.M. and Bastos Lima, M.G. (2020). When international sustainability frameworks encounter domestic politics: The sustainable development goals and agri-food governance in South America. *World Development*, 135, 105053. Doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105053

Os autores gostariam de agradecer a Martin Persson, Daniel Kefeli, Thomas Dietz, Jan Börner e Julie Davies pelas suas sugestões e seus comentários sobre versões anteriores deste Policy Brief.

Também gostaríamos de agradecer à Universidade Técnica Chalmers (Gotemburgo, Suécia) pelo apoio financeiro no projeto Governance Innovations for Bioeconomy and Bioenergy Systems, assim como ao Ministério Federal da Alimentação e Agricultura (BMEL), Alemanha (Número de subsídio: 2219NR291) e à Universidade de Münster através do projeto Transformation and Sustainability Governance in South American Bioeconomies. Por fim, o trabalho de campo deste Policy Brief foi apoiado com financiamento da Carnegie Trust para as Universidades da Escócia (Número de subsídio: 70720) e pela Universidade de Glasgow, Reino Unido.

Center for Development Research (ZEF)
Genscherallee 3 | 53113 Bonn | Germany
E-Mail: presse.zef@uni-bonn.de
Telefone: +49-(0)228 - 73 18 46
Plano: Yesim Pacal

Janeiro 2021

zef
Center for Development Research
University of Bonn

zefbonn
zefunibonn
zefbonn
zefbonn
www.zef.de