



Novos Cadernos NAEA

v. 28, n. 3 • fev. 2026 • ISSN 1516-6481/2179-7536



O REGULAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE PRODUTOS LIVRES DE DESMATAMENTO E A CADEIA PRODUTIVA DO CACAU

**THE EUROPEAN UNION REGULATION ON
DEFORESTATION-FREE PRODUCTS AND THE
COCOA SUPPLY CHAIN**

Eliane Cristina Pinto Moreira Folhes  

Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará

RESUMO

O artigo analisa o Regulamento da União Europeia sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR) e seus impactos no fortalecimento dos direitos humanos socioambientais na cadeia produtiva do cacau. Tem como objetivo compreender como o EUDR, que regula a importação e exportação de produtos associados à desflorestação, afeta especificamente o cacau — quarto principal vetor de desmatamento ligado ao consumo europeu. Adota a análise documental para investigar o histórico de aprovação do regulamento, destacando o chamado “efeito Bruxelas” como força motriz de mudanças regulatórias. A metodologia inclui a análise de documentos oficiais, relatórios e revisão da literatura especializada. Os resultados apontam que, embora o EUDR enfrente críticas e limitações, há potencial para fortalecer direitos humanos socioambientais, ampliando a participação de povos indígenas e comunidades tradicionais na governança da cadeia produtiva. Por fim, o estudo discute a aplicabilidade do regulamento às exportações brasileiras e as especificidades da cadeia do cacau, sublinhando a relevância do devido processo de diligência para assegurar a conformidade socioambiental e contribuir para uma produção mais sustentável.

Palavras-chave: cacau; desmatamento; regulamento sobre produtos livres de desmatamento (EUDR); direitos humanos socioambientais.

ABSTRACT

The article analyzes the European Union Regulation on Deforestation-Free Products (EUDR) and its impacts on strengthening socio-environmental human rights in the cocoa production chain. It aims to understand how the EUDR, which regulates the import and export of products associated with deforestation, specifically affects cocoa—the fourth main driver of deforestation linked to European consumption. It uses documentary analysis to investigate the history of the regulation's approval, highlighting the so-called “Brussels effect” as a driving force for regulatory change. The methodology includes the analysis of official documents, reports, and a review of the specialized literature. The results indicate that, although the EUDR faces criticism and limitations, there is potential to strengthen socio-environmental human rights by expanding the participation of indigenous peoples and traditional communities in the governance of the production chain. Finally, the study discusses the applicability of the regulation to Brazilian exports and the specificities of the cocoa chain, underlining the relevance of due diligence to ensure socio-environmental compliance and contribute to more sustainable production.

Keywords: cocoa; deforestation; regulation on deforestation-free products (EUDR); socio-environmental human rights.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em 09 de junho de 2023, foi publicado no Jornal Oficial da União Europeia o Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, o qual prevê regras para a disponibilização no mercado e a exportação para fora da União Europeia de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação¹ e à degradação florestal, prevendo a revogação do anterior Regulamento (UE) n.º 995/2010, aplicado especificamente à madeira e aos produtos derivados, assim que o novo regulamento entre em fase de implementação.

O Regulamento, aprovado em 2023, é aplicável a produtos a partir de 31 de dezembro de 2020 e, embora tenha entrado em vigor em 29 de junho de 2023, teve a sua implementação adiada para 30 de dezembro de 2025, sob a justificativa de propiciar maior tempo para que os agentes envolvidos na cadeia de produção e na comercialização pudessem se adaptar ao novo cenário jurídico. Neste contexto, as determinações do Regulamento nº 995/2010 permanecem válidas até a plena implementação do novo regulamento.

O Regulamento sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR) surge no contexto de identificação por parte da Comissão Europeia da necessidade de enfrentamento à demanda de redução da pegada ambiental da União Europeia (EU) em relação a produtos provenientes de cadeias de abastecimento associadas à desflorestação, ou desmatamento, como denominado no Brasil. Com efeito, o regulamento incide, até o momento, somente sobre sete “produtos de base em causa”² ou seus derivados, quais sejam: bovinos, cacau, café, dendê, borracha, soja e madeira, com a ressalva de que tanto pode se tratar do produto bruto (*commodities*) quanto dos seus derivados que contenham ou tenham sido alimentados ou fabricados com tais produtos.

O sistema criado pelo Regulamento objetiva minimizar a contribuição da União Europeia para a desflorestação e a degradação florestal e contribuir para a redução da desflorestação mundial, bem como reduzir a contribuição da UE para a emissão de gases de efeito estufa e perda de biodiversidade em escala mundial (art. 1º).

A escolha dos sete produtos de interesse não se deu ao acaso e decorre de uma ampla revisão de estudos científicos que apontam para

¹ Neste artigo, adotaremos os termos desflorestação e desmatamento como sinônimos.

² Denominação do texto oficial em português.

estes como os responsáveis pela “maior fatia da deflorestação impulsionada pela União”, com os seguintes percentuais: a palmeira-dendê (34,0%), a soja (32,8%), a madeira (8,6%), o cacau (7,5%), o café (7,0%), bovinos (5,0%) e a borracha (3,4%) (European Union, 2023).

Neste cenário, o cacau destaca-se como o 4º produto que mais contribui para o desmatamento vinculado ao mercado consumidor europeu. O Regulamento incidirá não apenas sobre o produto bruto, pois, conforme o Anexo I, sua aplicação recairá sobre: o cacau inteiro ou partido, em bruto ou torrado; cascas, películas e outros resíduos de cacau; pasta de cacau, mesmo desengordurada; manteiga, gordura e óleo de cacau; cacau em pó, sem adição de açúcar ou de outros edulcorantes; chocolate e outras preparações alimentícias que contenham cacau (European Union, 2023).

Portanto, é relevante identificar a regulamentação como uma norma que poderá provocar mudanças na conformação das estruturas produtivas e suas interações com os direitos socioambientais relacionados, sobretudo no Brasil, inclusive do potencial de sua utilização para o fortalecimento de direitos socioambientais, proteção da sociobiodiversidade e direitos de povos e comunidades tradicionais, uma vez que sua implementação pressupõe o dever de devida diligência por parte dos exportadores, que devem adotar providências para assegurar o respeito a estes direitos e à conformidade da cadeia produtiva.

Neste contexto, o Regulamento pressupõe uma avaliação de risco que leve em consideração a conformidade dos produtos, devendo também avaliar possíveis “violações dos direitos humanos associadas à desflorestação ou à degradação florestal, incluindo os direitos dos povos indígenas, das comunidades locais e dos titulares de direitos consuetudinários de propriedade fundiária” (European Union, 2023). Por essa razão, pode configurar-se como um instrumento de fortalecimento desses direitos, criando um sistema de revisão periódica das atividades com atenção aos seus impactos socioambientais.

Compreendendo a União Europeia como um dos principais parceiros comerciais do Brasil, é de grande importância a incorporação de estratégias de devida diligência e incidentes sobre o setor agropecuário. Neste contexto, observa-se a necessidade de que o Brasil tenha uma estratégia clara de gestão de seus processos produtivos, com enfoque na proteção socioambiental, em especial, no que tange a aspectos relacionados à proteção florestal, territorial e direitos humanos.

A devida diligência pressupõe a necessidade de verificação da legislação aplicável do país de produção, como: o direito de uso do solo; a proteção do meio ambiente; normas relativas às florestas, biodiversidade e exploração florestal; direitos de terceiros; direitos laborais; direitos humanos protegidos pelo direito internacional; o princípio do consentimento livre, prévio e informado, nomeadamente, conforme estabelecido na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (European Union, 2023); além da regulamentação fiscal, anticorrupção, comercial e aduaneira. Isso significa dizer que, para a manutenção das exportações para a União Europeia num futuro próximo, será necessário que o Brasil estabeleça mecanismos de aferição e comprovação da regularidade da cadeia produtiva não apenas perante normativas ambientais, mas também direitos socioambientais e direitos humanos, inclusive territoriais (European Union, 2023).

Vale destacar que, embora a produção de cacau seja apontada como um dos importantes vetores de desflorestação e degradação ambiental no mundo, no Brasil, ela apresenta contornos distintos, com evidências científicas que demonstram não ser a principal *commodity* de preocupação do país no que se refere ao desmatamento (Venturieri *et al.*, 2022). Todavia, a tendência de expansão produtiva, principalmente na Amazônia, pode provocar mudanças neste cenário, impondo-se a necessidade de atenção, formulação e implementação de políticas públicas precautórias.

Neste artigo, apresenta-se, inicialmente, uma breve exposição dos caminhos que levaram à aprovação do Regulamento e da importância do chamado “efeito Bruxelas”. Em seguida, discute-se a relação entre a devida diligência e a necessidade de fortalecimento dos Direitos Humanos Socioambientais. Por fim, examina-se a relevância da EUDR para as exportações brasileiras e as especificidades da cadeia produtiva do cacau no Brasil no contexto da aplicação.

2 BREVE HISTÓRICO DA APROVAÇÃO DO REGULAMENTO E O ‘EFEITO BRUXELAS’

Em 22 de outubro de 2020, o Parlamento Europeu adotou uma resolução e, por intermédio dela, solicitou à Comissão que apresentasse uma “proposta de um regime jurídico da UE para travar e inverter a desflorestação mundial impulsionada pela UE, com base na diligência devida

obrigatória” (Europa, 2020) e em atenção à necessidade de enfrentamento do desflorestamento e violações de direitos humanos a ele associados.

Estes esforços não estão desassociados de um contexto geral de posicionamento europeu acerca do tema. Em 23 de julho de 2019, a Comissão Europeia de Energia, Mudanças Climáticas, Meio Ambiente já tinha enviado comunicação ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões intitulado “A Intensificação da Ação da UE para proteger as florestas a nível mundial” (Comunicação [...], 2019). Este compromisso foi posteriormente reafirmado pelo “European Green Deal”, dentre outras estratégias europeias como a EU Biodiversity Strategy for 2030 e *Farm to Fork Strategy* (European Commission, [2024]).

A iniciativa de regulamentar internamente a importação de produtos com a finalidade de não apenas proteger os cidadãos europeus, mas sobretudo influenciar as normativas dos países exportadores, com vistas a utilizar o poder regulador da União Europeia, tendo por base a força do mercado europeu, tem sido denominada de “Efeito Bruxelas” (Bradford, 2019).

Em suma, parte-se do pressuposto de que a criação de normativas rígidas que orientem o mercado europeu tem o potencial de influenciar comportamentos de Estados e países com vistas à alteração de suas práticas ou legislações internas. Esta seria uma expressão do poder regulador global da UE:

No caso da UE, as forças de seu mercado são usualmente suficientes para converter suas normas no padrão a ser seguido globalmente, isso porque, normalmente, as empresas que pretendem atuar no mercado europeu as adotam de forma voluntária e as replicam de forma mundial para facilitar sua operação. Isto é, a força de mercado acaba sendo determinante — ou as empresas adotam as rígidas normas desenvolvidas pelas fortes entidades do mercado europeu ou devem renunciá-lo (Moura; Lerin; Santos, 2023, p. 04).

Exemplo recente que impactou a legislação brasileira foi a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018), conforme esclarecem Moura, Lerin e Santos (2023, p. 05): “Os exemplos do Efeito de Bruxelas são vários e aparecem com frequência no campo digital e tecnológico, sendo o Regulamento Geral de Proteção de Dados (GDPR, do acrônimo em inglês) um exemplo notório na aplicação extraterritorial das normas europeias”.

Tal regulamento entrou em vigor em 2018 e influenciou fortemente diversas legislações no mundo, inclusive a brasileira. Esse movimento é definido como um *soft power*, uma “tendência de ‘europeização’ das normas

pela força do mercado europeu”. Esse poder se caracteriza “pela capacidade de um país de persuasão e atração, ou seja, a capacidade de se conseguir o que se deseja, mais pela atração do que pela coerção” (Moura; Lerin; Santos, 2023, p. 06).

Todavia, quando a temática é o *soft power* em relação a normativas ambientais, dados recentes indicam que o poder influenciador europeu possui limitações concretas (Moura; Lerin; Santos, 2023). As últimas avaliações acerca da implementação do regulamento europeu sobre importação de madeira revelaram que este não cumpriu plenamente sua finalidade, concluindo que o objetivo principal de deter a extração ilegal de madeira e o seu posterior comércio ainda não havia sido alcançado (Moura; Lerin; Santos, 2023).

No caso do Regulamento (UE) 2023/1115, é evidente a intenção de incentivar a adoção de regras socioambientais por países exportadores e produtores, que devem estar atentos à necessidade de regularidade territorial, ambiental e salvaguardas de direitos humanos (European Union, 2023).

Em sua essência, o regulamento estabelece a proibição da disponibilização no mercado, importação e exportação de produtos e derivados sem que sejam observadas três condições básicas, quais sejam: não estarem associados à desflorestação; terem sido produzidos em conformidade com a legislação aplicável do país de produção; e estarem abrangidos por uma declaração de diligência devida (art. 3º), aplicando-se como marco a data de 31 de dezembro de 2020 (European Union, 2023).

O escopo do Regulamento é aplicável inicialmente ao bioma florestas e pode ser compreendido como um mecanismo que cria um sistema de devida diligência para importações de *commodity* agropecuárias específicas associadas ao desmatamento e degradação florestal, não importando se este foi implementado legal ou ilegalmente, tendo como marco a data de 31 de dezembro de 2020. Sua aplicação estende-se a importadores, comerciantes, varejistas, distribuidores e processadores, e “o sistema estabelece que os importadores devem realizar coleta de informações, avaliação e mitigação de risco, declaração de *due diligence* e emitir relatórios anuais” (Rio Grande do Sul, 2023).

A compreensão da legislação aplicável no país abrange questões relativas a: direitos de uso do solo; proteção do ambiente; normas relativas às florestas, incluindo a gestão florestal e a conservação da biodiversidade, quando diretamente relacionadas com a exploração florestal; direitos de terceiros; direitos laborais; direitos humanos protegidos pelo direito

internacional; o princípio do consentimento livre, prévio e informado, nomeadamente conforme estabelecido na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; e regulamentação fiscal, anticorrupção, comercial e aduaneira (art. 2º, item 40, European Union, 2023).

Um dos pontos mais emblemáticos do regulamento é a coligação entre comércio exterior, combate ao desmatamento e Direitos Humanos, convalidando instrumentos internacionalmente já aclamados na seara dos Direitos Humanos, como a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estabelece a obrigação de devida diligência, tornando-a exequível, e ressalta que, ainda que o produto possua legalidade formal, devem ser realizadas diligências para a identificação de sua efetiva regularidade e contribuição para a desflorestação (European Union, 2023).

A obrigação de comprovação da devida diligência representa a maior inovação do sistema estabelecido pelo novo regulamento, posto que impõe um sistema de comunicação e certificação precautório, que deve ser comprovado, a priori, pelos envolvidos na cadeia de comércio interno ou exterior. O EUDR estabelece uma classificação de países e regiões conforme o nível de risco, que pode ser baixo, médio ou alto, e impactará no maior rigor com o qual a devida diligência será analisada (European Union, 2023).

A aprovação do Regulamento gerou reações fortes por parte do Governo brasileiro e setores do agronegócio. Em audiência pública, realizada na Câmara dos Deputados, para debater o tema, representantes do Governo brasileiro manifestaram-se desfavoravelmente ao conteúdo da nova regulamentação europeia (Lei [...], 2023):

Na avaliação de representantes do governo brasileiro, a regulação envolve fatores complexos que apresentam prejuízos diretos ao comércio agrícola e, principalmente, aos pequenos e médios produtores. Para eles, a regulamentação extrapola os limites de legislar sobre seu próprio território e mercado, além de não observar os princípios internacionais e, incentiva o aumento das desigualdades nas relações comerciais (Lei [...], 2023).

Em contrapartida, alguns países, como o Equador, cuja produção de cacau tem crescido de forma expressiva, têm investido fortemente na perspectiva de commodities sustentáveis, tais como o “cacau amazônico sustentável”, utilizando estratégias de vinculação do produto ao local da produção, como relatado a seguir, pelo uso de um QR code que permite a aferição da origem territorial do produto. Além de incluir um código QR em

sua embalagem, “este código permite-nos conhecer a origem dos produtos, o espaço em que foi produzido, o que nos fala da rastreabilidade como método para confirmar que estes produtos não envolveram processos de desflorestação”. Este sistema demonstra “que, ao contrário, contemplou a aplicação de boas práticas agrícolas caracterizadas por serem amigas do planeta”; sendo assim, será possível saber o local exato de produção do cacau e o perímetro utilizado (Castillo, 2023).

A implementação do Regulamento tem sido considerada um dos “elementos-chave na construção de um sistema de governança global para combater a perda de biodiversidade e as mudanças climáticas” (Gonçalves; Ferrando, 2024, p. 02), apesar de ainda apresentar-se aquém das necessidades reais de respostas às responsabilidades da União Europeia em seu papel de ator no cenário do desmatamento e degradação florestal.

Neste sentido, Marcela Vecchione Gonçalves e Tomaso Ferrando alertam para a necessidade de compreender a União Europeia e seus atores não apenas como sujeitos passivos, mas como sujeitos ativos destes processos, percebendo-os não apenas como “receptores passivos de mercadorias, mas como atores cujas ações (ou inações) influenciam diretamente a configuração dos territórios na origem da cadeia de valor” (Gonçalves; Ferrando, 2024, p. 02). Ao final, destacam que os “atores europeus acabam tendo influência em como se molda a complexidade das relações socioecológicas localmente” (Gonçalves; Ferrando, 2024, p. 02).

A influência é tão real que, após pressões de países exportadores, a implementação do EUDR foi adiada. Isso demonstra que, ainda que a União Europeia viva tempos de mudanças climáticas e severa perda da biodiversidade, não existe cenário viável para sua postergação por tempo indeterminado. Até mesmo no adiamento de ações, o efeito Bruxelas se faz relevante.

3 A DEVIDA DILIGÊNCIA NO EUDR E A NECESSIDADE DE FORTALECIMENTO DOS DIREITOS HUMANOS SOCIOAMBIENTAIS

A devida diligência ocorre na fase anterior ao ingresso no mercado ou à exportação de produtos e envolve: “a recolha das informações, dados e documentos necessários para cumprir os requisitos estabelecidos no artigo 9º; as medidas de avaliação do risco a que se refere o artigo 10º; e, as medidas de atenuação do risco a que se refere o artigo 11º”, conforme o

art. 8º (European Union, 2023). Isso significa dizer que devem ser recolhidas e apresentadas informações que demonstrem que os produtos de base e derivados não estão associados à desflorestação; foram produzidos em conformidade com a legislação aplicável no país de produção e estão albergados por uma declaração de devida diligência, segundo o art. 3º (European Union, 2023).

Tais informações, expressas no art. 9º (European Union, 2023), devem ser recolhidas e acauteladas por cinco anos a contar da colocação nos mercados dos produtos, junto com os elementos que comprovem o cumprimento destes requisitos, além de outras informações, como: a descrição dos produtos; quantidades; o país de produção e, quando pertinente, a região do país; a geolocalização de todas as parcelas de terreno da produção; data ou período de produção; os contatos dos produtores; informações conclusivas e verificáveis da ausência de vinculação do produto com desflorestação; informações conclusivas e verificáveis de que os produtos observaram a legislação aplicável do país de produção.

No que tange às medidas de avaliação do risco, segundo o art. 10 (European Union, 2023), estas decorrerão das informações coletadas nos termos anteriormente expostos. A previsão é que, a partir desses documentos, seja elaborada uma avaliação de risco que permita constatar a inexistência de risco de o produto contribuir para o desmatamento, ou ao menos que esse risco seja mínimo, ou, nos termos do regulamento, seja “negligenciável”.

Tal avaliação deve ter em conta critérios como: a presença de florestas; a presença de povos indígenas; a consulta e a cooperação de boa-fé com os povos indígenas; a existência de reivindicações territoriais de povos indígenas sobre a utilização ou a propriedade de produção; preocupações relacionadas com temas como o nível de corrupção, a prevalência de falsificação de documentos e de dados, a falta de fiscalização da aplicação das leis, as violações de direitos humanos internacionais, os conflitos armados ou a presença de sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ou pelo Conselho da União Europeia. Em suma, quaisquer informações que apontem para o risco de os produtos derivados em causa serem não conformes. A partir dessa avaliação de riscos, uma ação de atenuação de riscos deve ser implementada, segundo art. 11 (European Union, 2023).

Ainda está por ser desenvolvido um sistema de *benchmarking* para países e regiões, algo como uma revisão de práticas e métodos que permita uma comparação e estabelecimento de linhas de análise entre países. A previsão do regulamento é que, ao entrar em vigor, “todos os países receberão o nível de risco padrão. A Comissão Europeia, então, passará a classificar os países como risco alto, padrão ou baixo (atualmente em processo de elaboração/avaliação)” (Climate & Company, 2023, p. 05). A aplicação da classificação apenas terá lugar após sua formalização por intermédio de uma “lei de implementação a ser adotada antes do início da aplicação do regulamento” (Climate & Company, 2023, p. 05).

Para estabelecer os níveis de risco, fatores serão adotados, como: taxas de desmatamento e degradação florestal; expansão de terras agrícolas para dar lugar à relação de produtos do regulamento; tendências de produção; a transparência dos dados; e a legislação aplicável aos direitos humanos, aos povos indígenas e às comunidades locais.

4 A RELEVÂNCIA DO EUDR PARA AS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS

A relação entre a atividade agropecuária e o desmatamento ou degradação florestal é objeto de estudos científicos há muitos anos, os quais demonstram que não é desarrazoada a eleição dos sete produtos de interesse pela EUDR, com destaque especial para a produção de bovinos.

Segundo Goldman e Weisse (2024), em estudo que considera o cenário global, “*cattle replaced the most forest by far—cattle pasture now occupies some 45.1 million hectares (Mha) of land deforested between 2001 and 2015, accounting for 36 percent of all tree cover loss associated with agriculture during the time period*”. Portanto, a produção bovina é apontada como a atividade produtiva que possui maior correlação com a perda florestal no cenário global.

Ainda, conforme o estudo mencionado, o óleo de palma vem em segundo lugar, seguido pela soja, respectivamente 10.5 Mha e 8.2 Mha. O cacau, ao lado do café, da madeira e da borracha, representa cada um algo em torno de 2 Mha. As pesquisadoras concluem que, juntas, estas sete commodities representam 57% de toda a perda de cobertura florestal associada à agricultura entre os anos de 2001 e 2015 (Goldman; Weisse, 2024). As conclusões deste estudo podem ser visualizadas na Figura 1, a seguir:

Figura 1 – Sete commodities

Total forest replacement by analyzed commodities (2001-15)	
Commodity	Deforestation (2001-15, Mha)
Cattle (pasture as a land use)	45.1
Oil Palm	10.5 (of which 6.2 were direct)
Soy	8.2 (of which 3.9 were direct)
Cocoa	2.3
Plantation rubber*	2.1
Coffee	1.9
Plantation wood fiber**	1.8

*Rubber data is only available for Brazil, Cambodia, Cameroon, Democratic Republic of the Congo, India, Indonesia, and Malaysia.

**Wood fiber data is only available for Argentina, Brazil, Cambodia, China, India, Indonesia, Malaysia, Rwanda, South Africa, and Vietnam.

 WORLD RESOURCES INSTITUTE

Fonte: Goldman e Weisse (2024).

Corroborando essas conclusões, o EUDR volta suas atenções a um grupo específico de commodities; são elas: bovinos, cacau, café, dendê, borracha, soja e madeira. Esse elenco decorre da identificação de sua relação estreita com o desmatamento e a degradação ambiental no contexto mundial, estendendo-se ainda aos seus derivados que contenham ou tenham sido alimentados ou fabricados com tais produtos (European Union, 2023).

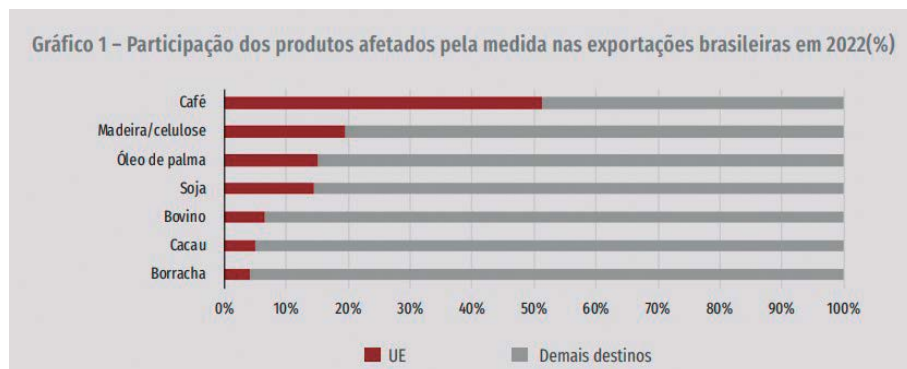
Dos produtos inseridos no Regulamento Europeu, pelo menos três representaram os principais produtos brasileiros de exportação da agropecuária em agosto de 2023, quais sejam: soja, café e carne (admitindo-se, aqui, que a exportação de animais vivos se enquadra no Anexo I do Regulamento) (Brasil, 2025).

Segundo dados da Balança Comercial Preliminar Mensal de maio de 2025, entre os principais parceiros comerciais do Brasil estão, nesta ordem: Argentina; os blocos China, Hong Kong e Macau; EUA; e União Europeia, apresentando superávit em relação aos dois primeiros e déficit em relação aos dois últimos (Brasil, 2025).

O Brasil exporta para a União Europeia, principalmente: óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos, crus; café não torrado; soja; minérios de cobre e seus concentrados; farelos de soja e outros alimentos para animais (excluídos cereais não moídos); farinhas de carnes; e outros animais. Dentre os parceiros comerciais do Brasil na Europa, destacam-se a Espanha e a Holanda (Brasil, 2025).

Ao considerar apenas os produtos afetados pelo EUDR e sua importância para as exportações brasileiras, observa-se que o café representa cerca de 50%, seguido da madeira, óleo de palma, soja, bovinos, cacau e borracha, conforme demonstra a Figura 2 a seguir:

Figura 2 – Gráfico que representa a participação dos produtos afetados



Fonte: Regulamento [...] (2023, p. 6).

Segundo dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI) (Regulamento [...], 2023), a aplicação do regulamento varia expressivamente entre as commodities. Para o café, a UE responde por mais de 51% do total das exportações brasileiras, totalizando cerca de US\$ 4,3 bilhões. No caso da madeira e celulose, “a UE é o terceiro principal destino de madeira, celulose e derivados exportados pelo Brasil” (Regulamento [...], 2023), representando 19% do total das exportações brasileiras, o que equivale a aproximadamente US\$ 3,3 bilhões.

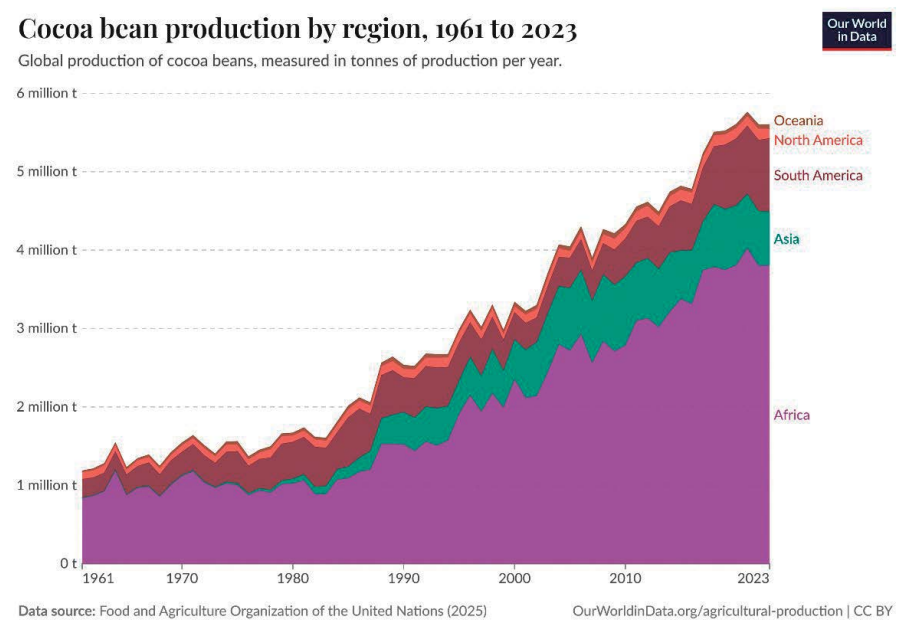
O óleo de palma tem a UE como segundo principal destino, registrando, em 2022, 15% do total das exportações brasileiras, cerca de US\$ 44 milhões em exportações (Regulamento [...], 2023). Em relação à soja, “a UE é o segundo principal destino das exportações brasileiras de soja e derivados, tendo importado 14% das exportações brasileiras dos produtos em questão em 2022, equivalente a US\$ 8,8 bilhões” (Regulamento [...], 2023, p. 6). Em relação a bovinos, a “UE é o terceiro principal destino das exportações brasileiras de gado, carne bovina e couro e, em 2022, representou 6% do total das exportações brasileiras, cerca de US\$ 920 milhões” (Regulamento [...], 2023, p. 6). Quanto à borracha, “em 2022, a UE importou o equivalente a US\$ 73,5 milhões em borracha e derivados listados pelo Regulamento EUDR, cerca de 4% do total exportado pelo Brasil no ano” (Regulamento [...], 2023, p. 6).

Especificamente em relação ao cacau, o percentual de exportações para a União Europeia é reduzido se comparado aos demais produtos. “Em 2022, a UE importou o equivalente a US\$ 17,2 milhões em cacau e derivados, o que representou cerca de 5% do total exportado pelo Brasil no ano” (Regulamento [...], 2023, p. 6). Portanto, o cacau não se apresenta como um dos principais produtos de exportação do Brasil para a União Europeia, mas é inegável que existem pretensões de expansão (Lei [...], 2023).

5 O CACAU E SUAS ESPECIFICIDADES EM RELAÇÃO AO CONTEXTO DE APLICAÇÃO DA EUDR

A produção de cacau tem apresentado um crescimento firme em escala global, com quase seis milhões de toneladas até o ano de 2023 (Cocoa Bean [...], 2025). Neste contexto de crescimento, um debate importante passa pela discussão das áreas sobre as quais essa produção tem se expandido e se relaciona ao risco de que essa expansão ocorra sobre áreas de florestas nativas, conforme visualizado na Figura 3.

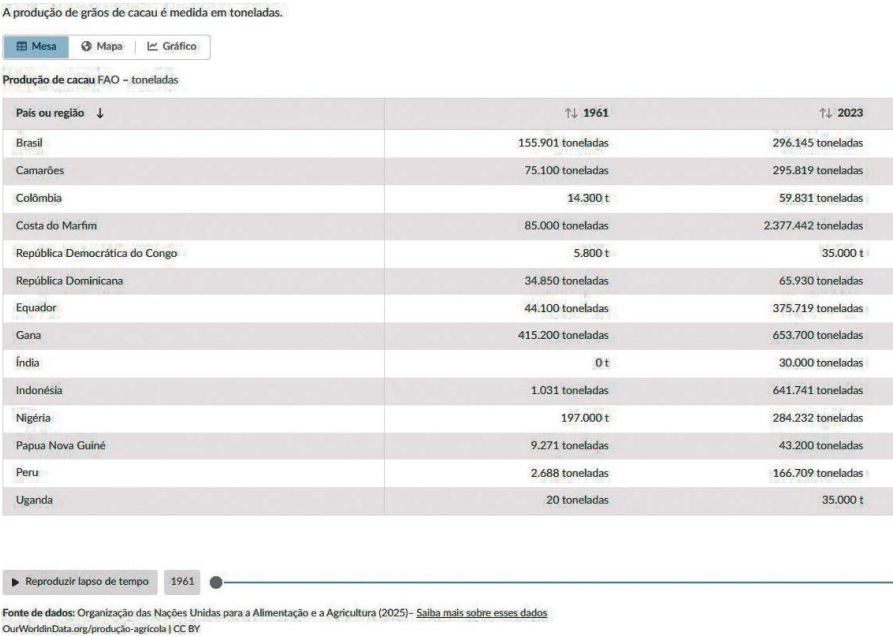
Figura 3 – Produção de cacau



Fonte: Cocoa [...] (2023).

O cultivo do cacau é principalmente concentrado nas áreas equatoriais do globo. O Continente Africano destaca-se como o maior produtor (71,1%), seguido das Américas (16,1%), Ásia (11,9%) e Oceania (1%) (Cocoa Bean [...], 2025). Os principais países produtores são Costa do Marfim, Gana, Indonésia, Equador, Brasil, Camarões, Nigéria, Peru, República Dominicana e Colômbia (Cocoa Bean [...], 2025), como se observa na Figura 4 a seguir:

Figura 4 – Produção de cacau - 1961 a 2023



Fonte: Cocoa Bean [...] (2025).

O setor teve um aumento de produção mundial de 18% entre os anos de 2014 e 2023, registrando os maiores crescimentos percentuais do período em relação ao Equador (141%) e ao Peru (104%) (Cocoa Bean [...], 2025).

O Brasil já figurou entre os maiores produtores do mundo, chegando a responder por 25% da produção mundial. Contudo, entraves atribuídos à queda dos preços internacionais, problemas econômicos internos e questões fitossanitárias, como a doença vassoura-de-bruxa, levaram ao recrudescimento da produção, fazendo “com que a produção nacional caísse pela metade em menos de 10 anos” (Brasil, 2023, p. 8).

No Brasil, a produção de cacau é bastante concentrada nos estados do Pará e da Bahia, representando cerca de 95% da produção nacional. O cacau tem importância econômica cada vez maior para o estado do Pará, que hoje

é apontado como o maior produtor do Brasil, respondendo por 50% da produção nacional (Venturieri *et al.*, 2022, p. 296). Por ser um dos estados do bioma amazônico mais emblemáticos quando o tema é desmatamento e conflitos do campo, a necessidade de acurácia dos dados gerados pelo sistema produtivo deverá ser redobrada.

O cacau é indicado como um dos vetores do desmatamento e degradação ambiental impulsionada pela União Europeia, com uma fatia de 7,5% a partir de estudos referidos no Regulamento Europeu que apontam sua contribuição como o quarto produto consumido pelo mercado europeu que mais contribui para o desmatamento e degradação ambiental no cenário global. O estudo citado pelo regulamento foi produzido em 2020 e analisou o risco de desmatamento incorporado na produção e no consumo de produtos agrícolas e florestais entre os anos de 2005 e 2017 (Pendrill; Persson; Kastner, 2020). Segundo a FAO (Cocoa Bean [...], 2025), “a União Europeia é responsável por 60% das importações mundiais de cacau, esforços para melhorar a sustentabilidade e a transparência da cadeia de valor do cacau são cruciais”.

A substituição de florestas pela produção de cacau é mais recorrente nas regiões tropicais e, embora apresente-se como um problema de maiores proporções na região da África Ocidental, também é preocupante nas regiões produtoras da América Latina e da Ásia (Goldman; Weisse, 2024), como demonstra o mapa na Figura 5 a seguir:

Figura 5 – Percentual do cacau pelo mundo

Percent of land with forests replaced by cocoa (2001-15)



Fonte: Goldman e Weisse (2024).

Em todo o mundo, registrou-se uma substituição de florestas por áreas de produção de cacau da ordem de 2,3 Mha, entre os anos de 2001 e 2015 (Goldman; Weisse, 2024). Entre os países que lideram estas estatísticas, Indonésia e Costa do Marfim encontram-se, respectivamente, no primeiro e no segundo lugar, com 25% e 22% de áreas de florestas substituídas por cacau do total global (Goldman; Weisse, 2024). O Brasil aparece em terceiro lugar, com um percentual de 19%, seguido de Gana e Camarões (Goldman; Weisse, 2024).

Muito embora, no Brasil e, especialmente, na Amazônia, alguns dados científicos não apontem uma correlação imediata entre a produção cacaueira e o desmatamento, algumas peculiaridades devem ser levadas em consideração. Em primeiro lugar, a legislação florestal nacional estabeleceu uma espécie de “anistia” para determinados tipos de desmatamento anteriores a 2008; portanto, nem tudo o que hoje é considerado legal é necessariamente desvinculado de ações de desmatamento ocorridas em confronto com a legislação anterior a este marco, apenas não são mais puníveis. Dessa forma, os estudos científicos estabelecem este marco legal como recorte, não realizando necessariamente uma análise sobre o desmatamento pretérito (Venturieri *et al.*, 2022). Este cenário de mudança jurídica dificulta uma avaliação mais precisa do crescimento do desmatamento nos últimos anos, tendo em vista o recorte do estudo científico referido.

Outro ponto relevante é que, em alguns estados do Brasil, como Pará e Rondônia, o cacau é considerado espécie apta à recuperação de áreas degradadas. Por meio de Instruções Normativas, foram estabelecidos “critérios e procedimentos para a recomposição da Reserva Legal pelos proprietários e posseiros rurais, mediante o plantio do cacau em Sistemas Agroflorestais: Pará: IN Nº7/2019; Rondônia: IN Nº1/2020” (Brasil, 2023, p. 28). Por conseguinte, o cultivo de cacau em áreas degradadas estará em conformidade com a legislação vigente, se adotar o sistema agroflorestal (SAF) como premissa.

Isso ocorre devido às diversas formas de produção atualmente em operação, especialmente na Amazônia. Dessa forma, enfrentam-se trajetórias tecnológicas bastante distintas que condicionam os sistemas produtivos. Destacam-se, por um lado, os sistemas produtivos que priorizam a diversidade biológica e genética e, por outro, aqueles que baseiam sua operação na reduzida variabilidade genética, implicando numa presença menor da diversidade florestal, conforme esclarecem os autores Ricardo Folhes e Anderson Serra:

Tais trajetórias se distinguem pela caracterização do sistema de produção em relação ao (1) nível de diversidade biológica e genética adotada (SAF ou pleno-sol) e pela (2) forma de obtenção e reprodução genética do estande de plantas cultivadas (sementes híbridas ou clones) (Folhes; Serra, 2023, p. 13).

A análise deixa evidente que a contribuição efetiva para a recomposição florestal não está relacionada a qualquer forma de produção de cacau, mas está estritamente aliada às opções que se associam à floresta, como os sistemas agroflorestais (SAF).

O processo de cultivo aliado à floresta é capaz de propiciar uma recomposição válida do ponto de vista da proteção florestal e diversidade biológica e genética. Assim sendo, estudos identificaram, recentemente, que “20.900 hectares, 29,9% do total mapeados com cacau, continuam a ser mapeados como floresta pelo TerraClass no ano de 2014. Isso sugere que a característica das plantações de cacau, que são tradicionalmente introduzidas no sub-bosque de árvores grandes, aparece nas imagens de satélite como florestas” (Venturieri *et al.*, 2022, p. 304).

Tal situação não se verifica em processos de monocultivo do cacau, muitas vezes dissociados das premissas de conservação da biodiversidade. Segundo as análises apresentadas, foi observada uma conversão de 2,4% de áreas florestais para o cultivo de cacau; os autores alertam para a necessidade de políticas públicas que confrontem essa tendência e propiciem a “associação da expansão da cultura do cacau com o desmatamento da Amazônia” (Venturieri *et al.*, 2022, p. 304). O estudo também indica a necessidade de preocupação com “a possibilidade de aumento do desmatamento em regiões tropicais na produção de commodities devido à integração dos mercados globais” (Venturieri *et al.*, 2022, p. 304).

Esta associação está, necessariamente, atrelada às formas de produção. Venturieri *et al.* (2022, p. 296) afirmam que os sistemas agroflorestais para o cultivo de cacau se destacam pelo “grande potencial de enriquecimento de áreas de vegetação secundária, fato que garante maior permanência da feição na paisagem”.

Folhes e Serra (2023, p. 14) alertam que, para uma adequada análise da relação entre “expansão da cacauicultura e o desmatamento de florestas tropicais, é importante distinguir a evolução, em múltiplas escalas espaciais, das duas principais trajetórias tecnológicas de produção de cacau: cacau em agrofloresta e cacau a pleno-sol”. Os autores ressaltam, ademais, que os sistemas de produção a pleno sol são, de fato, “monoculturas de cacau,

submetidas ao uso intensivo de adubos químicos e agrotóxicos, com baixa diversidade biológica e genética, pois nestes sistemas adota-se, em larga escala, a reprodução clonal” (Folhes; Serra, 2023, p. 14).

Todavia, nem as questões relacionadas ao histórico de desmatamento nas áreas que as tornaram disponíveis ao plantio nem as opções tecnológicas são necessariamente alcançadas pelo EUDR, que foca suas atenções no desmatamento pós-2020, no cumprimento da legislação local e na comprovação de devida diligência. Não à toa, críticas importantes são direcionadas ao referido marco legal e à limitação de abordagem temática prevista (Gonçalves; Ferrando, 2024).

De toda sorte, o direcionamento de políticas públicas brasileiras voltadas à expansão territorial indica a necessidade de atenção. O Plano Inova Cacau 2030, lançado em 2023, apresenta como uma de suas metas a ampliação territorial da produção, apresentando pretensão de “expansão das lavouras cacauzeiras em 120 mil hectares até 2030, valendo-se da premissa de que esta seja feita através de modelos produtivos sustentáveis em áreas tradicionais e não tradicionais de produção” (Brasil, 2023, p. 16).

Muito embora o Plano Inova Cacau 2030 apresente esta proposta de expansão como uma expansão sustentável, a pretensão é também expandir para regiões sem tradição de produção. Ainda que o Plano não faça menção específica à região do Cerrado brasileiro, em entrevista sobre o tema, o Diretor da CocoaAction Brasil refere-se expressamente a esse bioma ao falar sobre o potencial de expansão do Cacau (Samora, 2024). Tal menção é relevante, pois o conceito de florestas adotado pela EUDR não contempla o Cerrado, ponto crítico do regulamento.

Ademais, também há uma indicação de ações voltadas ao adensamento e renovação de áreas de cacauais já existentes, tudo com o objetivo de expansão da produção. Portanto, será mandatória a observância aos preceitos do EUDR se o objetivo também for ampliar a exportação para o mercado europeu.

6 REFLEXÕES FINAIS

A partir das considerações apresentadas neste artigo, é possível observar que o EUDR tem um potencial extremamente relevante para o fortalecimento de direitos socioambientais, a partir da irradiação do “efeito Bruxelas”, o qual pode criar condições para que os países realizem revisões sistemáticas internamente e busquem adequação tanto do ponto de vista do

combate à desflorestação e degradação ambiental quanto do cumprimento da legislação aplicável aos direitos humanos, povos indígenas e tradicionais, direitos territoriais, dentre outros marcos jurídicos imprescindíveis ao fortalecimento dos direitos humanos socioambientais.

Ainda que o cacau não seja, na atualidade, o produto de maior pressão sobre a floresta no Brasil, é fato que as pretensões de expansão causam pressão sobre os biomas brasileiros e não somente sobre a Amazônia, mas também sobre a Mata Atlântica e o Cerrado, embora este último não esteja no escopo da EUDR.

Ademais, será necessário que os setores produtivos e exportadores se organizem para apresentar dados relevantes referentes às exportações, demonstrando a devida diligência quanto à proteção florestal, mas também em relação às demais normativas anteriormente referidas, uma vez que precisarão passar pelo exame da devida diligência.

Assim sendo, ainda que o cacau não seja o principal produto-problema associado ao desmatamento no Brasil, os exportadores ainda precisam apresentar dados claros e detalhados durante o processo de devida diligência. Esses dados devem demonstrar conformidade não apenas com as normas relativas ao combate ao desmatamento, mas também com as demais legislações mencionadas anteriormente.

Com a previsão de relatórios periódicos e a possibilidade de apresentação de contrarrelatórios que questionem os dados enviados, abre-se espaço para a ampliação da participação de atores historicamente pressionados pela cadeia, como povos indígenas e comunidades tradicionais. De tal sorte, mesmo diante das críticas e dos limites do EUDR, vislumbra-se a possibilidade concreta de que tal instrumento poderá servir ao fortalecimento dos direitos humanos socioambientais no Brasil e demais países exportadores.

REFERÊNCIAS

BRADFORD, A. **The Brussels effect: how the European Union rules the world.** [S. l.] Oxford University Press, 2019. Disponível em: <https://academic.oup.com/book/36491>. Acesso em: 10 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. **Balança Comercial Brasileira.** Publicação Semanal – 1.^a Semana de junho de 2025. Brasília, DF: Secretaria de Comércio Exterior: Coordenação-Geral de Estatísticas, 2025. Disponível em: <https://balanca.economia.gov.br/balanca/semanal/Nota.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

CASTILLO, S. Ecuador presenta al mundo su cacao amazónico sostenible, libre de deforestación. **ProAmazonia**, Quito, 2023. Disponível em: <https://www.proamazonia.org/ecuador-presenta-al-mundo-su-cacao-amazonico-sostenible-libre-de-deforestacion/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

CLIMATE & COMPANY. **Nota técnica sobre o EUDR**. [S. l.]: Climate & Company: Amigos da Terra – Amazônia Brasileira, 2023. Disponível em: https://climateandcompany.org/wp-content/uploads/2023/06/2023.06.01_EUDR_Nota_Tecnica_PT.pdf. Acesso em: 2 dez. 2024.

COCOA bean production, 2023. **Our World in Data**, Oxford, 2023. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/cocoa-bean-production>. Acesso em: 02 dez. 2024.

COCOA BEAN production, 1961 to 2023. **Our World in Data**, Oxford, 2025. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/cocoa-bean-production?tab=table&country=CIV~GHA~IDN~ECU~BRA~CMR&tableFilter=continents>. Acesso em: 12 maio 2025.

COMUNICAÇÃO da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões EMPT. **Comissão Europeia**, Bruxelas, 2019. A intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial. Bruxelas: Comissão Europeia, 23 jul. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0352#:~:text=A%20intensifica%C3%A7%C3%A3o%20da%20a%C3%A7%C3%A3o%20da%20UE%20est%C3%A1%20em%20conson%C3%A2ncia%20com,setores%20p%C3%ABablico%20e%20privado%20XXXVII%20>. Acesso em: 2 dez. 2024.

EUROPA. Procedure File: 2020/2006(INL). **Legislative Observatory | European Parliament**, [s. l.], 2020. Disponível em: [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2020/2006\(INL\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2020/2006(INL)). Acesso em: 2 dez. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **Farm to Fork Strategy**. [S. l.]: European Commission, [2024]. Disponível em: https://food.ec.europa.eu/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en. Acesso em: 2 dez. 2024.

EUROPEAN UNION. **Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho – Eur-Lex**. Relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação da União de determinados produtos e mercadorias associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o

Regulamento (UE) n.º 995/2010. Europa: Jornal Oficial da União Europeia, [2023]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1115&qid=1687867231461>. Acesso em: 2 dez. 2024.

FOLHES, R. T.; SERRA, A. B. Os efeitos da concorrência de trajetórias tecnológicas na economia cacaueira paraense sobre as promessas de sustentabilidade do setor: um estudo a partir da Transamazônica, Pará, Brasil (Paper 555). **Papers do NAEA**, Belém, v. 1, n. 1, p. 1-23, ago. 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/15121>. Acesso em: 20 mar. 2025.

GOLDMAN, E.; WEISSE, M. Deforestation Linked to Agriculture. **Global Forest Review**, Washington, DC, 2024. Disponível em: <https://gfr.wri.org/forest-extent-indicators/deforestation-agriculture#how-much-forest-has-been-replaced-by-cocoa>. Acesso em: 2 dez. 2024.

GONÇALVES, M. V.; FERRANDO, T. **Regulamento da União Europeia sobre desmatamento importado visto do chão**: adaptando a implementação à complexidade e visões dos territórios. [S. l.]: EPICC, 2024.

LEI da União Europeia sobre o desmatamento foi discutida na Câmara dos Deputados. **Ministério da Agricultura e Pecuária**, Brasília, DF, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/lei-da-uniao-europeia-sobre-o-desmatamento-extrapola-os-limites-territoriais-e-nao-atende-a-realidade-brasileira-e-o-conceito-de-sustentabilidade>. Acesso em: 02 dez. 2024.

MONITORAMENTO florestal e terrestre da SEPAL para ação climática. **Food and Agriculture Organization of the United Nations – FAO**, [S. l.], [2025]. Disponível em: <https://www.fao.org/in-action/sepal/activities/cocoa/en#:~:text=Cocoa%20is%20a%20major%20source,%2C%20Ghana%2C%20Ecuador%20and%20Cameroun>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MOURA, A. B.; LERIN, C.; SANTOS, B. M. Impactos extraterritoriais do regulamento (eu) 2023/1115: a proibição da comercialização de matérias-primas e produtos associados ao desmatamento e à degradação florestal. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 8, n. 2, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/e48034>. Acesso em: 02 dez. 2024.

PENDRILL, F.; PERSSON, U. M.; KASTNER, T. Deforestation risk embodied in production and consumption of agricultural and forestry commodities 2005-2017. **Zenodo (CERN European Organization for Nuclear Research)**, [s. l.], 9 nov. 2020. Disponível em: <https://zenodo.org/records/4250532>. Acesso em: 20 mar. 2025.

REGULAMENTO da União Europeia condiciona importação de determinadas commodities agrícolas e seus derivados a *due diligence* de desmatamento. **Política Comercial**, [s. l.], ano 2, n.10, 2023. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/78/99/78990af4-d034-4897-8013-252abe5b3ec2/apc_regulamento_ue_desmatamento_ano_2_n_10.pdf. Acesso em: 02 dez. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Observatório da Indústria do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Fiergs, 2023. Disponível em: <https://observatoriодаindustriars.org.br/inteligencia-estrategica/analise-do-regulamento-da-ue-sobre-desmatamento/>. Acesso em: 2 dez. 2024.

SAMORA, Roberto. Meta do Brasil de dobrar produção de cacau até 2030 é realista, diz associação. **CNN Brasil**, São Paulo, 14 out. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/meta-do-brasil-de-dobrar-producao-de-cacau-ate-2030-e-realista-diz-associacao/>. Acesso em: 20 mar. 2025.

VENTURIERI, A. *et al.* The Sustainable Expansion of the Cocoa Crop in the State of Pará and Its Contribution to Altered Areas Recovery and Fire Reduction. **Journal of Geographic Information System**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 294-313, maio 2022. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=118147>. Acesso em: 20 mar. 2025.