

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA/UFRRJ)**

TESE

**CADASTRO AMBIENTAL RURAL: INSTRUMENTO DE
REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E SEUS EFEITOS NO SUDESTE
PARAENSE**

Matheus Sehn Korting

Março, 2021.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA/UFRRJ)**

**CADASTRO AMBIENTAL RURAL: INSTRUMENTO DE
REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E SEUS EFEITOS NO SUDESTE
PARAENSE**

Matheus Sehn Korting
sob a orientação do Professor Sergio Pereira Leite

Tese submetida à banca de
defesa de doutorado no Curso
de Pós-Graduação de Ciências
Sociais em Desenvolvimento,
Agricultura e Sociedade.

Março, 2021.

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SK85Cc Sehn Korting, Matheus, 1987-
CADASTRO AMBIENTAL RURAL: INSTRUMENTO DE
REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E SEUS EFEITOS NO SUDESTE
PARAENSE / Matheus Sehn Korting. - Rio de Janeiro,
2021.
220 f.

Orientador: Sergio Pereira Leite.
Tese(Doutorado). -- Universidade Federal Rural do Rio
de Janeiro, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS
SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE
(CPDA/UFRRJ), 2021.

1. cadastro ambiental rural. 2. regularização
ambiental. 3. efeitos da política. 4. política pública.
5. instrumentos de políticas públicas. I. Pereira
Leite, Sergio, .-, orient. II Universidade Federal
Rural do Rio de Janeiro. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE
CIÊNCIAS SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E
SOCIEDADE (CPDA/UFRRJ) III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

MATHEUS SEHN KÖRTING

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em 19/03/2021.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

Prof. Dr. SERGIO PEREIRA LEITE (CPDA/UFRRJ)
(Orientador)

Prof.^a Dr.^a CLAUDIA JOB SCHMITT (CPDA/UFRRJ)

Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)

Prof. Dr. GIROLAMO DOMENICO TRECCANI (UFPA)

Prof. Dr. SERGIO SAUER (UNB)

Agradecimentos

Essa tese foi escrita em meio a uma variedade de acontecimentos impactantes tais como a pandemia, o descaso público com as mortes decorrentes da Covid-19, ações concretas para reduzir a educação pública de qualidade, desmatamento no país em níveis elevadíssimos e negacionismo frente à ciência e pesquisa.

Agradeço a agência de fomento à pesquisa do CNPq que financiou através de bolsa de doutorado o presente trabalho.

Agradeço ao CPDA e a UFRRJ pela educação pública de qualidade e pela grandeza do programa de pós-graduação, em especial aos professores Sergio Leite, Nelson Delgado, Andrey Ferreira, Thereza Menezes, Claudia Schmitt que contribuíram fortemente nas disciplinas com diferentes aportes, ferramentas sociológicas de historicização, tecnologias para pesquisa como mapeamento e gráficos, engrandecendo o doutorado através de autonomia e liberdade na formação dos dados.

Agradeço ao OPPA – Observatório de Políticas Públicas para Agricultura – pelas experiências com diversos pesquisadores em especial projeto sobre regularização fundiária e desmatamento na qual tive a oportunidade de trabalhar à convite do Professor Sergio Leite. Também agradeço aos grupos de pesquisa DIPEM pela parceria, em especial em nome do amigo Sergio Botton Barcellos e do Grupo de pesquisa Transdisciplinar em Direito pela sustentabilidade da UFSC em especial ao amigo Francisco Quintanilha.

Agradeço a minha família, minha companheira Stella pelo amor, apoio e compreensão pelas tantas dificuldades superadas juntos, e nossas amadas filhas Gal e Aurora que, em meio ao redemoinho em que o país se encontra, nos encheram de luz, coragem e amor.

Agradeço a meu pai Clóvis, minha mãe Elade e meus irmãos Klaus e Thales pelo amor, apoio, carinho e incentivo a esta jornada de doutorado tão relevante para minha caminhada. Assim como agradeço Moyses e Antônia pelos cuidados, carinho e força principalmente no cuidado das minhas filhas para que pudesse trabalhar na presente tese.

Agradeço aos amigos Felipe Scholante, Renato Passos Filho, Fernando de Luca, Lucas da Rocha, Mateus Bender, Cássio Siqueira, pela parceria e contatos diários suportando as lamúrias e alegrando o cotidiano.

Agradeço aos amigos que fiz no Rio de Janeiro em especial Bruno Prado, os “tios e tias” da Vila Redentor como Filipe, Silvinha e Yam, Fabiola e Bismarck, Pablo, Mirella e Bianca assim como Malu, Zuleika, Larissa, Helênica e Luiza.

Agradeço aos colegas de doutorado pelas experiências, amizade e parceria, em especial a colega Simone Contente a quem agradeço pela hospedagem para realização de período de campo e por inúmeras trocas e camaradagens, e a Juliano Palm pela amizade, companheirismo e por passar tranquilidade em momentos tão intensos como final do doutorado e do início de nossas paternidades.

Agradeço ao meu orientador Sergio Pereira Leite sendo para mim referência de pesquisador e professor pelas relevantes contribuições científicas e posicionamentos éticos e políticos além da atualização das literaturas e as relevantes contribuições engrandecendo o desafio da tese.

Agradeço aos membros da banca de Qualificação do doutorado, Claudia Schmitt e Thereza Menezes que trouxeram importantíssimos pontos e pistas de pesquisa para sequencia do trabalho, além de que agradeço a oportunidade de estar com ambas em projeto de pesquisa sobre desmatamento e questões fundiárias e vê-las fortemente conectadas a essas temáticas que me são caras.

Agradeço aos membros externos ao CPDA na banca de doutorado, Girolamo Trecanni e Sergio Sauer pelas excelentes contribuições, leitura atenta e criteriosa que nos levam a crer na potência da ciência brasileira, assim como atentos as diferentes nuances políticas a que o objeto de pesquisa estava adstrito.

Agradeço aos membros do CPDA presentes na banca, Claudia Schmitt e Jorge Romano pelas leituras atentas e curiosas que ativam nossa vontade de seguir pesquisando, produzindo conhecimento através de contribuições e posicionamentos que tornaram a pesquisa mais viva e pulsante dos desafios científicos e políticos atuais.

Agradeço a todos entrevistados que deram seu tempo e atenção tanto de forma remota como presencial nos municípios de Marabá e Canaã dos Carajás compartilhando suas experiências, problematizações e visões de mundo comigo de forma respeitosa e democrática.

Também aproveito para agradecer a Biblioteca Municipal Machado de Assis no Rio de Janeiro onde utilizei a sala de estudos de forma pública e gratuita. Também agradeço os sites Sci-Hub e Library Genesis pela democratização do acesso a artigos e livros incentivando o compartilhamento da produção científicas.

Resumo: A presente tese analisa o Cadastro Ambiental Rural (CAR) dentro da política de regularização ambiental disposta no Novo Código Florestal (NCF) enquanto instrumento responsável pelo planejamento econômico e ambiental brasileiro. O Brasil possui intensos focos de desmatamento e de grilagem de terras, e o instrumento de política ambiental modifica a estrutura de mapeamento e fiscalização ambiental. A tese buscou analisar o CAR enquanto instrumento de política pública que governa por meio de autodeclaração, transparência e georreferenciamento trazendo a problemática do autogoverno, do monitoramento privado das atividades em nome de transparência privada das cadeias globais de commodities e de tecnologias precisas de mapeamento do território. Os principais resultados da tese demonstram que o instrumento do CAR, apesar de ter a finalidade ambiental, gerou efeitos fundiários pelo desvio de funcionalidade via invasão e grilagem de terras no Brasil. O trabalho mostrou que as abordagens conciliatórias entre proteção ambiental e produção agrícola vieram na formação do Novo Código Florestal, onde se apostou numa versão do agronegócio sustentável. O CAR aproximou a política de regularização fundiária, através do “combo” de titulação de terras e proteção ambiental, o que pode corroborar ainda mais com grilagem de terras e descaracterização das terras públicas para domínio privado. Ao mesmo tempo, o trabalho mostrou as conexões entre o ambiental e o fundiário através de dispositivos de governo que apostam na autodeclaração e desburocratização para os produtores rurais entrarem em conformidade com a “transparência” das cadeias produtivas. Se identificou que o CAR é importante ferramenta para monitoramento privado e transparência das cadeias produtivas globais como as da pecuária e da mineração, especialmente no TAC da Carne e na política de municípios verdes. Foi problematizado que regularizar e certificar produtores rurais não significa maior proteção ambiental, tendo em vista práticas como as do “drible do gado”, de certificação verde desburocratizada que “normalizam” situações de desmatamento graves. As teorias utilizadas na tese são proveniente das análises de políticas públicas, como as de instrumentos da ação pública, antropologia das políticas públicas e coalizões de defesa. Os procedimentos metodológicos utilizados foram pesquisa bibliográfica e documental, entrevistas semiestruturadas com atores ativos no processo da política pública, produção de mapas e gráficos a partir de programas tais como QGis e Excel.

Palavras-chave: cadastro ambiental rural, regularização ambiental, efeitos da política, política pública.

Abstract: This thesis analyzes the Rural Environmental Registry (CAR) within the policy of environmental regularization set out in the New Forest Code (NCF) as an instrument responsible for the Brazilian economic and environmental planning. Brazil has intense focuses of deforestation and land grabbing, and the environmental policy instrument modifies the structure of environmental mapping and inspection. The thesis analyzed the CAR as a public policy instrument that governs through self-declaration, transparency and geo-referencing, bringing the problem of self-government, private monitoring of activities in the name of private transparency of global commodity chains and precise technologies for mapping the territory. The main results of the thesis showed that CAR generated land effects due to the deviation of functionality via land invasion and land grabbing in Brazil despite having an environmental purpose. The work showed that the conciliatory approaches between environmental protection and agricultural production came in the formation of the New Forest Code, where a version of sustainable agribusiness was considered. The CAR brought the land tenure regularization policy closer, through the “combo” of land titling and environmental protection, which can further corroborate with land grabbing and lose public lands for

private domain. At the same time, the work showed the connections between the environmental and the land use through government devices that bet on self-declaration and reducing bureaucracy for rural producers to comply with the “transparency” of the production chains. It was identified that CAR is an important tool for private monitoring and transparency of global production chains such as livestock and mining, especially in the “*TAC da Carne*” and in the policy of green municipalities. It was problematized that regularizing and certifying rural producers does not mean greater environmental protection, in view of practices such as the “*drible do gado*”, with unbureaucratic green certification that “normalize” serious deforestation situations. The theories used in the thesis come from the analysis of public policies, such as instruments of public action, anthropology of public policies and advocacy coalition framework. The methodological procedures used was bibliographic and documentary research, semi-structured interviews with active actors in the public policy process, production of maps and graphs from programs such as QGis and Excel.

Keywords: rural environmental registry, environmental regularization, policy effects, public policy.

Lista de Siglas:

Abag – Associação Brasileira do Agronegócio
Abiove – Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais
ACRIPARÁ – Associação de Criadores de Gado do Pará
Adepará – Agência de Defesa Agropecuária do Pará
APP – Área de Preservação Permanente
ART – Anotação de Responsabilidade Técnica
BVRio – Bolsa de Valores Verde do Rio de Janeiro
CAR – Cadastro Ambiental Rural
CBERS – Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (*China-Brazil Earth Resources Satellite*)
CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
CODIM – Companhia de Desenvolvimento das Indústrias Minerais
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CMM – Companhia Meridional de Mineração
CNA - Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CRA – Cotas de Reserva Ambiental
CSA – Climate Smart Agriculture
CTI – Centro de Trabalho Indigenista
CI – Conservação Internacional
DETER – Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
Emater – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAEPA – Federação da Agricultura e Pecuária do Pará
Fetraf - Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
FLONA – Floresta Nacional
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária
GETAT – Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins
GLO – Garantia de Lei e Ordem

GTA – Guia de Trânsito Animal

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Imaflora – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

Imazon – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

IPAM – Instituto de Pesquisas Amazônicas

ISA – Instituto Socioambiental

Iterpa – Instituto de Terras do Pará

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

FMI – Fundo Monetário Internacional

GIZ – Agência de Cooperação Alemã

GTZ – Cooperação Técnica do Governo Alemão (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*)

GPS – Global Positioning System

KfW – Banco Alemão para o Desenvolvimento

LRP – Lei dos Registros Públicos

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MP – Medida Provisória

MPF – Ministério Público Federal

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NCF – Novo Código Florestal

OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras

ONG – Organização não governamental

PA – Projeto de Assentamento

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PCT – Povos e Comunidades Tradicionais

PDS – Projeto de Desenvolvimento Sustentável

PIN – Plano de Integração Nacional

PGC – Programa Grande Carajás

PMV – Programa de Municípios Verdes

PRA – Programa de Regularização Ambiental

PRODES – Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia
PPCDAM – Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPG-7 – Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL – Projeto Integrado de Proteção às Populações Indígenas da Amazônia Legal
PSA – Pagamento por Serviços Ambientais
REDD+ – Redução de emissões decorrentes do desmatamento e da degradação de florestas (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*)
RESEX – Reserva Extrativista
REFIS - Regularização Fiscal
RL – Reserva Legal
SEMAS – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade
SEMMA – Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SFB – Serviço Florestal Brasileiro
Siapec-3 – Sistema de Informação Agropecuário do Pará
SICAMPO – Sindicato dos Produtores Rurais de Canaã dos Carajás
SICAR – Sistema do Cadastro Ambiental Rural
SIGEF – Sistema Integrado de Gestão Fundiária
SIMLAM – Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental
SINIMA – Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente
SINTER – Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais
SISNATE – Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiros
SNCR – Sistema Nacional de Cadastros Rurais
SRB – Sociedade Rural Brasileira
SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
TAC – Termo de Ajuste de Conduta
TNC – The Nature Conservancy
UE – União Europeia
WWF – World Wide Fund for Nature

Índice de Box:

BOX 1. Procedimentos para inscrição no CAR:.....	62
BOX 2: Procedimento para o Programa de Regularização Ambiental – PRA.....	66
BOX 3: Fazendas lá, ambientalistas aqui.....	77
BOX 4: O que é a Coalizão Brasil?.....	84

Índice de figuras

Figura 1: Áreas cadastradas no CAR nas diferentes regiões do país em agosto de 2019.....	49
Figura 2: CAR na Região Norte.....	49
Figura 3: Gráfico de Áreas cadastradas superiores às áreas cadastráveis por Estado em novembro de 2019.....	50
Figura 4: Porcentagem de cadastros realizados em relação a áreas cadastráveis.....	51
Figura 5: CAR no Brasil e no Pará e as sobreposições com terras indígenas, unidades de conservação e áreas embargadas.....	52
Figura 6: Exemplos de sobreposições de CAR em Terras Indígenas e em Unidades de Conservação na cidade de São Felix do Xingu em março de 2017 e em agosto de 2019.....	54
Figura 7: Sítio eletrônico do CAR do Pará.....	61
Figura 8: Imagem de um CAR georreferenciado e inserido no SICAR.....	62
Figura 9: Exemplo do nível de detalhamento da ferramenta de Consulta Pública do SICAR.....	63
Figura 10: Exemplo do registro individual de CAR.....	66
Figura 11: Sítio eletrônico do Programa de Regularização Ambiental do Pará.....	68
Figura 12: Mapa de comparação em uma mesma propriedade em anos diferentes.....	69
Figura 13: Fóruns de diálogo da Coalizão Brasil.....	90
Figura 14: Veículos de comunicação divulgando a Coalizão Brasil.....	91
Figura 15: Taxas de desmatamento por Estado da Amazônia Legal.....	101
Figura 16: Taxas de desmatamento geral da Amazônia Legal.....	102
Figura 17: Situação fundiária pelos títulos emitidos no SIGEF no sudeste paraense em 2019.....	148
Figura 18: Módulo de cadastro do CAR PARÁ.....	149
Figura 19: Demarcando polígonos no Módulo do CAR.....	151
Figura 20: Demarcação final dos polígonos no Módulo CAR.....	152
Figura 21: Cadastros do CAR e Propriedades cadastradas no Terra Legal dentro de Assentamentos Rurais.....	158
Figura 22: Frigoríficos estaduais e federais que realizaram ou não o TAC da CARNE na Amazonia Legal em 2009.....	161
Figura 23: Total de gado adquirido e de gado de áreas desmatadas segundo auditorias feitas em razão do TAC da Carne em 2018.....	163
Figura 24: Cinco maiores frigoríficos e porcentagens de compras de gado em áreas com desmatamento ilegal em 2008.....	164
Figura 25: Visibilidade da cadeia produtiva desde a fazenda de nascimento até o frigorífico.....	174
Figura 26: Sobreposições entre CAR (em verde), Terra Legal (em vermelho), assentamentos rurais (em branco) e unidades de conservação (em laranja) em Canaã dos Carajás em 2020.....	180
Figura 27: Uso do solo em Canaã dos Carajás (centro da imagem) no paralelo entre 1991 e 2014.....	182
Figura 28: Sudeste paraense com CAR (em verde) e áreas embargadas (em vermelho) em 2019.....	183
Figura 29: Glebas federais e estaduais no sudeste paraense em 2018.....	185
Figura 30: CAR e SIGEF da empresa Vale S/A em Canaã dos Carajás em 2019.....	190
Figura 31: Cadastro Ambiental Rural no município de Canaã dos Carajás em 2016....	192

Figura 32: Desmatamento Anual (2008-2019) na área do hoje PARNA dos Campos Ferruginosos.....	194
Figura 33: Sobreposição de cadastros no CAR dentro da PARNA Campos Ferruginos	194
Figura 34: Assentamento Rural PA Carajás II e III (em branco) e uma série de CAR sobrepostos (em verde) em Canaã dos Carajás.....	198

Sumário

INTRODUÇÃO.....	15
<i>Metodologia e fontes.....</i>	18
<i>Problematizando a análise das políticas públicas.....</i>	20
CAPÍTULO 1: SITUANDO O CADASTRO AMBIENTAL RURAL: HISTORICIZAÇÃO DE DISPOSITIVOS AMBIENTAIS E FUNDIÁRIOS NO BRASIL.....	34
1.1. Historicização dos dispositivos fundiários e ambientais no Brasil.....	35
1.2. O Cadastro Ambiental Rural.....	44
1.3. Entrando no SICAR:.....	61
Considerações finais do capítulo:.....	70
CAPÍTULO 2: CONCILIANDO PRODUÇÃO AGRÍCOLA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL.....	72
2.1. Compreendendo o NCF, as coalizões e a conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental.....	74
2.1.1. As coalizões de defesa em torno das mudanças do NCF.....	82
2.1.2. A Coalizão Brasil e seu papel conciliatório:.....	87
2.1.3. Nuances e tensões entre as coalizões de defesa.....	94
2.1.4. Mas, afinal, é possível a conciliação em torno da produção agrícola e da proteção ambiental?.....	104
2.2. Estado, cadastros e apropriação de terra e apropriação verde.....	109
<i>A instrumentação da ação política e a dimensão fundiária na conciliação.....</i>	116
2.3. Governando através de dispositivos autodeclaratórios, transparentes e georreferenciados.....	124
Considerações finais do capítulo:.....	135
CAPÍTULO 3: O CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO PARÁ.....	136
3.1. Contextualização do sudeste paraense.....	136
3.2. Demarcando terras no sistema eletrônico do Cadastro Ambiental Rural:.....	148
3.3. “Separar o trigo do joio”: : Transparência na regularização ambiental e monitoramento socioambiental após o TAC da Carne.....	160
3.4. Montando quebra-cabeça: entre conflitos fundiários, sobreposições de terras públicas e CAR.....	178
Considerações finais do capítulo:.....	200
CONCLUSÕES.....	202
Referencias bibliográficas:.....	208
ANEXO 1 - Entrevistas realizadas no período de junho a outubro de 2019	217
ANEXO 2 - Roteiro de Entrevistas Geral:.....	218

INTRODUÇÃO

A presente tese é resultado de reflexões teórico-políticas sobre o Cadastro Ambiental Rural e suas diferentes nuances enquanto instrumento de planejamento econômico e ambiental do país, instituído pelo Novo Código Florestal. As inquietações para o trabalho se iniciaram ainda no período do mestrado onde, muito influenciado pela leitura foucaultiana de "O Panóptico" de Jeremy Bentham, descobri que o CAR era uma megafotografia que declararia polígonos de todas as propriedades rurais brasileiras, numa espécie de vigilância ambiental nunca antes vista.

No mestrado em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), trabalhei a formação de um certificado de agroflorestas no Rio Grande do Sul, analisando por dentro das políticas como enquadrar uma atividade tão diversa e múltipla quanto as agroflorestas em um certificado estatal único (KORTING, 2014). Mais do que certificar, os técnicos ambientais tinham como pretensão utilizar a ferramenta do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para inaugurar a categoria agroflorestas – sistemas agroflorestais diversificados e agroecológicos - enquanto produção agrícola compatível com conservação ambiental.

Assim iniciei os estudos da política de regularização ambiental, instalada a partir da lei 12.651/2012, o novo Código Florestal, que tem como sua principal ferramenta o CAR. Entre diferentes entusiastas como ONG's ambientalistas, empresas do agronegócio, pesquisadores, órgãos governamentais e representantes das frentes pela agricultura, o CAR aparece como uma grande inovação em termos de fiscalização, planejamento econômico e ambiental, e da regularização de passivos ambientais por meio do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Atores envolvidos na política pública ambiental passaram a chamar a atenção para o caráter pioneiro da política, para a importância da certificação de regularização ambiental para a cadeia produtiva das *commodities*, para a conjuntura de abertura de compra de terras por estrangeiros no Brasil e para os níveis de desmatamento registrados pelos órgãos ambientais brasileiros.

Outros atores apontavam as deficiências do cadastro, as consequências para o meio ambiente e para o mercado de terras, anunciando que ele beneficiará grileiros e regularizará grandes crimes ambientais. Com o início dos cadastramentos e das regularizações, reportagens de pesquisadores, promotores federais e advogados apresentaram dados de que o cadastro acabava incentivando desmatamento, perdão de dívidas ambientais e enfraquecimento dos órgãos de fiscalização. O registro estava sendo utilizado por produtores como se fosse o próprio título da terra, possibilitando contratos de compra e venda de forma ilegal e fugindo da finalidade da política.

Diversos casos de grilagem de terras foram denunciados, muitos no Pará, estado que possui grande insegurança jurídica na sua base fundiária, assim como focos de desmatamento dos mais expressivos do país.

Ao perceber as controvérsias que rondam o cadastro, o desafio desse trabalho foi o de analisar o CAR enquanto um dispositivo de mapeamento e de controle em matéria ambiental que vem sendo celebrado por entusiastas de uma conciliação da agenda do agronegócio com a ambiental, assim como também compreendê-lo enquanto uma política pública que, intencionalmente ou não, ultrapassa a finalidade de regularização ambiental produzindo efeitos na questão fundiária, nos povos e comunidades tradicionais e na proteção de terras públicas, incluindo terras indígenas, unidades de conservação, assentamentos rurais e outros.

Ao ingressar no doutorado em 2016, o antigo projeto era o de acompanhar as propriedades agroflorestais inscritas no CAR no Rio Grande do Sul, tentando visualizar se os efeitos de controle sobre as florestas seriam de maior restrição ou se, após as inúmeras discussões em torno da certificação agroflorestal no RS, as propriedades agroflorestais gaúchas poderiam ser um exemplo em relação a proteção ambiental e a produção de serviços ambientais.

No entanto, a chegada no doutorado no CPDA trouxe uma expansão de perspectivas de pesquisa, visualizando novos desafios tais como o CAR na Amazônia Legal, especialmente no caráter fundiário que o cadastro se propôs a planejar econômica e ambientalmente as propriedades e posses rurais do Brasil. Dessa forma, iniciei contatos com universidade e instituições públicas em Santarém/Pará tentando entender como o CAR foi recebido na cidade e como as instituições públicas e privadas viam a ferramenta de proteção ambiental. No caso de Santarém, o destaque é a expansão das fazendas de soja com expressivo desmatamento. A partir da conexão com a empresa Cargill e a ONG The Nature Conservancy foram iniciados processos de cadastramento e regularização ambiental. Conversei com técnicos ambientais do município e do estado e técnicos do INCRA que me explicaram a situação do município, do início do CAR na região e como os assentamentos rurais estavam lidando com o georreferenciamento.

Já conhecendo diversas peculiaridades do instrumento do CAR, como a autodeclaração e a conseqüente sobreposição de terras públicas, fui mais fundo no instrumento, tentando conhecer como funcionava a ferramenta do CAR na prática. Recebi de um técnico ambiental em Santarém/PA um *pendrive* com *shapefiles* das propriedades registradas no CAR – ainda em 2016 – e então comecei a buscar conhecimento sobre como produzir mapas e informações dos cadastros para a tese.

Realizando pesquisas preliminares, me interessei pelo estudo do Pará e até cogitei realização de estudo comparativo entre esse estado e o Rio Grande do Sul. No entanto, para maior foco de estudo tive que decidir entre um dos dois estados. Após a realização das disciplinas de doutorado, me interessei sobre questões de mineração e pecuária no território sudeste paraense, muito correlacionadas com os altos índices de desmatamento na região. Visualizei a importância do CAR justificada pelos grandes territórios minerais e pelo forte avanço da pecuária e dos frigoríficos onde o cadastro possui relevância estratégica na gestão territorial.

Decidido que o local de estudo é o sudeste paraense, e após a qualificação do doutorado, realizei as principais entrevistas do trabalho na cidade de Marabá e Canaã dos Carajás. Além das saídas de campo nessas duas cidades, é importante situar que o estudo também buscou entrar na dimensão da política pública, buscando os atores-chaves na construção do Novo Código Florestal (NCF) e no CAR – tentando explorar como o instrumento se insere na política pública de forma mais ampla.

Mediadores, cientistas, políticos, advogados de ONGs, juristas, produtores rurais, técnicos em georreferenciamento foram entrevistados na intenção de explorar o instrumento do CAR em suas particularidades e em seus desafios em relação a desmatamento, a controle territorial, a gestão fundiária, a autodeclaração entre outros. E, ao chegar virtual e presencialmente no território sudeste paraense, vemos o CAR imerso nas atividades econômicas na região como na pecuária, nos frigoríficos e na mineração, sendo instrumento central para questões ambientais, fundiárias, sanitárias, comerciais.

Para que a tese pudesse ser levada a cabo, algumas questões de pesquisa precisaram ficar bem organizadas logo de início, mesmo que a realização do trabalho indicasse reformulações diante da realidade e das informações coletadas. Apresentá-las aqui contribui para uma maior compreensão dos resultados da pesquisa que serão objeto dos capítulos propriamente ditos. Assim, as questões de pesquisa que tangenciam o presente trabalho são:

1. A produção de dados no CAR compõe a legibilidade do território sob o tema ambiental, reforçando mecanismos de fiscalização e mapeando territórios. O maior número de informações, de mapeamento, de domínio e de controle estatal melhora a relação com o território e em última análise com a natureza?
2. A produção agrícola e a proteção ambiental entraram em conciliação no Novo Código Florestal? Seria o CAR um dispositivo capaz de promover a regularização fundiária e ambiental brasileira?

3. Que tipo de modificações os instrumentos de política do CAR como as tecnologias de georreferenciamento promoveram para a política ambiental desmatamentos nos territórios? Quais efeitos-instrumento (FERGUSON, 1980) serão percebidos na efetivação da política e que consequências as autodeclarações firmadas no CAR trarão para o território? A regularização ambiental de propriedades atende demandas da cadeia global de *commodities*?

Tais questões permitiram a construção das hipóteses de trabalho que sustentaram a pesquisa, abaixo discriminadas:

1) A conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental foi fator preponderante para a aprovação do novo Código Florestal e para a mudança na política pública ambiental por meio do CAR.

2) A regularização ambiental ajusta inúmeras ilegalidades e multas livrando infratores de crimes ambientais, ao mesmo tempo que certifica posseiros e produtores rurais de forma desburocratizada sem de fato enfrentar a conservação e proteção das posses e propriedades.

3) O Cadastro Ambiental Rural, apesar de ter finalidade ambiental, está produzindo efeitos fundiários no Brasil pelo desvio de sua finalidade, corroborando com a grilagem de terras.

Esta tese tem por objetivo geral analisar o Cadastro Ambiental Rural enquanto política pública de regularização ambiental no sudeste do Pará. Já os objetivos específicos são: a) historicizar os dispositivos ambientais e fundiários brasileiros para demonstrar as transformações e os desafios da legislação ambiental e fundiária atual; b) compreender a conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental em torno da política pública pelos atores do agronegócio, da questão ambiental e investigar como o CAR se aproxima da temática fundiária; c) analisar como o CAR é concretizado e quais os diferentes efeitos no sudeste paraense.

Metodologia e fontes

A metodologia utilizada na pesquisa parte de uma abordagem de pesquisa qualitativa, com coletas de dados primários e secundários, pesquisa de campo, entrevistas, participação em discussões políticas/institucionais e acompanhamentos de palestras e congressos em torno do objeto da tese. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com empresários do ramo da tecnologia, pecuaristas, assentados rurais e representantes de movimentos sociais, assim como consultados dados secundários do

IBGE, de prefeituras, de secretarias de meio ambiente e reportagens e artigos científicos a respeito da mineração, da pecuária e do desmatamento no território sudeste paraense.

Foram realizadas 27 entrevistas, e contatadas 93 pessoas de diferentes instituições para sua realização. As entrevistas presenciais foram em Santarém, Marabá e Canaã dos Carajás/PA, e as realizadas via Skype das cidades de Belém/PA, Redenção/PA, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, Porto Alegre/RS, Piracicaba/SP, Brasília/DF. Além disso, foram produzidos dados tais como mapas (através da sobreposição de *shapes* disponibilizados em bancos de dados de instituições governamentais e outros com o uso do programa QGis) e gráficos que explicitaram os dispositivos em ação pelos atores de forma a subsidiar a discussão. As entrevistas foram realizadas entre junho e outubro de 2019, e o período de campo se deu por 15 dias em setembro de 2019 nas cidades de Marabá e Canaã dos Carajás/PA.

No contexto desta pesquisa, buscou-se seguir a política em sua aplicação, tanto nas instituições de promoção e de implementação do CAR como no cotidiano daqueles que realizaram o cadastro, declarando, cadastrando e permitindo o mapeamento de seus territórios, enquanto propriedades e posses rurais. Com a proposta de seguir os atores que fazem parte da aplicação do CAR, a ideia foi compreender as estratégias e aplicação do cadastro e como técnicos de georreferenciamento, proprietários e posseiros rurais lidam com o cadastramento.

Foram produzidos mapas que demonstram a atuação direta do CAR influenciando o território, sobrepondo *shapes* atuais do CAR na região e registros de terras públicas e privadas. Também foram analisados discursos, entrevistas e materiais de diferentes atores que avaliaram a política de mapeamento em sua prática no território e observações no próprio sítio eletrônico do SICAR e suas mudanças e adaptações a novas situações no decorrer da política.

Os locais escolhidos para a pesquisa estão situados no Estado do Pará, em especial no sudeste do Pará, nas cidades de Marabá e Canaã dos Carajás. Essas cidades são importantes espaços de produção agrícola, assentamentos rurais e espaços de Unidades de Conservação e Terras Indígenas. Canaã dos Carajás tem a particularidade de estar em área de interesse da mineradora Vale S/A, com conflito fundiário iminente e o uso do Cadastro Ambiental Rural sendo usado como registro fundiário. A cidade de Marabá foi local para entrevistas tendo em vista o número de instituições ambientais, empresas, ONGs e universidades que trabalham com a temática.

As instituições e atores consultados e/ou entrevistados são de diferentes âmbitos públicos e privados (municipal, estadual e federal). No âmbito federal, destaque para o

Serviço Florestal Brasileiro (SFB), o Ministério do Meio Ambiente, o INCRA, a EMBRAPA, pesquisadores de universidades, as Comissões de Meio Ambiente (CMA) do Senado Federal, órgãos representativos do agronegócio tais como Frente Parlamentar da Agricultura, Confederação Nacional de Agricultura (CNA) e representantes ambientalistas tais como a Frente Parlamentar Ambiental. No âmbito estadual, podemos destacar a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS/PA), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), o Instituto de Terras e do Pará (ITERPA), o Ministério Público Federal do Pará, as Varas Agrárias paraenses, a Associação de Criadores de Bovino do Pará (Acripará), o Sindicato dos Produtores Rurais de Canaã dos Carajás (Sicampo) e a Niceplanet (empresa de monitoramento socioambiental).

Instituições e movimentos sociais e da sociedade civil foram consultadas e entrevistadas tais como o Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Brigadas Populares, Comissão Pastoral da Terra (CPT), Centro de Educação, Pesquisa, Assessoria Sindical e Popular (CEPASP) e outros movimentos sociais, organizações tais como The Nature Conservancy (TNC), World Wide Fund for Nature (WWF), Conservação Internacional (CI), Instituto de Pesquisas Amazônicas (IPAM), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA), Comissão Pastoral da Terra (CPT/Pará), Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura e o Observatório do Código Florestal. Foram entrevistados proprietários e posseiros rurais mapeados pelo CAR. Também consultados documentos de cooperações internacionais como KfW, GIZ, Banco Mundial, agências de financiamento como Climate and Land Use Alliance (CLUA), a Bolsa de Valores Ambientais do Rio de Janeiro (BVRio) e de empresas tais como Cargill, Vale, JBS e outras instituições empresariais que vêm atuando no setor do agronegócio e mineração no Brasil e no sudeste paraense, com participação nas políticas do cadastro.

Problematizando a análise das políticas públicas

Às questões metodológicas observadas acima foram aportadas as referências de análise das políticas públicas. Os estudos sobre Estado, políticas públicas e cadastros nos revelam uma série de desafios com diferentes aportes disciplinares e teóricos e em especial para analisar políticas públicas. Assim, para o estudo do objeto foi necessário problematizar a política pública em suas características fundamentais. O CAR é um registro cadastral obrigatório a todas propriedades e posses rurais brasileiras e é o

principal instrumento do novo Código Florestal, sendo um programa de Estado para fiscalizar as florestas e áreas protegidas do país. O arcabouço teórico da análise de políticas públicas pode auxiliar a compreender a implementação desta política, assim como revelar os efeitos da política no território rural. Além disso, foi necessário entender a mudança da legislação ambiental ocorrida em 2012 e quais as coalizões de atores e ideias foram responsáveis pela mudança. Por consequência, como e por que a política pública mudou? Que efeitos a política pública produzirá nos territórios? Para responder essas questões, foi necessário problematizar as ferramentas disponíveis para explorar as questões, identificar diferentes vertentes e delimitar os arranjos teóricos envolvidos neste projeto.

Para compreender os diferentes aportes disciplinares que os estudos das políticas públicas desenvolveram, a ideia de abordagem pluralista e estatal que Pierre Muller e Yves Surel (2004) trazem, parece ser muito ilustrativa. Basicamente, os estudos se diferenciam pelo peso dado aos atores políticos na ação pública, pela concepção de Estado e pela compreensão de sociedade civil. A tradição francesa direcionava seus estudos à questão das assimetrias de poder, da legitimidade do Estado e da ascensão da burocracia e a tradição americana de pesquisa em uma perspectiva pragmática dos atores políticos a implementar políticas, ou dito de outra forma, como fazer um “bom governo”.

Indo mais a fundo, as abordagens estatais tem como base estudos marxistas e weberianos que consideram o Estado um instrumento da classe burguesa e responsável pela unidade da sociedade através dos conceitos de Estado-nação e por esse motivo detém o monopólio legítimo da violência da força física legítima, pela formação progressiva e programática de um aparelho burocrático capaz de representar de forma autônoma a sociedade.

Já a abordagem pluralista sinaliza que o Estado é o produto da interação entre grupos livremente formados, e o resultado do processo político é permeável a interesses e competição entre grupos, onde o Estado e seu aparato burocrático são oriundos do livre confronto de interesses particulares. Tentando desconstruir a ideia de aparelho de Estado, a multiplicidade concorrente de atores fortalece a ideia da ausência de direção homogênea e de monopólio.

A ação pública está entre dois extremos da relação Estado e sociedade, e para ambas abordagens interessam os rumos das ações das políticas tentando compreender as interações possíveis, mesmo sob pontos de vista muito diferentes.

Isso significa que as duas abordagens exprimem, cada uma a sua maneira, uma certa verdade do Estado e de sua ação, porque o Estado exprime, ao mesmo tempo, a unidade e a diversidade da sociedade, sua existência enquanto totalidade pensada e sua tendência inevitável à explosão. Por esta razão, o estudo da ação do Estado é, de certa maneira, condenado a abrir um caminho difícil entre estas duas vias extremas. (MULLER, SUREL, 2004, p. 38)

A política pública enquanto área de conhecimento nasce nos Estados Unidos estudando a ação e a produção dos governos. Estudiosos como Harold Laswell (1936) e Herbert Simon (1957), trouxeram expressões como *policy analysis* (análise de políticas públicas) e *policy makers* (decisores públicos) tentando conciliar o conhecimento científico com a produção empírica dos governos. Charles Lindblom (1959) e David Easton (1965) questionaram o excessivo racionalismo teórico dos primeiros autores, e propuseram outras variáveis, tais como relações de poder, integração entre diferentes fases do processo e a definição da política pública como sistema.

A tradição americana teve como pressuposto analítico aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes para tentar encontrar o “bom governo”. Assim, o estudo dessa subárea da ciência política teve ênfase no estudo das instituições, buscando por que e como os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2003). Ainda que esta abordagem pouco problematize o conceito de Estado como o faz a tradição francesa, uma série de tipologias foram criadas para tentar compreender como funcionam as políticas públicas.

Klaus Frey (2000) apresenta as diferentes dimensões da política na *policy analysis*: a dimensão ‘*polity*’ para denominar as instituições políticas, a ordem e a estrutura institucional do sistema político; a dimensão ‘*politics*’ para os processos políticos entre atores na imposição de objetivos e decisões políticas e, por fim, a dimensão ‘*policy*’ para a configuração técnica e conteúdos materiais dos programas políticos da política. Os primeiros teóricos consideraram essas três dimensões como variáveis independentes, mas os estudos sucessores propuseram uma interdependência dessas dimensões. Para ampliar as análises qualitativas que marcaram os primeiros estudos da temática, foram criadas as categorias ‘*policy network*’, ‘*policy cycle*’ e ‘*policy arena*’. A categoria ‘*policy network*’ traz as interações entre atores e instituições como cruciais para os processos decisórios dos sistemas político-administrativos. A categoria ‘*policy cycle*’ atenta ao aspecto temporal, separa a política pública em fases tais como percepção e definição de problemas, ‘*agenda setting*’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas, avaliação de políticas e correções da ação. Já a

categoria '*policy arena*' refere-se de conflito e de consenso dentro da política, podendo ser distinguidas pelo seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo (FREY, 2000).

Tendo como foco balancear o peso do aspecto processual da política pública com as institucionalidades, o neo-institucionalismo atentou para lacunas da visão racionalista de que atores são movidos apenas por interesses pessoais dispostos a otimizar trocas por meio de interações, amplificando a análise para o aspecto estrutural da institucionalidade nas decisões e estratégias dos atores políticos. Com foco na sociologia das organizações, James March e Johan Olsen entenderam que as instituições são um fator de ordem e que contribuem igualmente para dar sentido à ação dos atores. Também buscaram compreender a importância da constituição das instituições para a tomada de decisão dos atores:

“Simetricamente, a abordagem neo-institucionalista recusa toda autonomia do Estado a respeito dos grupos sociais, deslocando o olhar das estruturas político-administrativas para as “instituições” (na acepção ampliada dada por March e Olsen) como objeto pertinente de análise. São, portanto, as condições de produção e de evolução das instituições (regras procedimentais, dispositivos particulares, representação...) que formam os questionamentos fundamentais, permitindo pensar em definitivo “o Estado em interação”.” (MULLER, SUREL, 2004, p. 41)

Essa análise de James March e Johan Olsen, com forte tradição americana, não tinha como tarefa fundamental conceituar o Estado. Outros estudos com tradições francesas de política pública trouxeram o Estado para dentro das análises da política pública a partir das institucionalidades. Um estudo inaugural nesse sentido foi o de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987), chamado “Estado em Ação”, demonstrando a relevância teórica das políticas públicas e do Estado em seus momentos de ação junto com a sociedade e dentro dos processos da política pública.

Pierre Muller e Yves Surel (2004) identificaram três vertentes teóricas vindas do neo-institucionalismo: institucionalismo da escolha racional; institucionalismo histórico; institucionalismo sociológico.

O institucionalismo da escolha racional considera as instituições fundamentais para a definição das estratégias dos autores, alterando o comportamento auto-interessado. Ainda que próxima a abordagem racional clássica, essa corrente junta as interações estratégicas dos atores à permanência das regras e instituições, que reduzem as incertezas através de regras e a estrutura ganha dinamismo quando os atores, tomando decisões, interagem entre si. As instituições ordenam as expectativas relativas às ações e reações dos atores, sendo uma matriz fornecedora de restrições e incentivos pelas regras acordadas (RIBEIRO, 2012). Atualmente, os trabalhos de Alston e Muller

(2000, 2007) ganham destaque pela entrada na temática ambiental e fundiária brasileira, sendo importante colaboração desta teoria com resultados de pesquisa necessariamente diferentes das abordagens que o presente trabalho buscará contrastar.

O institucionalismo sociológico renova as orientações da sociologia das organizações e possui uma posição intermediária entre o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo histórico, sob o argumento de que as instituições são produtos da ação estratégica dos atores podendo aumentar ou reduzir os custos de transação e as performances econômicas. Isso, para Douglas North, explicaria os diferentes níveis de institucionalidade dos países. As institucionalidades são tratadas como “cartas mentais” que operam como quadros da experiência e dos redutores de incerteza, onde as instituições possuem lógicas próprias que participam da interpretação e explicação do mundo que os atores precisam dominar para que suas ações tenham sentido (NORTH, 1990).

O neo-institucionalismo histórico tenta compreender o Estado numa perspectiva de longo prazo e como centro da análise, enfatiza o desenvolvimento institucional e a dependência das trajetórias para compreensão dos processos políticos. Essa vertente está mais interessada em perceber a evolução da ação pública e a natureza das trocas entre Estado e grupos de interesse, dando menos peso às estratégias dos atores políticos. Com alguns de seus teóricos de tradição weberiana e marxista, e responsáveis por uma guinada argumentativa dos estudos das políticas públicas, essa abordagem tende a dar mais peso às ideias, aos grupos de interesse e às assimetrias de poder.

Os teóricos do institucionalismo histórico prestaram atenção sobretudo ao modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais. Assim, ao invés de basear seus cenários sobre a liberdade dos indivíduos de firmar contratos, eles preferem postular um mundo onde as instituições conferem a certos grupos ou interesses um acesso desproporcional ao processo de decisão. (HALL E TAYLOR, 2003, p. 200)

Já o autor Bob Jessop (2009), através das ideias de Poulantzas, aponta a perspectiva do Estado e sua autonomia relativa ou relacional com a sociedade civil. Para esse autor, a autonomia estatal é relativa tendo em vista disputas entre frações de classe dentro do Estado, envolta à contradições e paradoxos onde a ação pública se produz entre composições preponderantes e residuais. Essa análise ponderada nos leva a complexificar o papel do Estado aonde simultaneamente se expressam assimetrias de poder, e a ação dos atores políticos disputam parcelas dos espaços de representação de

colocar o “Estado em ação”, nos termos do clássico texto de Bruno Jobert e Pierre Muller (1987).

Ao passar de uma guinada analítica para uma guinada argumentativa (CAPELLA, 2015) os estudos sobre as políticas públicas se diversificam dentro das análises cognitivas. Com um enfoque sobre a produção de ideias, a análise cognitiva apreende “as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (MULLER, SUREL, 2004, p. 44). Os pesquisadores vão buscar essas respostas tentando reconstruir as ideias que movimentaram a criação de determinada política pública, onde grupos de interesses acionam ideias e crenças tentando mobilizar atores da sociedade civil e Estado para influenciar sua implementação. Entretanto, essas ideias nem sempre alcançam o ‘*agenda-setting*’ da sociedade, pois passam por uma espécie de seleção progressiva até tornarem-se ideias institucionalizadas ou ideias descartadas.

A análise cognitiva também considera a importância do processo de argumentação e de construção de evidências, tendo em vista que políticas públicas são feitas de linguagem (BARCELLOS, 2010), e que determinados imagem e símbolos da política pública, quando compartilhados e aceitos, são capazes de se associar com a estrutura institucional. Da mesma forma, quando essa imagem ganha sentido controverso ou pouco aceito, dificilmente consegue expandir-se enquanto política. Eve Fouilleux (2011) também explora, através do cruzamento entre atores, regras e conhecimentos, a importância das ideias, instituições e interesses como caminho explicativo para as mudanças institucionais.

Paul Sabatier (1987) propõe o modelo de coalizão de defesa para demonstrar que atores possuem um núcleo duro de crenças facilmente identificáveis mas também de crenças secundárias mais maleáveis a alianças por vezes podendo ser contraditórias. Assim as ideias circulam nos subsistemas políticos e vão ganhando força na medida em que as coalizões se formam e se enfrentam. A dinâmica da disputa gera aprendizados às coalizões, que procuram novas estratégias para influenciar as decisões governamentais. Esse modelo considera importante os *policy brokers*, os mediadores e os burocratas, pois estes atores geralmente mediam as diferentes coalizões, assim como possuem o efeito cumulativo de informações técnicas consolidados nos arquivos institucionais do Estado.

O modelo considera eventos exógenos que possam ser considerados no subsistema da política pública, tais como valores socioculturais fundamentais, estruturas

sociais, distribuição dos recursos naturais, as características do problema formulador das coalizões, mudanças socioeconômicas e governamentais e decisões políticas de outros subsistemas que afetem as coalizões (SABATIER, 1987). A teoria procura compreender que para determinadas ações públicas, as coalizões de defesa alicerçam estratégias elaborando esquemas cognitivos e normativos que, por vezes paradoxais, concorrem para que suas ideias influenciem os decisores. No entanto, o modelo teórico é de médio alcance e necessita de recorte analítico de 10 anos em média para ser operacionalizado.

A presente pesquisa não utilizou de modo estrito o modelo de coalizão de defesas, mas as ferramentas da teoria e da guinada argumentativa que viabilizaram compreender as coalizões e os aprendizados com as políticas, principalmente por meio de uma mudança estratégica nas concepções de proteção ambiental que as bancadas ruralistas tiveram, com apoio de organizações não-governamentais, *think tanks* e empresas que promoveram uma série de novos conhecimentos, formando um núcleo forte de ideias entre produção agrícola e conservação ambiental. Os argumentos utilizados tiveram tamanha eficácia que trouxeram para a coalizão uma nova forma de fazer a política, onde instituições e representantes de partidos em tese contrários às mudanças no último Código Florestal mudaram ou amenizaram suas pressões contra sua flexibilização.

Outra questão relevante, apontada no início da seção, são os efeitos que as políticas públicas geram na sociedade, e as consequências da produção de ideias e da implementação de políticas públicas. Determinados efeitos das políticas acarretam aprendizados às coalizões, podendo ser relevante para a mudança na política pública. Assim, Pierson (2016) detectou que políticas que se originaram em conjunturas críticas e desencadearam processos de retornos positivos e de auto-reforço, tornaram mais difícil a sua reversão. É o que o autor chama *path dependence* ou dependência da trajetória. Outros autores trabalham com os conceitos de efeitos de *lock-in*, entendendo que quando uma política se efetiva aumentam os custos de uma possível, dificultando a mudança.

Para ilustrar o conceito, Fábio Santos (2011a) destaca o efeito *lock-in* pensando nas políticas de apoio à agricultura familiar e nas diferentes coalizões de defesa da agricultura patronal e dos trabalhadores rurais. Mudar o crescente apoio à agricultura familiar não seria produtivo para a agricultura patronal, mesmo sendo um anseio da coalizão concorrente. Ainda que no núcleo duro da coalizão da agricultura patronal esteja a desmobilização da categoria “agricultura familiar”, seria improdutivo intentar contra esta política, motivando a coalizão a entrar na “onda” procurando expandir os

benefícios dados a agricultores familiares para agricultores de médio e grande porte. Porém, no que tange a criação ou destituição de ministérios, a coalizão patronal entende que todo agricultor deve ser representado pelo Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, sem a necessidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário, pautado pela coalizão dos trabalhadores rurais. Assim, em determinados períodos políticos, as coalizões agem retraindo ou expandindo políticas concorrentes.

Atualmente, os efeitos *lock-in* (PIERSON, 2016) já estão sendo sentidos nas narrativas da principal coalizão, sempre se posicionando positivamente em relação ao Cadastro Ambiental Rural, às políticas implementadas pelo Novo Código Florestal, mesmo que à época das votações diversos pesquisadores alertavam para a diminuição generalizada dos passivos ambientais que o Novo Código Florestal traria ao país. Esse mesmo argumento, inclusive embasado cientificamente, já não é mais utilizado tendo em vista que mesmo esse Novo Código já está sob ataques rumando para uma ainda maior flexibilização de suas regras. A estratégia da maioria dos pesquisadores acaba sendo assegurar-se nos instrumentos e regramentos das discussões do código de 2012, mesmo sob inúmeros alertas produzidos por eles mesmos.

O texto de Paul Pierson (1993) nos chama atenção para quando os efeitos produzem as causas, tentando pensar de que forma os governos veem ou transformam suas políticas através dos efeitos que elas trazem para a população. Assim, os argumentos para aprendizado da política reforçam algumas ações que os governos devem tomar tendo em vista questões técnicas ou políticas e requerem dos governantes analisarem os efeitos das políticas para que as correções sejam realizadas e acabam se tornando as causas dessas políticas, fazendo um reforço da política a partir da leitura dos seus efeitos.

Outra literatura sobre políticas públicas provém dos estudos sobre desmantelamento de políticas públicas e de descontinuidade de políticas públicas, sendo importante material teórico no atual momento de neoliberalização dos programas públicos e de desmantelamento de políticas tais como as políticas de extensão rural, de educação, de previdência e do trabalho. Assim, a literatura de Michael Bauer e outros pesquisadores (2012) analisa o desmantelamento das políticas públicas enquanto prática de governo que acontecem majoritariamente em períodos de austeridade fiscal e que se dão às vezes por escolha, por esquecimento ou não prioridade a determinado tema.

Além dessa literatura, há um destaque nas descontinuidades das políticas públicas, tendo em vista as por mudanças no sistema por questões técnicas, legais e/ou de governança visualizando descontinuidade do sistema sociotécnico. Assim, uma

mudança tecnológica pode produzir modificações nos instrumentos legais ou realizar uma coexistência de tecnologias até que a tecnologia seja de fato substituída. Essa literatura é a de Peter Stegmaier e outros pesquisadores (2014) em uma abordagem que aproxima a literatura das mudanças de regimes sociotécnicos com a questão da governança, o que faz particular sentido nas políticas tecnológicas do CAR e a governança em torno do cadastro. A tecnologia como a do CAR vem fazendo os governantes utilizarem a ferramenta nos temas fundiárias, tendo em vista o nível e a quantidade de dados que o CAR levantou. Assim, se a reforma agrária deixa de cadastrar novos beneficiários e áreas de assentamentos rurais, a regularização fundiária avança se utilizando exatamente das novas tecnologias de georreferenciamento do CAR. Uma espécie de rearranjo da tecnologia é realizado, mesmo a contrapelo da lei, mas que dada a conjuntura política atual conseguiu construir argumentação de que o CAR poderia comprovar posse para regularização fundiária.

Além da abordagem cognitiva das políticas públicas, a antropologia das políticas públicas vem ganhando importância. O trabalho de 1997 de Cris Shore e Susan Wright, denominado *“Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Government and Power”*, inaugura uma antropologia voltada para as políticas de governo e de poder, com especial atenção às categorias criadas pelo Estado, para as tecnologias de governança e para a política enquanto linguagem e poder.

Assim, a antropologia da política centrou esforços nas políticas públicas e no Estado, trazendo elementos culturais para dentro da análise onde diferentes culturas produzem diferentes Estados, questionando a visão weberiana e marxista de que só o Estado produz cultura. A estrutura da autoridade burocrática depende de repetidas encenações na prática cotidiana para sua reprodução e reconhecimento, às vezes silenciosamente aproveitando práticas já constituídas pela população, às vezes mostrando sua presença e seu poder.

Com grande influência do filósofo Michel Foucault e da noção de biopolítica, a governança assume o papel da “condução das condutas”. Assim, a antropologia das políticas públicas tenta estudar através, e não a política em si, tentando capturar a existência e a prática cotidiana e os efeitos nos territórios e compreender a mudança de estilo dos sistemas de governos. Os conceitos sobre Estado e as nuances nas diferenças de governabilidade atuais se tornam centrais na análise, assim como a troca do poder disciplinar para a biopolítica, que abrange o poder disciplinar mas está mais interessado no controle da economia como forma ideal da gestão da população – a biopolítica.

Michel Foucault (2008) observa que os governos passaram a “fazer viver” a economia da população, atuando na gestão das condutas como produtor de subjetividades na medida do interesse da gestão, por meio de categorias que possam servir para a sociedade. Essa construção de governo serve como referência até naturalizar-se na população enquanto categoria a-histórica e parâmetro de normalização à sociedade. A título de exemplo, José Renato Porto (2016) sugere que a noção de “agricultura familiar” é uma categoria que possui uma história e que induz a população rural a enquadrar-se nessa forma-estado. Assim, tornar-se “agricultor familiar” para a sociedade está carregado de significados, que por sua vez conecta-se a uma série de políticas públicas, dando sentido ao trabalhador rural. Ou ainda, quando o trabalhador não possui as características de “agricultor familiar”, sua entrada para quaisquer políticas de incentivo ou de previdência social se torna anormal para o governo.

Além da problematização das categorias que o Estado produz, as tecnologias de poder são intenso foco da antropologia das políticas públicas, ao tentar compreender de que formas e sob que condições hoje o governo opera para e com as populações. Assim, o governo passa a necessitar de instrumentos de medição aptos a controle e aptos a normalização, tais como Censos, biometrias, cadastros, mapeamentos.

Para tentar compreender o Estado na modernidade, a noção de governamentalidade tenta apontar as modificações e características na forma-Estado, para tentar compreender as tecnologias de poder em políticas neoliberais. Assim, como características gerais, Michel Foucault (2008) apresenta a governamentalidade como um conjunto formado por instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem o exercício do aparato de poder, tendo a população como seu foco principal; a formação de um forte aparato governamental baseado na soberania e disciplina, e uma rede complexa de saberes; o resultado do processo, onde o estado de justiça da Idade Média se transforma gradualmente em Estado administrativo "governamentalizável".

A visão de Estado como monolítico e coeso em sua tomada de decisões parece uma das possíveis consequências das tradições de estudo sobre o Estado, e que em alguma medida se repete na análise de Michel Foucault. Ainda, a sensação de pouca mobilidade para a categoria “população” e uma regência excessiva estatal sugerem especial atenção para o presente estudo. Apostando que o Estado possui autonomia relativa/relacional em relação à população, como Bob Jessop (2009) nos apresentou, a característica fundamental da potência de governamentalidade e do poder em Michel Foucault ainda permanece intacta, porém os movimentos e flutuações das ações

políticas e das frações de classes disputando a estrutura estatal, além do alcance das políticas estatais, nem sempre almejam aquilo que prometem, quando não acabam por realizar ações não esperadas pelas políticas.

Compreender como os atores operam e influenciam as políticas públicas foi crucial para o presente trabalho, tendo em vista uma série de ONGs, de empresas, de movimentos sociais, de setores da burocracia estatal e das universidades envolvidas no processo de criação e operacionalização da política ambiental podem nos revelar algumas características dos sistemas de governamentalidade.

Pierre Lascoumes e Patrick Les Galés (2012) trazem contribuição teórica relevante para pensar os instrumentos da ação pública, ou também chamado instrumentação das políticas, buscando dentro de um referencial foucaultiano e weberiano, analisar as técnicas e instrumentos que fazem com que o governo se torne possível. Com uma interessante obra denominada “Governando por seus instrumentos” (2004), os autores buscam observar as tecnologias do poder por dentro dos instrumentos de governo, dando interessantes contribuições a análise das políticas públicas.

A política pública traz consigo uma série de dispositivos que os gestores da política imaginam transformar os territórios. Analisar os efeitos de políticas públicas também foi foco deste trabalho, e é interessante notar que o Cadastro Ambiental Rural produziu uma série de efeitos, alguns esperados e almejados, outros não diretamente esperados mas previstos enquanto possíveis empecilhos. Entre o que é esperado e o que efetivamente acontece há um expressivo campo de análise que permite avançar nas discussões sobre as políticas públicas, Estado e cadastros.

James Scott (1998) analisa os processos de mapeamento e cadastramento, na tentativa do Estado de simplificar o território para nele incidir, mesmo que não se contemple as complexidades do território. Diferentes dispositivos são acionados para melhorar o registro e a cobrança de impostos com técnicas de simplificação e planejamento moderno. A promessa da racionalidade moderna posta em prática é expandir controle e soberania do território e para isso lança mão de simplificações para mensurar as parcelas de terra. Dentro da ideia de Estado moderno, o suporte científico torna-se central para o exercício do domínio e produção de simplificação radical e legibilidade do território, para torná-lo calculável, remunerável e, acima de tudo, previsível.

A limitação do conhecimento do Estado em parte era devido a complexidade e variedade da produção local. Mas não era essa a principal razão. A forma de taxação coletiva significava que era do interesse dos oficiais locais deturpar sua situação para minimizar sua

taxa local e a carga recrutada. Para isso, eles precisavam minimizar a população local, subestimar a área cultivada, esconder novos lucros comerciais, exagerar na perda das lavouras depois das tormentas etc. O ponto do mapa cadastral e registro de terras era precisamente eliminar o fiscal feudal e racionalizar a receita fiscal do Estado. Assim como os cientistas da floresta necessitavam um inventário de árvores para realizar o potencial comércio de florestas, assim o fiscal precisa de um inventário da propriedade da terra para alcançar o máximo rendimento de receita sustentável (tradução livre) (SCOTT, 1998, p. 38).

O uso de instrumentos aptos a deter o território para melhor governá-lo tem como objetivo a redivisão da propriedade em menores áreas, para aperfeiçoar o sistema de arrecadação estatal. Segundo o autor, os senhores feudais fraudavam a sua produtividade real escondendo-se atrás de uma malha coletiva de atividades, e assim um novo recorte com mapas cadastrais renova a capacidade de domínio do território. A condição do homem pré-moderno era de uma cegueira relativa do território, e o advento de novas técnicas parece renovar malhas de controle e fiscalização contando com instrumentos de legibilidade cada vez mais complexos. Ainda assim, o autor pondera que os instrumentos falham exatamente pela racionalidade altamente simplificadora que não capta a realidade do terreno, as possíveis manipulações feitas pelos cadastrantes e uma série de práticas e de modos de vida não são rastreados pelos sistemas.

James Ferguson (1980) quando analisa políticas de desenvolvimento para eliminar a pobreza em áreas rurais em Lesoto através da modernização da agricultura, apresenta que as políticas “falharam”, mas que produziram “efeitos colaterais” ou “efeitos-instrumento” que tornam possíveis o exercício do poder. O aparato do desenvolvimento não foi uma máquina para eliminar a pobreza, mas uma máquina para reforçar e expandir o exercício do poder burocrático do estado, que incidentalmente teve a “pobreza” como ponto de entrada.

Reduzindo intransigentemente a pobreza a um problema técnico e prometendo soluções técnicas aos sofrimentos de pessoas impotentes e oprimidas, a problemática hegemônica do "desenvolvimento" é o principal meio pelo qual a questão da pobreza é despolitizada no mundo de hoje. Ao mesmo tempo, tornando os desenhos intencionais de "desenvolvimento" tão visíveis, um projeto de "desenvolvimento" pode acabar realizando operações políticas extremamente delicadas, envolvendo o entrincheiramento e a expansão do poder do Estado institucional quase invisível, sob a cobertura de uma missão técnica neutra, à qual ninguém pode objetar. O "efeito-instrumento", então, é duplo: ao lado do efeito institucional da expansão do poder estatal burocrático, está o efeito conceitual ou ideológico da despolitização da pobreza e do Estado. (FERGUSON, 1980, p. 273, tradução livre)

O autor vai tratar da questão do poder de Estado por ponderar que mesmo com o planejamento e gestão de seus funcionários, o que acontece em um projeto que “falha” é

a ampliação das relações de poder e dos circuitos burocráticos reforçados pelas políticas de desenvolvimento. Por meio de uma análise que questiona o Estado como o único instrumento de racionalidade que controla a sociedade na execução de planejamento através de um centro de poder, Ferguson acredita que o planejamento estatal é mais um elo da engenhosidade do poder e que outros elementos devem ser explorados para compreender os efeitos das políticas na sociedade. Para o trabalho, pensar o “efeito-instrumento” que a política do CAR trouxe foi um caminho teórico percorrido, tanto no que concerne à expansão do poder estatal burocrático quanto ao efeito de despolitização através da “solução ambiental” da política cadastral.

Já foram demonstrados alguns efeitos diretos da política do CAR como a expansão do número de informações para fiscalização, a política autocadastral de geração de dados altamente tecnológica e a possibilidade de contabilizar recursos naturais e eventualmente negociá-los, através das cotas de reserva e pagamento por serviço ambiental e do incentivo a política de carbono. Essas políticas combinadas com a necessidade de verificação das condições ambientais das propriedades e as denúncias de desmatamento em território brasileiro são demandadas pela cadeia global de *commodities* que incidem sobre países fornecedores de matéria-prima. Alguns efeitos indiretos no território são os efeitos fundiários por sobreposição de terras públicas, onde posseiros e proprietários entregam cadastros em cima de Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Áreas embargadas pela União, sem nenhum tipo de responsabilização caso o cadastro seja irregular.

No entanto, a ferramenta do CAR está sendo amplamente defendida enquanto o dispositivo “de ouro” da máquina pública, e vem ganhando destaque internacional enquanto exemplo de gestão pública de fiscalização ambiental. É papel desse trabalho analisar o CAR enquanto instrumento de política pública desde sua concepção com o NCF, historicizando uma conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental no país, ao mesmo tempo que com olhar atento a seu funcionamento no território do sudeste paraense e suas atividades econômicas ligadas à cadeia global da pecuária e da mineração.

*

*

*

Apresentando o conteúdo da tese, o primeiro capítulo buscará situar o Cadastro Ambiental Rural, suas origens, as principais instituições envolvidas, realizar uma

historicização dos dispositivos fundiários e ambientais brasileiros, assim como conhecer o sítio eletrônico do SICAR.

O segundo capítulo foca na formação do Novo Código Florestal (NCF) através das coalizões de defesa ambientalista e ruralista, e de ideias de conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental, por meio de análises discursivas de atores políticos, de ONGs, das universidades e das bancadas ruralista e ambientalista. Na sequência, os esforços teóricos vão na direção da compreensão do Estado, do papel dos cadastros, do neoliberalismo e a relação com a corrida mundial por terras pensando nas apropriações de terra e na apropriação verde como importantes chaves teóricas para compreender o CAR e sua atuação no país. Focado no instrumento do CAR, o capítulo segue através das técnicas oriundas do instrumento: a autodeclaração, a transparência e o georreferenciamento.

O terceiro capítulo apresenta o contexto do sudeste paraense e suas particularidades históricas em suas frentes de expansão extrativa, mineral e fundiária. Na sequência, se debruça na demarcação de polígonos no CAR, com reflexões importantes trazidas do próprio instrumento da política. O papel do CAR é reforçado nas seções sobre a transparência e o monitoramento socioambiental da pecuária no sudeste paraense onde aparece relação entre pecuária extensiva, a presença de frigoríficos e o desmatamento. Também se reforça o papel do CAR nos conflitos fundiários, em sobreposições de terras públicas no município de Canaã dos Carajás em especial na relação com a mineração realizada pela Vale S/A e a especulação imobiliária causada pela empresa na compra de expressivos hectares dentro de assentamentos rurais cadastros e unidades de conservação registrados no CAR.

Ao final as conclusões buscam resgatar pontos importantes da tese, assim como fazer conexões entre argumentos dentre os capítulos. Trouxe um resgate de questões que não se esgotaram na presente tese e que mereceriam novos esforços. Também reflexões sobre as teorias utilizadas, com alguns limites e potencialidades enfrentados na tese. Além disso, o esforço de um fechamento das ideias centrais dos capítulos, buscando não encerrar a discussão, mas aproximar resultados e impressões sobre objeto da tese.

CAPÍTULO 1: SITUANDO O CADASTRO AMBIENTAL RURAL: HISTORICIZAÇÃO DE DISPOSITIVOS AMBIENTAIS E FUNDIÁRIOS NO BRASIL

Esse capítulo apresenta o Cadastro Ambiental Rural enquanto uma política de regularização ambiental por meio de seus institutos principais, iniciando com uma historicização dos dispositivos ambientais e fundiários brasileiros para situar as formas de mapeamento e de proteção ambiental no Brasil desde o período do regime sesmarial até os dias de hoje. Demonstrar esses dispositivos de forma historicizada tem como objetivo trazer elementos que ajudem a revelar características fundamentais do novo regramento ambiental brasileiro, conectando questões fundiárias e ambientais à nova política de regularização ambiental que pretende combater o desmatamento e planejar econômica e ambientalmente o território brasileiro. Dessa forma, foi analisado o contexto das novas legislações e os desafios da política de georreferenciamento das posses/propriedades brasileiras.

Na sequência, o CAR foi apresentado como política pública ambiental brasileira, com dados sobre seu funcionamento, histórico específico da ferramenta, das instituições que apoiaram sua criação. Isso permitirá chamar a atenção para o fato de que devido à sua flexibilidade, simplificação e condicionante de crédito agrícola, o CAR acabou se tornando o maior cadastro de posseiros e proprietários no Brasil. Também serão problematizadas algumas consequências e efeitos da política de autodeclaração do CAR, além de enfatizar dados de sobreposição de terras públicas.

A terceira e última sessão trata do funcionamento do cadastro dentro do sítio eletrônico do CAR e do Programa de Regularização Ambiental como espaço virtual simplificado que substituiu os processos de cadastramento e fiscalização anteriores ao Novo Código Florestal. O objetivo é mostrar seu funcionamento e algumas de suas funcionalidades como a consulta pública, a visualização em mapas dos imóveis rurais bem como registros e informações de cunho procedimental para posseiros e produtores rurais. Essa sessão tem como objetivo trazer elementos internos do instrumento da política, sendo o sítio eletrônico e o módulo do cadastro compreendidos como peças-chave para a efetivação da política. Além disso, trouxe uma descrição do sítio eletrônico do SICAR, visualizou nos detalhes a inscrição de um CAR e os processos de análise e de regularização ambiental.

1.1. Breve historicização dos dispositivos fundiários e ambientais no Brasil

Por meio de um resgate histórico das relações entre território, direito e regime econômico-político vigente, é possível pensar o controle da terra por meio de diferentes dispositivos administrativos e a renovação da trama entre direito e território a partir do mapeamento de áreas. A exemplo da metodologia proposta por Michael Dwyer (2013), faz-se necessária aqui uma genealogia da formalização das terras que permita a comparação entre a produção de mapas em diferentes tempos e a análise de suas consequências. O território e a propriedade rural são imprescindíveis para a expansão da agricultura e as políticas de mapeamento incidem sobre esses espaços valorizados pela produtividade agrícola e como ativo financeiro extraído da propriedade da terra. Ao mesmo tempo, os espaços protegidos na propriedade estão sendo medidos e também compõem a trama das legislações, disciplinando onde se deve manter florestas e matas nativas em pé dentro das propriedades.

No entanto, desnaturalizar as relações territoriais existentes hoje e compreendê-las a partir de uma perspectiva histórica potencializa e enriquece a análise do espaço rural e das relações entre território, direito e regime econômico-político. Podemos alcançar novas compreensões sobre o CAR com uma genealogia da formalização dos contratos de terras e da proteção ambiental.

O Império Colonial (1530-1822¹) instituiu o regime das sesmarias, das terras devolutas e das públicas, que resultou ineficiente para a regular as propriedades públicas e privadas. Tendo em vista que a experiência em Portugal foi a do regime sesmarial, a transferência do regime para o Brasil pareceu solução conhecida. Os principais problemas que a administração colonial enfrentava estavam ligados à dificuldade em mensuração e falta de demarcação de terras pelos sesmeiros que não queriam pagar o foro (SILVA, 1996). Mesmo aquelas que possuíam algum tipo de medida e de registro dominial tinham na barreira da medição seu maior desafio:

Na maioria dos casos era difícil estabelecer a exata localização e dimensões das terras pleiteadas, pois as indicações relativas à localização eram bastante vagas (até onde conseguir aproveitar, toda a terra que se achar devoluta e sem dono; toda terra que nestes meios se acharem) favorecendo o esticamento de seus limites. Um dos problemas que dificultavam a localização das cartas é que algumas faziam referência a acidentes geográficos ou até fatos históricos (onde mataram o Varella), que possivelmente só eram identificáveis pelos contemporâneos, mas desconhecidos posteriormente, outras traçavam

1 O período sesmarial teve seu encerramento através da Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822.

referências tão artificiais que criavam problemas para os próprios contemporâneos. [...]

O medidor enchia o cachimbo, acendia-o e montava o cavalo, deixando que o cavalo marchasse a passo. Quando o cachimbo se apagava, acabando o fumo, marcava uma légua. Como quem dominava a técnica de demarcação eram pilotos de navios (únicos a saber usar a bússola e poder assim estabelecer rumos corretos das linhas a serem traçadas) e estes escasseavam, não era fácil proceder demarcações, o que tornou o regime jurídico das concessões das cartas das sesmarias sistematicamente desobedecido e as terras sesmarias sistematicamente intrusadas. (TRECANNI, 2001, p. 41)

A falta de controle sobre as terras e a cessão de sesmarias em terras já ocupadas, deu espaço para o costume jurídico até hoje presente: a posse. Com a falência do sistema sesmarial, o grande número de terras devolutas (devolvidas ao Império) e a confusão territorial causada pela falta de medição, a Lei da Boa Razão de 1769 inaugurou parâmetros para a aquisição de terras devolutas pela posse através dos critérios da cultura efetiva (racionalidade no uso da terra) e da antiguidade. O sistema sesmarial foi pressionado pelo senhorio rural, entre sesmeiros irregulares e posseiros, que se uniram contra a metrópole e as insistentes cobranças de concessões de foros que obrigou o senhorio rural a realizar a regularização de terras (SILVA, 1996).

Ainda no Império, a consequência da falta de clareza sobre a definição de terras devolutas e incapacidade de fiscalização do Estado sobre as terras, foi que a lei de 1850 abriu as portas para grilagem, prática problemática antes da promulgação da lei. (SILVA, 1996, p. 158)

O excesso de tentativas para burocratizar o espaço rural mesmo sem medições adequadas, levou o processo fundiário a ser marcado pela posse em detrimento do registro da propriedade, beneficiando latifúndios dependentes de oligarquias locais que mantinham seus imóveis rurais através da ameaça e da violência. A triangulação "lei, burocracia e violência" era (e parece que continua sendo) a chave da luta pela terra, segundo Joe Foweraker (1981). Desta maneira, a falta de regularização fundiária dava poderes às oligarquias locais para beneficiar o senhorio rural com as melhores terras, exatamente os territórios de posseiros em sua maioria eram camponeses pobres sem acesso a terras que desbravavam áreas de fronteira agrícola. Ao tornarem essas terras produtivas, tais camponeses eram expulsos pelos latifundiários que passavam a explorar os recursos daqueles espaços ou vendê-los (FOWERAKER, 1981).

No Brasil, tradicionalmente a terra é titulada muito antes de ser ocupada. Regiões inexploradas no interior têm, provavelmente, uma complexa história legal, e muitas áreas dentro dessas regiões são certamente registradas mais de uma vez. Durante a administração colonial, o território foi concedido por lei, antes mesmo que sua extensão pudesse ser avaliada com qualquer grau de acuidade. [...] Durante os 28 anos após a Independência, não tinha Lei de Terras, e o

que ocorreu era ocupação pura e simples. Quando começou a história da Lei de terras, foi conferido pleno direito de propriedade nos títulos e requerimentos anteriores, derivados da sesmaria, como também a coragem do pequeno fazendeiro, que civilizou o interior, fazendo a terra produzir. E nunca mais desfrutaria ele, novamente, de reconhecimento do Estado. (FOWERAKER, 1981, p. 121)

Após o período da Independência do Brasil, sob a nova dinâmica de Estado ainda voltada para o senhorio rural e atenta a essas demandas, o dispositivo para ampliar o mapeamento no Brasil foi a Lei de Terras de 1850, que objetivava a regularização de ocupações e de posses para diferenciar as terras públicas das terras privadas e favorecer um maior controle sobre o território e os recursos.

Entre os demais objetivos desta lei estavam a extinção da figura jurídica da sesmaria; o disciplinamento da propriedade, da posse e do uso da terra e o equacionamento da transição das relações de trabalho à ordem jurídica e social determinada pela dinâmica do mercado - a extinção do tráfico de escravos, a divisão do trabalho e a evolução capitalista (NEVES, 2003). A lei buscava ser um marco para apropriação territorial, tendo em vista que a porção de território ocupado era ínfima. Segundo dados do Censo Agropecuário de 1920 – posterior a lei de terras mas serve para caracterizar a situação fundiária brasileira – 79,4% das terras eram devolutas e 20,6% terras cultivadas. O que se queria era regularizar as propriedades dos terrenos já ocupados e determinar normas de acesso às terras devolutas (SILVA, 1996). Porém, o processo de implementação da Lei de Terras, regido pelo senhorio agrário, reafirmou a tradição colonial do monopólio da terra e da força de trabalho ao invés de promover uma reforma da propriedade fundiária.

A extinção do tráfico [de escravos] e a Lei das Terras resultaram [...] de um contexto mais abrangente e internacional da divisão do trabalho que a evolução capitalista impunha além de expressarem a tática de acomodação de interesses e conciliação política do Império, traduzindo a reação das elites políticas postadas no Conselho de Estado às pressões externas, admitindo o fim da escravidão no horizonte visível. (NEVES, 2003, p. 27)

A Lei de Terras não obteve êxito no disciplinamento do território brasileiro, principalmente no controle das terras públicas, sendo a grilagem de terras um dos fenômenos que mais comprometeram os objetivos da lei. Tal fenômeno burlou o controle de terras: estas eram apropriadas, não sendo registradas em cartório e seus documentos eram "grilados" (envelhecidos). Essa prática permitia forjar a veracidade da documentação para dominar espaços no território de forma irregular, sem o devido registro legal da terra. Além disso, o controle era estabelecido por cartórios e a

propriedade registrada era feita pela folha pessoal determinando que tal pessoa era proprietária de um território. Essa folha pessoal se revelou altamente conflitiva, pois em diversos lugares havia sobreposições de interesses entre lotes de terra registrados de forma imprecisa e sobreposta.

Outro dispositivo importante foi o Registro do Vigário, que obrigava os possuidores a se registrarem de forma autodeclaratória, com finalidade de simples conhecimento estatístico das terras e sem intenção de cadastro. No entanto, o que aconteceu foi que o Registro do Vigário foi apresentado como prova de domínio de particulares sobre terras, em geral, devolutas.

Embora a lei fosse clara no sentido de negar-lhe a validade como título por que seria sobremodo estranho que ao particular se conferisse a liberdade de criar seu próprio domínio sobre determinada porção do território pátrio, o Registro do Vigário teve uma importância que talvez nenhum outro dispositivo da lei de terras igualou. (SILVA, 1996, p. 175)

Enquanto o Estado realizou uma estatística das terras, seus cadastrantes interessados no domínio da terra ressignificaram a funcionalidade em benefício próprio e a política apresentou efeitos fundiários muito diferentes do esperado, favorecendo uma espécie de grilagem pela compra e venda de terras com o uso do Registro do Vigário. A proximidade desse dispositivo com o CAR se revela no cadastro autodeclaratório, e os resultados desse tipo de política, segundo Ligia Silva (1996), extrapola a finalidade.

Em relação aos códigos de proteção às florestas, o primeiro Código interessado em limitar o direito de propriedade foi o Código Florestal de 1934, que inaugurou a reserva da "quarta parte" da propriedade para manutenção das florestas e de mata nativa, com o intuito de assegurar que as propriedades não acabassem com as florestas. A "quarta parte" da propriedade inaugura o que hoje se conhece como Reserva Legal (RL), sendo o primeiro mecanismo direcionado à proteção ambiental/florestal. O período de vigência do Código Florestal de 1934 foi marcado pela criação de diversos outros códigos, na tentativa de centralizar a estrutura material do Estado através do aparelho tecnoburocrático das legislações² (DRAIBE, 1985). E por ser um código

2

“A elaboração dos Códigos e regulamentações dos serviços de utilidade pública afetos à vida econômica visavam, desde logo, a atualizar uma legislação ou de caráter incipiente, ou que já se tornara obsoleta em face da modernização do país. Em 1934, foram promulgados os importantes Código de Água e Código de Minas; entre 1931 e 1934, definiu-se a legislação básica de regulamentação dos Serviços de Radiocomunicações em Território Nacional. O Código Brasileiro do Ar é de 1938; o de Caça e Pesca e o de Florestas são de 1934. Foram elaborados, também, o Código da Propriedade Industrial, a Lei das Sociedades por Ações e o anteprojeto do Código de Obrigações. [...] Isso não definia apenas um quadro legal de legitimação do intervencionismo estatal; abria espaço para que ele avançasse para formas ainda mais profundas: a propriedade da União sobre recursos estratégicos passíveis de exploração industrial foi o ponto de partida para a presença do Estado-empresário nessas áreas fundamentais para o desenvolvimento econômico.” (DRAIBE, 1985, p. 85)

pioneiro, mas pouco restritivo e aplicável, o Código Florestal foi substituído em 1965 pela Lei Federal 4.771, que determinou os limites mínimos de Área de Preservação Permanente (APP) e os percentuais mínimos de Reserva Legal (RL). Nesta época, definiu-se a APP de 5 (cinco) metros para rios de menos de 10 (dez) metros de largura, igual à metade da largura dos cursos que meçam de 10 (dez) a 200 (duzentos) metros e de 100 (cem) metros para todos os cursos cuja largura seja superior a 200 (duzentos) metros. A RL era de 50% das propriedades na Amazônia e 20% das propriedades nas demais regiões do País. O Código Florestal de 1965, em vigor até 2012, teve o reforço da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9605/1998) e do Decreto nº 6.514 de 22 de julho de 2008.

Voltando à década de 1960, o dispositivo fundiário criado foi o Estatuto de Terras de 1964, que, complementada pela Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973), modificou o processo de transferência da propriedade de imóveis rurais, processo esse dificultado pela falta de confiança nos cadastros imobiliários.

Até a promulgação da Lei de Registros Públicos, os atos de transmissão de domínio imobiliário eram realizados por meio de transcrições em livro próprio e em ordem cronológica, fazendo menção precária ao título do transmitente e à qualificação do imóvel e das partes. Com o advento da LRP, cada imóvel passou a ter o seu histórico concentrado em um único documento, a matrícula, o que confere, decerto, maior controle e segurança (MORAES, 2014, p. 88)

A lei inaugurou a matrícula do imóvel como pré-requisito do registro, o que seria um primeiro passo para o completo cadastro imobiliário, adotando como ponto referencial o imóvel, independente de sua titularidade. A matrícula substituiu o fólio pessoal ou folha pessoal para o fólio real ou folha do imóvel³, inovando o sistema de registro imobiliário. Em outras palavras, a propriedade deixa de estar atrelada a alguém e passa a estar atrelada a um espaço físico. O cadastro de imóveis rurais (art. 46 do Estatuto da Terra) foi criado para melhorar a tomada de decisões políticas, tendo em vista que a matrícula do imóvel passou a solicitar dados da família, natureza da posse e forma de administração, valor das benfeitorias, equipamentos e instalações existentes, condições da exploração e uso da terra. O novo modelo redirecionou a atuação estratégica do Estado, o que culminou na criação do Sistema Nacional de Cadastros Rurais, com finalidade parafiscal dos cadastros.

3

Mudança procedimental onde a folha pessoal que podia ter por objeto vários imóveis dá lugar à folha real, onde cada imóvel tem a sua de forma individualizada. A cada imóvel considerado como um corpo certo e contínuo deve ser atribuída uma matrícula e a cada matrícula deve corresponder apenas um imóvel, consoante os artigos 176, §1º, I e 227 e parágrafo único do artigo 235, todos da LRP.

A matrícula transformou a produção do cadastro e deu maior precisão e controle às transações e registros de imóveis rurais, possibilitando uma interessante conexão entre propriedade e proteção ambiental por meio da Reserva Legal (Lei 7803/1989). Essa conexão é a exigência de averbação ou registro de RL na matrícula do imóvel, o que convenia a propriedade com a reserva florestal, garantindo segurança jurídica fundiária e ambiental mesmo sob a venda/aluguel/arrendamento do imóvel. No entanto, deve-se destacar que o Novo Código Florestal (2012), de acordo com o art. 18, dispensa averbação da RL na matrícula do imóvel, devendo ser registrada apenas por meio do CAR, sem a antiga necessidade de averbação.

Se os dispositivos jurídicos, cadastros e matrículas inovaram na produção da malha fundiária e ambiental brasileira, o advento de dispositivos de georreferenciamento e satélites de monitoramento reestruturaram os instrumentos para ação política (LASCOUMES e LE GALÉS, 2012)⁴ nesses setores. Em 1988, Brasil e China assinaram um acordo de cooperação para o programa de monitoramento de satélite, o CBERS e o Programa de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia (PRODES) para identificar desmatamento de corte raso com resolução de 30m utilizando diversas imagens como LANDSAT e CCD do CBERS. Em 1992 o programa PPG-7 (Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil) chegou ao Brasil com foco em instrumentos de georreferenciamento e sensoriamento remoto atualizados. Esses investimentos simbolizaram o início de cartografias mais precisas do território brasileiro, iniciando os georreferenciamentos na Amazônia Legal, em Unidades de Conservação, em Terras Indígenas até a detecção de desmatamentos e de áreas de RL e APP. O PPG7 foi iniciado em 1992 com uma iniciativa multilateral financiada por Alemanha, Holanda, Itália, França, Japão, Reino Unido e a Comissão Europeia.

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) também desenvolveu em 2004 o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER), o Sistema de Monitoramento de Degradação Florestal em 2007 e o Terra Class, sistema de monitoramento das mudanças no uso da terra em áreas desmatadas. Em 2004, foi criado o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) com ações na área de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle e fomento a atividades produtivas sustentáveis.

4 A instrumentação da ação pública (LES GALES e LASCOUMES, 2012) presta especial atenção aos instrumentos que direcionam e fazem acontecer as políticas através da estrutura técnica e profissional dos governos. Ao mesmo tempo, considera as relações de poder e as mudanças nas políticas tendo em vista que os instrumentos provocam efeitos na sociedade e são arregimentados pelos governos.

A ação dos instrumentos (LASCOUMES e LES GALÉS, 2012) de georreferenciamento e das técnicas de sensoriamento remoto identificam os desmatamentos e as propriedades através da precisão das imagens de satélite passando a distinguir espaços florestais e espaços antropizados, a tal ponto que as imagens do Programa Terra Class categorizam via sensoriamento remoto os tipos de cultura de florestas e de espaços urbanos existentes, além de traçar paralelos em anos diferentes no território.

Essa capacidade de mensuração vem influenciando na forma de fazer progredir as políticas ambientais e fundiárias brasileiras, com um grande número de ações na seara do uso da terra, do ordenamento territorial e fundiário, da conservação ambiental, das terras indígenas e das mudanças climáticas. O PPG-7 ajudou a estruturar o SLAPR (Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais) no Mato Grosso, exigindo dos produtores um georreferenciamento de suas propriedades para fins de licenciamento das atividades rurais com fins de controle do desmatamento. Esse sistema foi precursor em matéria de licenciamento e mapeamento ambiental e motivou outras organizações a iniciar o CAR no estado do Pará com tecnologias e premissas semelhantes. Com projetos-piloto realizados pela organização TNC e pela empresa Cargill, iniciaram-se acordos de desmatamento zero com produtores e mapeamento das propriedades e posses rurais, visando direcionar uma política de soja sustentável para a empresa Cargill no Porto de Santarém em 2003. A exemplo da Cargill, essas experiências foram replicadas por grandes frigoríficos dentro do estado paraense, tais como JBS, Friboi/Frigol, Minerva em municípios com altos índices de desmatamento (WEIGAND JR., 2012).

Também através do PPG7 surgiu o PPTAL (Projeto Integrado de Proteção às Populações Indígenas da Amazônia Legal), com o objetivo de promover a demarcação georreferenciada de terras indígenas. Uma série de organizações foram contempladas para cartografar territórios indígenas e, assim, contribuir para a efetivação da regularização dos territórios previstos na Constituição. As principais organizações que participaram foram a Cooperação Técnica do Governo Alemão GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*), a CTI (Centro de Trabalho Indigenista) e a COIAB (Coordenação Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira).

Com diversas políticas ambientais e investimentos estrangeiros para monitoramento em jogo, uma série de barreiras foi encontrada para efetivação das políticas ambientais e isso motivou discussões em torno de um Novo Código Florestal. Este foi amplamente debatido por diferentes coalizões de defesa e acabou sendo votado

em 2012, impulsionado principalmente pela bancada ruralista com apoio de empresas de pesquisa e extensão rural, de algumas ONG's de cunho ambiental e de setores da agricultura familiar que apostaram na conciliação entre produção agrícola e conservação ambiental. No entanto, a nova legislação se caracterizou por forte flexibilização nos seus dispositivos, e não enfrentou vetos significativos da então Presidenta Dilma Rousseff⁵ nem das Ações de Inconstitucionalidade impetradas no Supremo Tribunal Federal.

O retrocesso em matéria ambiental vem se mostrando bastante significativo, tanto pelo caráter autodeclaratório do Cadastro Ambiental Rural quanto pela perda do mecanismo de averbação da RL na matrícula do imóvel, que consolidava segurança jurídica. Tais transformações acabam por separar a base de regularização ambiental da base de regularização fundiária, o que causa desproteção jurídica e desobriga proprietários/posseiros em suas posses/propriedades em relação ao Código Florestal anterior. Ao mesmo tempo, a aposta de seus criadores foi a de criar um cadastro menos restritivo e flexível para uma nova política de regularização ambiental que renova e anistia passivos ambientais em todo país, mas que consegue mensurar de forma mais precisa as áreas a serem protegidas.

Em matéria legal, o novo Código autoriza a regularização ambiental dos imóveis rurais com passivos anteriores a 2008 assim como estabelece parâmetros mais flexíveis para as áreas consolidadas em APPs e RL, uma vez que admite o cômputo das APPs no cálculo do percentual da RL para todos os imóveis, bastando estar no CAR. Além disso, ele altera o cálculo de faixas marginais de proteção ao longo de cursos de água, entre outras mudanças, diminuindo o grau de proteção ambiental. Para se ter uma ideia da diminuição da proteção, o estudo de Britaldo Soares Filho e outros (2014) demonstra que o passivo ambiental e as áreas a serem recompostas tiveram uma redução de 58% com as mudanças implementadas pelo Código Florestal, com maior redução nos estados de Mato Grosso, Pará, Minas Gerais e Bahia.

No cenário atual, em matéria fundiária e ambiental, mapeamentos e cadastramentos têm se justificado por meio do aumento dos investimentos estrangeiros, da especulação imobiliária, do discurso do combate ao desmatamento e do cenário

⁵ Houveram 12 artigos que foram vetados pela Presidenta com a finalidade de dificultar anistia a quem desmatou e a de proibir a produção agropecuária em APP's. Parte da bancada ambientalista queria o veto total ao CF tendo em vista as consequências dos dispositivos votados, parte da bancada ruralista considerou que os vetos da Presidenta foram um desrespeito às negociações já realizadas e uma boa parte considerou passo importante na conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental. As ações de inconstitucionalidade também não modificaram o cerne principal do NCF, deixando desde então boa parte dos ambientalistas preocupados com o futuro em relação a falta de fiscalização, insegurança jurídica e flexibilização das leis ambientais.

econômico mundial de compra de terras, também conhecido como fenômeno do *land grabbing*.

Aliado a toda a instrumentação na promoção de políticas, houve um crescimento de sistemas nacionais de cadastros e de mapeamentos tais como a Lei do Georreferenciamento nº 10.267/2001, o Sistema Nacional de Cadastros Rurais (SNCR), o Sistema Nacional de Aquisição e Arrendamento de Terras por Estrangeiros (SISNATE), a Certificação do Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR), o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) e o Sistema do Cadastro Ambiental Rural (SICAR). Além disso, as novas legislações sobre regularização fundiária tais como a Lei 13.465/2017 e a Lei 11.952 de 2009, com as tramitações legislativas atuais no PL 2.633/2020 e no PLS 510/2021 reforçam mecanismos de titulação de terras públicas, grilagem de terras e desmatamento ilegal, avanço na individualização de assentamentos rurais para venda de terras. A nova legislação aumenta a abrangência do antigo programa Amazônia Legal para todo Brasil, com a regularização fundiária também incidindo sobre espaços urbanos. Além disso, o CAR é utilizado como um dos parâmetros de verificação da regularização fundiária, fato que reforça a tese de que o CAR possui, para além da estratégia de regularização ambiental, uma estratégia fundiária aparentemente não intencional, e que, devido à sua abrangência, acabou sendo o maior cadastro de posses e propriedades do Brasil.

A globalização e o capitalismo reforçam o mercado de *commodities* para a livre circulação de tecnologias, biotecnologias, maquinários e insumos, mobilizando recursos e atores para expansão do regime alimentar internacional (McMICHAEL, 2009). Para compor um planejamento territorial, econômico e ambiental apto a atualizar a cartografia nacional, novas tecnologias são implementadas afim de esquadrihar o território em busca de fronteiras agrícolas. A forma como os dispositivos são modelados visam uma melhora nas políticas econômicas e territoriais, pensando na maximização da produtividade "sustentável" e dos interesses do agronegócio.

Ao realizar a genealogia dos mecanismos de formalização do controle da terra no Brasil, se percebe a Lei de Terras destituindo a figura jurídica da sesmaria para regularizar como negócio jurídico as ocupações e posses para adaptação à economia capitalista liberal; a Lei de Registro Público desfocando o negócio jurídico para a matrícula do imóvel e o fôlio real; e o Novo Código Florestal dispensando averbação da RL na matrícula do imóvel, devendo ser registrada apenas por meio do CAR através do georreferenciamento de todas as propriedades do Brasil. Uma série de dispositivos legislativos instrumentando as ações políticas e legais (LASCOURMES e LES GALÉS,

2012) mas que contam com sobreposição e confusão de documentação por problemas de medição, de duplicação de documentações, de troca de finalidade como as produzidas no Registro do Vigário ou das recentes legislações de regularização fundiária e ambiental. Esses dispositivos acabam sendo utilizados para comprovação de domínio, instaurando regime fundiário frágil, favorecendo grileiros, governantes e cartórios a expulsar camponeses de regiões de interesse do grande capital.

Um país que vem sendo ocupado de diferentes formas se transforma no país do esquadramento minucioso por meio de dispositivos cada vez mais apurados. A questão é de que maneira esses dispositivos administrativos, com objetivos aparentemente democratizantes, vêm sendo manipulados a favorecer os mais fortes num quadro em que camponeses, agricultores familiares, quilombolas, indígenas, comunidades tradicionais aparecem como obstáculos à expansão indefinida do capital.

A sucessão de cadastros e de mapeamentos ampliam o projeto de “simplificação territorial”⁶ (SCOTT, 1998) a partir da consolidação de informações, na melhoria da capacidade de controle, no atrelamento do crédito agrícola à adesão ao mapeamento e na ampliação tecnológica através do georreferenciamento. A renovação dos métodos de composição da malha fundiária encontra na proteção ambiental um aliado para a melhoria da fiscalização do desmatamento e do georreferenciamento dos imóveis rurais. Entre cartórios, políticos e posseiros/proprietários de terra, o anúncio de tecnologias como as de georreferenciamento são o prelúdio de novas formas de controle do território, mas não necessariamente de ampliação da segurança jurídica dos povos tradicionais, das comunidades rurais e das florestas.

1.2. O Cadastro Ambiental Rural

A presente seção apresentará o principal objeto de estudo da tese, qual seja, o Cadastro Ambiental Rural (CAR), a partir dos principais regramentos e do instrumento de cadastramento e mapeamento de todas as propriedades e posses rurais brasileiras. O CAR é registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais e integra as informações ambientais das propriedades e posses rurais numa base de dados com fins de monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento, conforme o artigo 29 da Lei 12.651/2012.

O CAR foi regulamentado pelo Decreto 7.830/2012 que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR), e estabelece normas de caráter geral para os

⁶ Simplificação territorial significa a utilização de dispositivos tecnológicos que consigam através de categorias e pontos territoriais mapear e controlar o território, tais como cadastros e registros, em que o Estado cria com o objetivo de melhor compreender a população e, dessa forma, expandir a capacidade de controlar as atividades produtivas e arrecadar impostos, informações. A discussão sobre projeto de simplificação e legibilidade do Estado está presente na leitura de James Scott (1998).

Programas de Regularização Ambiental (PRA), complementada pelo Decreto 8.235/2014. Além desses decretos, as Instruções Normativas do Ministério do Meio Ambiente nº 2 e 3 de 2014 dispõem sobre procedimentos para integração, execução e compatibilização do SICAR e procedimentos gerais do CAR e sobre a integração e segurança da informação do SICAR.

O CAR foi aprovado através da lei 12.651 de 25 de maio de 2012, também conhecida como Novo Código Florestal, substituindo a lei 4.771 de 1965. A partir dele, uma série de legislações foi flexibilizada no âmbito ambiental e fundiário. O estudo do CAR se justifica por ser um dispositivo de regularização ambiental que possibilita o perdão de multas ambientais e a compensação, ao mesmo tempo que fornece uma malha fundiária alternativa influenciando severamente os territórios, notadamente nas últimas fronteiras agrícolas brasileiras com investimentos estrangeiros para compra de terras.

O principal instrumento de institucionalização do novo Código Florestal em operação é o CAR (PACKER, 2017), realizado a partir de mapeamento. Num contexto de caos fundiário e ambiental o georreferenciamento modificará a forma como as áreas de reservas legais dentro das propriedades são monitoradas. A política se propõe a ampliar o uso de registros cartográficos pelo uso do GPS (Global Positioning System), abrindo nova forma de fiscalização e de planejamento através do georreferenciamento para o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA). O Brasil comprou uma megafotografia do território nacional, por meio de uma parceria entre Ministério do Meio Ambiente, Caixa Econômica Federal, o Banco Alemão para o Desenvolvimento (KfW) e a Agência de Cooperação Alemã (GIZ), e a partir dela é possível cadastrar os pontos de GPS das propriedades brasileiras e realizar a política ambiental.

Para realizar o cadastro⁷, o cadastrante necessita da identificação do proprietário/possuidor rural, da comprovação da posse ou propriedade e da identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel. Também informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da RL.

Dentro da política ambiental, o CAR está situado dentro do Programa de Regularização Ambiental (PRA), disposto no Decreto 8.235/2014. O PRA é o conjunto de ações a serem desenvolvidas por proprietários e posseiros rurais com o objetivo de

⁷ A sessão 1.3. detalhará os procedimentos para os cadastrantes registrarem-se no CAR e no PRA.

adequar e promover a regularização ambiental tendo como estratégia formas de recuperação, recomposição, regeneração ou compensação de Áreas de Preservação Permanente, de Uso Restrito e de RL no interior dos imóveis rurais, objetivando enquadrar e regularizar situações e multas de passivos dos produtores rurais .

O PRA possui como instrumentos além do CAR, o termo de compromisso entre agricultores e o Estado, o Projeto de Recomposição de Áreas degradadas e as Cotas de Reserva Ambiental. Os passivos ambientais podem ser negociados por acordos, de projetos de recomposição e de cotas de reserva ambiental. Após a adesão do produtor/posseiro rural ao PRA, suspende-se as multas para cumprir as obrigações compromissadas, resolvendo antigas multas ambientais. As infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008 não poderão ser autuadas caso o proprietário ou possuidor tenha assinado termo de compromisso para sua regularização ambiental.

Após anos de prorrogações para realização do CAR, foi aprovado que sua inscrição será por prazo indeterminado para todas posses e propriedades rurais, mas para ter direito à adesão ao PRA ela deve ter sido feita até 31/12/2020. Após o cadastrante inscrever posse ou propriedade no sistema, deve aguardar as Secretarias de Meio Ambiente fazerem a análise do registro para validação de seus dados e de suas áreas protegidas.

Segundo o art. 29 do Novo Código Florestal, o cadastro no CAR não é considerado título para fins de reconhecimento do direito de posse ou propriedade. Além disso, a inscrição no CAR é autodeclaratória e permanente, sendo responsabilidade do declarante as informações informadas, incorrendo em sanções penais e administrativas se forem declaradas informações parcial ou totalmente falsas, enganosas ou omissas. Contudo, enquanto não houver análise e manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências nos dados, a inscrição é considerada efetivada e ativa para todos os fins previstos em lei. Caso a declaração do cadastrante incida sobre outro imóvel rural, terras públicas ou áreas consideradas restritivas, o SICAR envia alerta à Central do Proprietário/Possuidor por meio de filtros automáticos. É de se destacar na nova legislação que se o proprietário ou possuidor de imóvel rural tenha RL conservada e inscrita no CAR superior a exigida pela lei, poderá utilizar a área excedente para fins de servidão, cotas de reserva e o pagamento por serviços ambientais.

As principais instituições que gerenciam o SICAR são o Ministério do Meio Ambiente do Governo Federal e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que é responsável em nível federal por apoiar a implantação, gerir e integrar as bases de dados ambientais

junto aos Órgãos Gestores do SICAR nos estados. Outra instituição chave é a Universidade Federal de Lavras (UFLA) de Minas Gerais, com apoio técnico desde a concepção do sistema até cursos à distância de capacitação para acesso ao Cadastro Ambiental Rural, para técnicos das secretarias estaduais de todo Brasil, para instituições ligadas ao setor rural brasileiro, para cadastrantes individuais e interessados em geral.

Antes de ser institucionalizada, a política do CAR teve início com iniciativas de ONG's internacionais no Mato Grosso e logo após no Pará. O objetivo dessas organizações era a de conciliar a produção agrícola com preservação ambiental, por meio de instrumentos de georreferenciamento tendo como objetivo mostrar para os consumidores internacionais de soja que as fazendas brasileiras conciliam agricultura e floresta através da proteção ambiental.

O relativo êxito das iniciativas piloto levou a TNC a expandi-la para outras localidades. Na bacia do rio São Lourenço, desenvolveu em parceria com a Aprosoja, a FAMATO e apoio da ESALQ/USP o projeto Cerrado Sustentável destinado à regularização ambiental das propriedades e à produção sustentável de soja (Viergever, 2010).

Entre as atividades, constavam o diagnóstico ambiental dos imóveis, incluindo o levantamento da situação da vegetação nativa frente às exigências legais. Mas foi no município paraense de Santarém, a partir de 2005, que se desenvolveu o projeto “Soja Sustentável”, que essa organização civil deu cabo ao completo mapeamento ambiental de todos os produtores de soja vinculados à multinacional Cargill, que, pouco anos antes, instalou um porto próprio nesse município, à beira da foz do rio Tapajós, que se deságua no rio Amazonas.

Além do cadastramento, foi firmado um pacto de desmatamento zero pelos produtores e a multinacional, que, vale frisar, teve um impacto imediato na redução do corte ilegal de florestas, haja visto que, na área cadastrada (128 mil hectares), constatou-se apenas 0,2% de desmatamento nos anos seguintes (Viergever, 2010:17, Weigand Jr, 2012). O relacionamento com o setor do agronegócio permitiu que experiências da TNC fossem replicadas e financiadas pelos grandes frigoríficos, como JBS, Friboi/Frigol, em municípios críticos como São Félix do Xingu, Tucumã e Água Azul do Norte (Weigand Jr., 2012).

A metodologia empregada pela TNC leva o nome de “varredura”, pois consiste no mapeamento de todas as propriedades de uma determinada localidade, diminuindo os custos unitários e dando mais escala aos esforços empreendidos. Para sua execução, contudo, são imprescindíveis as atividades de engajamento dos produtores e mobilização social.

A evolução das experiências permitiu a sofisticação de instrumentos. Por exemplo, foi criado um software específico, o Agrogeo, que no ambiente de sistema de informação geográfica facilita o desenho dos imóveis rurais. Esse aprimoramento institucional contribuiu para o cadastramento ocorrido no município de Paragominas-PA que, conforme veremos adiante, foi a primeira localidade a sair da lista editada pelo MMA contendo os municípios que mais desmatavam a Amazônia, por ter diminuído o desmatamento ilegal e alcançado em 2010 a proporção de 80% da área cadastrável inserida no CAR paraense. (THE NATURE CONSERVANCY, 2017, P. 14)

Com alianças nos estados do Mato Grosso e Pará, os produtores, a ONG TNC (The Nature Conservancy) e empresas acima citadas iniciaram processos de licenciamentos ambientais e mapeamento dos espaços produtivos para reconhecimento

da agricultura sustentável praticada pela empresa. O primeiro dispositivo estatal criado para atender essa demanda foi o SLAPR⁸ (Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais), licenciando produtores às atividades agrícolas ao mesmo tempo que demarcando áreas protegidas dentro das propriedades através da tecnologia do geoprocessamento. Através do sistema, era possível emitir a Licença Ambiental Única (LAU)⁹ e estar regularizado ambientalmente para realizar atividades agrícolas. Essas iniciativas de emissão de licenças tiveram como pretexto inúmeras denúncias de desmatamento em regiões amazônicas e no Mato Grosso. O Pará em 2004 criou a LAR (Licença Ambiental Rural) também com o intuito de regularizar produtores na questão ambiental. Ambos os dispositivos tiveram como grandes apoiadores empresas do agronegócio como Cargill e ONG's como TNC, CI (Conservação Internacional), IPAM (Instituto de Pesquisas Amazônicas), Imazon (Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia), entendendo o aumento significativo do desmatamento na região e a urgência da regularização por parte dos produtores. Em 2008 foi publicado no Pará o Decreto Estadual 1148/2008, instituindo o CAR como um dos instrumentos da Política Estadual de Florestas e Meio Ambiente, tornando obrigatório o cadastramento de todo o imóvel rural localizado no estado do Pará.

Tanto no Mato Grosso quanto no Pará, o sistema de licenciamento tinha natureza autodeclaratória, fomentado pela necessidade de certificação para o mercado mundial de *commodities* e a moratória da soja de 2006, onde os produtores precisavam provar que suas posses/propriedades eram sustentáveis e não oriundas de processos de desmatamento. Assim, com o desafio de "desburocratizar" os dispositivos ambientais, a parceria entre agronegócio e ONG's foi crucial para iniciar as regularizações dos produtores e contemplar a demanda conciliatória entre produção agrícola e conservação ambiental. A discussão do Novo Código Florestal acontecia com forte apelo dos setores do agronegócio para a desburocratização das leis ambientais, para a flexibilização das licenças e da diminuição das áreas com restrições ambientais e reconhecimento jurídico das áreas consolidadas (áreas antropizadas e com cultivo agrícola). E foi sob essas tensões que o debate do Código Florestal foi conduzido entre pesquisadores, empresários do setor do agronegócio, parlamentares, ONG's, líderes e movimentos sociais, tendo em vista a crescente produção agrícola esperada pelo mercado mundial e

8

O Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais foi implementado no estado do Mato Grosso no ano 2000, num processo de descentralização da política florestal para os estados, e está fundamentado na Lei Complementar Estadual nº 38/1995 (Código Ambiental do Estado).

9

A Licença Ambiental Única (LAU) foi criada através da Lei Complementar Estadual nº 38 de 1995 que estabeleceu o Código Ambiental do Mato Grosso.

a necessidade de flexibilização das leis ambientais, sob o argumento de conciliação entre proteção ambiental e produção agrícola (CHIAVARI e LOPES, 2016). Dessa forma, a conciliação se passa em torno da regularização ambiental por parte dos produtores brasileiros de *commodities*, com destaque para aqueles com passivos ambientais anteriores a 2008.

Diante disso, renova-se uma trama entre direito e território, onde a partir do mapeamento de áreas é possível renovar as formas de controle e aperfeiçoar o panóptico (BENTHAM, 1995), ao mesmo tempo que regularizar o território significa ajustar situações de ilegalidades em matéria ambiental e, pelas características de autocadastramento e baixa verificação de dados, abrir espaço para grilagem institucionalizada e virtual de terras. O CAR está evidenciando inúmeras sobreposições em terras públicas – como terras indígenas, assentamentos, unidades de conservação – e está se tornando um instrumento para grilagem de posses em terras públicas, e de compra e venda. Um documento de ordem ambiental sem finalidade fundiária está sendo usado para legitimar e comprovar propriedade da terra, desviando sua atribuição.

Diversos casos apontam para essa possibilidade, tais como no Pará conforme demonstra a promotora de justiça Eliane Moreira e outros por meio de documentos técnicos produzido pelo Ministério Público Federal (MOREIRA, 2016). Tendo em vista a abrangência do instrumento, os desafios que a política ambiental representa para o Brasil, a participação do setor agrícola e financeiro, é mister dar ênfase no estudo da conciliação proposta entre conservação ambiental e produção agrícola, focada no mercado de *commodities* e pouco centrado nas comunidades tradicionais, no ambiente, na qualidade da água e do alimento.

O que está em jogo são estratégias de controle geopolítico, onde planejamento econômico e ambiental inauguram plataforma de racionalização de recursos naturais, territoriais e econômicos através da "potência técnica" (ACSELRAD, 2002) a ser instaurada pelo Cadastro Ambiental Rural. Como resultados desse cadastramento, o Boletim Informativo do CAR de 2019, apresenta que o Brasil já cadastrou 503.834.037 hectares, sendo que o país possui 397.836.864 hectares de áreas cadastráveis, ultrapassando o número total da superfície passível de cadastros do Brasil. Em todas as regiões do país os cadastros realizados já superam as áreas passíveis de cadastro.

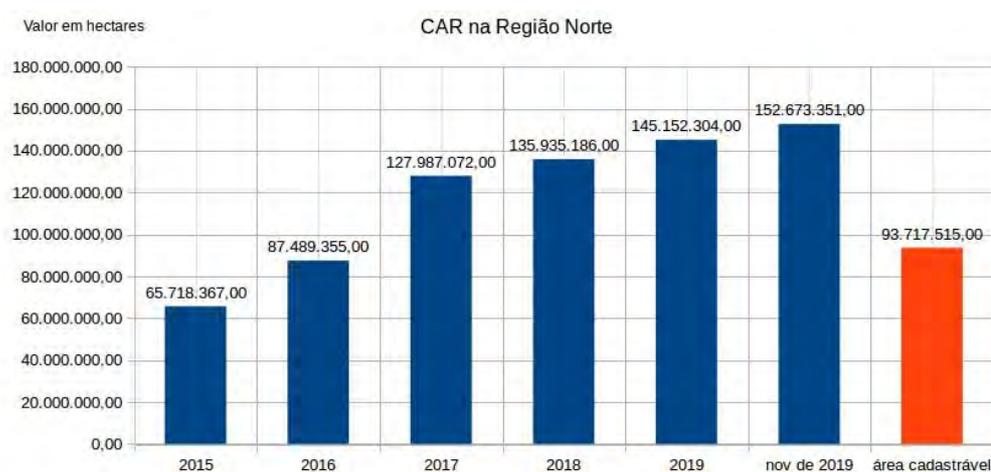
Figura 1: Áreas cadastradas no CAR nas diferentes regiões do país em agosto de 2019.



Fonte: Boletim Informativo Dados de Agosto de 2019 do Cadastro Ambiental Rural. URL: <http://www.florestal.gov.br/documentos/car/boletim-do-car/4283-boletim-informativo-car-agosto-2019/file>.

A figura 1 indica o adiantamento do cadastro no país, dando um panorama geral entre as áreas passíveis de cadastro e as áreas efetivamente cadastradas no Brasil inteiro. Chama a atenção o fato de que todas as regiões brasileiras já cadastraram mais do que 100% das áreas passíveis de cadastro¹⁰. A região Norte do país possui 93.717.515 hectares de áreas cadastráveis e ultrapassou em 54.197.861 hectares, o que revela que as áreas declaradas superaram em 157% as áreas cadastráveis. Em relação ao estado do Pará a área total cadastrada foi de 70.404.105 hectares sendo que as áreas cadastráveis são de 56.836.278 hectares.

Figura 2: CAR na Região Norte

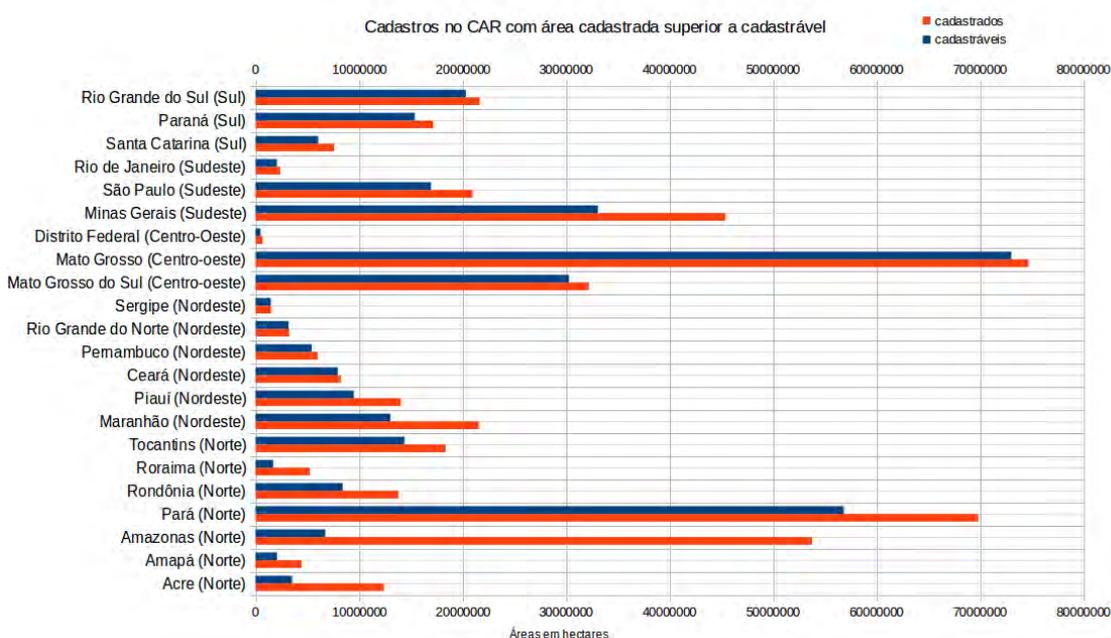


Elaborado pelo autor com base nos dados do Boletim Informativo do CAR (2015-2019).

Interessante o histórico de evolução na região Norte onde de 2016 para 2017 houve um expressivo avanço dos cadastros (quase 40.000.000 hectares cadastrados em um ano), superando as áreas cadastradas desde 2017. Tendo em vista a nova legislação que declarou que a inscrição no CAR é permanente e não terá prazo final para cadastramento, a tendência é a de que o número de cadastros siga crescendo e que haja um descontrole e excesso de informações ambientais, possivelmente algumas sendo realizadas por mais de uma vez e/ou de modo fraudulento.

Dos estados que possuem mais do que 100% das áreas cadastradas, chama atenção a diferença entre essas áreas cadastradas e as áreas cadastráveis, ficando evidente uma dissonância entre o cadastro de base do Censo Agropecuário do IBGE 2006 e o número de cadastros já realizados. Na figura abaixo encontram-se os estados com cadastros maiores dos que 100% das áreas cadastráveis:

Figura 3: Gráfico de Áreas cadastradas superiores às áreas cadastráveis por Estado em novembro de 2019.



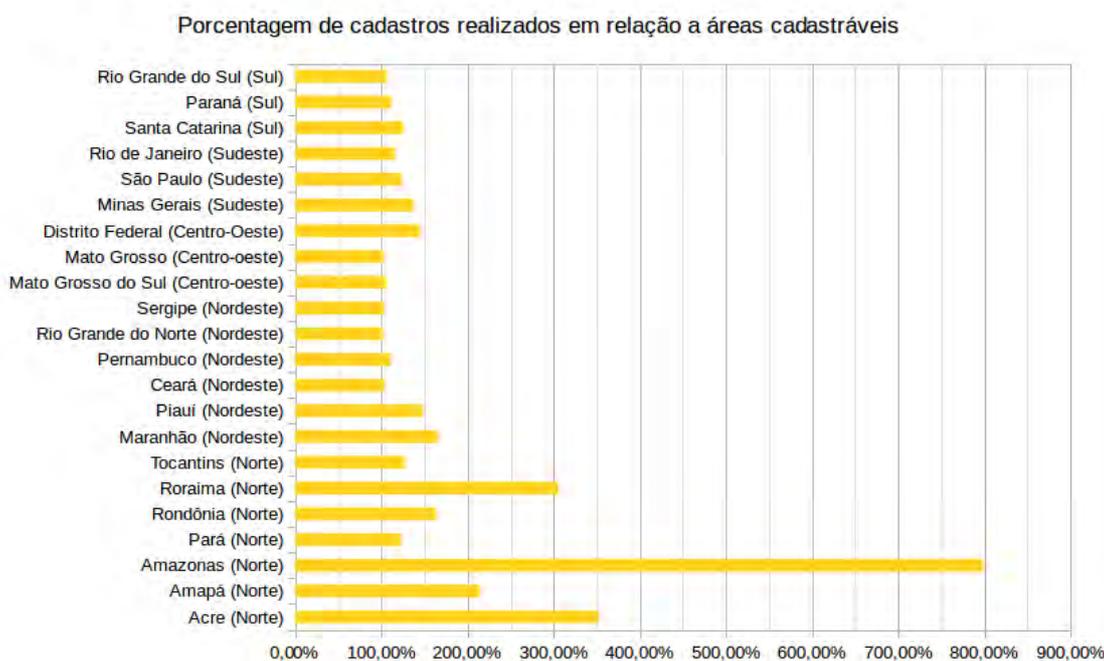
Elaborado pelo autor. Dados do Boletim Informativo do CAR – Novembro de 2019.

O gráfico da figura 2 representa em vermelho o número de hectares cadastrados e em azul o número de hectares passíveis de cadastro por estado, que estão todos com mais de 100% de suas áreas cadastráveis no CAR, revelando que o CAR abrangeu mais do que a totalidade dos estados indicados.

Destaque para o elevado número de terras nos estados de Mato Grosso, Amazonas e Pará, onde fica claro que o Amazonas possui baixo nível de área

cadastrável mas que atualmente é o segundo estado que mais cadastrou em matéria de hectares, o que pode revelar um baixo número de estabelecimentos agropecuários cadastrados e um grande número de cadastros realizados por meio de posses que não estão contidos no cálculo do Censo Agropecuário, ou fruto de fraude documental ou sobreposição a terras públicas.

Figura 4: Porcentagem de cadastros realizados em relação a áreas cadastráveis.



Elaborado pelo autor. Fonte: car.gov.br de agosto/2019

Utilizando-se a porcentagem das áreas cadastráveis e das áreas cadastradas é interessante observar que as regiões Sul, Sudeste, Centro-Oeste possuem um número de cadastros muito próximos aos das áreas cadastráveis no Censo Agropecuário e que os estados do Piauí e Maranhão e todos os estados do Norte possuem uma grande diferença em relação ao número das áreas cadastráveis. Esse dado pode revelar dificuldades do Censo Agropecuário em determinar os estabelecimentos agropecuários nessas regiões, uma enorme falta de capacidade de previsibilidade em relação as áreas fundiárias nessa parte do território brasileiro ou indicar que a ferramenta do estabelecimento agropecuário não é aquela mais indicada para verificar a eficiência de cadastramento no território brasileiro, tendo em vista que imóvel rural e estabelecimento agropecuário são conceitos diferentes (HOFFMANN, 2014).

De toda forma deve se dar destaque aos estados do Amazonas, Acre, Roraima e Amapá que ultrapassam de forma muito expressiva as áreas cadastráveis com um

provável descontrole em matéria de informação sobre terras nos estados, combinado com avanços e sobreposições de terras públicas.

A respeito das sobreposições de terras, os dados de agosto de 2019 – última atualização do *site* – demonstram que os estados de Amazonas, Mato Grosso e Pará registram 75% dos hectares com sobreposição de terras indígenas (esse alto índice se deve ao fato de que nesses estados as terras indígenas são maiores em hectares) e os estados de Rondônia, Pará e Mato Grosso são os que lideram em número de imóveis rurais envolvidos em sobreposição com terras indígenas, ou seja, imóveis cadastrados dentro de terras indígenas. Os estados de São Paulo, Minas e Bahia são os que mais possuem sobreposição com unidades de conservação. O Pará é o estado brasileiro que mais possui imóveis rurais sobrepostos nas categorias de sobreposição de terra indígena e de área embargada. Amazonas é o que possui maior número de hectares envolvidos em sobreposição com terra indígena e unidade de conservação.

Figura 5: CAR no Brasil e no Pará e as sobreposições com terras indígenas, unidades de conservação e áreas embargadas.

Brasil	Área total dos imóveis rurais sobrepostos (ha):	Quantitativo de imóveis rurais sobrepostos:	Pará	Área total dos imóveis rurais sobrepostos:	Quantitativo de imóveis rurais sobrepostos:
Sobreposição com Terra Indígena	12.179.248,13	7.538	Sobreposição com Terra Indígena	1.190.333,79	1.297
Sobreposição com Unidade de Conservação	60.905.283,45	267.057	Sobreposição com Unidade de Conservação	9.092.281,57	11.279
Sobreposição com áreas embargadas	49.652.963,82	50.977	Sobreposição com Área Embargada	12.183.053,15	11.011

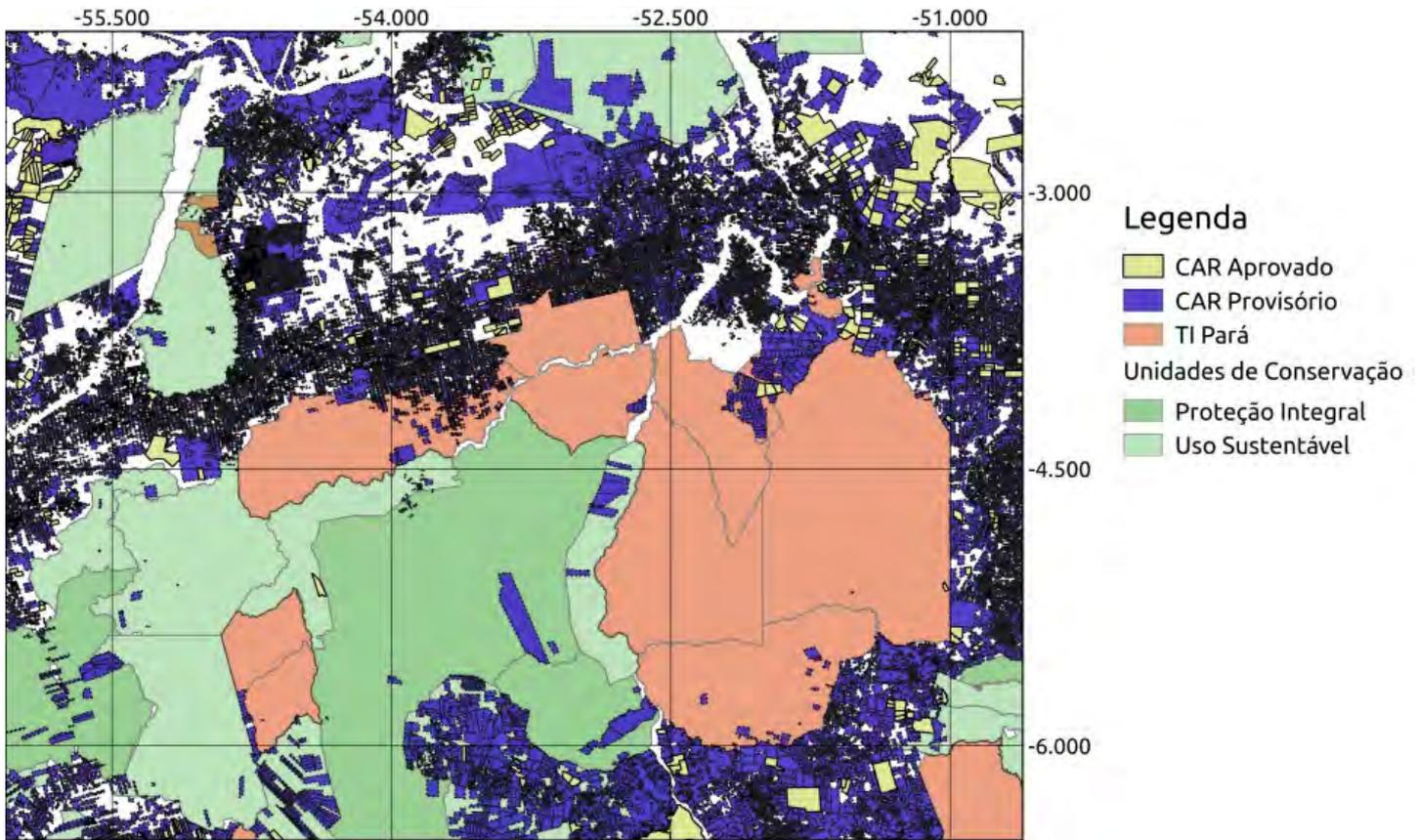
Elaborado pelo autor com base no site car.gov.br em agosto/2019.

Os cadastros são auto-declarações dos posseiros/proprietários das terras, o que vem provocando uma série de sobreposições e situações conflituosas nos registros. Ao mesmo tempo, essas declarações alertam uma situação de avanço dos cadastros em terras públicas, terras indígenas, unidades de conservação. O ex-ministro do Meio Ambiente, José Sarney Jr., argumentava em 2016 que havia sobreposição de cadastros das terras e que isso se deve a cadastros mal feitos e que seriam realizadas as devidas correções. Ainda que tenha sido criado um novo programa de análise e verificação dos dados do CAR, não há evidências que tais correções tenham surtido efeito na política.

A figura 5 mostra, com dois mapas em períodos diferentes, que as sobreposições em áreas de terras indígenas e em unidades de conservação no município de São Félix do Xingu se mantiveram e, paralelamente, novas titulações fundiárias através do

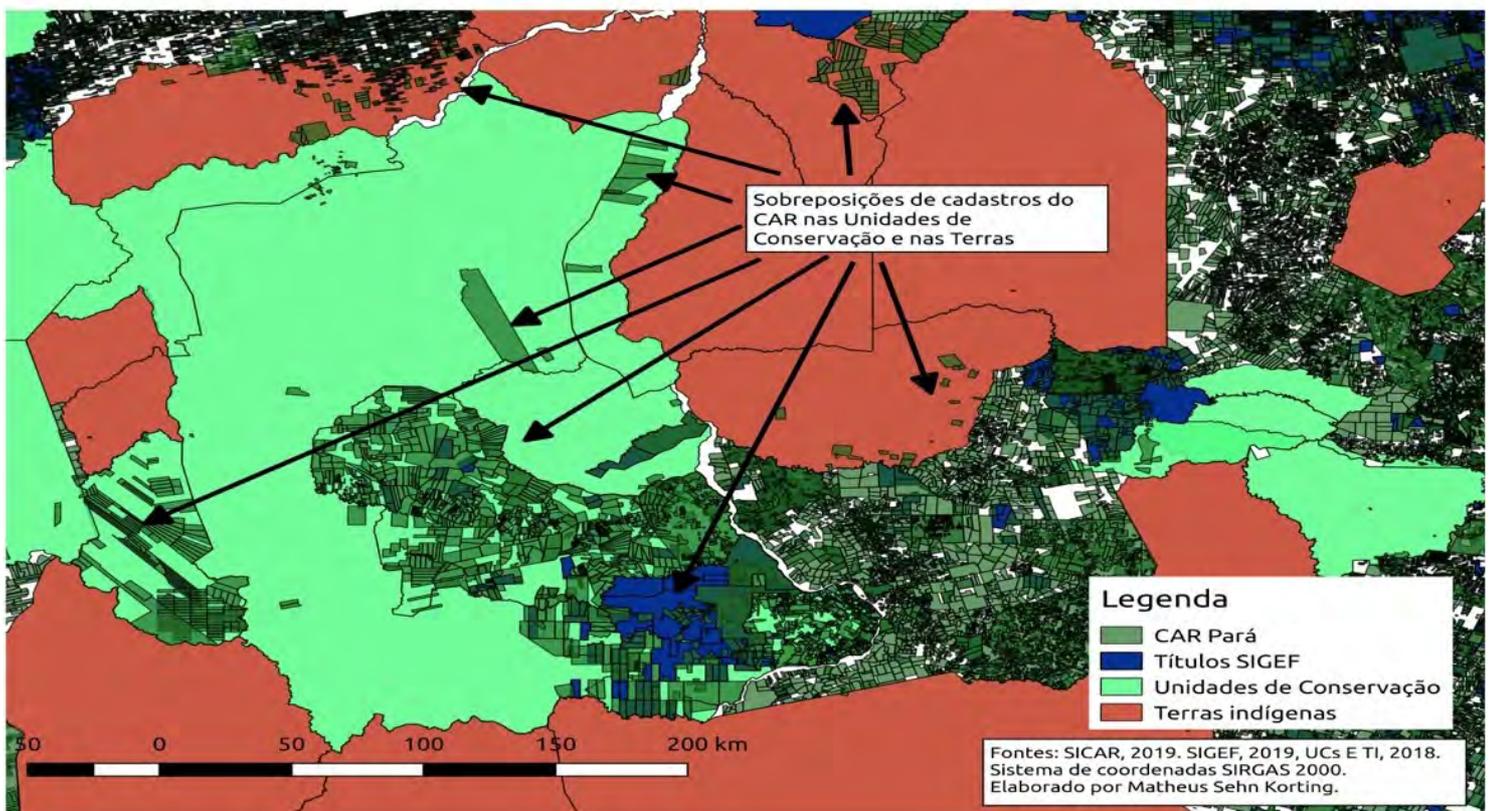
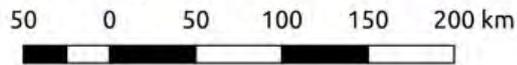
Programa Terra Legal foram emitidas dentro de unidades de conservação de uso sustentável. Além do mais, alguns cadastros foram feitos em Unidades de Conservação de Proteção Integral e nas terras indígenas, e não houve esforços para a devida correção e respectivos cancelamentos. O que indica que as terras públicas, as terras indígenas e as unidades de conservação estão em jogo e que a tendência é a de que muitas terras estão mais próximas de uma regularização fundiária e de privatização do que de uma política de conservação e de permanência dos territórios públicos que se encontram sob ataque e em disputa constante.

Figura 6: Exemplos de sobreposições de CAR em Terras Indígenas e em Unidades de Conservação na cidade de São Félix do Xingu em março de 2017 e em agosto de 2019.



Sobreposições de CAR em Terras Indígenas e em Unidades de Conservação de Proteção Integral em São Félix do Xingu/Pará.

Fonte: CAR Pará - SEMAS
Elaborado pelo autor.



Fontes: SICAR, 2019. SIGEF, 2019, UCs E TI, 2018.
Sistema de coordenadas SIRGAS 2000.
Elaborado por Matheus Sehn Korting.

autodeclaratório e que se dá por meio de polígonos em uma delimitação geoespacial, os efeitos da política de regularização ambiental são discrepâncias entre áreas cadastráveis e áreas cadastradas, sobreposições de territórios e o uso indevido para venda de terras e a abertura de terras públicas para mercado privado.

A Figura 5 demonstra diversos cadastros sobrepostos às terras públicas, e até que o Estado faça as correções de sobreposições esses cadastros estão valendo. Gustavo de Oliveira (2013) vincula os esforços de mapeamento desburocratizados e flexíveis como o Programa Terra Legal à processos de compras de larga escala de terras por tornar aptos à venda territórios “ilegíveis” ao Estado. E a esses processos de espoliação do território um processo de conveniência dos aparatos estatais e a sumária expulsão das comunidades de seus territórios, como relata Saskia Sassen (2010) sobre os processos de *land grabbing*¹¹. Após todo um histórico de legislações, o CAR abre a possibilidade de evidenciar e alavancar conflitos de terras, assim como expulsar comunidades tradicionais do espaço rural. Assim, documentos de caráter ambiental avançam na esfera fundiária, sendo considerados uma espécie de grilagem de terras.

Quando se nota o grande emaranhado dominial, ou a inexistência documental dele, pela constatação, por exemplo, de que um território quilombola não homologado está sobreposto pela posse de uma ou várias famílias ou de uma propriedade particular, a primeira reação é pensar que o CAR nos ajuda a visualizar e a “espacializar” o problema. Isso pode até ser verdade. Contudo, é importante lembrar que a espacialização desses conflitos e de suas consequências para a própria reprodução social e cultural de vários grupos já é por eles vivida cotidianamente, e não é o CAR que desvela isso. O CAR registra o processo, por vezes, com incongruências a depender de quem mapeia. (VELCHIONE, 2016, p. 1)

Nesse sentido, se instaura um novo regime de verdade num território sobreposto que pode modificar as relações de força. Evidenciar a sobreposição de terras compõe parte da “agroestratégia” (ALMEIDA, 2010) para avançar sobre territórios onde gestão ambiental e controle territorial não são sinônimos de resolução de conflitos e, muito menos, de garantia de direitos a comunidades tradicionais (VELCHIONE, 2016).

O Novo Código Florestal, de acordo com o art. 18, dispensa averbação da RL na matrícula do imóvel, que deve ser registrada apenas por meio do CAR, sem a antiga necessidade de averbação na matrícula. Por isso, o autocadastramento do CAR reduz segurança jurídica das áreas de RL por descolar a RL da matrícula do imóvel. Ao mesmo tempo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 640/2015 foi aprovado para considerar o georreferenciamento do CAR para fins de apuração de área tributável do Imposto

¹¹Entendo *land grabbing* como a captura do controle de um vasta extensão de terras e de recursos naturais através de vários mecanismos, envolvendo capital de grande escala, os próprios Estados e coerções extra-econômicas em comunidades rurais (BORRAS e FRANCO, 2013).

Territorial Rural (ITR), ultrapassando sua finalidade de regularização ambiental para decretar o imposto a ser pago. Assim, inaugura o caráter fundiário, abrindo margens para quem pagar imposto sobre determinada área buscar via judicial a posse/propriedade, mesmo em terras públicas. O trabalho de Alberto di Sabatto (2008) em análise sobre a arrecadação do ITR fez interessante análise sobre a autodeclaração de informações sobre imóveis, ponderando que a informação vinda de autocadastramento, ainda que mais fácil de ser obtida, diminui a qualidade do cadastro e, por consequência, diminui a arrecadação:

Essas acentuadas diferenças indicam que pode estar havendo uma forte “manipulação” das informações por parte dos contribuintes, que estariam dessa forma evitando uma elevação do imposto que ocorreria com a incidência de altas alíquotas sobre os imóveis de baixo grau de utilização. Constatada a presença de “manipulação” das informações, o que se deve indagar é a razão pela qual ela é possível, já que se trata de elemento crucial do imposto, uma vez que a progressividade do ITR depende justamente de uma rigorosa apuração do grau de utilização da terra. A resposta pode ser encontrada em duas ordens de considerações, evidentemente interligadas. A primeira delas diz respeito ao fato de que a legislação do imposto, como já se viu, não estabelece parâmetros de produtividade para a área efetivamente utilizada dos imóveis rurais, exceção feita às áreas com pastagens e com atividades extrativas.

A segunda está ligada ao modo pelo qual essas informações são obtidas, já que se trata, na legislação atual, de um imposto autodeclarado. Desse modo, observando-se o preenchimento da declaração verifica-se que é bastante simples a informação sobre os dados que resultam, em particular, nas áreas efetivamente utilizada e aproveitável do imóvel, a partir das quais é calculado o seu grau de utilização. Associando-se as duas ordens de considerações conclui-se que a única possibilidade de garantir a fidedignidade das informações é mediante uma ativa e abrangente fiscalização no campo, o que não parece estar ocorrendo. (SABATTO, 2008, p. 118)

Salientando a conexão das bases dos cadastros para o cálculo do ITR por meio do CAR e o caráter autodeclaratório das duas políticas, é de se esperar que a junção dos cadastros seja problemática. O ITR tem manipulações nas informações e o CAR já ultrapassou o número de imóveis passíveis de cadastros. Se na história dos cadastros, o fôlio pessoal na Lei de Terras foi substituído pelo fôlio real através do sistema de registro imobiliário, podemos esperar da autodeclaração de território e o presente quadro de sobreposição de território como um retrocesso em matéria de domínio do território? Um retorno ao fôlio pessoal? E mais, que tipo de ações serão tomadas para corrigir esses registros sobrepostos?

A política autodeclaratória é um dispositivo que por sua baixa capacidade de verificação de dados e fiscalização por parte do Estado traz para os cadastros um grande número de informações que viabilizam as propriedades e posses brasileiras sem que

necessariamente resolvam ou imprimam a política de regularização ambiental ou tributária de uma forma abrangente. Na realidade, a política autocadastral parece tentar capturar informações em excedente à sua malha, mesmo que essas informações não sejam verdadeiras e que não estejam no território. Por se tratar de um “ambiente virtual” onde os cadastros são realizados sem verificação *in loco*, o processo de simplificação e legibilidade do território (SCOTT, 1998) aposta em todos os registros acionados no sistema, mesmo que com pouca verificação e fiscalização. O efeito dessa aposta é, em parte, a elucidação de milhares de sobreposições de terra que realmente existem, e em outra parte, o uso indevido da ferramenta como título fundiário e regularização ambiental de áreas em locais que não necessariamente são as do proprietário.

Com a nova legislação sobre regularização ambiental simplificada, registros ilegais e/ou sobrepostos a outras terras poderão exigir titulação e acabar reforçando o triângulo “lei, burocracia e violência” de Joe Foweraker (1991) onde ganham destaque a desburocratização e as ações rápidas em torno de regularização com baixa verificabilidade dos documentos. Assim, posseiros irregulares oriundos de processos de grilagem adquirem propriedade da terra e especulam nos territórios rurais se valendo de violência e truculência policial ou paramilitar a despeito das vidas e histórias camponesas. Ao mesmo tempo, a política autocadastral possui como “efeito-instrumento” a despolitização da questão ambiental, tendo em vista que o CAR imprime autenticidade ao posseiro/proprietário se tornando a nova “identidade” da propriedade, viabilizando a certificação ambiental mesmo que concebida de forma equivocada ou pouco precisa.

Portanto, os efeitos diretos da política do CAR são a expansão do número de informações ambientais para fiscalização ambiental, a política autocadastral de geração de dados altamente tecnológica e expansiva sem verificação *in loco*, a possibilidade de contabilizar recursos naturais e negociá-los pelas cotas de reserva ambiental, do pagamento por serviço ambiental e incentivo a política de carbono. Essas políticas combinadas com a necessidade de verificação das condições ambientais das propriedades e as denúncias de desmatamento em território brasileiro são demandados pela cadeia global de *commodities*, que incide sobre países fornecedores de matéria-prima. O “efeito-instrumento” (FERGUSON, 1980) permite que agricultores permaneçam produzindo matérias-primas mesmo que desmatando e possuindo passivos ambientais, através de manipulações de cadastros e programas de regularização ambiental que ainda não estão em ação. Também importante constatar alguns efeitos indiretos no território como aqueles fundiários por sobreposição de terras públicas, onde

posseiros e proprietários cadastram polígonos nas Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Áreas embargadas pela União, sem nenhum tipo de responsabilização caso o cadastro seja irregular e ainda “regularizando” a situação ambiental de sua propriedade.

Diversos dispositivos são acionados e até hoje o domínio do território está em jogo, assim a nova cartografia ambiental e fundiária deve ser um alerta para comunidades tradicionais, agricultores e camponeses frente ao processo crescente de financeirização da agricultura onde a terra passa a ser um ativo valorizado na bolsa de valores junto ao fenômeno do *land grabbing* e de estrangeirização de terras.

Além disso, o Cadastro Ambiental Rural possui como meta ser mecanismo de legibilidade do território a ser mercantilizado nos programas de Cotas de Reserva Ambiental e de Controle de Emissão de Carbono, colocando o Brasil dentro de uma rede de compensação ambiental e de estoque de carbono.

O CAR é um dos trunfos apresentados pelo governo brasileiro para a comunidade internacional como mecanismo de controle eficiente para cumprir com as metas de redução do desmatamento, com destaque para o debate do Acordo de Paris sobre mudança climática firmado em 2015. A razão é simples: além de permitir quantificar o desmatamento e o responsável pelo crime, o Cadastro permite estabelecer a dimensão de estoque de carbono para as soluções ambientais via mercado, confirmando um modelo de gestão ambiental sob a ótica de financeirização da natureza. (MARTINS, 2016, p. 1)

Nesse processo de cartografia, de maior controle sobre o espaço e de simplificação da legibilidade sobre o território (SCOTT, 1998) torna-se relevante analisar os novos constrangimentos que serão impostos a agricultores, camponeses, indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais sob a forma de sobreposições de territórios, num contexto onde a estrangeirização da terra cresce consideravelmente, a grilagem de terras ainda é um mecanismo de espoliação de territórios e os passivos ambientais estarão sendo negociados para que não detenham a produtividade do agronegócio brasileiro sob a tutela das recentes discussões sobre o Código Florestal brasileiro (DELGADO, 2016).

Tendo em vista novos vetores na temática da propriedade da terra no Brasil, do processo de reprimarização no setor produtivo da economia brasileira e da atual conjuntura neoliberal, as questões ambientais e territoriais propostas pelo CAR promovem atualizações importantes nos registros fundiários. A atenção ao uso do dispositivo no gerenciamento de territórios, de terras públicas, de assentamentos rurais, de Unidades de Conservação, de terras indígenas e de áreas ambientalmente protegidas

onde milhares de comunidades tradicionais lutarão para se manter vivendo sobre o território rural.

1.3. Navegando no SICAR, CAR Pará e no PRA

Para instrumentalizar a política do CAR, foi criado o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR). O SICAR é composto por uma série de módulos e submódulos interligados: Módulo Cadastro; Módulo Receptor; Módulo Relatório; Central do Proprietário e Possuidor; e Módulo Análise. Ainda em fase de testes, serão disponibilizados os Módulos de Regularização Ambiental - PRA e de Cota de Reserva Ambiental - CRA. Atualmente o módulo para inscrição no CAR (SICAR federal) tem três modalidades para cadastro: 1) imóvel rural; 2) imóvel rural de povos e comunidades tradicionais e 3) imóvel rural de assentamentos de reforma agrária. Os módulos específicos para povos e comunidades tradicionais e de assentamentos de reforma agrária são de acesso restrito para cadastramento por servidores dos órgãos competentes no cadastro dos povos e comunidades, ONGs e entidades representativas. Importante frisar que há um privilégio à cadastros individuais das áreas, dificultando as comunidades tradicionais em integrarem-se devido ao uso e posses coletivas dessas comunidades.

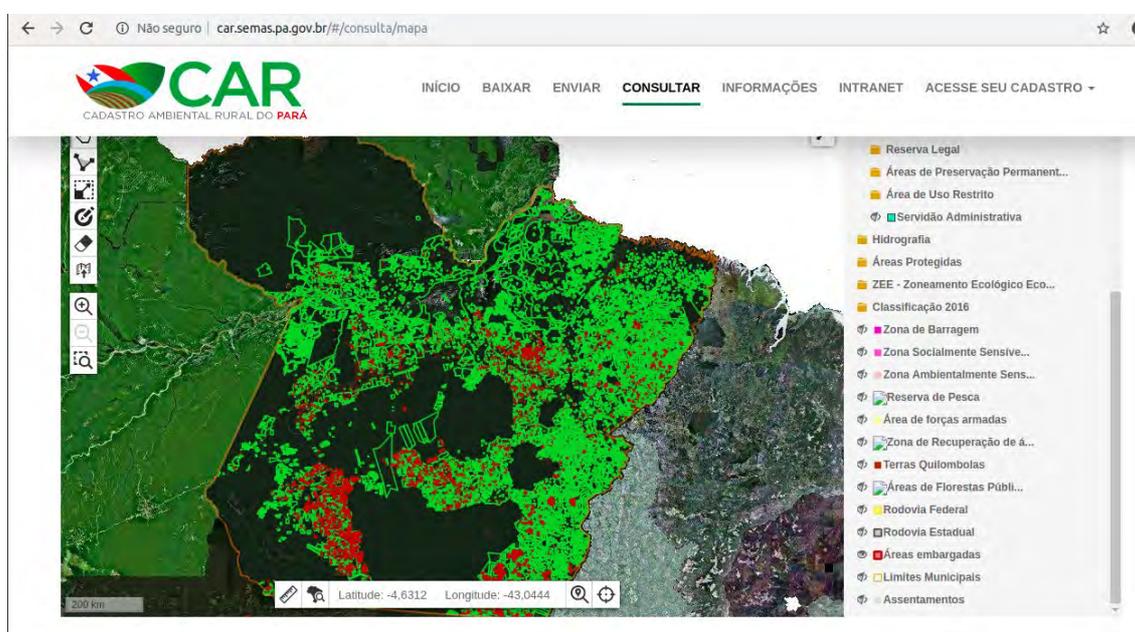
A presente seção apresenta o SICAR com enfoque em seu sítio eletrônico federal e estadual (do Pará), o módulo do CAR utilizado pelos cadastrantes para emitir o cadastro, assim como o módulo e *site* do PRA nos aspectos gerais de seu funcionamento. Será dada relevância ao sistema federal e ao paraense devido ao objeto principal de pesquisa se situar no sudeste paraense e ao fato de que os sistemas estaduais são conectados ao sistema federal. O objetivo é descrever suas características principais, explorar e demonstrar um registro individual de CAR acessado pelo sistema, observar uma propriedade georreferenciada dentro do CAR assim como mostrar seus mecanismos de consulta pública e individual do PRA, onde é possível verificar com bastante clareza os perímetros das propriedades e posses rurais brasileiras com camadas bem detalhadas de todo o território brasileiro.

As opções para o navegador no *site* federal <http://www.car.gov.br/#/> e no *site* estadual do Pará <http://car.semas.pa.gov.br/#/> são baixar o módulo SICAR, enviar o CAR, retificar o cadastro, consultar demonstrativos do CAR, contatos e atendimentos e a Consulta Pública. O módulo SICAR é o módulo que possibilita aos cadastrantes entrarem no processo de registro do cadastro, sendo que no caso do Pará isso é realizado pelo *site* estadual. É possível consultar os números em relação ao CAR já realizados por estado, relatórios do CAR e os próprios mapas. Existe o sistema nacional do CAR, ao

qual os estados possuem sistemas estaduais conectados. No mapa do SICAR brasileiro há a possibilidade de consultar os imóveis e as restrições como sobreposições com áreas indígenas, com unidades de conservação e com área embargada.

A consulta pública do CAR Semas Pará é mais completa e possui mais dados do que a consulta pública do SICAR nacional. Como mostra a figura 6, abaixo, é possível acessar o *layout* da direita para sobrepor *layers* como hidrografias, áreas protegidas, zoneamento ecológico econômico entre outros. Também é possível aproximar e se dirigir a cidades que interessam a quem navega. No caso da fotografia abaixo, resolvi escolher camadas de cadastros do Pará (em verde) e camadas de áreas embargadas pelo Prodes (em vermelho) para demonstrar essas opções.

Figura 7: Sítio eletrônico do CAR do Pará.



Fonte: car.semas.pa.gov.br

A consulta se caracteriza por um importante mecanismo de participação social e transparência, conectando informações de diferentes naturezas num cadastro relativamente acessível e fácil de manusear. É possível acessar os cadastros individuais de posseiros e proprietários de terra no Brasil que indicam o georreferenciamento das áreas, a determinação das áreas de RL e de APP, as áreas de atividades agrícolas e a delimitação do georreferenciamento da propriedade, mais conhecido como “Geo”.

Figura 8: Imagem de um CAR georreferenciado e inserido no SICAR.

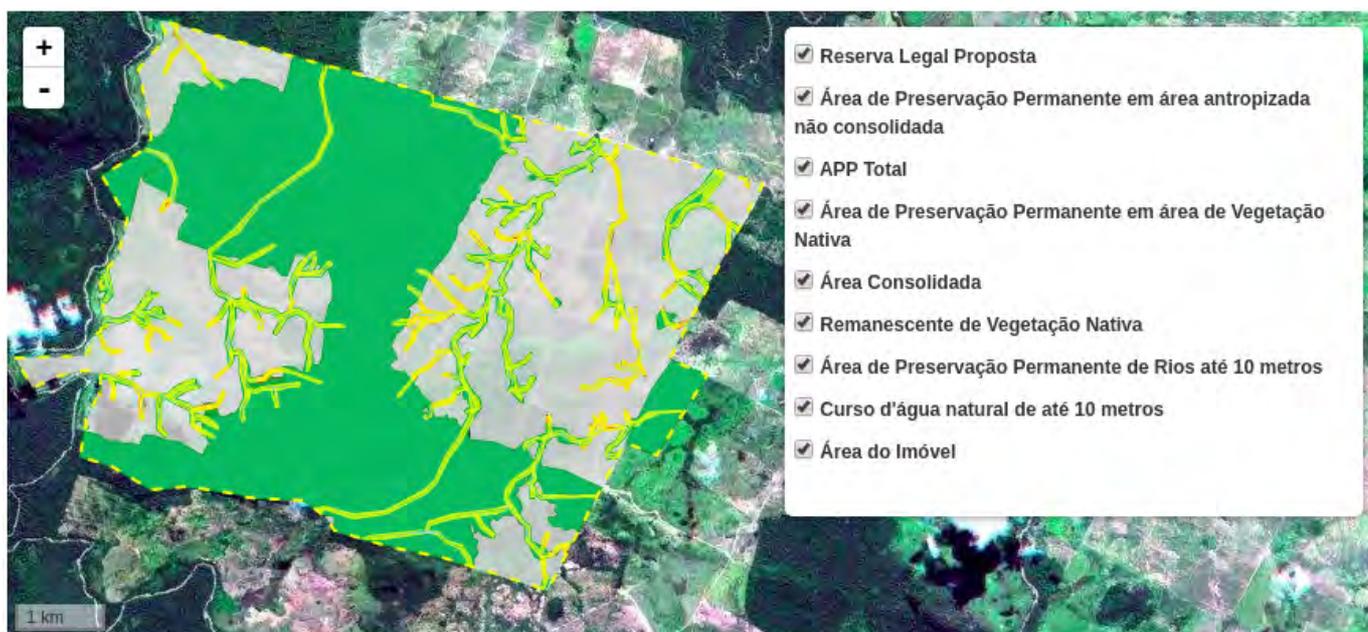


Imagem retirada da Consulta Pública do site do CAR Pará.

As imagens são do satélite Landsat com resolução de 30 metros x 30 metros e nos perímetros em amarelo ponteados estão todos os pontos que o cadastrante indicou na propriedade, incluindo sua RL proposta, APP, as áreas antropizadas, cursos d'água, remanescentes de vegetação nativa e outras tantas opções. Assim, a delimitação autocadastral do território é realizada pelo cadastrante, inserindo perímetros “em cima” ou com base na imagem de satélite.

A realização desse cadastro pode ser realizada por meio de prestação de serviço profissional de georreferenciamento pelo ART (Anotação de Responsabilidade técnica) e nos casos de pequena propriedade ou posse rural familiar incluindo assentamento rurais e comunidades tradicionais é realizada de forma gratuita devendo o poder público prestar apoio técnico e jurídico (art. 3, V e art. 53 do Novo Código Florestal).

A consulta pública no SICAR nacional viabiliza que qualquer cidadão verifique a situação dos cadastros em todo o Brasil. Assim, o site possibilita realizar *download* de arquivo Excel e *shapefiles* para trabalhos mais aprofundados sobre o sistema no formato de tabelas ou mapas a partir do programa ArcGis ou Qgis. Os arquivos estão divididos por município, sendo assim, análises estaduais ou nacionais requerem um trabalho maior para obtenção de todos os dados e posterior armazenamento, que seriam facilitados no caso de se ter opções de arquivos divididos por estados.

O SICAR detecta por filtros automáticos sobreposições com áreas restritas no Brasil, e possui uma aba especificamente para mostrar as sobreposições do cadastro com terras públicas, áreas embargadas, áreas de proteção ambiental ou áreas de terras

indígenas. Possivelmente essas sobreposições possuem algum tipo de ilegalidade que deva ser suprimida do cadastro e responsabilizados os cadastrantes. Há de se frisar que não há dados em separados das sobreposições de CAR em assentamentos rurais do Brasil, o que faz com que se torne difícil mensurar o número de cadastros privados realizados dentro de assentamentos rurais.

Figura 9: Exemplo do nível de detalhamento da ferramenta de Consulta Pública do SICAR.



É possível visualizar todas as posses e propriedades rurais brasileiras cadastradas e acessar os cadastros clicando no imóvel e município que se queira identificar de forma simples, como se navegando em plataformas do Google Earth ou Maps acionando *zoom* para aumentar ou diminuir a escala da busca. Ao clicar na propriedade, aparecem os atributos básicos do cadastro menos Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) dos posseiros e proprietários, medida sugerida e pautada por membros da bancada ruralista que criticaram a ferramenta pela questão do direito à privacidade e intimidade. As informações que constam são a do cadastrante e do profissional que realizou o serviço de georreferenciamento da área. Antes da adesão ao sistema nacional em 2016, os registros estaduais paraenses eram todos tabulados e apareciam todos os detalhes do imóvel e da titularidade da posse ou propriedade. A consulta pública produz uma série de informações a partir dos dados gerais do SICAR, sendo importante ferramenta para analisar a adesão do CAR nos territórios e para planejamento econômico e ambiental do Brasil. Entrando na parte de inscrição de registro do CAR, os posseiros e proprietários rurais têm uma série de protocolos a

seguir para conseguir concluir seu cadastro. Alguns desses procedimentos são demonstrados no Box 1:

BOX 1. Procedimentos para inscrição no CAR:

A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita junto ao órgão estadual competente. O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco para a necessidade de cumprimento do disposto no Art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

Módulo de Cadastro: Os entes federativos que não disponham de sistema para o cadastramento de imóveis rurais poderão utilizar o Módulo de Cadastro do SICAR, disponível no portal www.car.gov.br. O primeiro passo para cadastrar um imóvel rural no CAR, por meio do Módulo de Cadastro, consiste em selecionar, na aba “Baixar”, a sigla do Estado em que o imóvel está localizado e, caso esteja de acordo com os termos de uso apresentado, baixar e instalar o Módulo de Cadastro. É importante atentar se o computador atende aos requisitos mínimos necessários para a instalação e operação do Módulo de Cadastro. Na tela inicial, estão disponíveis as opções para efetuar o cadastro: “Baixar Imagens”, “Cadastrar”, “Gravar para Envio”, “Enviar” e “Retificar”. Após baixar as imagens, clique no botão “Cadastrar Novo Imóvel” na opção “Cadastro de Imóveis”, e selecione o tipo de imóvel que irá cadastrar, lembrando que os imóveis rurais de Povos e Comunidades Tradicionais e de Assentamentos da Reforma Agrária serão cadastrados pelos órgãos ou instituições competentes. Após identificar o cadastrante, proceda à declaração dos dados e informações referentes a: identificação do proprietário ou possuidor; comprovação da propriedade ou posse; e identificação do imóvel, incluindo a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de preservação permanente, de uso restrito, das áreas consolidadas e de Reserva Legal, quando existir. Responda ao questionário fornecendo informações complementares sobre a situação do imóvel. Ao terminar o cadastro, selecione “Finalizar” e confira se as informações apresentadas no resumo estão corretas. Por fim, acesse a opção “Gravar para Envio”, efetue a gravação do cadastro finalizado e armazene o Protocolo de Preenchimento para Inscrição no CAR e o arquivo com extensão “.car” gerados pelo Módulo de Cadastro. Importante: Antes de gravar o cadastro para envio, verifique se existem correções a serem realizadas. Após gravados, os cadastros não podem ser editados. Neste caso, se o arquivo com extensão “.car” não tiver sido enviado ao SICAR, com a consequente geração do Recibo de Inscrição, deverá ser preenchido um novo cadastro, em que todas as informações deverão ser novamente declaradas. Caso contrário, eventuais correções poderão ser realizadas acessando a opção “Retificar” no Módulo de Cadastro, aproveitando as informações já declaradas por meio da utilização do arquivo com extensão “.car” já enviado para o SICAR, desde que o cadastro não esteja sendo analisado pelo órgão competente. Mais detalhes das funcionalidades do Módulo de Cadastro então disponíveis no Manual, acessível em <http://car.gov.br/public/Manual.pdf>.

Protocolo: Após a gravação do cadastro finalizado, será gerado o arquivo com extensão “.car” juntamente com o Protocolo de Preenchimento para Inscrição no CAR, o qual apresenta, entre outras informações, o CPF do cadastrante. Importante ressaltar que o Protocolo não comprova a inscrição do imóvel rural no CAR.

Envio do arquivo “.car”: Após a gravação do cadastro do imóvel rural, deverá ser enviado ao SICAR o arquivo com extensão “.car” gerado pelo Módulo de Cadastro para emissão do Recibo de Inscrição do Imóvel Rural no CAR. Para essa etapa é necessário ter acesso à internet. Por meio do Módulo de Cadastro, acesse a opção “Enviar” e selecione o arquivo com extensão “.car” armazenado em seu computador. Em seguida, digite os caracteres de segurança para autenticação e clique no botão “Enviar”. Após o envio, você receberá uma mensagem de confirmação contendo um link para acessar o Recibo de Inscrição do Imóvel Rural no CAR. Assegure-se de gravar ou imprimir o documento do Recibo para fins de comprovação da inscrição do imóvel rural no CAR.

Recibo: O Recibo de Inscrição, gerado após o envio do arquivo “.car” ao SICAR, representa a confirmação de que foi realizada a declaração do imóvel rural no CAR e garante o cumprimento da Lei nº 12.651/2012, no que diz respeito à inscrição no cadastro, comprovação da entrega da documentação exigida para a análise da localização da área de Reserva Legal e acesso ao crédito agrícola junto às instituições financeiras. O Recibo não substitui qualquer licença ou autorização ambiental para exploração florestal ou supressão de vegetação, como também não dispensa as autorizações cabíveis para o exercício da atividade econômica no imóvel. Importante informar que a inscrição no CAR não é válida para fins de reconhecimento de direito de propriedade ou posse e que as informações declaradas serão objeto de análise e validação pelo órgão estadual competente.

Fonte: Site do Cadastro Ambiental Rural disponível no portal www.car.gov.br em janeiro de 2020.

O procedimento de inscrição se dá através da entrada no módulo do CAR, onde se realiza *download* das imagens e se inicia processo de georreferenciamento, e logo após é emitido um protocolo e um arquivo “.CAR” para então receber um recibo de inscrição no CAR. Além da fase de inscrição do CAR como entrada para processo de

regularização ambiental, as outras fases são o acompanhamento do andamento e análise da situação do CAR; recomposição de remanescentes de vegetação em APP, áreas de Uso Restrito e RL, e compensação de RL; e a negociação, onde os imóveis rurais que possuam excedentes de vegetação nativa caracterizados como RL, Servidão Ambiental ou Cotas de Reserva Ambiental poderão negociar seus ativos com imóveis pendentes de regularização (CAR, 2020).

Figura 10: Exemplo do registro individual de CAR.



Demonstrativo do imóvel
Data de emissão: 06/11/19 15:13:04

Dados do Imóvel	Situação: Ativo	
Nº do Recibo:	PA-1500347-B9CA9B008D1B4FCCA7D2643A667A9F1F	
Nº do Protocolo:	PA-1500347-9658C60A9EC49F8655A793629C55FB9A	
Município / UF:	Água Azul do Norte / Pará	
Área do Imóvel:	3.640,49 ha	
Área Documental do Imóvel:	3.640,49 ha	
Módulos Fiscais:	52,0071	
Centróide:	Lat: 06°33'39,98" S, Long: 50°27'39,50" O	
Dados do Cadastrante		
Nome:		
Registro:		
Nº de ART:		
Cobertura do Solo		
Área antropizada não consolidada	120,54 ha	3,3 %
Área consolidada	1.612,29 ha	44,2 %
Remanescente de vegetação nativa	1.887,37 ha	51,8 %
Área de regeneração total	0,00 ha	0,0 %
- Área de regeneração sobre área consolidada	0,00 ha	0,0 %
- Área de regeneração sobre área antropizada	0,00 ha	0,0 %
Reserva Legal		
Reserva Legal	1.892,51 ha	51,9 %
Áreas de Preservação Permanente (APP)		
Área de preservação permanente	408,15 ha	11,2 %
Áreas de Uso Restrito		
Área de uso restrito	0,00 ha	0,0 %
Tipologias		
Nenhuma tipologia encontrada para este imóvel.		

CAR - Cadastro Ambiental Rural do Pará
Você pode verificar a autenticidade deste documento pelo QRcode ao lado
Página 1/4



Registro de CAR retirado da Consulta Pública no site do CAR Pará.

O documento acima é um recorte de um cadastro selecionado aleatoriamente no sistema para fins de caracterização do cadastro final. Assim, o cadastro possui um número de recibo e de protocolo, o local e a cidade que a posse/propriedade está, a área documental do imóvel, um centróide, um cadastrante responsável técnico, a cobertura do solo com áreas antropizadas, consolidadas, de vegetação natural e de regeneração natural nas áreas, assim como as áreas de RL e APP. Na última parte do documento constam as sobreposições de georreferenciamento entre propriedades ou entre terras públicas por alertas produzidos automaticamente.

A condição do imóvel rural refere-se à etapa em que o cadastro se encontra em relação ao processo de análise e somente pode ser consultada pelo proprietário, possuidor ou representante legal. Uma vez realizado o cadastro, ele pode ser considerado Ativo, Pendente ou Cancelado. Quando está ativo, indica que o cadastro foi realizado e verificado por análise de técnico ambiental ou que foi realizado, mas ainda está a espera da análise. Se o cadastro está pendente é por que o filtro automático do cadastro encontrou alguma irregularidade que deve ser corrigida ou suprimida. Se o cadastro está cancelado, o técnico ambiental observou a irregularidade, notificou o cadastrante e a irregularidade não foi sanada e então o técnico optou por cancelar o registro, sendo que ao cancelar deve apresentar a justificativa do cancelamento ao cadastrante.

Nas versões anteriores do SICAR, esse padrão do *status* do cadastro era diferente. Antes existiam os *status* Aprovado, Definitivo e Provisório. Hoje o Ativo não indica se houve ou não uma análise, o Aprovado sim. O posseiro e proprietário sabe de sua condição, porém quem acessa o site não consegue saber maiores detalhes sobre o status, como se há alguma pendência, se está ou esteve sob análise, aguardando documentos ou outras questões.

Essas características dos cadastros não nos permitem identificar qual a evolução da política, ou em que patamar o município se encontra, tendo em vista que não há precisão na análise a ponto de demonstrar que patamar estão todos os imóveis rurais. Nos formatos anteriores da política era possível entender de forma mais precisa em qual situação se encontravam as análises em todos estados.

Passada a etapa de inscrição e de acompanhamento do CAR, é iniciado o programa para regularização ambiental do imóvel rural. Assim, cada estado possui site próprio para essas ações sendo realizadas as regularizações através da análise de técnico ambiental estadual ou municipal (caso haja profissional habilitado que tenha realizado capacitação do Ministério do Meio Ambiente ou Secretaria do Meio ambiente estadual).

Figura 11: Sítio eletrônico do Programa de Regularização Ambiental do Pará



Imagem retirada do Site do PRA Pará.

Para explicar o que é o Programa de Regularização Ambiental, o Box 2 elucida seus principais objetivos e requisitos:

BOX 2: Procedimento para o Programa de Regularização Ambiental – PRA:

Os Programas de Regularização Ambiental - PRA a que se refere a Lei 12.651/12, e os Decretos no 7.830/12 e no 8.235/14 restringem-se à regularização das Áreas de Preservação Permanente - APP, de Reserva Legal - RL e de uso restrito desmatadas até 22/07/2008 ocupadas por atividades agrossilvipastoris, que poderá ser efetivada mediante recuperação, recomposição, regeneração ou compensação. A compensação aplica-se exclusivamente às Áreas de Reserva Legal – RL suprimidas até 22/07/2008. Realizada a inscrição no CAR, os proprietários ou os possuidores de imóveis rurais com passivo ambiental relativo às APP, RL e áreas de uso restrito poderão solicitar de imediato a adesão aos Programas de Regularização Ambiental - PRA dos Estados e do Distrito Federal para proceder à regularização ambiental do seu imóvel rural.

Os programas de regularização ambiental serão implantados pelos Estados e pelo Distrito Federal, observados os seguintes requisitos:

- Firmar um único Termo de Compromisso por imóvel rural, com eficácia de título executivo extrajudicial;
- Disponibilização de mecanismos de controle e acompanhamento da recomposição, recuperação, regeneração ou compensação e de integração das informações no SICAR;
- Mecanismos de acompanhamento da suspensão e extinção da punibilidade das infrações e crimes nos termos do Art. 59, §4o, e Art 60, § 2o, da Lei no 12.651/2012, que incluam informações sobre o cumprimento das obrigações firmadas para a suspensão e o encerramento dos processos administrativo e criminal.

Enquanto estiver sendo cumprido o Termo de Compromisso pelos proprietários ou possuidores de imóveis rurais, ficará suspensa a aplicação de sanções administrativas, associadas aos fatos que deram causa à celebração do Termo de Compromisso. O cumprimento das obrigações será atestado pelo órgão que efetivou o Termo de Compromisso, por intermédio de notificação simultânea ao órgão de origem da autuação e ao proprietário ou possuidor de imóvel rural. Caso seja descumprido o Termo de Compromisso será retomado o curso do processo administrativo, sem prejuízo da aplicação da multa e das sanções previstas no termo de compromisso; e serão adotadas as providências necessárias para o prosseguimento do processo criminal.

Fonte: Site do Programa de Regularização Ambiental sistemas.semas.pa.gov.br/pr/consultaPublica/#/ acessado em janeiro de 2020.

Também há um módulo do PRA para os cadastrantes mostrarem propostas de regularização na propriedade que serão analisadas e fiscalizadas por técnicos ambientais após sua confirmação. Nesse mesmo site também é possível realizar consulta pública dos imóveis rurais em regularização, através do número do registro do CAR

visualizando uma mesma propriedade em períodos diferentes para contrastar os perímetros declarados, as áreas protegidas e possíveis desmatamentos ocorridos a partir de julho de 2008, momento em que por lei não se pode mais desmatar para ter direito aos benefícios do PRA e do CAR. Importante frisar que no PRA não é possível realizar consulta pública geral, apenas individual através do número de registro de CAR.

Figura 12: Mapa de comparação em uma mesma propriedade em anos diferentes.

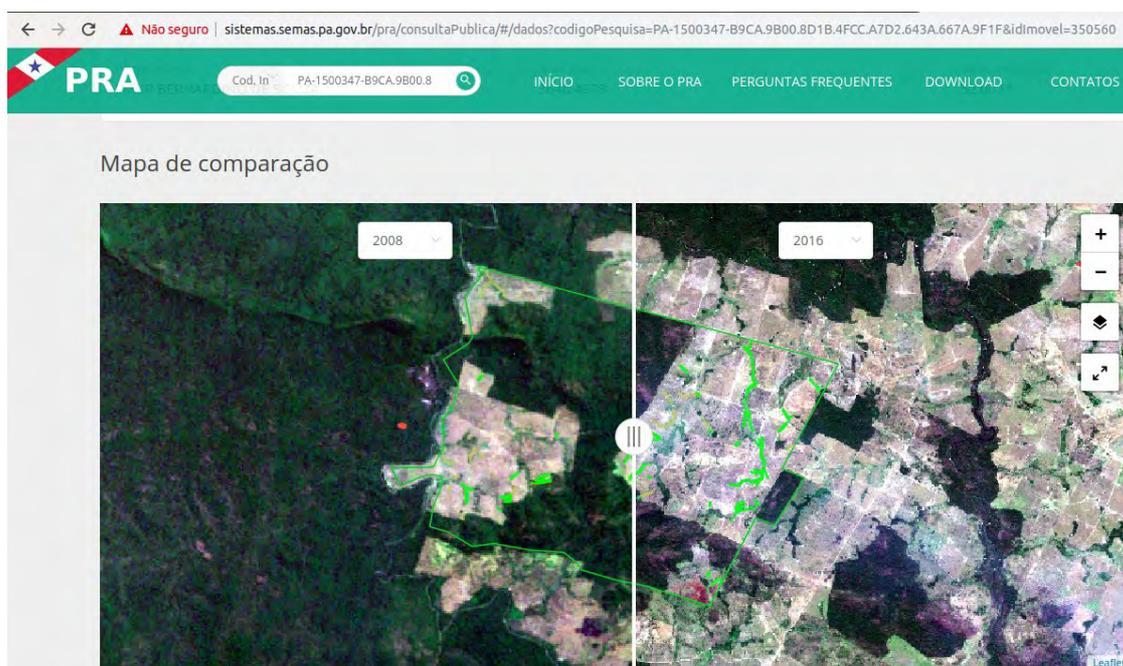


Imagem retirada do site do PRA Pará.

Caso os técnicos ambientais observem algum tipo de irregularidade, utilizam a plataforma eletrônica para fiscalizar os declarantes que são chamados a responder na Secretaria de Meio Ambiente a que está ligada. Assim, o trabalho de fiscalização pode ser feito de forma remota sem que haja necessidade de deslocamentos aos territórios. Ao mesmo tempo, quando o sistema PRODES detecta algum tipo de desmatamento em alguma propriedade, já identifica o local, o CAR relacionado e envia para o técnico ambiental local o alerta para que tome as providências, faça inspeções em campo (se necessário) e contate o cadastrante para prestar explicações.

Basicamente essas são as ferramentas operacionais do CAR e do PRA. A instrumentação do georreferenciamento, os meandros da inscrição e a transparência do CAR merecerá atenção pormenorizada nos Capítulos 2 e 3.

Considerações finais do capítulo:

No presente capítulo, busquei historicizar os dispositivos de ordem fundiária e ambiental brasileira, onde se constataram as dificuldades históricas em organizar e controlar o território de forma democrática, apresentei o objeto de pesquisa e situei a formação, a legislação da política do CAR trazendo os elementos fundamentais de sua constituição e problematizações da questão ambiental brasileira.

Em seguida, realizei análise sobre dados do CAR evidenciando o grande alcance dos registros no país e as dificuldades adjacentes ao processo de simplificação e flexibilização ambiental do Novo Código Florestal com intuito de promover regularização ambiental e certificação dos produtores junto às demandas dos mercados internacionais de *commodities* ao mesmo tempo que gerando sobreposições de cadastros.

Na sequência, uma sessão foi dedicada aos sítios eletrônicos que realizam as operações de registro do CAR e do PRA onde se buscou centrar esforços nos procedimentos para registro e no processo de consulta pública, evidenciando que tipo de acessos a dados estão disponíveis para qualquer cidadão consultar, com detalhes dos mapas e dos georreferenciamentos, assim como mostrou as consultas individuais ao PRA e seu mapa comparativo entre 2008 e datas mais recentes com finalidades de fiscalização das condições impostas pela política de regularização ambiental.

Concluída essa etapa, o próximo capítulo entrará nas dimensões teóricas da análise das políticas públicas buscando trazer um elemento que já apareceu no trabalho mas que será explorado de forma mais aprofundada: a conciliação da produção agrícola e da proteção ambiental. Tendo em vista que o Novo Código Florestal foi fruto de diversos debates, de discussões com sociedade civil organizada, empresas do agronegócio, sindicatos rurais, movimentos sociais, ambientalistas, cientistas e parlamentares, até o momento de suas votações, posteriores impugnações judiciais e sua atual vigência e renovação de legislações, houve intenso processo de diferentes coalizões de defesa de interesses em torno do futuro da política ambiental brasileira. O capítulo apresentará ferramentas teóricas da análise de políticas públicas, problematizará o papel do Estado, dos cadastros buscando ligar a temática do *land grabbing* e buscará descrever as coalizões de defesa de uma forma mais detalhada buscando elencar as diferentes características das defesas produzidas, em especial, da conciliação da produção agrícola e proteção ambiental. E, ainda sob a análise de políticas públicas, fará análise sobre a forma de governar por meio de dispositivos autodeclaratórios e georreferenciados.

CAPÍTULO 2: CONCILIAR PRODUÇÃO AGRÍCOLA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

O segundo capítulo desenvolve a análise da política pública por meio de diferentes aportes teóricos. A ideia é explorar as perspectivas teóricas, naquilo que puderem ser úteis, para compreender o instrumento CAR e ao mesmo tempo demonstrar possíveis limites encontrados no desenvolvimento das ferramentas teóricas. Por se tratar de perspectivas diferentes, todo o trabalho será realizado com o recurso de análise da produção discursiva sobre o objeto da pesquisa.

O desafio percorrerá a questão central dos principais atores envolvidos nas votações do NCF: é possível conciliar produção agrícola e proteção ambiental? Se a votação do código estava envolta nessa questão, sob forte pressão do setor do agronegócio e da agricultura familiar, a principal tecnologia para “encontrar uma solução” seria o CAR, que, exatamente por ser uma “solução”, acabou menos discutida ou pormenorizada na via legislativa.

Para responder a essa questão central, discursos foram extensivamente produzidos, onde se destacam aqueles que buscaram demonstrar a importância do mapeamento das propriedades brasileiras e as conexões do CAR com mapas fundiários e os que averiguam as demandas impostas pelo mercado de *commodities* para a regularização ambiental. A partir daí as discussões em torno da política pública vão alcançando certa unanimidade em relação à sua funcionalidade e diferentes atores buscam ampliar as discussões para influenciar os órgãos decisórios.

Dito isso, a primeira seção deste capítulo ajuda a analisar as diferentes arenas nas quais as políticas públicas estão inseridas e em que tipo de coalizões de defesa os discursos são produzidos (SABATIER, 1987). Um grupo de empresas do agronegócio, pesquisadores e ONGs ambientais formou discursos em torno da proteção ambiental e da produção agrícola, influenciando as discussões acerca da política pública, tanto na flexibilização da legislação ambiental quanto em sua posterior política de Cadastro Ambiental Rural. Para essa análise, será traçado um histórico das votações do NCF, mostrando as diferentes coalizões para viabilizar o código e buscando demonstrar as “aprendizagens” (SABATIER e WEIBLE, 2007) para política pública dos atores em jogo. O objetivo é demonstrar a importância da conciliação entre produção agrícola e

proteção ambiental, demonstrando como e por quais nuances sobre o tema novas questões sobre o NCF e o CAR são trazidas.

A segunda seção relaciona Estado e apropriações de terra e da natureza problematizando os cadastros (FAIRHEAD et al, 2012; WOLFORD et al., 2013) e os mapeamentos relacionados a temática do *land* e *green grabbing*, do georreferenciamento e de questões territoriais, fundiárias e ambientais. O cerne da discussão proposta é compreender que mapear significa planejar e dispor de territórios, na medida em que uma série de dispositivos tecnológicos e legais são acionados pelas políticas fundiárias e ambientais. Ao correlacionar cadastros e mapeamentos a projetos de *land grabbing* e estrangeirização de terras em diferentes países, a instrumentalização de políticas públicas de mapeamento e de regularização ambiental possibilita atrair recursos financeiros estrangeiros e regularização ambiental com a cadeia global de *commodities*. Assim serão realizadas aproximações entre *land* e *green grabbing* motivadas pelos cadastros atuais, tanto o ambiental quanto o fundiário, buscando mostrar por que o CAR – ferramenta ambiental – vem sendo utilizado como instrumento fundiário.

A terceira, e última, seção deste capítulo adentra nas particularidades da política pública, olhando através dos instrumentos da política para compreendê-la em comparação com outras políticas de mapeamento. Mantém-se as questões entre conciliação da produção agrícola e proteção ambiental, verificando-as através dos próprios instrumentos inovadores do cadastro tais como a autodeclaração, o georreferenciamento das posses/propriedades e a transparência nas informações ao público geral.

2.1. Compreendendo o NCF, as coalizões e a conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental

O CAR é uma política pública oriunda de ampla discussão e de uma série de Projetos de Lei em torno do NCF, desencadeada no final da década de 1990, na propositura do ex-deputado federal Sérgio Carvalho (PMDB/RO). Neste item, pretendemos acompanhar as discussões e analisar os resultados que levaram à promulgação do NCF em 2012, para que possamos compreender, através da dimensão política e de uma abordagem cognitiva, as ideias que promoveram e alavancaram as discussões políticas e científicas envolvendo questões paralelas como produção agrícola, conservação ambiental, RL e APP, mecanismos de cumprimento do código, além de muitos outros pontos.

Para realizar análise de política pública em torno do CAR, é necessário cumprir uma trajetória histórica de acontecimentos que marcaram o NCF como uma demanda de 1999 da Bancada Ruralista. Motivava essa demanda o questionamento das multas, as burocracias e os excessos em relação à fiscalização nas propriedades, já tão pressionadas pelo mercado internacional e pelas tarifas que viam as leis ambientais como obstáculo ao desenvolvimento econômico-produtivo brasileiro. Ao mesmo tempo, as organizações ambientalistas consideravam que as propostas de lei anistiarium multas e que se geraria descrédito e desrespeito à legislação ambiental. Dentro dessa situação de discordância entre setores, surgiu uma pergunta, aparentemente, paradoxal: é possível conciliar produção agrícola e proteção ambiental? O período dessas discussões foi muito marcado por enfrentamento e tensões entre os deputados e senadores, presentes em comissões especiais de Meio Ambiente na Câmara e no Senado:

A comissão especial que analisa propostas de mudanças no Código Florestal (Lei 4.771/65) se reúne hoje para a apresentação e discussão do parecer do relator, (ex-)deputado Aldo Rabelo (PCdoB-SP). O tema tem provocado polêmica entre os ambientalistas, que são contrários a flexibilizações no código, e os representantes do agronegócio. A proposta mais antiga sobre o tema é o Projeto de Lei 1876/99, que cria um novo Código Florestal em substituição ao atual, proposto pelo (ex-)deputado Sérgio Carvalho (PMDB-RO). Ela traz entre os apensados o PL 5367/09, do então deputado Valdir Colatto (PMDB-SC), que institui o Código Ambiental Brasileiro e revoga o Código Florestal. Quando uma proposta apresentada é semelhante a outra que já está tramitando, a mesa da câmara determina que a mais recente seja apensada à mais antiga. Se um dos projetos já tiver sido aprovado pelo Senado, este encabeça a lista, tendo prioridade. O relator dá um parecer único, mas precisa se pronunciar sobre todos. Quando aprova mais de um projeto apensado, o relator faz um texto substitutivo ao projeto original. O relator pode também recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais. (BEEF POINT, 2010)

Uma série de apensos ao Projeto de Lei 1879/99 foram realizados, tamanha a importância da temática e da polaridade provocada. Desde o início das discussões até a aprovação passaram-se 13 anos, com destaque para o PL 5.367/2009, do ex-deputado Valdir Colatto (PMDB/SC) e outros deputados, que suprimiria a expressão Florestal do Código, e substituiria para o Novo Código Ambiental Brasileiro, além de propor a revogação de decretos, decretos-lei, leis e artigos de leis. Em vários dos objetivos dos Projetos de Lei apensos estavam presentes as expressões convívio, harmonia, conciliação entre áreas de cultivo e áreas de conservação de recursos e serviços ambientais indispensáveis às atividades agropecuárias através da atualização das leis, dotando-as de maior coercibilidade tendo em vista que a lei anterior era considerada impraticável. A grande maioria dos projetos também mencionara e procurara legislar sobre APP e RL, através da recomposição de áreas degradadas e o cadastro de áreas consolidadas dentro das APPs com avaliação específica dos órgãos ambientais para verificação de sua viabilidade.

As Audiências Públicas sobre a temática contaram com o envolvimento de diferentes profissionais com o NCF, nos trazem um importante material empírico para reflexão. Em especial, seguem relatos da Comissão especial do Código Florestal:

Reinhold Stephanes – ex-Ministro MAPA: “Então, temos 3 milhões de agricultores, mais da metade, fora da legislação; e destes, como consequência, um milhão de agricultores terão de deixar suas propriedades, porque elas se tornarão inviáveis em termos de utilização. Outra consequência será a diminuição imediata da produção e da renda de muitos municípios brasileiros. E isso não tem a ver com gases de efeito estufa, mas sim com definições dadas pelo CONAMA do que é topo de morro e do que são encostas, que é algo insustentável do ponto de vista técnico-científico. [...] Se pegarmos o território brasileiro e diminuirmos as áreas destinadas às unidades de conservação, terras indígenas, reserva legal, APP e também as áreas consideradas de alta e extrema biodiversidade, restariam apenas 23% do território brasileiro para desenvolver atividades econômicas. [...] Enfim, a legislação foi sendo estabelecida sem que se dimensionassem os impactos dela, tanto em relação à realidade daquilo que já existia em áreas consolidadas, quanto em termos de dimensão de qual é o tamanho desse impacto. [...] O que merece ser discutido é como compatibilizar, com racionalidade, bom senso e apoio técnico - científico, as questões da proteção ambiental e a produção de alimentos, na busca da sustentabilidade. Nós temos como grande emissor de gases de efeito estufa, a terra, que representa um terço das emissões no Brasil, mas também há o desmatamento de novas florestas, as queimadas, dejetos de aves e suínos etc. Por outro lado, temos tecnologia para reduzir a emissão desses gases.” (BRASIL, 2012, p. 122)

O discurso produzido pelo ex-ministro do MAPA traz com muita clareza as dificuldades dos agricultores em relação à ilegalidade sem embasamentos técnicos, tais como as definições de topo de morro e encostas, tentando em seus argumentos

relativizar a importância do instituto da RL e APP. Um dos exemplos utilizado pelo ex-ministro é de que uma plantação de maçã: esta resgataria mais carbono do que a própria mata original. Ao mesmo tempo em que argumenta que apenas 23% do território brasileiro é direcionado para produção agrícola e outros 77% são/estão sob o manto da proteção ambiental, territorial e de alta biodiversidade, o que justificaria uma redução nas áreas de proteção para que os produtores realmente pudessem produzir no território brasileiro, finalizando seu discurso ao enfatizar a necessidade de compatibilizar racionalmente questões ambientais e produtivas.

De acordo com estudos do Observatório do Clima (2019) o Brasil possui 34% de áreas utilizadas para agropecuária, contrariando a referência do ex-ministro do MAPA. O mundo ocupa 37% das áreas terrestres com atividades agropecuárias, número próximo da área produtiva brasileira. O que aumenta em quase 10% a área de produção brasileira são os campos naturais, já que, além de utilizados para pecuária, são áreas protegidas. O estudo ainda mostra que, utilizando-se de 1/3 do território, o Brasil é o quarto maior produtor de alimentos do mundo. Segundo análise realizada pelo TerraClass (parceria entre Embrapa e INPE) sobre terras já desmatadas desde os anos 1980, 63% delas estão ocupadas por terras de baixa produtividade e 23% foram abandonadas e em regeneração.

Foram importantes nas análises dos técnicos em relação ao Código Florestal os números em relação a área produtiva no Brasil para visualizar o descompasso entre essas áreas e as áreas protegidas, mostrando que o produtor teria cada vez menos terras agricultáveis. O estudo do Observatório do Clima demonstrou que o número de áreas produtivas não era tão pequeno assim quando somadas as legalmente constituídas dentro de áreas protegidas (como nas UC's sustentáveis, RESEX, PDS e outros), sem contar com as áreas que foram desmatadas irregularmente em terras públicas protegidas e que possuem produção agrícola. Ainda que ilegais, muitas áreas estarão sob a égide do NCF em processos de regularização ambiental.

Carlos Eduardo Frisckmann Young – Professor UFRJ: “Primeiro, nada será feito se continuarmos com um orçamento tão aleatório para a questão ambiental. Segundo, deve haver coerência e consistência no modelo a ser adotado. É preciso ter claro qual é o objetivo da discussão: é ampliar a fronteira agrícola ou aproveitar a base de recursos naturais? Em terceiro lugar, tem que haver uma seletividade na alocação de recursos. “A questão fundamental da relação agricultura/conservação é: tenho de criar incentivos positivos para o indivíduo que produza de forma adequada, com tecnologia, plantio direto, uso de palha, conservação”. (BRASIL, 2012, p. 126)

A tônica do professor Carlos Eduardo Young foi os incentivos positivos aos agricultores, ao invés dos meros dispositivos de comando e controle dispostos no

Código Florestal antigo. Além disso, ele alertava sobre a contradição dos objetivos do código então em votação: ampliar a fronteira agrícola com dispositivos ambientais mais flexíveis para a produção agrícola ou aproveitar a base de recursos naturais já disponíveis, incentivando a relação agricultura-conservação através do uso de tecnologia para ampliação da eficiência da terra.

Roberto Luiz Leme Klabin – Professor de Economia da UFRJ: “Quanto ao diálogo sobre o Código Florestal, apresentou algumas premissas que devem ser levadas em consideração: a conservação dos ecossistemas e dos recursos naturais é necessária para a agricultura; necessita-se aumentar a produtividade das áreas já utilizadas, sem necessidade de avanço sobre ecossistemas em bom estado de conservação; precisa-se criar instrumentos inovadores para complementar a legislação, tais como licitação sustentável, mercado de reserva legal, certificação, política de crédito para regularização de passivos ambientais de propriedades rurais etc.; necessita-se incorporar às políticas públicas e ao projeto do País novas temáticas, tais como mudanças do clima e conservação da biodiversidade, requisitos para a inserção do Brasil na nova economia. [...] Para o diálogo é necessário a diminuição da tensão e da polarização, mais flexibilidade e menos dogmatismo entre as partes. Construção de uma solução negociada entre as partes amparada em argumentos técnicos e científicos, estabelecimento de um calendário de negociação e dos termos de referência sobre os temas em discussão — APP, reserva legal —, agilização dos procedimentos de regularização dos imóveis, instrumentos econômicos para a implementação da legislação florestal e ambiental, manutenção da legislação ambiental vigente até que o processo e o calendário estejam finalizados, e definição de um facilitador de comum acordo com legitimidade e credibilidade para a condução dos processos”. (BRASIL, 2012, p. 124)

Já o professor Roberto Klabin apresentava a necessidade da conservação dos recursos naturais para a agricultura enfatizando uma maior eficiência na produtividade da terra e na necessidade de proteção dos ecossistemas em bom estado de conservação, centrado na ideia de que deve haver maior convergência de esforços e menos tensão na discussão entre ambientalistas e ruralistas, assumindo prazos e instrumentos que possam de fato implementar um código florestal que chegue a meios-termos entre produtores e órgãos ambientais com instrumentos mais simplificados, principalmente no que tange à RL e à APP.

A principal crítica ao Código Florestal anterior era em relação às categorias RL e APP, tendo em vista que as Reservas Legais deixavam o produtor com menor área produtiva e que as multas ambientais eram muito pesadas, em especial na Amazônia Legal. O cenário era de que deveria existir flexibilização da aplicação das multas para a RL e APP e que também se pudessem plantar plantas exógenas e realizar manejos sustentáveis como cumprimento da RL. Nesse aspecto, o trabalho de Sergio Sauer e Franciney França lembra que o NCF foi todo pautado no conceito de Área Rural

Consolidada, onde as áreas “consolidadas” não deveriam ser passíveis de recuperação.

Para tanto, os ataques se endereçavam a APP e a RL:

As propostas de alteração nos parâmetros relativos à Área de Preservação Permanente (APP) e à Reserva Legal tiveram, grosso modo, dois enfoques: a) a máxima de que a lei deve se adequar à situação vigente de ilegalidades no país, ou seja, regularizar irregularidades; b) a flexibilização dos parâmetros de preservação para o futuro. Os dois enfoques flertam com o perigo de se ter, legalmente, uma situação de desproteção ambiental. (SAUER, FRANÇA, 2012, p. 290)

Além disso, houve pouca discussão em torno do instrumento do cadastro georreferenciado de imóveis rurais e a flexibilização a partir da averbação da RL e APP na matrícula do imóvel. Ao mesmo tempo, as propostas foram no sentido de valorizar as RL e APP e remunerar os imóveis que cumprem com o dispositivo, incentivando a essas práticas por via de instrumentos econômicos.

Sérgio Leitão – Diretor de Políticas Públicas do Greenpeace: “Getúlio Vargas teve a intuição da importância da questão social, da questão da unidade nacional e da questão da preservação dos recursos naturais. “E é daí que surge toda a base da legislação ambiental que temos até hoje”, portanto, uma invenção totalmente brasileira. “E a pergunta que pode ficar a este Plenário é: não temos o direito de inventar? Somos condenados a ser eternas máquinas Xerox que copiam receitas do estrangeiro? Porque isso é uma invenção nossa. E todas as vezes que estou em um debate e me perguntam: Ah, mas me dá o direito comparado que justifique o Brasil ter um instituto, por exemplo, como o da reserva legal? Eu te digo: O direito é nosso. Quem quiser compará-lo que compare daqui para fora. Eu não tenho que comparar de fora para dentro. Esse é o nosso legado”. Levantou a seguinte questão: “temos José Bonifácio, 1821, temos o Padre Cícero no final do século XIX, temos Getúlio Vargas em 1934, temos o Código Florestal de 1965, temos a Constituição de 1988, e a pergunta é: isso atrapalhou o Brasil? Isso atrapalha o Brasil?” O interesse nacional deve prevalecer, porém, o interesse nacional não pode residir na destruição da natureza. “O Brasil é o único País do mundo que pode conciliar o ótimo com o bom”. E concluiu: “É a junção de capital, de tecnologia e de opções políticas muito claras que vão salvar a Amazônia e vão permitir que o Brasil seja um País que legará para o futuro a única síntese possível e inédita junção do ótimo com o bom, qual seja a preservação com desenvolvimento econômico”. (BRASIL, 2012, p. 90)

Sérgio Leitão trouxe uma interessante reflexão sobre a junção do “ótimo com o bom”, uma referência a conciliação da proteção ambiental com produção agrícola, além de contrapor o argumento, muito utilizado pela Bancada Ruralista, de que o Brasil é o país que mais possui leis ambientais rigorosas do mundo, pois em sua visão ele deveria ser um exemplo a ser seguido rumando a um país sustentável sócio e ambientalmente falando. Assim, a discussão de fundo apontada pelos ruralistas é que as ONGs internacionais investem em países tropicais que possuem potencial agrícola competitivo para que seus países de origem possam se fortalecer enquanto grandes produtores. Esse argumento não é novo, ainda que soe recente pelas inúmeras afirmações veiculadas na

mídia do presidente Jair Bolsonaro e de seu ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em relação à ameaça das ONGs internacionais.

A reportagem de 2010, transcrita no Box 3, possui uma atualidade discursiva marcante, ilustra de forma muito clara um argumento utilizado pelo setor do agronegócio em relação à proteção ambiental no Brasil: a ideia de que as ONGs internacionais “protegem” o ambiente brasileiro porque, na verdade, essa proteção tem como “mandante” o setor agropecuário dos países que veem o país como uma ameaça no mercado internacional de *commodities*. Assim, a “proteção ambiental” seria uma máscara para um protecionismo de mercado dos países desenvolvidos. A reportagem chega a citar os nomes das organizações ambientais internacionais, de movimentos sociais e consultores internacionais que estariam prejudicando o desenvolvimento econômico brasileiro motivado pelo protecionismo econômico nacionalista internacional.

BOX 3: Fazendas lá, ambientalistas aqui

Dennis Lerrer Rosenfield, 2010. O Estado de São Paulo.

A National Farmers Union (União Nacional dos Fazendeiros) e a Avoided Deforestation Partners (Parceiros pelo Desmatamento Evitado), dos EUA, encomendaram um estudo, assinado por Shari Friedman, da David Gardiner & Associates, publicado em 2010, para analisar a relação entre o desmatamento tropical e a competitividade americana na agricultura e na indústria da madeira. O seu título é altamente eloquente: Fazendas aqui, florestas lá.

O diagnóstico do estudo é que o desmatamento tropical na agricultura, pecuária e de florestas conduziu a uma "dramática expansão da produção de commodities que compete diretamente com os produtos americanos". Ou seja, é a competitividade do agronegócio brasileiro que deve ser diminuída para tornar mais competitivos os produtos americanos. O estudo é tão detalhado que chega a mostrar quanto ganhariam os Estados americanos e o país como um todo. E calcula que o ganho americano seria de US\$ 190 bilhões a US\$ 270 bilhões entre 2012 e 2030.

As campanhas pela conservação das florestas tropicais e seu reflorestamento não seriam, nessa perspectiva, uma luta pela "humanidade". Elas respondem a interesses que não têm nada de ambientalistas. Ao contrário, o estudo chega a afirmar que os compromissos ambientalistas nos EUA poderiam até ser flexibilizados segundo as regras atuais, que não preveem nenhum reflorestamento de florestas nativas, do tipo "reserva legal", só existente em nosso país. Também denomina isso de "compensação", que poderia ser enunciada da seguinte maneira: mais preservação lá (no Brasil), menos preservação aqui (nos EUA).

Cito: "Eliminando o desmatamento por volta de 2030, limitar-se-iam os ganhos da expansão agrícola e da indústria da madeira nos países tropicais, produzindo um campo mais favorável para os produtos americanos no mercado global das commodities." Eles têm, pelo menos, o mérito da clareza, enquanto seus adeptos mascaram suas atividades.

[...]

Por que não defende a "reserva legal" nos EUA e na Europa, segundo os mesmos princípios defendidos aqui? Seria porque contrariaria os interesses dos fazendeiros e agroindustriais de lá? Entre seus apoiadores se destacam Wall Mart, McDonald's, Bank of America, Shell, Cargill, Kraft Foods Inc., Rio Tinto, Ford Motor Company, Volkswagen, WWF e Usaid. Os dados foram extraídos de seu site internacional.

Extraído de O Estado de São Paulo. 16 de julho de 2010. disponível em <https://opinio.estado.com.br/noticias/geral,fazendas-la-ambientalistas-aqui-imp-,583115>.

Esse era o teor das discussões realizadas à época, bastante centradas em tensões entre produção agrícola e conservação ambiental, com ênfase na RL e APP, objetivando simplificar procedimentos para regularização dos produtores, com críticas enfáticas ao protecionismo apregoado pelas ONGs internacionais enquanto o produtor rural estaria “pagando a conta ambiental” sozinho. Ao mesmo tempo, a defesa da proteção ambiental em sua maioria construía a argumentação em torno dos retornos positivos e de possíveis instrumentos econômicos que viabilizariam serviços ambientais remunerados. No entanto, organizações ambientais como Terra de Direitos, Carta de Belém e o Instituto Socioambiental (ISA) contestavam a versão econômica da proteção ambiental entendendo que os contratos de REDD+ (do inglês *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*; em português, "Redução de emissões decorrentes do desmatamento e da degradação de florestas") e de CRAs não eram a solução para a autonomia dos agricultores haja vista que a financeirização da natureza poderiam causar danos a partir de contratos altamente complexos de serviços ambientais que poderiam inclusive incluir a perda do domínio da terra em caso de descumprimento.

Em meio a inúmeros debates e à mobilização política, foi possível perceber a existência de duas coalizões: a ruralista e a ambientalista. Essas coalizões estiveram envoltas em grandes tensões, discordâncias, acordos e vetos parciais da ex-presidenta Dilma Rousseff até que finalmente foi votado o NCF sob relatoria do ex-deputado federal Aldo Rebelo (PCdoB):

A Comissão Especial escolheu por método realizar audiências públicas em Brasília e nos Estados para colher as opiniões e os depoimentos de todos os interessados no debate sobre a matéria. Foram ouvidas as organizações não governamentais estrangeiras credenciadas no Brasil; as organizações não governamentais nacionais; as organizações não governamentais locais; os pesquisadores das universidades e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); as autoridades dos órgãos ambientais da União, de estados e municípios; governadores, prefeitos, vereadores; agricultores pequenos, médios e grandes, organizações representativas da agricultura, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) e Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Foi possível conhecer a diversidade e os desequilíbrios próprios do País que se revelam no debate do tema ambiental e florestal. A imensa maioria de pequenos e médios proprietários pratica ainda uma agricultura pré-capitalista ou semi-capitalista, quase de subsistência, de baixo uso de capital e tecnologia. O declínio do preço médio do que produzem não tem como ser compensado pela aplicação de ganhos tecnológicos ou de capital. Esse agricultor e criador é o mais vulnerável às restrições ambientais. Pressionado, ou mergulha na ilegalidade, ou na teia de multas e autuações dos órgãos ambientais e do Ministério Público. Esses agricultores são detentores de quatro milhões de unidades dos 5,2 milhões de propriedades. Aí está a maior parte do agricultor de raiz, distinto do investidor rural, do empresário e profissional liberal bem sucedido que adquiriu terras, mas não vive nelas nem dirige pessoalmente as atividades de

suas propriedades. A importância mais profunda e duradoura dessa agricultura não está no valor de mercado daquilo que ela produz, que não figura nas cotações em bolsa, nem é alcançada pela contabilidade dos órgãos de controle do governo. Mas esses homens e mulheres do campo vivem ou se apoiam no seu trabalho para viver, vendem seu inhame, macaxeira, batata doce, abóbora, melancia, a galinha da roça e o cabrito nas feiras livres do interior do País e mobilizam uma economia que não pode ser desprezada. (BRASIL, 2012, p. 6)

O relatório em torno das disputas do NCF terminou em tom vitorioso para a agricultura brasileira com maior autonomia para produção e com menores obrigações com as questões ambientais. Uma vitória que inclui também, na visão do relator, os pequenos e médios agricultores envolvidos em obstáculos de legislações pouco aplicáveis. E segue o texto:

Observando o esforço de algumas organizações não governamentais estrangeiras contra a expansão da nossa fronteira agropecuária, é o caso de se perguntar como o padre Antônio Vieira: estão aqui em busca do nosso bem ou dos nossos bens? [...] Em verdade, Vieira censurava a relação entre os homens e as injustiças do Estado: "Vede um homem desses que andam perseguidos de pleitos ou acusados de crimes, e olhai quantos o estão comendo. Come-o o meirinho, come-o o carcereiro, come-o o escrivão, come-o o solicitador, come-o o advogado, come-o o inquiridor, come-o a testemunha, come-o o julgador, e ainda não está sentenciado, já está comido. São piores que os corvos. O triste que foi à força não o comem os corvos senão depois de executado e morto; e o que anda em juízo, ainda não está executado nem sentenciado, e já está comido".

Assim vai o nosso agricultor, notificado, multado, processado, embargado na sua propriedade, sentenciado, e mal arranca da terra o seu sustento e o da sua família e já se vê sustentando o fiscal ambiental, o soldado, o delegado, o oficial de justiça, o promotor, o desembargador, o advogado, o banqueiro e a ONG que inspirou o seu infortúnio. Da cidade, o homem urbano olha com desdém e desprezo a sua labuta. Se um morro desliza, se o rio poluído invade as cidades, se a enchente causa transtornos, do conforto do seu automóvel ou do apartamento que despeja os resíduos no curso d'água, ele aponta o culpado: aquele sujeito que está plantando uma lavoura, ou criando uma vaca ou uma cabra em algum lugar distante no campo brasileiro. [...] O presente relatório pretende demonstrar que as escolhas morais e ideológicas no debate contemporâneo sobre a natureza e o meio ambiente revelam, na verdade, os interesses concretos das nações ricas e desenvolvidas e de suas classes dominantes na apropriação dos bens naturais já escassos em seus domínios, mas ainda abundantes entre as nações subdesenvolvidas ou em processo de desenvolvimento. Da mesma maneira, a polêmica confronto a agricultura subsidiada dos ricos vis-à-vis a agricultura cada vez mais competitiva de países como o Brasil. (BRASIL, 2012, p. 7)

O grupo majoritário em relação ao NCF foi o que apoiava a FPA e a Bancada Ruralista, com apoio de parte do setor da agricultura familiar, maioria nas votações da Câmara e do Senado e a sanção presidencial – apesar dos ajustes com os vetos realizados. Porém, o Código Florestal continuou a ser alvo de um intenso debate em face do seu conteúdo normativo. Em especial, a regra da escadinha¹² e algumas outras

obrigações como parte integrante do veto da Presidência e uma atenção especial que acabou girando em torno da principal obrigação dos agricultores: RL e APP.

A publicação do ex-deputado federal Valdir Colatto (PMDB/SC) em 2014, apresenta como grande novidade a desobrigação de averbação da RL e APP na matrícula do imóvel através da autodeclaração realizada via CAR. Além disso, considera que o CAR e o PRA farão parte da maior legislação de regularização e de reflorestamento do planeta. No entanto, considera que o CAR deveria afastar questões políticas e ideológicas e centrar-se em tratamento técnico e científico onde engenheiros agrônomos e outros profissionais assumem o desafio de encontrar uma fórmula de planejamento e de ocupação territorial sustentável para se harmonizarem 5,2 milhões de hectares no território brasileiro. Em 2012 o ex-deputado mencionado foi vice-presidente da FPA no Congresso Nacional e em 2019 foi nomeado Diretor do Serviço Florestal Brasileiro, responsável pelos programas de regularização ambiental e pelo CAR, e em 2021 exonerou-se do cargo por discordar da autonomia das secretarias estaduais de meio ambiente enquanto o SFB é de gerência do ministério ligado a agricultura (CANAL RURAL, 2021).

A entrada de governos abertamente conservadores e neoliberais após o Golpe Presidencial sofrido pela ex-presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016 onde assumiu o vice-Presidente Michel Temer (PMDB) e a eleição em 2018 do Presidente de extrema-direita Jair Bolsonaro (sem partido) impulsionaram um movimento de recalcitrância com as instituições e legislações ambientais, de modo a produzir esforços políticos e jurídicos para a retirada das garantias constitucionais que envolvem o direito a um ambiente sadio e equilibrado. Nesse contexto de intensificação da flexibilização das leis ambientais, a Frente Parlamentar da Agricultura ganhou ainda mais terreno e vem apoiando as ações em torno de diminuição do poder do Estado e das leis ambientais para os produtores rurais, alegando excessiva proteção e apontando que outros países que não possuem legislações cobram proteção ambiental do Brasil. O próprio CAR passou por modificações importantes como o prazo contínuo para cadastramento, ainda que diversas organizações tenham expressado sua preocupação com o descrédito da política ambiental a partir do fim do prazo para cadastramento.

2.1.1. As coalizões de defesa em torno das mudanças do NCF

A escadinha, imposta pela MP nº 571, para qualquer curso de água, por propriedade ou matrícula, terá de mata ciliar: até um módulo fiscal - cinco metros, de um até dois módulos fiscais - oito metros, de dois até quatro módulos fiscais - 15 metros, acima de quatro módulos fiscais -20 a 100 metros, conforme definição do PRA.

Passados os principais acontecimentos do NCF, mesmo que não esgotada a pluralidade de atores e discussões, consegue-se identificar as coalizões que, mesmo já aprovado e em plena aplicação, ainda encontra modificações, o que revela que a lei ainda está em formação em sede legislativa mesmo já tendo oito anos de aplicação prática de suas legislações.

A fim de analisar a política com olhar ampliado sobre quais atores e discursos perfilam nas formatações em disputa, uma das aberturas teóricas possíveis disponibilizadas pelas *policy analysis* tem o desafio de apresentar as alianças discursivas que vem compondo o universo da política ambiental e que modificaram o panorama jurídico-normativo ambiental e o território rural brasileiro. Para que essa política chegasse em sua votação e homologação, dezenas de discussões aconteceram, diferentes posicionamentos de cientistas, ambientalistas, produtores rurais, políticos, *policy brokers* foram ouvidos e mobilizados para que então, no dia 25 de maio de 2012, o NCF viesse a tona para colocar “em ação” (JOBERT, MULLER, 1987) a política pública.

Para o desenvolvimento dessa análise, serão utilizados os instrumentais teóricos das coalizões de defesa (SABATIER, 1997), a noção de “aprendizagem” (SABATIER e WEIBLE, 2007), a noção de ideia (FOUILLEAUX, 2011) e a noção de “imagem” (TRUE, BAUMGARTNER, JONES, 2007) aplicadas as modificações nas políticas públicas e as noções de *path dependence* e os efeitos de *lock-in* (PIERSON, 2003) para compreender as dificuldades de modificação de posicionamentos tendo em vista que o NCF foi oriundo de um momento tenso e crítico. Ao mesmo tempo se fez necessária análise histórica do NCF para mapear o processo de votação, tramitação e implementação do NCF para que as nuances e tensões entre coalizões se evidenciassem.

O NCF e o CAR apresentam uma série de concepções e ideias que circulam através dos "empreendedores" responsáveis pela "imagem da política pública" (TRUE, BAUMGARTNER, JONES, 2007) e que tornaram ativa a política nos meios institucionais governamentais, empresariais e da sociedade civil. Dentre estas, podemos citar as alianças contrárias ao NCF, sustentando imagens de retrocesso ambiental, e tendo em vista que o NCF enfrentaria uma série de inconsistências e debilidades que poderiam ter efeitos indesejados à sociedade como o descontrole do desmatamento, o perdão das dívidas ambientais e os efeitos fundiários que o documento do CAR poderia acionar (CARTA DE BELÉM, 2009, 2018; OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL, 2017; ISA, 2014, 2017).

É nesse sentido que Paul Sabatier (2007) nos traz à reflexão as coalizões de defesa envoltas em cada discurso participante, entendendo a noção-chave como uma articulação entre atores que compartilham crenças, valores e ideias para ação estratégica na tomada de decisão das políticas públicas. Essas coalizões possuem papéis na formação da política pública, e mais do que representar opiniões, fazem parte ativa do processo da política atuando como produtores de discursos, de laudos técnicos, de relatórios sobre o CAR, de discussões públicas nos níveis municipal, estadual e federal. Para Sabatier (2007), as coalizões de defesa disputam o discurso dentro do subsistema político e também fora dele, sofrendo influências externas.

No terreno político, podemos destacar as coalizões ruralistas e ambientalistas como as duas principais vertentes de valores e crenças, de forma mais concreta. A coalizão ruralista, formada pela FPA, a CNA, empresas do setor do agronegócio, produtores rurais, pesquisadores da EMBRAPA, juristas e cientistas de diferentes organizações. Acreditam que o CAR é uma ferramenta que irá controlar e fiscalizar novos desmatamentos e possibilitará ao produtor rural regularizar áreas consolidadas, conciliando produtividade, tecnologia e proteção ambiental. No entanto, esta coalizão vem promovendo legislações que visam flexibilizar ainda mais o NCF e o CAR, ação possibilitada por uma conjuntura conservadora e neoliberal, visando mais garantias aos produtores para que possam produzir e serem competitivos nos mercados, com menor obrigação ambiental possível. Ao mesmo tempo, consideram que as áreas de proteção são afrontas ao potencial produtivo do país, com argumentos que as comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e as áreas e unidades de conservação são um fardo para o espaço rural brasileiro tendo em vista que estudos apontaram em 2008 que “o alcance da legislação ambiental e territorial é de, pelo menos, 67% do Brasil” (MIRANDA, E. et al., 2008) e em 2012 o então ministro do MAPA Reinhold Stephanes apontou para 77%.

A coalizão ambientalista, formada por ambientalistas, ativistas, pesquisadores, ONGs, comunidades tradicionais, juristas e governantes, atua de forma mais diversificada nas diferentes arenas políticas de discussão e acreditam que o CAR está legitimando ilegalidades e anistiando passivos ambientais, assim como entendem que as comunidades tradicionais estão sendo atacadas pelas sobreposições de cadastros a territórios protegidos, territórios de comunidades quilombolas, indígenas e de pequenos agricultores. Pela coalizão ambientalista, o sentimento de derrota em relação ao NCF era nítido, ao mesmo tempo em que as articulações para reações foram aos poucos sendo criadas.

Se a coalizão ruralista tinha muito claro seus objetivos, a coalizão ambientalista ainda carecia de institucionalidade, representações políticas e organização para realizar a pressão política necessária. A omissão de órgãos representativos da agricultura familiar chamou a atenção pois historicamente tem na questão ambiental uma pauta relevante, fazendo com que a coalizão ambientalista tivesse pouco respaldo dos movimentos sociais do campo, da agricultura familiar e outros. Além de manifestos da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, como o publicado em 2011, “O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo”, alguns espaços foram criados depois da formação do NCF, tais como o Inovacar e o Observatório do Código Florestal, ambos uma junção de ONGs internacionais e nacionais com o objetivo de fiscalizar a implementação das novas leis ambientais ao mesmo tempo em que firmou-se como um pólo de crítica aos avanços na flexibilização ambiental das leis.

O Observatório do Código Florestal foi criado em maio de 2013 para monitorar a implantação do NCF, dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) e o CAR, de forma a “gerar dados e massa crítica” (OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL, 2017) que colaborassem com a potencialização dos aspectos positivos da lei e a mitigação de seus aspectos negativos. Um dos objetivos centrais do Observatório do Código Florestal é difundir informações e criar espaços de discussão, garantindo o direito da sociedade de ser informada. Além disso, reúne diversas organizações ambientalistas e dá apoio nos processos judiciais do NCF, realiza *advocacy*, tentando influenciar as discussões nos espaços públicos e audiências públicas nas Câmaras de meio ambiente e apresenta estudos e laudos técnico-científicos sobre diversas temáticas que o NCF demanda. Alguns dos membros do Observatório fazem parte da Coalizão Brasil, que será explicada na sequência.

A coalizão ambientalista é mais fragmentada e situacional e parece ter perdido algumas alianças com setores da agricultura familiar, que historicamente impulsionam críticas a agricultura intensiva do agronegócio, e foram pouco representativas nas discussões do Código Florestal, tanto na formação da legislação quanto nas demandas judiciais que questionavam diversos artigos do novo Código. No entanto, existem atores e instituições atentos às modificações do Código e presentes nas discussões atuais do CAR, promovendo críticas a usos abusivos do cadastro, tais como sobreposição de terras públicas, grilagem de terras, cadastro indevido de áreas de reserva legal. Ademais, discutem sobre o CAR Coletivo para as comunidades tradicionais, tema de especial relevância que vem dividindo as comunidades a realizarem ou não o cadastro, tendo em vista possíveis consequências da separação de territórios para lutas fundiárias.

Se essas duas coalizões parecem ter valores bem dicotômicos e de tensão entre ideias, a Coalizão Brasil se apresenta enquanto uma coalizão entre coalizões, abrindo uma espécie de terceira via na discussão. A Coalizão Brasil vem desempenhando papel de mediação entre uma parte da bancada ruralista e os setores que acreditam em um agronegócio sustentável, aliados a criação de instrumentos econômicos para valorização de serviços ambientais, de aposta em monitoramento por georreferenciamento de todas as propriedades brasileiras com vistas à transparência¹³ para as grandes cadeias globais de alimentação, em especial a cadeia da soja - que decretou uma moratória da soja para incentivar ajustes nos cadastros ambientais - e a cadeia da carne - que também impõe restrições à compra de carne em propriedades oriundas de desmatamentos ilegais.

Em uma arena discursiva fortemente marcada por tensões políticas e dicotomias entre produção agrícola e proteção ambiental, a Coalizão Brasil formou uma aliança entre diferentes setores, aparentemente contraditórios, mas que vem se mantendo mesmo sob a atual força do agronegócio no governo federal e suas ações funestas em torno das questões ambientais. Atores em um espaço de mediação na sociedade civil conversam e se manifestam em publicações para os congressistas de diferentes frentes parlamentares. Alguns de seus componentes estão dentro dos quadros que compõem a atual equipe da Presidência da República.

Sua estratégia é a do diálogo e das proposições rumando para o agronegócio sustentável, pautado em economia de baixo carbono, práticas sustentáveis e tecnologia e ciência preocupadas com desenvolvimento econômico e ambiental. A Coalizão Brasil se apresenta como uma coalizão entre coalizões. Paradoxalmente, no plano teórico não poderíamos caracterizá-la rigorosamente como coalizão (SABATIER, 1987), pelo curto período de existência, mas sim como um grupo externo de pressão, que aos poucos foi compondo acordos entre coalizões, sendo uma categoria híbrida entre essas últimas.

As coalizões possuem consideráveis assimetrias na arena política, sendo a coalizão ruralista muito mais clara em seus objetivos e instituições presentes como a Frente Parlamentar da Agricultura, e a coalizão ambientalista mais difusa, com atuações providas de cientistas e de ONGs de forma mais pontual e com a recente formação da Frente Parlamentar Ambientalista em abril de 2019. Além disso, a Coalizão Brasil surge

13 A transparência dos dados foi problematizada no trabalho pensando que muitas das vezes em que o termo transparência aparece nas discussões das políticas, se está sob o manto de informações públicas tornadas “transparentes” enquanto dispositivo privado de controle voltado à expansão e controle das cadeias de commodities que pretendem realizar autogoverno e pressão à outros mercados, sem necessariamente pensar na política pública ambiental. No entanto, o trabalho defende o direito à informação ambiental pautada no direito constitucional ao meio ambiente sadio e de qualidade conforme artigo 225 da CF e na fiscalização e monitoramento ambiental realizado pelos entes competentes para tais atividades.

depois do NCF como grupo de pressão consensualista, o que será explorado no plano teórico.

2.1.2. A Coalizão Brasil e seu papel conciliatório:

Lançada em junho de 2015, a Coalizão Brasil é oriunda de uma demanda conciliatória entre atores de coalizões diferentes. Sendo assim, não possuem os 10 anos para análise de *advocacy* proposta por Sabatier (1987), mas se comportam como uma espécie de coalizão de centro formada por “aprendizagem” (SABATIER e WEIBLE, 2007) dos atores durante o desenvolvimento da política pública. Para exemplificar, há membros da Coalizão que fazem parte do Observatório do Código Florestal e que veem aí espaço representativo mais combativo (no que tange a ativismo ambiental) do que no espaço da Coalizão. No entanto, compreendem que uma assinatura conjunta da Coalizão possui maior credibilidade aos parlamentares da coalizão ruralista.

Tendo em vista que a análise se dá na conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental, a Coalizão Brasil será aprofundada, colocando discursos das coalizões ruralistas e ambientalistas em seus contrapontos, tensões e aproximações. Assim, se dará atenção especial ao material discursivo impresso ou produzido em seminários da organização, entrevistas semi-estruturadas realizadas com pesquisadores que influenciam a política pública através da economia de baixo carbono, uso sustentável da terra e mudanças climáticas. Feitas as ressalvas acima, faz-se necessário apresentar a Coalizão Brasil a partir do box abaixo:

BOX 4: O QUE É A COALIZÃO BRASIL?

A Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura é a maior articulação multissetorial brasileira dedicada à promoção de uma nova economia de baixo carbono, competitiva, responsável e inclusiva. Integram a Coalizão Brasil mais de 170 associações empresariais, empresas, organizações da sociedade civil, academia e indivíduos, interessados em contribuir para a sinergia entre as agendas de proteção, conservação e uso sustentável das florestas naturais e plantadas e a agropecuária, favorecendo as iniciativas de mitigação e adaptação do Brasil às mudanças climáticas. Trata-se, portanto, de uma iniciativa única e apartidária, que juntou na mesma mesa produtores rurais e entidades defensoras do meio ambiente e da conservação.

Para a Coalizão Brasil, a agricultura, pecuária e economia de base florestal competitivas, pujantes e sustentáveis são compatíveis com a proteção, manejo, restauração e plantio de florestas e com a proteção dos recursos hídricos, conservação de ecossistemas e dos serviços ambientais. Constituem, ainda, uma contribuição fundamental para neutralizar as emissões de GEE do Brasil. A Coalizão Brasil tem como objetivos promover e propor políticas públicas, ações e mecanismos financeiros e econômicos para o estímulo à agricultura, pecuária e economia florestal que impulsionem o Brasil para a liderança global da economia sustentável e de baixo carbono, gerando prosperidade para todos, inclusão social e geração de emprego e renda. A aspiração da Coalizão Brasil é que o

desenvolvimento dessa nova economia, com bases sustentáveis, que depende do cumprimento da legislação relativa a mudanças climáticas e do uso do solo, poderá transformar os desafios em oportunidades e alcançar avanços concretos para agenda de clima, florestas e agricultura no Brasil. (COALIZÃO BRASIL, 2018)

A Coalizão Brasil conseguiu emitir importantes posicionamentos defendendo o NCF, ainda que seus membros tenham apoiado os discursos de campanha de candidatos conservadores e neoliberal, abertamente contrário às políticas ambientais e negacionistas da ciência, evidenciando que, pelo extenso número de membros, possui tensões internas bem consideráveis e seus diferentes interesses por vezes dificultam consensos.

O compromisso da Coalizão na fórmula “produzir e preservar” parece sempre “ganhar”, ao tentar abraçar dois setores que historicamente não se coadunam. O que “conecta” essa fórmula é a imagem de corporações do setor agronegócio com o setor ambiental, demonstrando interesse em adjetivar o agronegócio sustentável. Ao mesmo tempo uma série de Medidas Provisórias vem fragilizando ainda mais a proteção ambiental, o que faz com que, estrategicamente, algumas organizações da Coalizão Brasil mais ligadas à coalizão ruralista impeçam posicionamentos mais veementes da Coalizão. Assim, as organizações que problematizam o CAR e o NCF transmutam apoio para o Observatório do Código Florestal e acabam defendendo a legislação vigente apoiadas inclusive por organizações internas à Coalizão Brasil como Imazon, IPAM e Imaflores.

À medida que o Novo Código se firma e as políticas estão em andamento, vários atores acabam se adaptando a nova regulamentação e seus posicionamentos se modificando de acordo com os novos fatos e as novas políticas. As orientações em relação às modificações – como foi no caso das inúmeras ampliações de prazo para adesão ao CAR e PRA, e da atual retirada de prazo para o CAR – apontam para os possíveis descaminhos e insegurança jurídica que a ampliação de prazo pode sugerir.

Nesses momentos de tensões e posicionamentos no subsistema político (SABATIER, 2007), a Coalizão Brasil acaba se tornando pouco atuante, pois alguns dos atores que a integram apresentam posicionamentos diferentes, tendo em vista os setores dos quais fazem parte. No entanto, não deixa de ser importante exatamente para que o discurso da coalizão ruralista não afete diretamente o agronegócio, tendo em vista que o CAR e o NCF foram bem avaliados com bastante expectativa no mundo das *commodities*, fato esse que pode gerar indisposição na tomada de medidas mais radicais.

Momentos de votações de Projetos de Lei, como na defesa de não ter prazo para entrada no CAR pró produtores rurais, causam uma espécie de “racha” na Coalizão Brasil, onde os representantes se distanciam estrategicamente e primam pelo não retrocesso em relação ao novo Código. No entanto, passado o "conflito" a tendência dos atores da bancada ruralista é voltarem a acionar a ideia de "produção e conservação" que se mostrou consensual tendo em vista os efeitos de *lock-in* (PIERSON, 1993) que o NCF vem produzindo. A própria ideia de conciliação entre produção agrícola e preservação ambiental está em jogo pelos atores numa disputa semântica de onde se encontra o “meio termo”.

Com o atual governo federal, que apresentou pautas "anti-globalistas" e as ameaças de ONGs internacionais em defender a “floresta dos outros” – como no explícito enfrentamento ao discurso do presidente francês Emmanuel Macron sobre o desmatamento da Amazônia – a bancada ruralista argumenta contra o ambientalismo internacional interferindo nas terras produtivas brasileiras. Entretanto, não desconsidera a fórmula "produzir e preservar", tendo em vista que a proteção ambiental é pauta das grandes cadeias do agronegócio e seria contraproducente ataques às diretrizes de mercado se o setor pensa em ampliação de mercados.

A noção de aprendizagem (SABATIER e WEIBLE, 2007) dos atores da política pública ajuda a compreender essas aproximações tendo em vista que atores do setor empresarial de multinacionais, importantes na cadeia mundial de *commodities*, integram a Coalizão Brasil fazendo com que a própria coalizão ruralista reproduza em seus discursos a ideia (FOUILLEAUX, 2011) de “produzir e preservar”, tentando afirmar que, por exemplo, os produtores rurais são os que mais preservam o ambiente no mundo inteiro.

Como o ACF [*advocacy coalition framework*] assume que a informação científica e técnica desempenha um papel importante em modificar as crenças dos participantes da política, ele, correspondentemente, assume que pesquisadores (cientistas universitários, analistas de políticas, consultores etc.) são alguns dos atores centrais em um processo de políticas (SABATIER e WEIBLE, 2007, p. 192).

Demonstrando a importância das pesquisas e de suas divulgações em grandes meios jornalísticos e científicos, o artigo do Grupo de Trabalho do Código Florestal da Coalizão Brasil, através dos autores Frederico Machado (especialista em Políticas Públicas do WWF-Brasil), João Adrien (diretor da Sociedade Rural Brasileira) e Yuri Feres (gerente de Sustentabilidade da Cargill), denominado “A transparência do Cadastro Ambiental Rural contribui com a fórmula 'produzir e conservar’” (2017) nos demonstra a aprendizagem através da fórmula ‘produzir e preservar’ como uma das

potencialidades do novo período. A ampla divulgação dos dados atraiu a atenção e expectativa de muitos setores, dentre eles produtores rurais, grandes corporações do mercado de *commodities*, bancos, Ministério Público, ambientalistas, governos de todas as esferas. Para a Coalizão Brasil, a transparência ajuda a separar os produtores regulares e em regularização daqueles que não estão cumprindo as regras, o que viabiliza maior confiabilidade e segurança jurídica para o mercado de *commodities* e, em alguma medida, garante que a mercadoria não vem de terras oriundas de desmatamento ilegal.

Em meio a tensões entre as coalizões ruralista e ambientalista, a Coalizão Brasil modificou um paradigma na esfera argumentativa na questão ambiental brasileira, angariando organizações das coalizões opostas mais abertas a consensos e conciliações. Ao que parece, o NCF quando de sua votação ficou aquém do que esperava a bancada ruralista brasileira, tendo em vista que, após a entrada de governos de vertentes neoliberais e conservadoras, a legislação florestal sofreu uma série de modificações e projetos de alteração. Ao mesmo tempo, as discussões realizadas na Coalizão Brasil parecem passar por certos filtros, de forma que as pautas sejam mais consensuais e propositivas, e menos conflitantes ou restritivas. Pensando na imagem passada para promover a política (TRUE, BAUMGARTNER, JONES, 2007), a Coalizão Brasil não coloca o setor do agronegócio e a bancada ruralista em vulnerabilidade, fazendo com que mesmo em momentos de crise política a proteção ambiental não se perca do horizonte do universo da agricultura, ao mesmo tempo que não perde o teor do tom ambiental dado pelas organizações.

A Coalizão Brasil também é formada por diversas empresas do agronegócio tais como Amaggi, Fibria, e associações como Abiove, Abag e SRB, e o que chama atenção e se revela inovador é o fato de que esse grupo de atores provenientes da bancada ruralista participam dessa Coalizão com entidades ambientalistas e centros acadêmicos pautada no discurso de “produzir e preservar”. A partir daí, foi aberta uma conexão entre setores do agronegócio e ambientalistas que convergem em torno da formação de uma economia de baixo carbono, de instrumentos financeiros para serviços ambientais e uma série de outras iniciativas.

A ação das coalizões deve ser entendida como a dos “empreendedores da ação pública” (TRUE, BAUMGARTNER, JONES, 2007) e menos a própria ação pública. O que acontece aqui é que setores produtivos e de ONGs aglutinam esforços num espaço, sob o manto da sociedade civil organizada, para tentar chegar a alguns esforços coletivos e demandas conciliatórias, envolvendo os setores produtivos, pesquisadores e

ONGs que creem na importância das cadeias produtivas e numa aliança com mecanismos regulatórios ambientais. A Coalizão Brasil é espaço representativo de diferentes atores que influenciam as ações legislativas ou do Executivo. A grande tentativa é imprimir um agronegócio sustentável, moderno e que tem na questão ambiental um desafio global que poderia tornar o país uma liderança em matéria dessa conciliação agrícola e ambiental.

Além disso, funciona a partir de fóruns de diálogos, centrados nos grupos de Agropecuária e Silvicultura, Floresta Nativa, Desmatamento, Políticas Públicas e Instrumentos Econômicos (fig. 13). Após as reuniões de cada grupo, ocorre uma plenária onde há apresentações dos fóruns de diálogo e alguns convidados fazem palestras sobre os diferentes temas de interesse da Coalizão e se chega a algumas diretrizes importantes a todos os setores.

Figura 13: Fóruns de diálogo da Coalizão Brasil



Material capturado de documento da Coalizão Brasil (2018b).

Dos participantes das plenárias, aproximadamente 50% são do setor empresarial, 25% da sociedade civil, 15% da academia, 5% setor financeiro e 5% outros setores

(COALIZÃO BRASIL, 2018a e 2018b). A coalizão possui estratégias de *advocacy* para implementar o novo Código Florestal e influenciar as decisões políticas nas Câmaras Técnicas do Senado e na Câmara dos Deputados com o intuito de pressionar setores que ainda não se “modernizaram” para que assim o façam, com as vantagens provenientes da liderança brasileira na agricultura global.

Conforme mostra a figura 14, a Coalizão foi apresentada em diversos dos principais meios de comunicação como setor da “produção agrícola sustentável”, aliança entre produtores e ambientalistas ou agronegócio com economia de baixo carbono. Essas reportagens tiveram repercussão em 135 veículos de comunicação oficial conforme material de divulgação da Coalizão Brasil (2018b). Com isso, se quer demonstrar sua relevância e retratar sua permeabilidade em diversos jornais brasileiros e internacionais como uma coalizão focada no agronegócio sustentável.

Figura 14: Veículos de comunicação divulgando a Coalizão Brasil.



Material capturado de documento da Coalizão Brasil (2018b).

Um dos importantes documentos realizados pela coalizão foi o “Mudanças Climáticas: Riscos e oportunidades para o desenvolvimento do Brasil. Propostas da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura aos candidatos às eleições de 2018” onde apresentaram uma série de temáticas a todos os candidatos das eleições presidenciais. Os eixos principais foram:

a) Ordenamento territorial: segurança jurídica para a produção e a conservação da diversidade cultural, étnica e ambiental;

- b) Dinamização dos mecanismos de mercado: financiamento e estímulo à conservação, restauração, reflorestamento e ao desenvolvimento sustentável no campo;
- c) Agricultura de baixo carbono aliado a conservação, restauração, reflorestamento e uso sustentável dos recursos naturais: compatibilização da produção e a conservação da diversidade socioambiental.

Nessa senda de “soluções” ao problema do desmatamento, a Coalizão apresenta um apoio robusto aos instrumentos econômicos como o REDD+, o PSA e a economia de baixo carbono. A proximidade com a solução econômica ganha força com a aproximação da Bolsa de Valores Verde do Rio de Janeiro (BVRio), que possui membros da Coalizão e do Observatório do Código Florestal como centrais no debate. Segundo um dos pesquisadores entrevistados da tese, o Observatório do Código Florestal é mais atuante e incisivo em relação ao Código Florestal, com argumentação mais contundente em relação aos projetos do legislativo e flexibilizações recentes do Novo Código e do próprio CAR. No entanto, no que diz respeito aos instrumentos econômicos, o Observatório apoia integralmente os serviços ambientais destinados aos produtores rurais.

2.1.3. Nuances e tensões entre as coalizões de defesa

Apresentada a Coalizão Brasil, é importante destacar as diferenças com a coalizão ambientalista. Parte da coalizão entende que a financeirização da natureza, no serviços ambientais, agrava ainda mais a questão e a individualiza em soluções empresariais (CARTA DE BELÉM, 2009; PACKER, 2017; MARÉS FILHO, 2016). De acordo com eles, a natureza possui valor intrínseco e as relações comerciais não resultarão em valorização, pelo contrário, trará esgotamento e acirramento. Além disso, defendem a valorização das comunidades tradicionais, alegando que os processos altamente simplificados do CAR fragilizam ainda mais as comunidades, tendo em vista as grilagens de terras já ocorridas que promovem mais desapropriações e desentendimentos no território rural. Neste sentido, é central a ideia de que o CAR traz a cultura da propriedade individual frente a propriedade coletiva da terra, através do fracionamento de porções de terra para o cumprimento de obrigações ambientais (PACKER, 2015, 2017).

Um dos grupos da Coalizão Ambientalista chama-se Carta de Belém. A Carta de Belém é uma rede composta por organizações e movimentos socioambientais, trabalhadores e trabalhadoras da agricultura familiar e camponesa, agroextrativistas,

quilombolas, organizações de mulheres, organizações populares urbanas, pescadores, estudantes, povos e comunidades tradicionais e povos originários que compartilham a luta contra o desmatamento e por justiça ambiental na Amazônia e no Brasil. A Carta de Belém se manifesta contra a utilização do REDD+, como mecanismo de mercado de carbono, e propõe que o mesmo não seja aceito como compensação às emissões dos países do Norte, baseados na ideia de que o mercado não é o espaço capaz de assumir a responsabilidade sobre a vida no planeta. Isso faz com que, enquanto os investimentos públicos e o controle sobre o cumprimento de metas patinam, legitima-se a expansão de mercado mundial de CO₂, que aparece como uma nova forma de investimento de capital financeiro e de sobrevivência a um modelo de produção e de consumo falido. Acreditam que as negociações internacionais sobre clima não podem estar focadas no debate sobre REDD e outros mecanismos de mercado, mas sim na transição para um novo modelo de produção, distribuição e consumo, baseado na agroecologia, na economia solidária e numa matriz energética diversificada e descentralizada, que garantam a segurança e soberania alimentar.

Ademais, no Manifesto Carta de Belém acreditam que o desafio central para enfrentar o desmatamento é a solução dos graves problemas fundiários por meio da reforma agrária e do reordenamento territorial em bases sustentáveis, tendo em vista que o desmatamento causa grandes conflitos socioambientais e é a resultante do avanço das monoculturas, das políticas que favorecem o agronegócio e de um modelo de desenvolvimento voltado à exploração predatória e exportação de recursos naturais (CARTA DE BELÉM, 2018).

A mercantilização da natureza através dos mecanismos de REDD+ e de pagamentos por serviços ambientais, além do processo que se cunhou “metrificação do carbono” (MORENO et. al., 2016), é uma discussão presente e passível de crítica para se instaurar um capitalismo verde, onde seu avanço nas comunidades colocariam em risco modos de vida coletivos através da precificação da natureza. Desta maneira, a Carta de Belém defende que as comunidades ficarão reféns de contratos com bolsas de valores e bancos, podendo inclusive perder seus territórios - onde suas florestas, o maior de seus bens - poderiam ser atacados e depois requisitados via contratos para retirada das comunidades, ou, ainda, estarem submetidos a preços irrisórios para a proteção de territórios em virtude de demandas e ofertas oscilantes.

A aposta na segurança jurídica do CAR para a questão ambiental é questionada pela promotora de Justiça (MPF) e professora da UFPA Eliane Moreira (2016) relacionando o uso do CAR em grilagem de terras e sobreposições de cadastros como

processo de apropriação indevida de terras públicas. A expansão rápida do cadastro pode modificar a estrutura fundiária do país, da mesma maneira que o ISA (2017, 2018) e a Agência Pública (2016) demonstraram imensa preocupação com os efeitos das declarações ilegais do CAR nos territórios, ameaçando comunidades tradicionais através do uso ilegal do CAR enquanto documento fundiário.

Em debates paralelos, um novo modelo de economia denominado Green New Deal integra um novo referencial global relacionadas a uma economia verde baseado em uma reconsideração das políticas fiscais com maior atuação do Estado, remodelação econômica para uma transição verde e o reconhecimento das preocupações climáticas conectadas com questões distributivas, justiça social e ambiental (MARQUES, 2020). Há uma versão brasileira denominada Amazonia 4.0 através dos pesquisadores Ismael Nobre e Carlos Nobre (2021) onde a ideia é desenvolver bioeconomia através do investimento em ciência e tecnologia para valorização da cadeia produtiva dos produtos da sociobiodiversidade amazônica por bioindústrias que gerem desenvolvimento local e cadeias internacionais da bioeconomia amazônica.

Já o artigo de Luís Fernando Guedes Pinto e outros pesquisadores (2018) atestam para o fato de que existem “vazios cadastrais” no CAR pois muitos posseiros/proprietários não registraram suas áreas, ainda que os números do CAR apontam para altos índices de cadastramentos. Ao mesmo tempo, se reconhece que o CAR é o maior raio-X da espacialidade brasileira. No entanto, pesquisador entrevistado para tese em junho de 2019 alerta para o fato que o CAR pode produzir uma dimensão territorial produtiva e ambiental, mas que não se confunde com a dimensão fundiária.

Em apresentação no Senado Federal para a Câmara de Meio Ambiente em Audiência Pública, Gerd Sparovek apresentou cenários de modelagem espacial para suporte das políticas públicas, onde mostra a possibilidade de automação na análise do CAR no nível de viabilidade de 50% para pequenas e médias propriedades. Sparovek demonstrou que, com algum aperfeiçoamento, a modelagem espacial poderia aumentar as análises automatizadas. O que importa aqui é que se a modelagem só seria viável em 50% das propriedades não deveria ser utilizada e sim realizado tratamento localizado pelos técnicos ambientais do CAR nas propriedades. No entanto, as soluções são criadas e, no atual cenário, forçadas à realização de operações pouco sustentáveis. A análise automatizada do CAR já vem sendo aprimorada e realizada pelo governo federal, mas não foram demonstrados resultados de viabilidade e de efetividade. Além disso, caso a análise automatizada surta algum tipo de resultado, é possível que seja aplicada para processos fundiários também, tendo em vista que a nova lei de regularização fundiária

prevê o CAR como um dos documentos para comprovação de posse. O mesmo pesquisador realizou uma importante defesa sobre a derrubada do PLV 9/2019¹⁴, tendo em vista que “96% cumprem o NCF e 4% não cumprem, e mesmo assim querem alterar para anistia. Esses 4% serão beneficiados pela alteração, colando no agronegócio a imagem de viciado em desmatamento e em anistias.” (SPAROVEK, 2019).

A jurista Roberta del Giudice, na mesma audiência pública, a respeito das anistias provocadas pela PLV 9/2019 enfatizou que “o que está em jogo é o Brasil que queremos: grande produtor de *commodity* sustentável, com florestas conservadas e meio ambiente sadio ou o país que trocou os pés pelas mãos por explorações arcaicas, predatórias e imediatistas.” (GIUDICE, 2019). O pesquisador e a jurista apresentam elementos importantes para a questão da “imagem” da política pública para os setores e sua aprendizagem, que tendo em vista a ideia de conciliação de produção e preservação, ambos defendem o NCF por meio do desestímulo ao retrocesso que provocaria o aumento de anistias ambientais e maior flexibilização. Apresentam dessa forma, um argumento conciliatório baseado na visão a ser produzida país afora, caso a medida seja aprovada. Essa organização discursiva vem produzindo efeitos no terreno da flexibilização das leis, provocando os parlamentares a refletirem sobre votos muito abertos à produtividade agrícola e desregulamentadores das questões ambientais. Essas ações correspondem, segundo pesquisadora entrevistada para tese em agosto de 2019, a uma reorganização do campo da sociedade civil em torno da Frente Parlamentar Ambientalista e de suas atuações nas Comissões de Meio Ambiente do Senado Federal e da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável na Câmara dos Deputados. Assim, essa nova Frente Parlamentar, com número aproximado de 200 congressistas, provoca um movimento que causa maior desconforto para votações em matérias ambiental com possibilidade de repercussão internacional. É necessário compreender que houve uma “aprendizagem da política pública” através da produção da ideia de conciliação da produção agrícola e da proteção ambiental através da intensificação de debates e de aproximação de pólos até então pouco interessados.

A apresentação de novas tecnologias como forma de ampliação da fiscalização aproximou pesquisadores e ONGs, especialmente pesquisadores e especialistas ligados ao georreferenciamento e advogados e, em menor número, ecólogos, biólogos e agrônomos. O CAR ganhou relevância internacional pela tecnologia de mapeamento e

14 PLV 9/2019 é um Projeto de Lei de Conversão nº 9/2019, pela Comissão Mista da MPV 867/2018, que: "Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, para dispor sobre o Programa de Regularização Ambiental e o Cadastro Ambiental Rural", e continha mais 30 emendas parlamentares conhecidos como “jabutis” que buscavam ampliar as anistias aos desmatadores do país.

pela aposta em proteção ao desmatamento e acabou motivando várias organizações a se especializarem nas questões espaciais e de modelagem em computadores, tendo em vista que a questão ambiental passou a ser encarada do ponto de vista da informação e da tecnologia, um novo ramo nas organizações ambientais – a geotecnologia, a modelagem espacial e a estatística.

Para o Atlas agropecuário¹⁵ e o Mapbiomas¹⁶, o CAR se transformou num dispositivo indispensável para fornecer informações transparentes como matéria prima para seu empreendimento. Tiveram material precioso para modelar mapas com diversos cadastros e *layers* reunidos, num esforço que envolvem empresas como Google – através das ferramentas *Google Engine* e *Google Earth* – e dados públicos disponibilizados pelo INPE, CAR, SNCR e outros em um minucioso trabalho sobre uso da terra, fiscalização ambiental e serviço de gestão territorial de todos os biomas brasileiros.

O CAR tem papel crucial e inovador para as pesquisas e para o planejamento ambiental e econômico brasileiro, no entanto, se tornou um ponto de tensão entre a coalizão ambientalista e a Coalizão Brasil, tendo em vista a desburocratização na formação do mapa ambiental em relação ao mapa fundiário, fato que aponta uma produção paralela de mapas ambientais que não correspondem com o terreno. O grande esforço da Coalizão Brasil é o de fazer valer o CAR, implementá-lo e iniciar a sua validação pelo Estado, sendo esta última um dos passos primordiais para a Coalizão Brasil, já que somente após essa validação os produtores iniciarão suas regularizações ambientais de fato. Quaisquer apostas nos instrumentos econômicos como solução ambiental passa pela validação do Estado, o que não vem acontecendo apesar dos esforços.

15

O Atlas – A geografia da agropecuária brasileira é uma iniciativa para gerar e disseminar conhecimento sobre a agropecuária brasileira a partir de uma plataforma online. Pretende facilitar o entendimento sobre onde, o que, quanto, quem, como e com quais consequências se produz no Brasil. A plataforma organiza e disponibiliza dados originais e secundários sobre o setor agropecuário, reunindo informações sobre o uso da terra, a aptidão agrícola, a distribuição, produção e produtividade das culturas em séries históricas, além de outras informações ambientais e sociais relevantes para o desenvolvimento rural e a conservação dos recursos naturais, como o desmatamento e o cumprimento do Código Florestal. São integrantes do Atlas o Imaflores e o Geolab USP/ESALQ com parceiros como Stockholm Environment Institute, Trase.earth, Instituto Escolhas, Mapbiomas, Chalmers University entre outros.

16

O Projeto de Mapeamento Anual da Cobertura e Uso do Solo do Brasil (Mapbiomas) é uma iniciativa que envolve uma rede colaborativa com especialistas nos biomas, usos da terra, sensoriamento remoto, SIG e ciência da computação que utiliza processamento em nuvem e classificadores automatizados desenvolvidos e operados a partir da plataforma Google Earth Engine para gerar uma série histórica de mapas anuais de cobertura e uso da terra do Brasil.

“o CAR enganou muitos ambientalistas, e ambientalistas sérios. (Um deles) me argumentava que perdemos a votação do NCF, mas temos o CAR que pode segurar o resto. Eu dizia que o CAR não tinha esse potencial porque ele tinha uma esquizofrenia com o sistema de propriedade da terra. [...] Alegam que o CAR não serve para regularização fundiária. Isso é uma brincadeira, é claro que serve!” (Entrevista para tese em abril de 2019)

Ainda, é preciso considerar que vários ambientalistas que estão dentro da Coalizão Brasil, também fazem parte da coalizão ambientalista. O fragmento da entrevista acima revela que a coalizão ambientalista pauta as imprecisões fundiárias que o cadastro causará, porém a Coalizão Brasil e a coalizão ruralista parecem desconsiderar ou querer esperar para que o próprio CAR possa ajudar no “caos fundiário” brasileiro. O pesquisador Bastiaan Reydon (2017) reforça que o CAR é a maior fonte de informações fundiárias brasileiras e que poderia ajudar a integrar os outros 18 cadastros fundiários brasileiros que não se conectam. Para esse grupo, a aposta é a de que o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (SINTER) poderia otimizar os cadastros brasileiros, e melhorar a arrecadação para o ITR e intensificar as fiscalizações com maior precisão através do CAR.

É presente na coalizão ambientalista as discussões sobre o CAR Coletivo para as comunidades tradicionais, tema de especial relevância que vem dividindo as comunidades entre realizar ou não o cadastro, tendo em vista possíveis consequências da separação de territórios para lutas fundiárias. Aqui ressalta-se o fato de que a Coalizão Brasil não trata do "assunto" CAR Coletivo em nenhum de seus documentos, possivelmente para não estreitar relações com movimentos e associações que fragilizem sua posição de diálogo com setores agrícolas e bancadas ruralistas, que por sinal buscam sempre a fragilização das categorias coletivas da terra. Existe, portanto, uma seletividade no produtor rural foco da Coalizão Brasil, bastante evidente nos argumentos e textos científicos de seus membros. Há que se considerar que essa seleção de atores também ocorre por aprendizagem de pontos de maior discordância entre os setores.

No terreno das publicações científicas, muitos trabalhos buscaram conectar o CAR às novidades do NCF, compreendendo os desafios e oportunidades na convergência entre agropecuária e preservação ambiental. O NCF foi analisado pelo trabalho de Britaldo Soares Filho e outros (2014), publicado na Revista *Science*, pontuou um código controverso que anistia produtores ilegais, reduz as Áreas de Proteção Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). O estudo projetou um déficit ambiental de 50 ± 6 para $21 \pm 0,6$ Mha (SOARES FILHO et al, 2014, p. 363), sendo que dessas terras anistiadas 78% estavam em RL e 28% em APPs. Os mesmos autores

apontaram que o NCF cria novos mecanismos para conservação florestal tais como as Cotas de Reserva Ambiental (CRA), REDD+ e o Pagamento por Serviços Ambientais, e com isso argumentam que o NCF é uma legislação frágil e precisará de ações da iniciativa privada para abrir mercados de carbono, proteção das florestas como serviço ecossistêmico remunerado e agricultura de baixo carbono, aproveitando áreas já desmatadas para produção de *commodities*.

Os textos de Akenya Alkimim e colaboradores (2015) e Gerd Sparovek e colaboradores (2012) convergem na ideia de que a revisão do Código Florestal poderia incentivar um balanço entre conservação da natureza e o desenvolvimento da agricultura pela intensificação do uso da terra em extensas áreas de pastagens para produção de carne apoiando iniciativas como conversão de pastagens em terras de cultivo. Para esses autores, é vital evitar desmatamentos e aproveitar o uso do solo, citando a aptidão da cultura de cana em áreas de pastagens e avaliando que as pastagens deixam solos subutilizados e apostam na intensificação e maior eficiência na produção de carne ao mesmo tempo que na expansão da cultura de cana em áreas de alta aptidão, não comprometendo as florestas e evitando o aumento das emissões de gases de efeito estufa.

No trabalho de Andrea Azevedo e colaboradores (2015), há especial destaque para o CAR como "identidade rural" dos produtores; como controle das ilegalidades; como segurança jurídica para as cadeias produtivas estarem livres do desmatamento, no desafio de combinar produção de *commodities*, desmatamento zero e ilegalidade zero.

É importante notar que o CAR é uma autodeclaração por parte do proprietário. Depois de registrar os perímetros da propriedade na base de dados do CAR, a validação é feita por agências ambientais estatais, resultando em dois caminhos para os proprietários: 1) se ele preencher todos os requisitos, o CAR é validado e possui cadastro "ativo"; e 2) se não, o CAR fica pendente. Nesse segundo cenário, o proprietário deve aderir ao plano de recuperação de áreas degradadas, para resolver passivos ambientais, tais como dívidas na reserva legal ou nas áreas de proteção permanente, e assim o CAR se torna ativo de novo. Registrar as propriedades no CAR é obrigatório para todo estabelecimento rural, produtivo ou não. O que vinha sendo considerado um obstáculo à produção agrícola pode se tornar uma ferramenta que permite consumidores e indústrias identificarem desmatamentos e ilegalidades em cada um de seus fornecedores. (AZEVEDO *et al*, 2015, p. 4, tradução livre).

Outra pesquisa da mesma autora com pesquisadores do IPAM indicou que a implementação do CAR será mais efetiva se atrelada a políticas públicas e mercados que estimulem cadeias produtivas livres de desmatamento e que cumpram o Código Florestal (AZEVEDO, *et. al*. 2015). Os trabalhos de Holly Gibbs (2014 e 2015) sobre a

moratória da soja e os acordos de desmatamento zero com frigoríficos na Amazônia indicam uma redução no desmatamento nas propriedades, mas que esses acordos que atuam num âmbito limitado – propriedades dentro da cadeia bovina ou de soja – podem produzir *greenwashing* ou atitudes sustentáveis simuladas, sugerindo estudos mais minuciosos na área. Além disso, considera que o CAR e o NCF não substituem a importância das moratórias e acordos de desmatamento zero, sugerindo a expansão da moratória da soja para a região do Cerrado, assim como o trabalho de Rayane Pacheco, Raoni Rajão, Britaldo Soares-Filho e Richard Van Der Hoff vai nesse sentido:

“Foi possível observar relatos dos produtores que, independentemente da lei, precisam seguir as exigências do mercado para conseguir vender seus produtos (e.g., soja e boi). Todavia, cumprir com os requisitos da moratória da soja e da carne, por exemplo, não necessariamente significa estar em conformidade com as exigências do Código Florestal, em termos de RL (AZEVEDO; STABILE; REIS, 2015). Requisitos de mercado são movidos não somente por pressões externas como movimento ambientalista, consumidores etc., mas também pelo Poder Público (e.g., Ministério Público, IBAMA). Somando-se a isso, é visível uma relação entre as cobranças de mercado e as do governo (e.g., exigência do CAR para a venda da soja e do boi em grandes frigoríficos (GIBBS et. al. 2014, 2015).

Quando o assunto é a preferência pelo tipo de regularização do déficit de RL, foi possível constatar na visão de alguns produtores, principalmente pecuaristas, que a escolha seria o cercamento de áreas com baixa produtividade e/ou de difícil acesso [...] ou a compra de um imóvel florestado no mesmo bioma para compensar o déficit de RL. Só que isso estaria ligado, sobretudo, à pressão mercadológica e ao incentivo governamental. Mas esse fato nos remete a outro problema, o desafio de normatização de leis e decretos que regulamentem o processo de conformidade do déficit de RL e a elaboração de políticas públicas de incentivos a essa prática.” (PACHECO et. al., 2017, p. 194)

Esses pesquisadores indicam, pela análise de custo benefício da conformidade com o CAR, que o simples registro não reduziu o desmatamento ilegal, tendo em vista uma variação substancial na eficácia do CAR ao longo do tempo e no tamanho das propriedades. A percepção de risco em relação ao monitoramento diminuiu com o tempo, fazendo com que os produtores não temessem os desmatamentos nas propriedades com o CAR e, além disso, a abertura de pequenas clareiras (< 10 hectares) foi entendida pelos produtores como pouco provável de punição, tendo em vista cegueira do sistema do monitoramento e atenção a focos maiores de desmatamento pelos funcionários dos órgãos ambientais.

A restauração florestal através do programa de regularização ambiental foi vista como estratégia de pouca aceitabilidade pelo alto custo e pouco benefício visto pelos produtores, que preferem esperar leis mais flexíveis e em menor número pensam em adquirir cotas de RL no mesmo bioma. Raoni Rajão, em entrevista para a IHU-Online (2017), afirma que o CAR deveria ser disseminado e aposta na validação do CAR para

fazer com que a fase “permissiva” deste se acabe para que se possa iniciar, realmente, um processo de detecção, regularização e eventualmente punição daqueles que atuam com passivos ambientais.

“Você tem sempre aquela perspectiva de que qualquer coisa que estou fazendo de ilegal agora vai ser legalizada no futuro. E ainda mais com o Congresso que nós temos hoje, com a sinalização que está dando sobre as questões do meio rural. Quem está defendendo e aplicando práticas mais sustentáveis está se achando um idiota perante aqueles que estão pensando numa mudança, no enfraquecimento da lei.” (IHU-ONLINE, 2017, s/p)

Analisando os textos científicos acerca do NCF conseguimos compreender um padrão discursivo. Antes do NCF, uma apreensão com o novo Código, tencionando para o cálculo dos passivos ambientais que se seguirão diante da nova legislação. Assim, praticamente todos os textos científicos tinham reais preocupações com a perda de área conservada e com o perdão de dívidas ambientais. Ademais, dado o crescente número de passivos ambientais, apontavam os instrumentos econômicos e o uso da terra com maior eficiência como cruciais para a agenda de pesquisa do cumprimento da legislação e do desmatamento zero.

Depois do NCF, os artigos passaram a trabalhar com o nível de transparência das informações ambientais - já que houveram mudanças na lei -, o comportamento de produtores frente a adesão ao CAR e a abrangência dos dados do cadastro. Chama atenção o fato de que o potencial econômico das Cotas de Reserva Ambiental e REDD+ acabou não sendo o foco dos estudos no Brasil. Isso aparentemente se deve aos efeitos práticos da política que não conseguiram efetivar as cotas e os mecanismos de serviço ambiental numa grande escala devido a diversas dificuldades fundiárias, ambientais e de padronizações econômicas no processo (HACON, 2018).

O NCF passou a ser aceitável e defendido pelos cientistas e passou a ser o parâmetro dos estudos sem maiores questionamentos da ordem dos passivos ambientais, como demonstrado por Britaldo e outros pesquisadores (2014). Passados oito anos do NCF, efetivamente os passivos ambientais anunciados aumentaram/diminuíram?

Figura 15: Taxas de desmatamento por Estado da Amazônia Legal



Gráfico extraído a partir do site Terra Brasilis do INPE (2020).

Figura 16: Taxas de desmatamento geral da Amazônia Legal

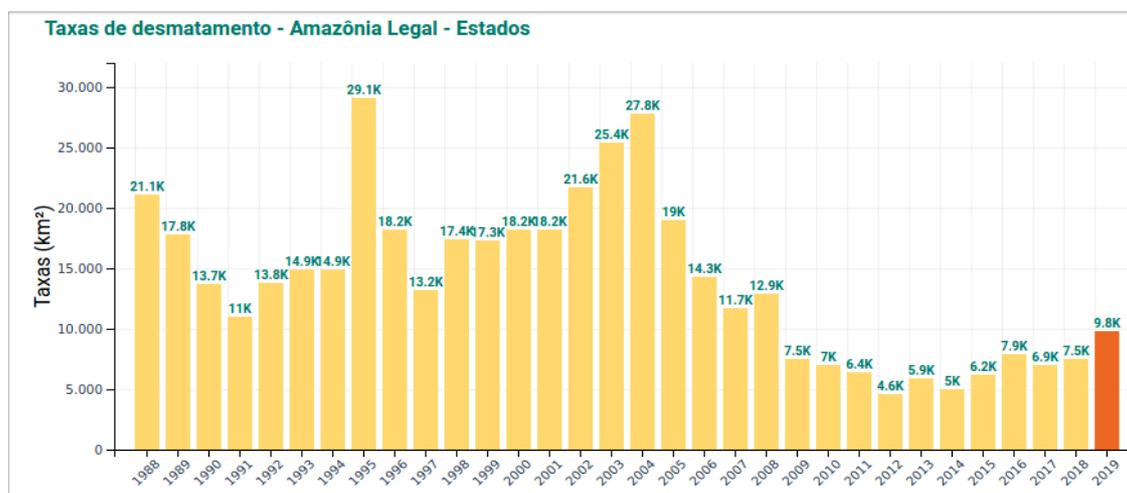


Gráfico extraído a partir do site TerraBrasilis do INPE (2020).

Segundo as figuras 14 e 15 retirados dos dados do Terra Brasilis do INPE, a Amazônia Legal em um período de queda no desmatamento de 2004 a 2011, vem sofrendo crescimento após a aprovação do NCF em 2012 – não aos níveis que registravam no período de 2004 a 2012, porém a tendência é de forte aumento. Aliás, as flexibilizações ambientais dão aval para os produtores rurais desmatarem mais, mesmo que estes estejam cadastrados no CAR e em regularização no PRA. Ao mesmo tempo, nem todo desmatamento acontece dentro das propriedades e posses privadas, mas em áreas públicas e sem destinação, com o intuito de futuras grilagens de terras para venda de novas terras. Chama a atenção que na análise por estados, o estado do Pará seguido pelo Mato Grosso são os que mais desmatam, mesmo que pioneiros na implementação do CAR.

Ainda que uma expressiva atenção tenha sido trazida à agenda pública nos dias do chamado “Dia do Fogo” (BBC, 2019), não há hoje um estudo que venha a avaliar

efetivamente a política pública ambiental como um todo. O trabalho de Rayane Pacheco e outros (2017), centrado nos estados do Pará e Mato Grosso, mostram que os primeiros anos de CAR de fato diminuíram os desmatamentos dentro das propriedades por uma espécie de medo da vigilância. No entanto, também verificaram que, após certo período, o ganho obtido não se manteve por um descaso generalizado com a validação dos dados do CAR e da falta de estrutura para o monitoramento nos municípios e a pouca procura no PRA. Inclusive, foi constatado que os produtores que possuem demandas ambientais do governo e dos mercados acabam aderindo mais fortemente à implementação do CAR, mesmo que não tenham aderido ao PRA.

Isso indica que a maior adesão a registros públicos ambientais não resultou em menor número no desmatamento, mesmo que a fiscalização e a restrição aos créditos agrícolas sem o CAR causassem algum tipo de receio no produtor. A aposta num CAR desburocratizado, virtual e flexível deve levar em conta as consequências e adaptações dos produtores que, ao “estarem em regularização”, agem em suas propriedades como se não precisassem mais proteger as reservas visando legislações mais frágeis e com compensações em outros territórios.

Analisando o papel do conhecimento no campo político, podemos destacar que tiveram uma centralidade nas possibilidades de conciliação, destacando as potencialidades e os desafios da aliança e fornecendo elementos para a implementação da política pública ambiental. A renovação tecnológica e a inovação em termos de dinâmica da proteção em torno do georreferenciamento fizeram do CAR um instrumento muito respeitado no mundo inteiro. O papel das coalizões foi importante para o enaltecimento da ferramenta, ainda que realizando sugestões e críticas. Passado o NCF, os discursos conciliatórios dominaram os debates, mesmo que as votações tencionem para menores exigências ambientais.

2.1.4. Mas, afinal, é possível a conciliação em torno da produção agrícola e da proteção ambiental?

É possível conciliar produção agrícola e proteção ambiental em uma política pública? Essa questão obnubila quem é o sujeito da possível ação e a “variável fundiária”. A conciliação não é apenas uma conciliação entre classes políticas ou entre dispositivos jurídicos, mas uma conciliação prática para produtores rurais conectados à cadeia global de *commodities* que necessitam de certificados ambientais/florestais para dar sequência à sua produção. É possível na medida em que se elege um certo perfil de

produtor rural, dentro das cadeias de *commodities*, que necessita de certificações ambientais para com as empresas do agronegócio ou para cumprimento de obrigações ambientais e obtenção do crédito agrícola, pensando na sequência legal de suas produções agrícolas. Da mesma forma, é possível conciliar produção agrícola com proteção ambiental quando a conciliação não envolve a questão fundiária e de mapeamento, já que a fragilidade no mapeamento ambiental não pode se repetir no campo fundiário, marcado por exigências na legislação maiores.

Assim, depreende-se que as conciliações são possíveis – mesmo que sob constante tensão – diante de uma análise restrita em relação a sua finalidade ambiental, seguindo a legislação ambiental do NCF, mas escondendo os problemas fundiários oriundos da aposta do CAR enquanto ferramenta de mapeamento. Embora a flexibilização nos marcos das posses e propriedades não possuam precisão técnica para ser documento fundiário, as últimas legislações fundiárias apontam o CAR como instrumento de regularização fundiária. O que de fato vem ocorrendo é uma intensificação dos cadastros e das formalizações de terra no Brasil sob o manto neoliberal, aproveitando cadastros como o CAR para sua realização. O tema fundiário será melhor explorado na próxima sessão.

A Coalizão Brasil conseguiu propor um “consenso” em uma espécie de ambientalismo para produtores rurais em que se salienta a participação das corporações, a produtividade e o desafio a ser cumprido pelas grandes cadeias produtivas para o cumprimento das leis ambientais e a não compra de produtos em propriedades oriundas de desmatamento. Uma forma de concertação do capitalismo (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2009) em capitalismo verde, como uma adaptação às críticas do sistema capitalista tais como o Green New Deal ou o Projeto Amazônia 4.0 já mencionados. Pode-se dizer que os efeitos de *lock-in* (PIERSON, 2006) da votação do NCF possibilitaram a formação da Coalizão Brasil, já que aumentar a proteção no NCF era menos provável e, ao mesmo tempo, protegê-lo para sua implementação é importante tendo em vista que as frentes ruralistas expandiram sua influência na esfera executiva de governo, aumentando seu poder de mudança de leis e de gestão dos instrumentos das políticas. Assim, a Coalizão tenta valer-se das dificuldades de mudanças no cenário para aumentar sua credibilidade, seus colaboradores e fazer com que suas agendas sejam mais aceitas no terreno político.

O ambientalismo de produtores rurais e corporações indica o formato colaborativo de grandes ONGs e de grandes corporações para traduzir as preocupações ambientais às grandes cadeias de *commodities* e produzir dispositivos capazes de

circular e certificar as produções com selo ambiental mundo afora. De alguma forma, responde às críticas ao avanço do capital num processo de concertação (BOLTANSKI e CHIAPPELLO, 2009), exercendo pressão e influenciando no cenário político através da conjunção dos valores das corporações – do agronegócio e das ONGs internacionais – às questões ambientais.

Aqui chama-se a atenção para o fato de que as pesquisas científicas tiveram um papel central para o fomento dessas ideias e a principal abordagem teórica escolhida pelos autores é o institucionalismo da escolha racional, importante vertente das análises de políticas públicas, onde os produtores rurais são a categoria central de análise a realizar escolhas racionais por adequação ou não às restrições. A análise é realizada por meio de modelos estatísticos e econométricos e a ação dos produtores medida nos benefícios ou prejuízos e a tendência de cumprimento ou não das leis impostas.

Os trabalhos de Lee Alston e Bernardo Muller (2007), por exemplo, indicam a afiliação teórica de exercícios econométricos e de análises quantitativas revelando que a evolução temporal da legislação interagiu com o impacto de fato das regras onde se conseguiu gradualmente mudar a legislação que se adaptou às pretensões de mercado.

No processo, argumentamos que o fato de a legislação de reserva legal ser tão amplamente desrespeitada não equivale a dizer que não é absolutamente vinculativa e não impõe custos aos proprietários de terras. O fato de dedicarem tanto esforço para influenciar as mudanças na legislação, descritas na seção anterior, reflete o reconhecimento de que a legislação cria custos atuais e potenciais. (ALSTON e MULLER, 2007, p. 36)

Os autores concluem que o custo para modificação desta legislação foi muito alto, comprovando que para a modificação do NCF foi necessário muito esforço político e dificultando a reversão do NCF em um código mais protetivo. Ao mesmo tempo, analisam os impactos “de jure” e “de facto” da legislação sobre RL, onde a legislação ambiental evoluiu à medida que o país se desenvolveu economicamente e os interesses do agronegócio e dos ambientalistas foram sendo (re)negociados.

O trabalho de Rejane Pacheco e colaboradores (2017) analisa a adesão dos produtores rurais ao processo de certificação das reservas legais no Mato Grosso e no Pará. Esse estudo, com base na escolha racional de produtores rurais, revela dispositivos teóricos pautados pela ação individual, restringindo a análise às posses e propriedades privadas considerando o interesse coletivo pela proteção ambiental de forma abstrata e como escolha individual. Assim, a vertente econômica predomina na análise do CAR e mantêm no centro das atenções atores de corporações do agronegócio interessados em expansão de produtividade e numa adjetivação sustentável, criando um ambiente em que se seleciona um tipo de ator, aquele apto a ter escolhas racionais tendo em vista suas

relações institucionais, engajamento no Estado e entrada no setor de *commodities*. Qualquer outro tipo de relação econômica, cultural e, social é esquecido pelas análises gráficas por não estarem contemplados no cerne da ação racional. No caso de mudança legislativa mais flexível, o argumento dos pesquisadores é de que passará a imagem do produtor como viciado em anistias e em favorecimentos, e em caso de legislação que se adeque a escolha racional, uma legislação mais aplicável para esses setores. Isso ajuda a demonstrar a centralidade da análise nos produtores rurais.

Em contrapartida, de acordo com os resultados de pesquisa dos trabalhos, existe uma grande dificuldade de “fazer valer” o NCF e o CAR, e é importante registrar que o cadastrante vai aos poucos compreendendo as regras do jogo e as adaptando a seu contexto de produção, revelando assim que as fragilidades do cadastro foram há muito tempo verificadas, com estratégias de desvios do cumprimento do Código para um risco grande de uma certificação ambiental simulada (GIBBS, 2014). Estudos apontam que o NCF passa por momentos de fragilidade na aplicação da legislação, uma vez que os produtores rurais sentem que as leis ambientais podem ser ainda mais flexibilizadas no cenário político atual.

Retomando a Coalizão Brasil, podemos identificar que esta se aproxima da coalizão dos ruralistas ao concordar com o aumento da produção agrícola, desde que haja conservação ambiental dentro das propriedades e o uso efetivo da terra – com foco na diminuição do desmatamento e das terras improdutivas. No entanto, na atuação da Coalizão Brasil, há uma área cinzenta da qual esta tende a se ausentar, enquanto a Bancada Ruralista e o Governo Federal atual atacam veementemente, como as comunidades tradicionais, assentamentos rurais, terras indígenas e Unidades de Conservação. São narrativas que argumentam sobre a improdutividade e ineficiente uso do solo frente ao que seria uma “possível” área de produção. Se a utilização do solo está em evidência, deve-se atentar ao fato de que está em jogo uma descaracterização dos territórios frente a uma lógica de neoliberalização dos espaços, e em especial, da natureza (CASTREE, 2008).

Ainda que seja louvável para a reflexão do setor do agronegócio e da ampliação de suas agendas e de suas narrativas considerar o cumprimento do Código Florestal como primordial para o desenvolvimento econômico brasileiro, esse tipo de comprometimento não considera a diversidade fundiária do país e não amplia a valorização da biodiversidade e dos povos e comunidades tradicionais que habitam território brasileiro. Antes disso, os setores “produtivos” fazem narrativas agressivas contra movimentos rurais e comunidades tradicionais, desconsiderando as inúmeras

vantagens que a bancada ruralista já conseguiu com o NCF e argumentando que as comunidades tradicionais são improdutivas e que “invadem” terras privadas e, dessa maneira, não estão guiados pelo duplo disciplinamento da produção e preservação, se considerar a diversidade fundiária e produtiva desses povos e comunidades que possuem lógicas de atuação que fogem ao padrão do produtor de *commodities*.

Finalmente, no que diz respeito à conciliação de produção agrícola e proteção ambiental, esta não pode ser considerada para as comunidades tradicionais e pequenos agricultores exatamente por que eles representam para a Coalizão Ruralista um duplo entrave: 1) não são produtores de *commodities* para exportação e 2) em alguns casos, estão sob a tutela de áreas públicas protegidas, como no caso dos quilombolas, indígenas, produtores coletivos de fundo de pasto, extrativistas, ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu. Além disso, as políticas de mercantilização das cotas de reserva ambiental e pagamentos por serviços ambientais não contemplam as políticas de produção de biodiversidade coletiva desses povos e não representam segurança jurídica aos contratos restritivos dos serviços ambientais relacionados às Bolsas de Valores. Nessa seção foi trabalhada a questão da conciliação da produção agrícola e da proteção ambiental. Agora, a próxima seção adiciona a dimensão fundiária e seus dispositivos cadastrais com vistas a problematizar referida conciliação.

2.2. Estado, cadastros, apropriação da terra e apropriação verde

Na medida em que se intensificam cadastros e programas de regularização ambiental e fundiária no Brasil, se torna necessário compreender para quais os objetivos desses dispositivos e de que maneira argumentos políticos são construídos a partir dos mapas por eles produzidos. Nesta seção será elucidada a atuação do Estado nos territórios, tendo como dados a necessidade de segurança jurídica, controle da terra, capacidades de arrecadação e de produção agrícola e proteção ambiental do território brasileiro. Tentando compreender a relação entre os dispositivos estatais e o controle da terra, vemos que o Estado não atua sempre da mesma forma e que a entrada de capital numa dada região também mobiliza especulações imobiliárias, necessidade de demarcação territorial, controle da propriedade privada e das áreas de proteção ambiental e pressão por aumento de áreas produtivas.

Seguindo o escopo de tentar compreender o papel dos Estados nas corridas por terras e em ofertas globais de terras, diferentes autores se organizaram em torno da obra *“Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land”* (WOLFORD *et al.*, 2013) para demonstrar a complexidade das ações estatais, dos atores privados e de povos e comunidades tradicionais frente a investimentos estrangeiros por terras em países em desenvolvimento. As contribuições dos autores para conhecer o papel do Estado apontaram quatro argumentos- chaves:

- 1) Os Estados não são vítimas passivas nessas negociações, nem forçados a venderem seus territórios nacionais, ao invés disso muitos Estados participam ativamente negociando custos e benefícios, tentando maximizar retornos em terras e comunidades marginais;
- 2) Os Estados não são divididos nitidamente entre aqueles que adquirem terras e os cujas terras são adquiridas por outros, não sendo tão coerentes e unificados, uma vez que os atores internos dos países também disputam entre si o acesso a terra, de modo que nem sempre os investimentos são estrangeiros;
- 3) Os Estados possuem diferentes respostas às ofertas por terras, por vezes aumentando regulações restritivas ou incentivando compras em largas extensões aos proprietários e compradores estrangeiros, assim como apresentando resistência em promover titulação fundiária até que os bancos de desenvolvimento e a comunidade internacional obrigassem tais formalizações com vistas a compra de terras;

4) São articuladas diferentes espécies de poderes dentro dos Estados, dentre eles os militares, a polícia, as cortes e até forças paramilitares ou narcotraficantes para realizar a implementação das ofertas de terras (WOLFORD *et al.*, 2013).

Desnaturalizando a ideia de Estado meramente regulatório e coercitivo, vê-se através do artigo de Saskia Sassen (2013) a relação complexa do Estado, que abre "fronteiras agrícolas" dentro do seu país e expande-se para outros países, explorando investimentos e terras de outros territórios. A governança vem dismantando a soberania estatal, no sentido de que o Estado-Nação mostra um comportamento mais agressivo em relação à capacidade de investimentos, além do apoio a empresas nacionais na entrada no mercado de terras de outros países, pelas mais diversas razões.

Em outros estudos, a autora (SASSEN, 2010) desenvolve a categoria marxista de acumulação primitiva para pensar os processos de desapropriação de terras em larga escala no mundo capitalista de hoje. Processos de comoditização e privatização da terra acompanhados de expulsão de camponeses de seus territórios fazem parte da expropriação das terras nas relações de produção capitalistas, através da lógica da extração combinada com a financeirização da terra. E para a autora, essas relações só se renovam com a participação ativa dos Estados, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) tentando "ajudar" os países a sair da pobreza através da criação dos "*Highly Indebted Poor Countries*" (HIPC), a partir dos quais se instaura um regime disciplinar da dívida, determinando a esses países uma série de mudanças e direcionamentos nas políticas internas, oportunizando entrada de investimentos de multinacionais nos diferentes setores.

No entanto, a partir de 2006, devido a crises no setor financeiro, com destaque às hipotecas *subprime* do setor imobiliário americano, a autora demonstra que houveram maiores investimentos diretos estrangeiros no setor de terras, o que levou a uma série de análises sobre os motivos dessas compras de terras e do que se cunhou como *land grabbing*. Ao mesmo tempo, outra análise de Saskia Sassen (1996) aponta para o problema da perda de controle dos Estados na esfera da soberania e do território, tendo em vista que a globalização e a economia global formaram uma nova geografia do poder.

Para Gustavo de Oliveira (2013), o elemento central para análise do *land grabbing* no Brasil são os esforços de mapeamento e cadastro feitos pelo Estado, fazendo com que tanto capitais nacionais quanto internacionais disputem novas fronteiras agrícolas. Se antes territórios estavam "ilegíveis" ao Estado e ao capital, por

meio de políticas de regularização fundiária como o Programa Terra Legal¹⁷, essas terras passaram a entrar em cena para a disputa por terra, facilitando a legalização e a legibilidade de milhares de hectares frutos de desmatamento e de grilagem. Ao mesmo tempo, legislações estatais tentam controlar a entrada de capital estrangeiro na compra de terras brasileiras, provocando uma situação de competição entre capitais de diferentes nacionalidades, comunidades e Estado. Sobre a atuação do Estado, Saturnino Borrás e Jennifer Franco (2013, p. 1729) nos apresentam o caráter contraditório das duas tarefas permanentes do Estado: 1) facilitar acumulação de capital ao mesmo tempo em que mantém um nível mínimo de legitimidade política e 2) incentivar os negócios de terra em grande escala, às vezes, inclusive como *player*, mas tentando frear iniciativas quando os processos de acumulação ameaçam sua legitimidade.

Jessica Milgroom (2015) constata, a partir da experiência com o governo de Moçambique, que investimentos transnacionais em terra são vistos para os Estados como uma grande oportunidade. Haja vista a entrada massiva desses investimentos, uma das contrapartidas acaba sendo tornar o território legível em matéria fundiária, o que intensifica o argumento de que existe uma correlação entre intensificação nos investimentos em terra e as crescentes políticas de mapeamento/georreferenciamento. Jessica Milgroom (2015) argumenta que as ocupações comunais acabam sofrendo grande interferência dessas políticas de mapeamento, pois os cadastros são entendidos como forma de abertura ao mercado de terras. Os mecanismos de georreferenciamento se apresentam como modificadores do *status quo* das formas de uso da terra. Outra lógica passa a concorrer com a anterior vigente, criando situações nas quais Estado, investidores e posseiros, comunidades e proprietários têm que resolver.

As formas de mapear são questionadas por Marc Edelman (2013). De acordo com o autor, o uso de "bases capengas" de análise dos espaços demonstra fragilidades, por exemplo, na convenção do GPS e da medida hectare, enfatizando o caráter histórico do hiato entre a apropriação real dos mapeamentos e o que acontece nos locais.

A confusão no terreno e nos conjuntos de dados aponta para alguns problemas de legibilidade (SCOTT, 1998). Em numerosos países em desenvolvimento, os governos nacionais e as instituições internacionais (nomeadamente o Banco Mundial) têm incentivado a criação de cadastros modernos, a fim de trazer alguma ordem para a confusão ilegível no terreno

17

O Programa Terra Legal abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. O trabalho do programa consiste em georreferenciar, cadastrar, regularizar e titular tais áreas. A intenção do Programa Terra Legal é regularizar as ocupações legítimas, com prioridade aos pequenos produtores e às comunidades locais.

(Hetherington, 2012). Com o uso generalizado do sistema de posicionamento global (GPS), [...] a precisão deste esforço tem aumentado muito, e os seus custos caíram. Por trás desse esforço de converter tudo em hectares – e não somente hectares, mas hectares verificáveis e registrados – não está apenas um pressuposto epistemológico (que o domínio da propriedade fundiária seja facilmente reconhecível), mas também uma teoria da propriedade. (EDELMAN, 2013, p. 495, tradução livre)

Sem negar a existência de um processo acelerado de desapropriação a nível mundial, o autor problematiza o fato de que o uso de informações simplificadas acabam sendo foco de notícias simplistas e extravagantes sob a salvaguarda do termo *land grabbing*, mas desviam a atenção aos casos menos divulgados, colocando os atores envolvidos como menos importantes do que os hectares contabilizados, eclipsando pequenos agricultores e comunidades tradicionais. Dados quantitativos geram mais notícias e especulações do que denúncias concretas.

Dessa forma, o modelo de posse da terra é historicamente ilegível e passa a ser um alvo de captura de terras, sendo muito difícil especificar com alguma razoabilidade a extensão de perda de terra pelas comunidades de agricultores. Existem diversas medidas de terras utilizadas em diferentes países - tais como *manzana*, *cuerva*, *almudes* - e no processo de conversão dessas unidades à hectare o sistema de equivalência pode não funcionar ou não ser comparável. *Almudes*, por exemplo, se refere a áreas cultivadas, e não há medida para área total de propriedade, sem necessidade de medir espaços não ocupados.

O que de fato está em jogo é a problematização da ampliação dos cadastros enquanto uma forma única de (re)conhecimento e apreensão do território, onde, para Jeremy Campbell (2015, p. 162), "os esforços para objetificar e estabilizar propriedades produzem conhecimentos que iluminam um cadastro enquanto simultaneamente obscurecem uma série de abusos". Estudando o território amazônico, em especial o programa Terra Legal, o autor afirma que a criação de cadastros cria teorias de propriedade e autoridade estatal enquanto obscurece comportamentos e relacionamentos territoriais ilícitos.

Terras griladas e terras desmatadas, por exemplo, se não em declarado conflito fundiário, podem ser regularizadas pelo Programa Terra Legal. O fenômeno que chama atenção é a Amazônia sendo esquadrihada por registros cadastrais por um regime de terras modernista num grau de medição para torná-las "*proto-commodities*" (CAMPBELL, 2015). Esse processo só é possível a partir da legibilidade desses territórios e de sua simplificação (SCOTT, 1998) enquanto objeto mapeado e codificado que, tendo em vista o efeito de múltiplas crises, como financeira, energética e alimentar

(McMICHAEL, 2014), faz com que a terra passe a ser valorizada enquanto ativo - para produção agrícola/extrativa ou para especulação imobiliária -, fortalecendo a apropriação de terras, *land grabbing* (BORRAS e FRANCO, 2013).

Sobre a participação do Estado enquanto atuante no *land grabbing*, Michael Dwyer (2013) se propôs a pensar diferentes formas de gerenciar cercamentos. Enquanto a máquina política constrói o acesso à terra para empresas transnacionais, recai sobre o Estado o planejamento de formalizações e regularizações no papel, ao mesmo tempo administrando uma inevitável complexidade social no terreno. O papel político-geográfico do Estado é demonstrado por sua capacidade histórica de calculabilidade espacial e de reinvenção territorial, conectando o interior de Laos, por exemplo, aos investimentos transnacionais por meio de concessões de milhares de hectares, como Michael Dwyer (2013) demonstrou.

Incrementando à temática o instrumento de ação política da presente tese, o CAR também possui um projeto de legibilidade do território e o faz com vista a planejamentos econômico e ambiental, tendo em vista seu caráter auto-declaratório, simplificado para posses e propriedades via métrica do georreferenciamento dos imóveis rurais brasileiros. Pode-se afirmar que o CAR assume papel semelhante ao do Programa Terra Legal ou que amplia as características iniciais desse programa através do mapeamento ambiental. Se a produção agrícola e a proteção ambiental entraram em conciliação na política ambiental, podemos dizer o mesmo sobre as políticas fundiárias? Seria o CAR um dispositivo capaz de promover a regularização fundiária e ambiental brasileira?

É a partir daí que se abre uma nova perspectiva na qual o CAR funda e ajuda a fundar um dispositivo de *green e land grabbing*. Primeiramente, é o próprio CAR que, de forma direta, metrifica as propriedades, suas APP e RL através da apropriação de informações georreferenciadas pelo Estado e as coloca nos mercados de carbono, PSAs e cotas de RL (*green grabbing*), e, de forma indireta, através do uso indevido pelo registro federal e seu georreferenciamento promove vendas e grilagem no mercado de terras (*land grabbing*). Em segundo lugar, surge como o novo dispositivo de regularização fundiária, onde o CAR passa a ser utilizado para regularizar posses como títulos fundiários. A apropriação da terra é possibilitada via ferramenta ambiental – inicialmente configurada para não ter finalidade fundiária – inaugurando uma via diferente onde o *green grabbing* viabiliza o *land grabbing*.

Se a produção agrícola e a conservação ambiental efetivaram-se numa política conciliatória, os fenômenos de *land grabbing* estão se desencadeando através de uma

política de *green grabbing*, o que tematicamente aproxima as questões fundiárias e ambientais da presente tese. É importante ver como o Estado governa o *land grabbing* (WOLFORD et al., 2013) em consonância com o *green grabbing*, desencadeando uma nova forma de apropriação da natureza (FAIRHEAD et. al, 2012; FILER, 2012) a partir dos usos das tecnologias de governo para produção e controle do território e do ambiente (AGRAWAL, 2005; LI, 2007)

No entanto, seguindo os trabalhos de Jennifer Franco e Saturnino Borrás Jr. (2012) sobre áreas cinzas no *green grabbing*, é importante discutir teoricamente o *green* e a *land grabbing* construindo características semelhantes e estabelecendo diferenças entre os dois conceitos para pensar sobre como os registros do CAR podem nos ajudar nesse estudo.

O trabalho de James Fairhead, Melissa Leach e Ian Scoones (2013) trata justamente do *green grabbing* e marca a literatura sobre o tema. De acordo com os autores, *green grabbing* é uma apropriação de terras e recursos para finalidades ambientais como um processo de profunda e crescente significância. Os debates sobre *land grabbing* mostraram instâncias onde as credenciais “verdes” foram justificativas para apropriação de terras para propriedades mais eficientes, segurança alimentar ou até mesmo aliviar a pressão das florestas. Em outros casos, as agendas ambientais passam a ser os motivos das apropriações, tais como através da conservação de biodiversidade, sequestro de carbono, biocombustíveis, serviços ecossistêmicos, ecoturismo ou “offsets” relacionados (FAIRHEAD et al., 2013).

Franco e Borrás Jr. (2019), mais recentemente, problematizam no *green grabbing* interconexões com as questões climáticas, seguindo a ideia de que *green grabbing* é apropriação de recursos em nome do ambiente e, ao mesmo tempo, desenvolvendo outras possibilidades de análise para o conceito. Por exemplo, grandes projetos de conservação, REDD+ e projetos de limite ou proibição de atuação de comunidades tradicionais – tendo em vista práticas alternativas como agroflorestas, extrativismos e outras – em nome das mudanças climáticas e da segurança dos investidores que induzem a agricultura monocultural pela despossessão das comunidades e proteção integral de florestas; políticas que se utilizam de narrativas das questões climáticas – como as de biocombustíveis através do óleo da palma – para justificar atividades altamente extrativistas como as da madeira. Também usa como exemplo a criação da Climate Smart Agriculture (CSA), um projeto baseado na fusão de duas obsessões centrais do *mainstream* econômico, tais como a eficiência econômica e a sustentabilidade ambiental, pensando no crescimento da produtividade e da resiliência e

na redução das emissões de carbono. No entanto, há um silenciamento a respeito da desigualdade social, das relações de poder desiguais e das reformas redistributivas (BORRAS E FRANCO, 2018; CLAPP et al., 2018).

Sergio Sauer e Saturnino Borrás Jr. (2016) lembram que não necessariamente a apropriação de terras seja grilagem de terras – pois para ser grilagem a terra deve ser pública e a operação de compra da terra de modo ilegal – fazendo com que processos facilitadores para controle e domínio de terras – mesmo que com irregularidades e em terras públicas e privadas – possam também serem considerados apropriações. Além disso, os autores consideram tratar *land grabbing* e *green grabbing* como apropriação de terra e apropriação verde.

Para a presente tese, o CAR apresenta-se como instrumento ambiental de mapeamento que induz ao controle do território via desvio de sua finalidade ambiental, fazendo com que posseiros, aproveitadores e grileiros utilizem-se do instrumento verde para consolidar domínio e controle, mesmo que de validade jurídica precária. Além disso, é o “passo inicial” para processos de regularização fundiária. O processo de produção estatal de mapeamento e legibilidade verde pode também ser considerado uma forma de apropriação de terras e apropriação verde, pensando aqui que o instrumento do CAR mapeia e torna legível todo território nacional a partir de auto-declaração e de georreferenciamento dos imóveis rurais, participando da apropriação de terras e da mensuração da natureza para regularização ambiental dos imóveis rurais.

A pesquisadora Vanessa Hacon (2018), analisando a formação do REDD+ no município de São Félix do Xingu, no sudeste paraense, atentou para o fato de que os territórios consolidados por políticas fundiárias possuem maior credibilidade para a política do REDD+, enquanto outros territórios precisam primeiro passar por políticas de ordenamento territorial para sua consolidação, e para tanto foi incentivada a adesão ao CAR. Com o pretexto de não se perder o esforço das iniciativas do REDD+ e do cadastro, se deu início às regularizações fundiárias nessa região.

Nesse sentido, a metamorfose da política de REDD+ em SFX [São Félix do Xingu] – de uma iniciativa de geração de créditos de carbono para outra de ordenamento territorial com base no CAR – deixou evidente a importância da clareza dos direitos de propriedade e posse da terra para a negociação de novas ‘mercadorias verdes’, ou, em outros termos, do capital natural. A implementação da política de REDD+ na sua forma de mercado dependia diretamente da segurança territorial dos seus posseiros/proprietários/ocupantes tradicionais. Daí, inclusive, o sucesso na negociação de créditos de carbono em terras indígenas devidamente demarcadas, nas quais os direitos de posse da terra encontravam-se legalmente elucidados, possibilitando, conseqüentemente, a definição legal dos direitos de propriedade sobre o carbono florestal, assim como a contratualização das novas relações comerciais, conferindo, em última

instância, segurança ao investidor e confiança no mecanismo financeiro (HACON, 2018, p. 8).

As conexões entre apropriação de terras e apropriação verde se reforçam e ajudam a compreender algumas problematizações fundiárias e ambientais de forma muito profunda. Ao mesmo tempo, o que acontece no terreno é diferente daquilo que acontece nas pretensões cadastrais. Para James Scott (1998), se há um projeto de legibilidade e simplificação do território, este projeto nunca será plenamente realizado. A conciliação da produção agrícola com proteção ambiental pretende atrair pólos via mecanismos financeiros, mapeamentos e relações “ganha-ganha”, no entanto há processos inconciliáveis com a metrificação e a transformação em mercadoria. Pensando a partir de Michel Foucault (1985), onde há poder, há resistência, e as sucessivas tentativas de disciplinamentos dos territórios nunca se dão plenamente no terreno, pelo caráter indisciplinável da natureza e dos povos que não devem ser subjugados.

A instrumentação da ação política e a dimensão fundiária na conciliação

A importância da conciliação entre produção agrícola e preservação ambiental, para além de suas dimensões políticas e das coalizões, também se revela como expressão da instrumentação das políticas públicas (LASCOUMES e LES GALES, 2012). E especial atenção aos instrumentos que direcionam as políticas através da estrutura técnica e profissional a partir das regulações e governanças em processo que provocam efeitos na sociedade e são arregimentados pelos governantes:

O instrumento é um tipo de instituição social (o recenseamento, a cartografia, a regulamentação, a taxação, etc.); a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, a escala de definição, o tipo de figuração, o tipo de lei ou o decreto); finalmente, a ferramenta é um micro dispositivo dentro de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação calculando um índice). [...] O ponto de vista teórico que adotamos não é a entrada em um debate sem fim sobre a natureza dos instrumentos, mas nos coloca na perspectiva dos efeitos que eles geram, isto é, da instrumentação. E isso sob dois ângulos complementares, considerando, de um lado, os efeitos gerados pelos instrumentos em sua autonomia relativa, de outro, os efeitos políticos dos instrumentos e as relações de poder que eles organizam. (LASCOUMES e LES GALES, 2012, p. 23)

No entanto, deve-se atentar que a instrumentação traz as relações de poder e as mudanças nas políticas, e indica, paradoxalmente, uma (re)centralização das atividades da política, tendo em vista o caráter de quase-automaticidade e autonomização.

Sua imposição progressiva [do instrumento] repousa sobre a combinação de três operações específicas que fundamentam a robustez do instrumento: a objetividade de situações territoriais, a deslocalização por abstração e a despolitização. Este caminha em sua reflexão mostrando que esse tipo de instrumentação é também revelador de uma recomposição do Estado. A descentralização e as dinâmicas que ela induz em termos de gestão territorializada e contratualizada são erroneamente na maior parte das vezes percebidas como uma fragmentação da ação pública e um recuo do Estado. (LASCOUMES e LES GALES, 2012, p. 37).

No entanto, as políticas podem, mesmo sendo autonomizadas e quase-automáticas, ter suas funcionalidades convertidas e expandidas na medida em que determinados grupos políticos assumem papéis no executivo e legislativo. Assim, há que se considerar as frações de classe em disputa que, se utilizando dos aparatos disponíveis no Estado, dispõem desses. Dispor de um instrumento significa modificar os aparatos legislativos para que o transformem em outra coisa, de maneira que os processos de concertação e justificação possibilitem a substituição deste por outro, ou, ao menos, modifique suas configurações principais. Seguindo Pierre Lascoumes e Patrick Les Gales (2012) para a análise, o instrumento da política é o CAR, a técnica é o georreferenciamento e a ferramenta a autodeclaração.

É importante registrar o discurso do Secretário Especial de Assuntos Fundiários do MAPA, Nabhan Garcia, sobre a lei de regularização fundiária nº 11.952 de 2009 com o então Decreto 10.592 de dezembro de 2020:

"Vamos fazer por autodeclaração. Olha, nós cidadãos aqui, todos, como é que a gente faz o Imposto de Renda? É uma coisa seríssima. É autodeclarável. Como a gente faz o imposto territorial rural? É autodeclarável. Então, para que criar dificuldade se nós temos condições de, hoje, com a tecnologia que existe por georreferenciamento, fazer autodeclarável?", defendeu. (TERRA, 2019)

Estes trazem elemento central para o contexto de regularização fundiária: a auto-declaração. A partir do considerado “sucesso” das políticas do CAR e do ITR com a auto-declaração, o referido secretário considerou essa técnica para regularização fundiária como a solução para o caos fundiário da região amazônica. De acordo com ele, a autodeclaração combinada com as altas informações tecnológicas seriam facilmente corrigíveis com sistemas inteligentes e integrados em construção, se utilizando do mesmo argumento utilizado pelo presidente da SFB, Valdir Colatto, sobre os processos de validação automática do CAR. Apesar de a autodeclaração para fins de comprovação de posse e de regularização fundiária não estar no novo decreto, era a intenção do secretário que o texto de lei estivesse expressamente autorizando a autodeclaração como forma de iniciar a regularização.

Na “política em ação”, parafraseando o livro “Ciência em Ação” de Bruno Latour (1999), os políticos podem dispor dos instrumentos e reaproveitá-los para outras demandas, tais como prometeu a Ministra da agricultura Tereza Cristina: um combo de proteção ambiental (CAR) e titulação de terras (regularização fundiária). O combo declarado é uma espécie de arranjo tecnológico desenvolvido graças aos instrumentos já existentes, mas que agrupados produzem uma nova composição de forças. O destaque aqui são o CAR como instrumento e a autodeclaração como técnica.

O presidente Jair Bolsonaro (sem partido) tentou desmentir em tom jocoso o titular da Secretaria Especial de Assuntos Fundiários sobre a autodeclaração em entrevista: “Acho que não vai ter autodeclaração, não, pelo que foi comentado. Senão, isso aqui seria meu” (METRÓPOLES, 2019). A ministra Tereza Cristina afirmou em discurso sobre a MP de regularização fundiária (BRASIL, 2019) que não haveria autodeclaração fundiária, mas sim a utilização do CAR como uma das ferramentas para a regularização fundiária. Declaração imprecisa se lembrarmos que o CAR é autodeclaratório. Sendo assim, os ministérios “aliciaram” instrumentos já disponíveis em políticas anteriores em um rearranjo das potencialidades tecnológicas e uma reorganização de legislações. Desta maneira, duas das fraquezas do espaço rural brasileiro acabaram virando um “combo” de oportunidades, o ambiental e o fundiário. Segue a redação do art. 5º do Decreto 10.562 de Dezembro de 2020:

Art. 5º. O procedimento para regularização fundiária de ocupações incidentes em áreas rurais da União e do Incra será instruído por meio de processo administrativo de habilitação dos imóveis, de acordo com as seguintes etapas:

I - entrega pelo requerente, por meio físico ou eletrônico:

- a) do requerimento de solicitação de regularização;
- b) de documentos pessoais de identificação do ocupante e de seu cônjuge ou companheiro;
- c) da documentação de identificação do imóvel, da qual deverá constar a área, a localização e a dimensão, por meio de planta e memorial descritivo com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, coordenadas dos vértices referenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e submetidas ao Sistema de Gestão Fundiária do Incra – Sigef;
- d) do comprovante de Inscrição no Cadastro Ambiental Rural – CAR;
- e) de declarações do requerente e de seu cônjuge ou companheiro, sujeitos à responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, de que:
 1. sejam brasileiros natos ou naturalizados;
 2. não sejam proprietários de outro imóvel rural em qualquer parte do território nacional e não tenham sido beneficiários de programa de reforma agrária ou de regularização fundiária rural;
 3. pratiquem cultura efetiva, da qual deverão constar informações sobre a atividade econômica desenvolvida no imóvel e a atividade complementar;
 4. exerçam ocupação e exploração direta, mansa e pacífica, por si ou por seus antecessores, anteriormente a 22 de julho de 2008, da qual deverão constar o tempo da ocupação e a existência ou não de conflito agrário ou fundiário; e

5. não exerçam cargo ou emprego público no Ministério da Economia, no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, no Incra e nos órgãos estaduais e distrital de terras;
 6. não mantenham, em sua propriedade, trabalhadores em condições análogas às de escravos;
 7. o imóvel não se encontre sob embargo ambiental e não seja objeto de infração junto ao órgão ambiental federal, estadual, distrital e municipal;
 8. a inscrição do CAR apresentada refira-se ao imóvel objeto da regularização;
 9. estejam cientes de que as informações ambientais e do CAR declaradas serão passíveis de exame pelos órgãos ambientais competentes, de acordo com a legislação específica; e
 10. estejam cientes de que os demais dados informados serão confirmados pelo Incra;
- f) documentos ou outros meios que comprovem a ocupação e a exploração direta; e
- g) outras informações requeridas pelo órgão competente;
- II - apresentada a documentação de que trata o inciso I do **caput**, os processos serão submetidos à análise das ocupações por meio do sensoriamento remoto, que examinará, por meio eletrônico, especialmente:
- a) a prática de cultura efetiva; e
 - b) a ocupação e a exploração anteriores a 22 de julho de 2008;
- III - realizada a análise remota, conforme previsto no inciso II, será feita a verificação das informações declaradas com outras bases de dados do Governo federal quanto à existência de:
- a) termo de embargos e infração ambiental junto ao Ibama;
 - b) registro junto ao Cadastro de Empregadores, coordenado pela Secretaria do Trabalho da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, de que tenha submetido trabalhadores a condições análogas às de escravo;
 - c) registro de conflito agrário na Câmara de Conciliação Agrária do Incra;
 - d) inscrição no CAR do imóvel objeto de regularização fundiária no mesmo Cadastro de Pessoas Físicas do requerente; e
 - e) outras informações requeridas pelo órgão competente; [...]
- § 3º. A vistoria realizada na hipótese prevista no inciso II do § 2º verificará se o preenchimento de requisitos para a regularização fundiária decorreu de dano ambiental, hipótese em que o pedido será indeferido, exceto se o interessado tiver aderido ao Programa de Regularização Ambiental - PRA ou tiver celebrado Termo de Ajustamento de Conduta - TAC ou instrumento congênere firmado com os órgãos e as entidades do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama ou com o Ministério Público.

As políticas públicas seguem aproveitando elementos de políticas antigas e suas técnicas e procedimentos, mas se utilizando de novos formatos, tendo em vista o potencial tecnológico empregado em gestões anteriores. Embora todo um procedimento técnico, burocrático e instrumental tenha sido desenvolvido, abrem-se possibilidades de outras apropriações sobre a governança do território a depender de quem governa. Os instrumentos de ação pública podem ser reconfigurados em mudanças nos quadros governamentais e assim se redimensionam políticas e implementam novas características a seus instrumentos.

Quando James Ferguson (1980) nos avisa que no momento em que o Estado cria uma política, seus efeitos são muito além dos esperados, ele está afirmando que o aparato estrutural das políticas acaba alcançando outras searas e aumentando o poder

estatal em outras medidas que não as inicialmente previstas. A despolitização de certas políticas e o aumento das informações para o poder faz o aparato estatal enxergar a potência de seus próprios instrumentos e transforma as políticas como convém. Há que se registrar também a fala do ministro do meio ambiente no contexto de uma reunião dos ministros com o Presidente revelado na ocasião da saída do ex-ministro da justiça Sergio Moro, que a hora era de “passar a boiada” nas legislações ambientais tendo em vista que as atenções da mídia eram a pandemia da Covid-19.

"(...) porque tudo que a gente faz é pau no judiciário, no dia seguinte. Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de Ministério da Agricultura, de Ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação regulam ... é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos." (MIGALHAS, 2019, s/p)

Uma vez “resolvida” certas questões de controle ambiental, deixando a “boiada” passar, existe um aparato estatal que está em disputa e deve ser ampliado e reaproveitado.

A partir das análises acima traçadas, reforço uma impressão inicial de que o CAR é uma espécie de panóptico¹⁸, corroborando a hipótese central desta pesquisa: a de que o Cadastro Ambiental possui uma estratégia ambiental e fundiária, ou seja, apesar de o CAR ter finalidade ambiental, ele não deixa de produzir efeitos fundiários no Brasil, e é a partir deste desvio de sua finalidade que ele não só possibilita, mas também permite a grilagem de terras. Não há hoje no país um cadastro com a capacidade de informações e de abrangência como o CAR, possibilitada pela autodeclaração de posseiros e proprietários e pela necessidade e condicionamento do CAR às exigências bancárias, a termos de ajuste de conduta da pecuária e da moratória da soja – para ampliar o enfoque no Pará. Como relatado por uma profissional do georreferenciamento entrevistada para a tese, a Secretaria de Meio Ambiente de São Félix do Xingu possui

18

Sobre o conceito de panóptico: “*At the periphery an annular building; at the centre, a tower with wide windows that open onto the inner side of the ring; the peripheric building is divided into cells, each of which extends the whole width of the building; they have two windows, one on the inside, corresponding to the windows of the tower; the other on the outside, allows the light to cross the cell.... All that is needed, then, is to place a supervisor in a central tower and to shut up in each cell a madman, a patient, a condemned man, a worker or a schoolboy.... The panoptic mechanism arranges spatial unities that make it possible to see constantly and recognize immediately ... [that] visibility is a trap.... Hence the major effect of the Panopticon: to induce in the inmate a state of conscious and permanent visibility that assures the automatic functioning of power.... It automatizes and disindividualizes power ... [it] produces homogeneous effects of power.... He who is subjected to a field of visibility, and who knows it ... becomes the principle of his own subjection.*” Bentham (1975).

uma sala de teledetecção que “parece uma sala de filme, uma sala da Nasa”. Estamos falando de sistemas de controle altamente complexos e que demandam uma série de profissionais e recursos técnicos para o controle de desmatamento, do funcionamento dos filtros automáticos para entrada de novos cadastros e de uma medição dos territórios privados e públicos. Assim, a magnitude do instrumento traz um desafio diferenciado para a análise da política pública, trazendo características únicas que o aproximam de um censo, guardando milhares de informações georreferenciadas e transparentes, uma verdadeira imersão da Big Data nas políticas públicas.

Há que se considerar mutações no que se refere ao panóptico disciplinar benthamniano-foucaultiano para um panóptico digital, como propõe Byung-Chul Han (2018). Nessa nova forma, os sujeitos depositam informações sobre dados, território, ambiente, agricultura para o Big Data e as plataformas de transparência fazem mineração de dados para sequenciá-las, enumerá-las e assim produzir equiparações. A partir dessa quantificação de informações é possível projetar o território e a vigilância territorial através de um controle digital onde as informações produzem uma subjetividade de vigilante e de prisioneiro dos próprios usuários deste panóptico digital.

O que se produz é uma espécie de vigilância sem vigia, o que trazendo para o CAR parece estar acontecendo, baixa fiscalização e flexibilização das leis ao mesmo tempo que transparência nas informações sobre o cadastro – mesmo que com baixa verificabilidade. Tem-se então a aposta de uma democracia de espectadores onde as informações possam produzir a posição de espectador a ser escandalizado (HAN, 2018), na mesma medida em que a presença do controle estatal diminui e acaba sendo delegado a controles e monitoramentos privados.

Ainda que se entenda que é o redirecionamento de instrumentos que possa vir a ser o legitimador da grilagem de terras e de término dos assentamentos rurais, há que se reforçar que o CAR é um panóptico, um comando central de organização a ser gerido por aqueles que gerem o Estado e realizado de forma autodeclaratória, o que o aproxima de um panóptico digital (HAN, 2018). Quando se constrói um sistema do poderio da amplitude do CAR é evidente se pensou nas possibilidades do instrumento para outras finalidades. Um panóptico não deixará de sê-lo por apresentar certos limites da lei, será apenas mais ou menos utilizado para controle e domínio não importando se na área ambiental, militar, educacional, hospitalar (FOUCAULT, 1977).

No entanto, a “monstruosidade”¹⁹ do panóptico digital vem à tona quando é utilizado de forma reorganizada. Um rearranjo estratégico de políticos que sempre tiveram em mente a privatização dos espaços rurais e o enfraquecimento e desaparecimento dos assentamentos rurais, das comunidades tradicionais e dos povos indígenas. A conciliação de produção agrícola e proteção ambiental ganha a regularização fundiária como aliado através do “combo” - produção agrícola e proteção ambiental - anunciado pela ministra Tereza Cristina. Essa nova conciliação através dos instrumentos da política pública intensificaram as “potências técnicas” (ACSELRAD, 2004) dos dispositivos de poder disponíveis. A instrumentação da política (LASCOUMES e LES GALES, 2012) de regularização fundiária depende frontalmente do CAR como instrumento, do georreferenciamento como ferramenta e da autodeclaração como técnica para dar curso a uma grande corrida por terras regularizadas e privadas oriundas de terras públicas que não tiveram sua destinação cumprida pelo próprio Estado, qual seja, reforma agrária. Um dos maiores fenômenos agrários que interferem diretamente na questão ambiental é a grilagem de terras (e a apropriação privada indevida de terras públicas através de instrumentos burocráticos públicos), haja vista os inúmeros programas de regularização fundiária que não asseguram que a documentação apresentada pelos requerentes sejam verídicas, além da pouca verificação em campo, dependendo majoritariamente de fiscalização remota, como o caso do Programa Terra Legal e da nova legislação de regularização fundiária recém aprovada.

Para disciplinar áreas produtivas em matéria ambiental não se deve esquecer da análise da questão fundiária, sob pena de novas áreas de expansão agrícola serem abertas sem nenhuma regularização, passando por cima de povos e comunidades tradicionais, para depois disso iniciar processos de regularização ambiental e, assegurados da posse da terra, de regularização fundiária. O disciplinamento, pensando em termos foucaultianos, oculta relações anteriores com a natureza, desmancha lógicas que prezam por uma agricultura camponesa, agroflorestal e biodiversa sob o manto de um investimento em agronegócio disciplinado e sustentável.

Ainda que se possa chegar a uma situação paradoxal, que seria optar por disciplinar todas as relações, inclusive as comunidades tradicionais, agricultores familiares, assentados, teríamos que enfrentar a situação intra-estatal das barganhas com os grandes e médios produtores rurais que insistem em transformar assentamentos

19

Monstruosidade pensando no sentido nietzscheano em que o “Estado é o nome do mais frio de todos os monstros frios”.

rurais, terras indígenas e unidades de conservação em grandes latifúndios, alegando a importância da produtividade conciliada com algum tipo de proteção ambiental. A próxima sessão buscará relacionar a instrumentação da política e a autodeclaração como fenômenos oriundos da lógica neoliberal com dispositivos de saber/poder, de autogoverno e de transparência.

2.3. Governando através de dispositivos autodeclaratórios, transparentes e georreferenciados

A presente sessão tem como foco a produção de saberes em torno da apropriação da natureza de modo a governar e controlar territórios numa constante criação de dispositivos. Os fundamentos teóricos que orientam essa análise partem de conceitos como “domínios de saber” e “produção de políticas de verdade” (FOUCAULT, 1998, 1997), dispostos nas políticas ambientais e de mapeamento, tendo em vista os recursos tecnológicos do georreferenciamento e sua capacidade de promover um regime de verdades sobre o território e possibilitar uma nova forma de gerência, de condução, de disposição sobre os espaços a serem mapeados.

A formação de um domínio de saberes “fazem aparecer novos objetos, novos conceitos, novas técnicas, mas também fazem nascer formas totalmente novas de sujeitos e de sujeitos de conhecimento” (FOUCAULT, 1997, p. 8). A ideia de um novo arcabouço de informações geográficas modifica as relações de poder no território, criando legitimadores e legitimados, entre aqueles que detém a informação e os que são submetidos à essa informação. Assim, produz-se políticas de verdade, onde "verdades" são renovadas através do conhecimento científico aplicado à técnica do mapeamento.

Ainda seguindo a esteira de Michel Foucault (1997), o conhecimento é, ao mesmo tempo, uma relação de força e uma relação estratégica, a partir do qual se cria, se inventa um resultado que será sempre parcial, oblíquo, perspectivo. Por ser perspectivo, um "saber local" domina e por produzir efeitos na sociedade torna-se um "saber global", um saber vitorioso sobre outros saberes locais.

Explorando que o conhecimento seja generalizante e sempre singular, este está envolto em uma espécie de arena onde constantemente potências de saberes são produzidas, sobrepostas e transmutadas no cotidiano. O presente trabalho explora a hipótese de que o conhecimento adquirido através do mapeamento das propriedades e posses rurais produz efeitos sobre os territórios através das políticas ambientais e territoriais e do cadastramento.

O CAR como ferramenta de poder representa uma técnica de planejamento de formação biopolítica para um aproveitamento racional, uma vez que possibilita enumerar e quantificar a biodiversidade exercendo controle de áreas preservadas e em regularização, além de enumerar os imóveis rurais existentes. É nisso que consiste a cartografia: "ordenar e dar ordens" aos atores envolvidos na produção do território.

O território plural e polissêmico, aberto ao aleatório e ao não controlável foi sendo transformado em extensão qualificada, limitada e controlada pelo gesto cartográfico que serve de suporte à ação política. (ACSELRAD, 2002, p. 13)

Sob a égide de um controle geopolítico do território, o CAR possibilita uma antecipação aos conflitos sócio-territoriais para fins de controle estatal. Apresentada a potencialidade da cartografia das propriedades rurais do país e validando que estas possam, de fato, fornecer uma nova plataforma de saber a produzir disciplina e territorialidades produtivas, vê-se no processo de conhecimento uma relação de poder.

O conhecimento fornecido pelo mapeamento do território é capaz de se tornar uma tecnologia de poder compondo um dispositivo, que se define como "tudo o que tem, de uma maneira ou de outra, a capacidade de capturar, de orientar, de determinar, de interceptar, de modelar, de controlar e de assegurar os gestos, as condutas, as opiniões e os discursos dos seres vivos" (AGAMBEN, 2009, p. 31).

E é nesse sentido, que a discussão sobre o CAR faz parte dessa trama, preocupando o pequeno e o grande produtor pela necessidade de georreferenciamento de todas as propriedades rurais no Brasil. Como se fosse uma fábrica produtora de direitos (LATOURET, 2010), a ferramenta gera informações geográficas de caráter ambiental e territorial, instaurando uma política com uma abordagem ampliada pela cartografia, entendida como a ciência da representação gráfica da superfície terrestre. É essa possibilidade de representação e de produção de conhecimentos que Harley (2009) usa para relatar a importância da cartografia para o exercício do poder. A cartografia apresenta-se como dispositivo (AGAMBEN, 2009), como estratégia de constrangimento, por políticas possibilitadas em técnicas jurídicas de estabelecer contratos e, por isso, instituir novas relações de poder.

E se ação política diz especificamente respeito à divisão do mundo social, podemos considerar que na política dos mapeamentos estabelece-se uma disputa entre distintas representações do espaço, ou seja, uma disputa cartográfica que articula-se às próprias disputas territoriais. [...] A disseminação social dos mapas [...] tem sido entendida como portadora de múltiplos efeitos, desde a multiplicação democratizante das formas de interpretar o mundo, até o acirramento dos mecanismos autoritários de controle, próprios a uma "sociedade da vigilância". (ACSELRAD, COLI, 2008, p. 14)

O que está em jogo são estratégias de controle geopolítico, onde planejamento econômico e ambiental possuirão nova plataforma de racionalização de recursos naturais, territoriais e econômicos através da "potência técnica" (ACSELRAD, 2002) a ser instaurada pelo CAR. As tecnologias de poder direcionam políticas e recursos em

torno da arquitetura de posições, dos indivíduos e das forças produtivas nos territórios, legitimados por práticas de mapeamento. Assim, torna-se possível a representação gráfica do mundo real, de maneira a descrever e possuir o mundo simbolicamente (ACSELRAD, COLI, 2008), de maneira a exercer poder (RAFFESTIN, 1980) e dominar as dimensões político-culturais e político-disciplinares dos territórios (HAESBAERT, 1995), para o dimensionamento de fronteiras, tanto para renovar, quanto para impor limites e influenciar na cultura e no território.

No entanto, conforme a dinâmica da historicização do primeiro capítulo já demonstrou, os dispositivos de mapeamento e de legislação nem sempre funcionam exatamente como o esperado e ao que parece a política do esquadramento não acontece de maneira absoluta, como os teóricos do poder e dos dispositivos nos levam a acreditar. É necessário entender mais do que as pretensões das legislações e mapeamentos, compreendendo também os instrumentos da política pública na ação como fruto de desafios e contingências e de capacidades e incapacidades do próprio instrumento.

Dessa forma, desnaturalizando um Estado único, disciplinador e sempre coerente, a literatura de Pierre Lascoumes e Patrick Le Galés (2012) nos ajuda a perceber, através dos instrumentos de ação pública, um conjunto de problemas colocados pela escolha e uso dos instrumentos para materializar e operacionalizar as ações, dentre estes a importância da tecnologia, do geoprocessamento, da transparência da informação no sítio eletrônico governamental. Sendo assim, a dinâmica que passa a ser instaurada numa determinada política enfrenta novos elementos trazidos pelos instrumentos da política, organizando relações sociais entre o poder público e seus destinatários (LASCOUMES e LE GALÉS, 2012).

Junto com essa análise, torna-se imprescindível buscar as ideias de James Scott e James Ferguson sobre os projetos de simplificação e de planejamento para o aionamento de políticas, onde ambos autores desenvolvem a ideia de que esses projetos falham. James Scott (1998) aposta que os projetos não consideram as relações sociais já existentes e por isso falham, enquanto James Ferguson (1980) aposta que os projetos falham, mas para além disso, geram outros efeitos pela estruturação da máquina estatal, e assim, mesmo que o projeto original falhe, outras oportunidades “obscuras” são oportunizadas. A máquina estatal atua despolitizando os atores das comunidades com objetivos aparentemente democratizantes, como políticas desenvolvimentistas, contudo afetam as populações diretamente em outras questões, como territoriais, sociais e ambientais.

A análise de políticas públicas abre possibilidade para o estudo da antropologia das políticas públicas e de autores entrelaçados com a perspectiva foucaultiana de poder, governabilidade e tecnologias de poder. Assim, antes de analisar quem ganha ou quem perde com a política ou quem é mais forte nas arenas e coalizões políticas, este ramo da ciência procura descrever mais profundamente quais os dispositivos e mecanismos que produzem a mudança da política pública e demonstrar de quais formas os instrumentos da política agem. Para isso, o método se vale de uma espécie de genealogia das tecnologias de poder desenvolvidas no desafio de compreender os meandros dos instrumentos e dos dispositivos utilizados na política, sejam eles os mapas, os cadastros, as legislações ou as estratégias internas a esses dispositivos.

A antropologia das políticas públicas pode dar mais ênfase ao CAR. Na abordagem de coalizões de defesa ficou mais difícil generalizar as coalizões em torno do CAR, onde foi necessária uma abordagem mais amplificada do Novo Código Florestal e de uma análise menos focada no instrumento e mais nos processos políticos.

Centrando o foco nas tecnologias de poder e no CAR, a tecnologia, segundo sugere Peter Miller, é uma abordagem da atividade de regulação, em especial ao mecanismo que autoriza uma série de ações “para moldar, normalizar e instrumentalizar as condutas, pensamentos e decisões dos outros para atingir os objetivos considerados desejáveis.” (MILLER e ROSE, 1990, p. 8). Assim, a noção de tecnologia, para além dos regramentos, está atenta aos instrumentos que possibilitam e facilitam o poder engendrado na vida das pessoas, dentro de um regime legal e de um aparato estatal legitimado.

O CAR como uma megafotografia do território nacional e uma plataforma virtual que possibilita o registro de polígonos via GPS, reúne informações de cada cadastrante que pode adentrar o sistema e fazer as coordenadas de suas posses/propriedades, estabelecer as áreas consolidadas de agricultura, as áreas de reservas legais, e as áreas de proteção permanente, os topos de morro, as nascentes, os rios. A megafotografia inaugura a plataforma com auto-cadastros das posses/propriedades sem a necessidade de verificação *in loco* e de comprovação de propriedade. Através da “vista de cima” da propriedade, é possível pontuar os polígonos, sem a obrigatoriedade de engenheiro ou técnico agrimensor responsável, podendo ser o próprio posseiro/proprietário a realizar polígonos autocadastrados que serão analisados por técnicos ambientais das secretarias estaduais de meio ambiente. O importante a ser destacado aqui, é, justamente, o processo de formação do “centro de cálculo” (MILLER e ROSE, 1990) das áreas ambientalmente protegidas do Brasil, das

áreas consolidadas na agricultura e, não menos importante, um mapa das posses/propriedades brasileiras, além de todas as outras informações lá presentes.

A ideia de “governo a distância” se revela crucial para a análise em uma adaptação de Miller (1990) à ideia de “ação a distância” de Bruno Latour. Para responder a questão de como agir em lugares e com pessoas que não são conhecidas e familiares, navegadores construíram uma série de mapas, desenhos e guias como centros de cálculos estabilizados sobre as condições de chegada nos locais para que novos navegantes viajem. O intuito foi o de rastrear informações sobre os locais de forma que não pudessem ser distorcidas nem corrompidas e, ainda, acumular e tornar calculável o maior número de rotas. Um “centro” foi formado para que se pudessem conhecer “à distância” o território, e por conhecer, antecipar ações no território.

O “governo a distância” e o “centro de cálculo” ampliam a ideia da vigilância como panóptico digital, pois governar a distância prescinde moldar e normalizar condutas para produção de autoridades, ao mesmo tempo em que organiza, planeja e dá direcionamentos a recursos, locais e pessoas. Em matéria de produção de subjetividade, os “centros de cálculos” induzem diferentes comportamentos para suas populações, enquanto o panóptico induz homogeneidade no comportamento dos supervisionados.

O trabalho de Peter Miller e Nikolas Rose (1990) nos apresenta a possibilidade de que o governo à distância produz/muda as subjetividades. Assim, ao invés da dominação, da força e da repressão para homogeneizar subjetividades, os programas de governo se valem de uma educação cidadã para um “governo de si mesmo” baseado no livre exercício de escolhas pessoais fomentadas pelas políticas de governo: quanto mais opções para o cidadão escolher, maior a sensação de poder e autogoverno. O autogoverno só acontece através da disposição de uma rede de tecnologias que possibilita uma relação ativa e individual com a vida econômica das pessoas, não sendo mais cidadania construída por um ideário coletivo, mas a partir de um ideário individual (MILLER e ROSE, 1990).

Esse cenário de autogoverno é o cerne da racionalidade neoliberal, pensando que a noção de social e de democracia vêm sendo desmanteladas para vigorar uma economicização da política, na qual o mercado e a moral construídos organicamente possam gerir a sociedade. “O ataque neoliberal ao social [...] é fundamental para gerar uma cultura antidemocrática desde baixo, ao mesmo tempo que constrói e legitima formas antidemocráticas de poder estatal desde cima” (BROWN, 2019, p. 39). Para economicizar a política, Wendy Brown descreve que torna-se chave desmantelar e privatizar o Estado Social; as reivindicações de liberdade para contrapor valores

coletivos como saúde, educação e ambiente; e uma contestação dos valores tradicionais frente aos valores “produzidos” pela justiça social empregada em períodos de bem-estar social, além de uma desmassificação, visando combater a proletarização por meio da empreendedorização dos trabalhadores e das práticas de autoprovisão familiar para resiliência dos momentos de crise.

Os autores Pierre Dardot e Christian Laval (2016) publicaram um imprescindível ensaio sobre o neoliberalismo, entendendo que as concepções de Estado presentes na visão dos ensaístas neoliberais, como os da Sociedade Mont Pellier, tinham como conceito um Estado forte e guardião do direito privado, entendendo através de Friedrich Hayek que o neoliberalismo deveria produzir uma “sociedade de direito privado”. Os autores partem da perspectiva de que mercado e moral deveriam ser os organizadores da sociedade e que as relações econômicas, por possuírem na troca e na competição sua base de vínculo social, criam ordem por ajuste mútuo das ações dos indivíduos, o que se denomina *cataláxia*. A partir daí o Estado tem condições de criar regras de condutas para os atores de direito privado e, em separado, de regras de organização interna do próprio Estado, não funcionando para organizar as operações de mercado e de trabalho, mas apenas descrever genericamente as condutas dos atores.

Como a razão econômica seria aplicada às esferas privada e pública da vida, seriam eliminadas as linhas que separam sociedade, política e economia, produzindo inclusive uma ciência econômica que generalizaria a análise de custo-benefício a todo o comportamento humano. Mais profundamente, o pensamento de Milton Friedman impulsionava a estratégia neoliberal através da “liberdade de escolha”, na qual a obrigação de obedecer seja controlada por uma conduta maximizadora dentro de um quadro legal, institucional, arquitetural e relacional, construído para que o indivíduo opte, “com toda a liberdade”, obrigatoriamente para seu próprio interesse (DARDOT e LAVAL, 2016).

A gestão neoliberal muda totalmente os formatos de sociedade e visa uma “co-responsabilização” dos empregados, cidadãos e produtores, de forma a apresentar a esses atores uma liberdade de escolha e autocontrole nas ações como fundamentais no novo período. Pierre Dardot e Christian Laval (2016) elencaram termos utilizados pelos autores: “autonomia controlada”, “coerção flexível” ou “autocontrole” para descrever os processos de interiorização das coerções nas empresas e entre os próprios assalariados, submetidos a planos de metas e a eficiência produtiva e desempenho individual sem que necessariamente a gerência direta cubra resultados, gerando uma espécie de concorrência de resultados entre os funcionários.

Além disso, o controle passa por outros caminhos, tais como processos de *accountability* (transparência e compromisso), rastreabilidade dos momentos da produção, através de tecnologias cada vez mais precisas e vigilância mais difusa, numa pressão disciplinar ilimitada. As condutas neoliberais nas empresas também devem estar dentro das políticas estatais, fazendo com que o Estado não conduza a economia, mas conduza as condutas de forma como o pensamento neoliberal introduz. A governança é mais do que relações múltiplas com atores não estatais e o declínio do Estado-Nação se torna uma mudança de formato do papel do Estado, que passa a ser visto como uma empresa a serviço de empresas aptas a processos de autorregulação ante a menor incidência do papel das leis (DARDOT e LAVAL, 2016).

O trabalho de Neil Gunningham (1998) demonstra a *Smart Regulation* como uma nova forma de autorregulação das atividades produtivas, o desenho de uma arquitetura de política ambiental para diferentes setores, como as indústrias química e da agricultura, com governança a distância, transparência, autorregulação e dispositivos para informação de consumidores, fornecedores e produtores. Ao mesmo tempo, a *accountability* e a transparência nas ações das empresas são peças-chave para o autogoverno e as oportunidades vem através da inovação e flexibilização das leis ambientais.

Retomando o CAR, cabe ressaltar aqui que se trata de um dos mapas mais complexos e repletos de informações que o Brasil possui. Um cadastro que, diferentemente dos fundiários, primou pela desburocratização e simplificação dos registros e, devido a isso, se tornou um dos mais “completos” do território nacional. Como já destacado, uma vez realizado o cadastro, esse é enviado para a Secretaria de Meio Ambiente que faz a análise dos CAR, considerando-os ativos, pendentes ou cancelados. Assim, a tecnologia de poder do auto-cadastro, do mapa e da posterior verificação dos dados pelo técnico ambiental no escritório muda a lógica da ação de Estado. Se antes o técnico ambiental ia “de casa em casa” – muitas vezes por demanda dos próprios proprietários registrando áreas protegidas (RL e APP) e depois acoplava na matrícula do imóvel essas áreas – hoje o próprio posseiro/proprietário demarca os polígonos de seu computador e envia para o técnico ambiental que, do seu escritório, analisa os cadastros.

Aqui o “gargalo” muda de lugar. O proprietário não espera mais o técnico ambiental registrar as áreas ambientais *in loco*, mas realiza o cadastro via computador e espera que o técnico apenas avalie. Esse “ganho” de tempo só foi possível pela compra da megafotografia que, como representação gráfica, faz as vezes da “ida do técnico” até

as propriedades. A presença física do técnico foi retirada do procedimento, sendo substituída sua atuação pelo monitoramento e vigilância virtual. O papel do Estado deixa de atuar no reconhecimento dos direitos territoriais para execução de regularização fundiária a reboque do agronegócio.

Essas novas formas de regulação passam por um processo de autogoverno através de dispositivos cada vez mais poderosos, interativos e desburocratizados. O CAR, por exemplo, inaugura uma relação entre produtividade e proteção ambiental, antes de rivalidade onde a multa era vista como único mecanismo possível contra produção agrícola. A inteligência aqui se refere à conciliação de objetivos entre produtividade agrícola e proteção ambiental, notadamente nos discursos sobre desmatamento zero, produtividade agropecuária, certificação de produtos não oriundos de desmatamento – cadeias globais de *commodities* e moratória da soja. Além de mudar o Código Florestal, houve uma série de instrumentos e tecnologias que foram despendidos para uma transformação no paradigma. A modificação da tecnologia passou de um sistema de vigilância e disciplina para um sistema de controle da população por meio de um “centro de cálculo” e de um “governo à distância” (MILLER e ROSE, 1990), georreferenciado, auto-declaratório e transparente.

Essa ideia de Peter Miller e Nikolas Rose (1990) nos ajuda a compreender que governar a distância implica em ampliar o domínio, mas substituindo o paradigma disciplinar e o ideário panóptico pela noção de centro de cálculo e de produção de autogoverno das vidas, tendo em vista que “a dominação envolve o exercício de uma forma de domínio intelectual possibilitada por aqueles em um centro com informações sobre pessoas e eventos distantes deles” (MILLER e ROSE, 1990, p. 9).

Destaca-se que o CAR possui sua função punitiva e disciplinar, porém parece evidente a diversos estudiosos no tema que o NCF diminuiu suas restrições às práticas agropecuárias e que o novo sistema tecnológico se abriu para uma nova regulação, perdendo antigas multas ambientais e que o sucesso no número de cadastros se vale de uma exaustiva flexibilização das normas. A abertura da malha normativa para posses e propriedades rurais, além de transmitir a ideia de que “vale a pena desmatar”, intensifica o ideário de livre escolha, autonomia e abertura de mercados para o setor agropecuário onde o sistema de autogoverno dos posseiros e proprietários rurais é o único meio capaz de promover a união entre proteção ambiental e produtividade agrícola.

Noel Castree (2008) aponta processos semelhantes ao CAR como neoliberalização da natureza e compreende a relação com mercados privados, governos e acordos flexibilizados em comum como, geralmente, afetados por processos,

mecanismos e leis transnacionais ou translocais. O desafio dos pesquisadores é ter uma melhor compreensão sobre o que são os elementos comuns (neoliberais) dos casos e como eles articulam com outros fenômenos nos desdobramentos nos territórios.

Segundo Aarun Agrawal (2005), o governo da natureza prescinde de novos conhecimentos, regulações e formações de sujeitos. Assim, o CAR criou a categoria “posseiros/proprietários rurais” como o novo sujeito da proteção ambiental. A tecnologia de poder que torna possível o governo ambiental das propriedades e posses rurais é a flexibilização da malha legislativa. Foi ampliada a “população” apta a legalizar-se, agora posseiros e proprietários podem se cadastrar substituindo a categoria restrita de “proprietário” do código florestal anterior. Posseiro rural não necessita comprovar propriedade da terra e nem cadastrar as áreas protegidas na matrícula do imóvel. Essa característica impulsionou grande parte dos cadastros hoje existentes, pois só foi possível após o Código Florestal tendo em vista que as RL e APP só poderiam ser registradas na matrícula do imóvel. Ainda que a lei e os mercados obrigam o agricultor a realizar o CAR, a adesão dos posseiros/proprietários realmente surpreendeu e requer que investiguemos os motivos. Ao mesmo tempo produz uma “anormalidade” dos assentados, povos e comunidades tradicionais para o cadastro, pois aqueles não interessados em acessar créditos agrícolas acabam fora da “normalidade” da agricultura.

Abrindo o CAR, o centro de cálculo e o governo à distância (MILLER e ROSE, 1990) ganhou forma, já que este é praticamente um mapeamento fundiário brasileiro. O proprietário/posseiro se sente impelido a realizá-lo e não encontra dificuldades pois o novo formato cadastral possui baixa capacidade de verificação de dados, e, aparentemente, pouca ou nenhuma consequência em seu não cumprimento. Essa abertura para os dados dos produtores também revela uma plataforma mais simplificada que deixa o produtor mais “seguro” para cadastrar suas áreas tendo em mente que se beneficiou das anistias e regularização das áreas rurais consolidadas (SAUER e FRANÇA, 2012). A entrada de dados e de transparência dessas informações são um importante passo para o processo de “neoliberalização da governabilidade” pelo menor controle e maior possibilidade de negociação, criando uma subjetividade no produtor via autogoverno (MILLER e ROSE, 1990) de forma menos punitiva com coerções internas e de auto-responsabilização (DARDOT e LAVAL, 2016).

O que se pretende reforçar aqui, é a ideia de que se há uma racionalidade neoliberal, há instrumentos de políticas públicas neoliberais. Aqui se sustenta que, mais do que uma legislação menos restritiva e beneficiária aos produtores rurais, o NCF possui instrumentos de políticas públicas e tecnologias de poder neoliberais,

implementando valores com dispositivos pouco discutidos em sua criação, mas que se tornaram ferramentas indiscutíveis que agregam milhares de informações, trazem transparência de mercados e centralizam a discussão ambiental em torno do cadastro. Além disso, o CAR não influencia apenas a questão ambiental, mas revoluciona toda forma de planejamento estatal em relação ao território rural, a economia, a terra e os conflitos territoriais.

A transparência das informações ambientais do CAR funciona como uma “compensação” da abertura da malha legislativa ambiental de proteção via rastreamento virtual. A ideia de que se consiga vistoriar as áreas protegidas através do sistema virtual parece corroborar com um sistema mais aberto de cadastramento autodeclaratório, o que também parece ter motivado a “corrida pelo CAR”. A transparência aparece para o cadastro como legitimador da política ambiental, na medida em que apresenta maior segurança jurídica para o cumprimento de demandas ambientais do mercado de *commodities*, que tem como preocupação latente embargos econômicos à compra em propriedades recentemente desmatadas.

Entretanto, a transparência dos dados do CAR é colocada em jogo durante o processo da política pública, como na fala de um dos representantes da Bancada Ruralista: "os investidores internacionais vão ver até onde minha filha dorme". Com críticas como essa, o sistema transparente de informações vem se “fechando”. Até 2016 era possível visualizar no SICAR quem era o proprietário/posseiro, CPF/CNPJ responsáveis pelos polígonos. A transparência e a consulta pública do CAR se tornam ainda mais "opacas" com as reações dos setores diretamente interessados. No entanto, com a transparência como fenômeno neoliberal e de autogoverno, representantes das empresas de *commodities* agrícolas – especialmente as ligadas à Coalizão Brasil – veem como positiva a abertura da consulta pública para o mundo, fazendo com que os consumidores tenham maior clareza sobre a procedência dos alimentos que estão comprando.

De outra mirada, pode servir como instrumento para denunciar abusos, desmatamentos e grilagem de terras. Pensando no “Panóptico de Bentham”, a partir das reflexões de Michel Foucault (1975), em que o vigia consegue ver todos os prisioneiros, mas os prisioneiros não conseguem ver se há ou não vigia, o formato da transparência por vezes amplia os vigias - qualquer cidadão pode acessar a Consulta Pública - ao passo que a vigilância de si também se torna possível. No sistema anterior, o proprietário tinha sua RL e APP demarcada na matrícula do imóvel e apenas os técnicos ambientais da SEMAS detinham essa informação. Já no novo sistema, a consulta

pública possibilita abertura dessa informação aos cidadãos através tanto do SICAR federal como dos sistemas estaduais. Cabe ressaltar que a depender do Estado, o sistema funciona de uma determinada maneira, como já referido no Capítulo 1 desta tese.

A diferença de transparências no sistema também demonstra falta de padronização, tendo em vista que cada Estado acabou aderindo ao sistema federal a partir de diferentes gestões estaduais. Isso revela uma transparência relativa a cada Estado da federação e que o processo de rastreamento e de transparência ainda está em criação (ICV, 2017, 2018, 2019). No entanto, as ideias-base de "produzir e preservar", de autogoverno, de governo à distância e de centro de cálculo se fortalecem no processo de neoliberalização da governabilidade e da natureza (CASTREE, 2008).

Quando se fala sobre transparência dos instrumentos e suas características, vê-se que o instrumento tem intenções democráticas de abertura de dados, atuando na concertação do capitalismo neoliberal interessado em avaliações, coerções de mercado e *accountability*. É importante observar o trabalho da *TRASE.earth* e do *LandMatrix* que, utilizando-se da ferramenta da transparência, reproduzem as cadeias produtivas inteiras mostrando a pesquisadores, compradores e negociadores uma certa rastreabilidade do agronegócio. Fazem um importante trabalho de rastreamento de negócios e de *commodities*, assim como um trabalho de produção de dados e de transparência para o mercado de uma maneira geral, utilizando-se de inteligência artificial e *Big Data*. É constitutivo do neoliberalismo a adaptação de ferramentas a possíveis críticas que surjam no caminho, como que coproduzindo dados que façam com que a governança e a troca de informações seja possível.

Através do uso de inteligência artificial, dados públicos são categorizados, classificados e se mostram aptos a realização de análises inovadoras de cada metro quadrado do território. O desafio da política pública no caso do CAR foi o de tornar transparente as informações para todo cidadão e além disso profissionais do setor da informação construíram novos mercados e plataformas, tais como o Atlas Agropecuário e o MapBiomass, com informações cada vez mais pormenorizadas e transparentes dos circuitos econômicos dos países.

Se é lei que a informação ambiental deve ser transparente, também importa às grandes cadeias produtivas saberem e deterem conhecimentos sobre sua própria cadeia produtiva. Os resultados econômicos dessa transparência interferem nos procedimentos e ações financeira de empresas, de maneira que esmiuçar essas informações podem tanto pressionar as grandes corporações a adotarem medidas corretivas ou aumentarem seu rol de informações a respeito das cadeias produtivas para ampliarem sua

competitividade e conhecerem “à distância” seus negócios com maior segurança jurídica e menor risco nas operações. A partir disso, é possível descentralizar o Estado através de dispositivos cada vez mais sofisticados, como governança, autogoverno e transparência.

Nesse sentido, podemos ver o próprio setor do agronegócio preocupado com sustentabilidade ambiental, sem identificar a transparência como ameaça, mas como expansão de mercados e respeito ao consumidor. Já do lado dos produtores rurais, a transparência é vista com preocupação, pois pode revelar as produções, as tecnologias e, ao mesmo tempo, as fragilidades e ilegalidades no território. Na nova conformação tecnológica neoliberal, tanto a transparência excessiva como a completa cegueira desagradam os diferentes lados que se ajustam mutuamente.

Considerações finais do capítulo:

O presente capítulo buscou demonstrar a importância do discurso de conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental através da fórmula “produzir e preservar” acionada por coalizões de defesa de um agronegócio sustentável no país e também buscou mostrar nuances e recuos dessas narrativas na medida em que o processo político da política se desenrolou.

Ainda buscou caracterizar as coalizões ruralista e ambientalista, apresentar nuances do jogo político e dos usos discursivos da mencionada fórmula, desvelar o esquecimento das comunidades tradicionais e pequenos agricultores no debate e apresentar de forma mais específica a Coalizão Brasil como um grupo de pressão política interessado em conciliar interesses de empresas do agronegócio e de setores ambientalistas.

Em seguida, trouxe elementos fundiários para discussão pensando os cadastros e as apropriações de terra e natureza como ações de Estado que possuem como cerne o mapeamento e o planejamento estatal para ação de atores privados no espaço rural. Se utilizando de uma abordagem dos instrumentos da ação pública, buscou aproximar o CAR das discussões sobre regularização fundiária, demonstrando que os instrumentos possuem relações diretas com os dominantes da burocracia estatal, estando vulneráveis à mudanças de comando governamentais. O elemento fundiário foi adicionado à conciliação da produção agrícola e proteção ambiental, num “combo” entre instrumentos para regularização fundiária.

O CAR foi destrinchado como um dispositivo autodeclaratório, transparente e georreferenciado demonstrando estar vinculado a uma racionalidade neoliberal

operacionalizada por instrumento neoliberal de política pública. A análise da antropologia das políticas públicas buscou demonstrar como a subjetividade vinculada ao período neoliberal atua através da ideia de autogoverno, empreendedorização de si, transparência e democratização de informações a partir de inteligência artificial.

O terceiro capítulo terá como mote o território Sudeste paraense por meio de um estudo do CAR na região, buscando conectar através de elementos empíricos os conceitos e noções desenvolvidos nos dois primeiros capítulos, assim como analisar os discursos dos atores regionais contribuindo com questões fundiárias, ambientais, territoriais e tecnológicas.

CAPÍTULO 3: O CADASTRO AMBIENTAL RURAL NO SUDESTE PARAENSE

Esse capítulo tem como objetivo demonstrar como o CAR vem sendo acionado no território Sudeste paraense, tentando compreender como se dá a política de mapeamento em sua operacionalização assim como demonstrar quais as implicações e as nuances do cadastro diretamente na região.

Para tanto, a primeira seção do capítulo busca realizar uma contextualização do sudeste paraense por via de características históricas, econômicas, sociais e ambientais buscando expressar as modificações no território desde o período de extração de caucho, dos castanhais, até os processos mais recentes de intensificação da pecuária e da mineração. Além disso, demonstrará o percurso de pesquisa de campo realizado, trazendo os atores que foram entrevistados e suas visões a respeito do CAR conectado à realidade de cada um.

A segunda seção está interessada no funcionamento do instrumento do CAR, visualizando de que forma este se insere no território na demarcação de polígonos e dessa forma produz conhecimento e território ambiental, conectando a demarcação às demandas locais fortemente atreladas à pecuária e à mineração.

A terceira seção trará especial atenção aos monitoramentos socioambientais realizados para rastrear a cadeia produtiva do gado na região, tendo em vista os fortes índices de relação entre pecuária extensiva e desmatamento e o TAC da Carne. Assim, se busca demonstrar como o CAR e outros dispositivos tentam incorporar informações para ampliar o rastreamento da cadeia produtiva e adaptar-se às demandas ambientais crescentes no mercado internacional da carne.

Já a quarta seção teve o intento de compreender como os cadastros do CAR tiveram “efeitos-instrumentos” nos conflitos fundiários locais, na descaracterização dos assentamentos rurais, no acesso à recursos da cidade via Programas Municípios Verdes. Além disso, a sobreposição dos cadastros teve relação com a mineração na região, fortemente instrumentalizada para conter pequenos agricultores e trabalhadores sem terra que presenciam grandes conflitos fundiários.

3.1. Contextualização do sudeste paraense

Estudar a política pública do CAR seria interessante em qualquer estado brasileiro, mas o Pará apresenta especificidades que o torna mais relevante e, por que

não, necessário. No que tange a política pública, o Pará foi o primeiro estado a decretar o CAR enquanto ferramenta de regularização ambiental, antes mesmo do que o Mato Grosso, que já tinha o sistema estadual do SLAPR. Deve-se destacar o envolvimento político não apenas da burocracia estatal, mas de uma vasta gama de atores envolvidos tais como ONGs, empresas do ramo do agronegócio e outros. Ao que parece, o Pará foi uma espécie de laboratório para o CAR no Brasil, sendo acompanhado pelas experiências no Mato Grosso. A justificativa do foco de estudo do presente trabalho ser o Sudeste paraense é apresentar muitas formas de uso e exploração da terra e em diferentes períodos de extração agrícola e mineral, incluindo as minas da empresa Vale que utilizam o CAR para justificar sua “presença” mesmo estando dentro de assentamento rural federal. Além disso, a região enfrenta desmatamentos, pouca precisão da malha fundiária, expulsão e enfrentamento das comunidades tradicionais ao mesmo tempo que atrai empresas do agronegócio e ONGs para expandir as políticas pioneiras do CAR no Brasil. Assim, será contextualizada a região principalmente nas questões fundiárias, ambientais, agrícolas e minerais para salientar a importância do território do Sudeste paraense.

As formas de ocupação do solo paraense são conhecidas pela desorganização fundiária²⁰ expressa nos cartórios imobiliários. Girolamo Trecanni (2001) chama atenção para o fato de que o Pará possui “três andares de terras”, tamanha as sobreposições e inconsistências nos seus cadastros. Grande parte do Estado é composta por terras públicas, tais como Unidades de Conservação, Terras Indígenas, Terras Devolutas e, por estarem no bioma amazônico, são uma espécie de salvaguarda ambiental mundial. Desmatamentos nessas regiões são monitorados e, em alguns casos, severamente punidos pelos órgãos ambientais no intento de conter a expansão de fronteiras agrícolas e garantir proteção ambiental. De forma a complexificar a compreensão sobre o território paraense e em especial o Sudeste, será necessária uma historicização dos acontecimentos socioeconômicos do uso e ocupação das terras, a fim de caracterizar o território e demonstrar a relevância desse estado na temática ambiental e fundiária para, então, estudar aprofundadamente a política do CAR.

Especificamente no Sudeste paraense, Luis Guilherme Silva (2008) detectou algumas fases da formação socioeconômico na região, destacando (1) os Bandeirantes e Mascates (1892 – 1927), (2) a Oligarquia Extrativista (1927–1965), (3) o Latifúndio

20 Desorganização fundiária aqui significa a falta de documentações oficiais de títulos fundiários registrados no Estado, causando insegurança jurídica na propriedade da terra e sendo espaço para especulação imobiliária, concentração de terra e monocultivos à desígnios de investidores. Assim, fruto de insuficiente ação estatal, os territórios são facilmente alvos de conflitos e sujeitos a constantes ameaças e violências principalmente contra pequenos posseiros, comunidades tradicionais e assentados rurais.

Empresarial e o Campesinato emergente (1965–1985) e (4) a Empresa Agropecuária e a Expansão do Campesinato (1985–até o momento). As dinâmicas sociais da região são reflexos de ciclos econômicos vivenciados, com destaque para a extração do caucho e o ciclo da borracha, o crescimento exponencial da extração da seringueira e das castanhas, a pecuária incentivada desde o Burgo de Itacaiúnas, as reservas de mineração e implantação de grandes projetos minero-metalúrgicos na região e a expansão das malhas viárias rodoviárias e ferroviárias.

O papel do Estado em todos esses momentos é crucial favorecendo grupos dominantes e elites locais, incentivando migrantes, camponeses e extrativistas como mão-de-obra ao mesmo tempo impedindo a distribuição de terras nos espaços daqueles que não compuseram as oligarquias e as primeiras empresas da classe patronal. Uma série de estudos tais como o de Marília Emmi (1988), Berta Becker (1982), Otávio Ianni (1979), Otávio Velho (2009), Valdeci Monteiro dos Santos (2011), tentando compreender as relações socioeconômicas específicas que se davam na Amazônia, na entrada de processos produtivos capitalistas e as inserções de mão-de-obra e participação do campesinato na região.

Fernando Michelotti (2017) traz os acontecimentos que compuseram a formação socioespacial do Sudeste paraense, com destaque para monopólios de terras em 1920 a 1950 por meio de latifúndios e da oligarquia castanheira e na sequência iniciam lutas pela terra com camponeses migrantes, fazendeiros e grandes empresas impulsionados pelos desígnios de integração nacional da década de 1960. Essas disputas orientaram algumas das alianças entre grandes empresas, fazendeiros e remanescentes da oligarquia contra o campesinato migrante na região. A partir de 1990, inicia-se a criação de assentamentos agrários e o autor observa um enfraquecimento nas alianças patronais-oligárquicas. A partir do ano 2000 se alteraram as relações de poder com a economia do agronegócio e os novos pactos em torno da propriedade fundiária. Uma das principais entradas feitas por diversos autores que realizam trabalhos sobre questões fundiárias é a luta pela terra.

Historicizando a região do Sudeste paraense, a principal atividade econômica dos anos 1920 voltava-se à extração do caucho (*Castilloa ulei*) com atividade itinerante pela necessidade de derrubada das árvores, e da seringueira (*Hevea brasiliensis*) que se tornou mais viável que o caucho, acompanhada da extração dos castanhais com valorização da matéria prima para comercialização. A “frente extrativa da castanha²¹”

21 “Costuma-se encontrar as castanheiras de modo gregário, em reuniões homogêneas – os castanhais nativos, o que facilita a sua exploração. O fruto da castanheira, denominado ouriço, mede 8 a 15 centímetros de diâmetro, e é revestido por uma casca espessa, dura e lenhosa. No interior do ouriço

rendeu ao município de Marabá a importância de segunda maior produtora do Pará, mesmo entre as crises da borracha e as mudanças para pecuária e diamante, a castanha fomentou a economia da região, ainda que em certos períodos não sendo atividade tão lucrativa quanto as outras. De toda maneira desempenhou disputas em torno do poder local e da mão-de-obra migrante.

Sobre a extração mineral na região, destaca-se a descoberta de diamante em meados da década de 1930, contribuindo para expansão do fluxo migratório do início da década de 1940 e Marabá se torna um pólo regional. A busca pelo diamante era complemento à tradicional coleta da castanha-do-pará, e as atividades não eram incompatíveis, pois se davam em épocas diferentes (VELHO, 2009). Ao mesmo tempo, a elevada incidência de contrabando no garimpo não agregou desenvolvimento da região como esperado, com migrantes que aventuravam nas extrações, mas que não necessariamente se estabeleciam (SANTOS, 2011). Migrantes foram atraídos, de vários estados do entorno como Maranhão, Goiás, Tocantins e Bahia, pela atividade extrativa e pela busca de novos espaços. No entanto, Otávio Velho (2009) assinala que a falta de legislação e de segurança jurídica da posse da terra fez com que os migrantes pouco investissem em melhorias nos territórios, pois poderiam a qualquer momento ter que devolver as terras para o Estado. A criação do “Decreto-Lei nº 1, de 3.143 (sic), de 1º de novembro de 1938” (VELHO, 2009, p.54), que “Regulamenta o Serviço de Arrendamento de Terras para Exploração de Produtos Nativos” tenta racionalizar a produção, feita por extração livre e por patrões que pagavam no sistema de aviamento na sazonalidade dos produtos, sendo interesse do Governo participar ativamente desse processo sem romper com o poder das oligarquias. Uma caracterização da região, do sistema de arrendamento e dos arrendatários revela interessantes peculiaridades, conforme Otávio Velho analisou:

Na prática, pouco foi respeitado das exigências do decreto. A légua quadrada era esticada para duas ou mais léguas, e um mesmo indivíduo mantinha sob seu controle diversos castanhais através do expediente de

encontram-se de 15 a 25 sementes, que constituem as castanhas, as quais podem variar de 30 a 70 milímetros de comprimento. Possuem casca rugosa e irregular, e uma película fina que adere à polpa da castanha. São classificadas nos tipos miúda, média (pequena e grande) e graúda. As castanhas do Tocantins são em geral do tipo média grande (50 a 55 mm). A safra da castanha, ocasião em que os ouriços caem ao chão, onde serão coletados (oferecendo, por sinal, grande perigo aos apanhadores, dada a altura da queda), vai aproximadamente de dezembro até junho. De dezembro a março, os ouriços caem em maior quantidade, no que se denomina castanha de grosso; no resto do tempo, a queda de ouriços é bem menor (castanha de cata). A ocasião da safra coincide com o inverno, o tempo das chuvas, que contribuem para a queda das castanhas; ao contrário da seringueira, que sendo árvore de várzea só pode ser trabalhada quando as águas baixam. Isso facilita o transporte da castanha por via fluvial nas várias etapas de comercialização, pois os igarapés enchem e os trechos mais perigosos do Tocantins devido à existência de pedras e corredeiras tornam-se mais facilmente transitáveis do que durante o verão. Em contrapartida, o trabalho no tempo das águas aumenta o risco da malária.” (VELHO, 2009, p. 46)

arrendá-los em nome de parentes. A atividade de exploração da castanha manteve-se altamente predatória, sem um esforço de investimento maior e de melhoria das condições de trabalho. Muitos entre os maiores arrendatários de castanhal tendiam a aplicar os seus lucros fora da região, em geral em Belém, onde não poucos passaram a residir com as famílias, só se deslocando para Marabá por ocasião da safra. Aparentemente, em parte a exacerbação do caráter predatório deveu-se à própria incerteza da posse: não se tendo certeza sobre a manutenção do arrendamento, retirava-se tudo o que se pudesse, nada se colocando em troca. O sistema de arrendamento apenas a prazo, no entanto, deve ter dificultado, até certo ponto, a concentração da posse da terra além de certos limites. É lógico que os produtores diretos foram em grande parte expropriados, porém os arrendatários de castanhal mantinham-se em mais de uma centena, e apesar de alguns serem bastante ricos, a maioria, em termos de uma estratificação social, constituiria uma espécie de classe média. (VELHO, 2009, P. 55)

Os castanhais eram de livre extração nos chamados “castanhais do povo”, e os castanhais arrendados eram em sua maior parte em terras públicas. A longo prazo os *castanhais do povo* em tese “inarrendáveis” passaram a ter controle indireto pela comercialização, depois tomados por arrendatários de castanhais, agricultores e pecuaristas. A terra era de uso coletivo e muito abundante em extensão, porém o território era muito sensível às mudanças na política e às exigências de apoio das oligarquias fazendo com que a legislação fundiária se tornasse frágil e pouco aplicada. E como a terra não era um bem escasso, se formavam oligarquias não a partir do latifúndio, mas a partir do capital e da comercialização de bens dentro da sazonalidade produtiva, tendo em vista as distâncias a serem percorridas até os castanhais e a tendência de monopólio da comercialização de bens e serviços na região.

A partir da década de 1950 é que o direito de renovação do arrendamento²² se constitui numa forma de “aforamento perpétuo”, trazendo garantias aos investidores sobre a posse da terra além da posse dos castanhais. Assim, havendo garantias e formação da propriedade privada, investimentos mais consistentes foram realizados pois havia condições mais estáveis e menor intensidade do processo predatório e exploração da mão-de-obra dos arrendatários.

A necessidade de produção pecuária em Belém fez com que o governador do Pará na época, General Assunção, fosse a Marabá incentivar os produtores locais a

22 Para dar uma dimensão das realidades dos aforamentos e a entrada de capital internacional no mercado do sudeste paraense: “Entre 1956 e 1965, foram concedidos 250 aforamentos de castanhais, com dimensões entre 3.600 e 4.350 ha. Desse total, o Projeto Jari beneficiou-se de 19 aforamentos (LOUREIRO, 1990: 9). A partir deles o “Jari” – empreendimento originado de antiga fazenda de extração de castanha-do-pará e de borracha – terminou despertando o interesse do empresário norte-americano Daniel K. Ludwig, que o comprou e transformou na empresa “Jarí Florestal e Agropecuária Ltda.”. A empresa expandiu-se e, nas décadas de 1970 e 1980, passou a produzir também celulose e papel.” (SILVA, V. 2011, p. 54)

entrada de empresas capitalistas no ramo da pecuária para o maior abastecimento da capital oportunizada pelas novas estradas e por financiamentos voltados para a pecuária na região. Para suprimir as lacunas da produção pecuária, instalou-se uma linha aérea de transporte de gado de Marabá para Belém, pois a capital paraense comprava gado de outros estados, como Goiás e Maranhão. No entanto as atividades da castanha ainda eram as principais e a pecuária estava apoiada pela extração dos castanhais sendo a maior fonte lucrativa da oligarquia.

O Estado se tornou elemento constitutivo no desenvolvimento das atividades econômicas ao mesmo tempo em que frações das oligarquias locais perdem seu poderio para entrada de empresas multinacionais, amplificando relações e tensões no território. Como exemplo, temos as descobertas de grandes concentrações de minério de ferro na Serra dos Carajás (1967) nos governos militares, as políticas de colonização da Amazônia, a criação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí em 1978, as malhas rodoviárias e ferroviárias, a Operação Amazônia que integrou o Programa Grande Carajás (PGC) assegurando infraestrutura para deslocamento de bens, serviços e matéria-prima.

O período foi acompanhado por forte apelo dos governos militares e incentivos a pesquisa em recursos minerais, em agricultura e em fixação de populações para mão-de-obra, assim como na construção da rodovia Transamazônica e da pavimentação da Belém-Brasília, na criação em 1953 da SPVEA (Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia), de sua sucessora agência de desenvolvimento SUDAM (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia) e do PIN (Plano de Integração Nacional) logo depois. A proposta era colonizar o entorno da rodovia Transamazônica dedicando 100 quilômetros de cada lado das estradas à pequena agricultura formando agrovilas, agrópolis e rurópolis (QUINTANS, 2011). A dificuldade do pequeno agricultor em vencer os entraves burocráticos do título da terra fazia com que fazendeiros baianos ocupassem as beiras de estradas por meio de titulações provisórias beneficiando parentes, que então compravam as terras e/ou expulsavam os agricultores que acabavam ficando pouco na região mesmo com estímulos à permanência (VELHO, 2009).

A abertura das estradas e incentivos do governo, aponta Otávio Velho (2009), não são o início do desenvolvimento econômico da Amazônia e do preenchimento do vazio demográfico, pois nenhuma dessas medidas teriam efeitos consideráveis se já não existissem precondições amadurecidas. A movimentação de migrantes era uma realidade mesmo antes das propostas de colonização e integração da região, obviamente facilitadas pela pavimentação e construção de rodovias. Ao mesmo tempo, empresários

brasileiros e estrangeiros se interessaram por essas terras, o que deixou os empresários da região temerosos da perda dos territórios dos castanhais, problema parcialmente resolvido pelo estatuto do “aforamento perpétuo” das terras, onde o Estado é o proprietário da terra mas permite a exploração de produção (SANTOS, 2011).

Outra importante frente de expansão na região foi a da mineração, que depois do Golpe de 1964 foi fortemente incentivada por setores governamentais como setor estratégico para o desenvolvimento nacional, com destaque para a legislação do Código da Mineração e as grandes descobertas minerais, através da Companhia de Desenvolvimento das Indústrias Mineraias – CODIM, empresa ligada ao grupo Union Carbide, da US Steel por meio da subsidiária brasileira Companhia Meridional de Mineração – CMM. Valdeci Santos (2011) complementa que a partir dessas instituições é que é criada a Companhia do Vale do Rio Doce – CVRD (atual VALE S/A):

Embora a CMM/US Steel tivesse adquirido legalmente a preferência para pesquisar nas jazidas descobertas, a perspectiva de esse grupo privado estrangeiro ter a exclusividade, na exploração dos recursos minerais de Carajás, suscitou receio no Governo brasileiro. Diante da pressão do Governo Federal e da base legal do novo Código de Mineração do País – a respeito da regulação pertinente ao número de pesquisas permitidas a uma mesma empresa –, a CMM acabou firmando acordo de sociedade empresarial com a Companhia do Vale do Rio Doce – CVRD, em abril de 1970, constituindo a joint venture Amazônia Mineração S/A – AMZA, com o capital acionário dividido em 51% para a CVRD e 49% para a CMM (CVRD, 2002:180). A primeira e principal missão da AMZA foi a realização de uma série de pesquisas e estudos geológicos, no âmbito do que se denominou “Projeto Ferro Carajás”. (SANTOS, 2011, P. 141)

O forte caráter intervencionista estatal e as descobertas de minerais como ferro, cobre, manganês e níquel além do beneficiamento para produção de ligas teve no Programa Grande Carajás (PGC) sua coordenação, através do Decreto-Lei nº 1.813, de 24 de novembro de 1980. O PGC tinha como carro-chefe a extração de ferro da Serra dos Carajás, a construção da hidrelétrica de Tucuruí, a Estrada de Ferro Carajás, a Albras (Alumínio Brasileiro S.A.) e a Alunorte (Alumina do Norte do Brasil S.A.).

Como Valdeci Santos (2011) apontou, mesmo que os objetivos dessas políticas intervencionistas não tenham sido concretizados em sua totalidade, foi introjetada a “lógica do desenvolvimento da Macrorregião, a relevância do comando e intervenção do Estado, em contraposição ao histórico processo de crescimento regional espontâneo” (SANTOS, 2011, p. 51). O direcionamento de investimentos para controlar o território, a mineração, os mecanismos fiscais, intervenções e subsídios financeiros, a federalização de terras, os projetos de colonização e a criação da Amazônia Legal através da SUDAM realizaram modificações no território fazendo com que cada vez

mais migrantes tentassem explorar a região, o que causou outras tensões territoriais, luta pela terra e pelo poder com a presença de movimentos sociais ligados a temática indígena, ambiental e extrativista.

É de se destacar a criação do GETAT (Grupo Executivo de Terras do Araguaia-Tocantins), que buscou arrecadar terras devolutas e incorporá-las à União para regularizá-las e colocá-las no mercado nacional, retirando o controle do estado do Pará naquilo que José de Souza Martins (1985) denominou de “militarização da questão agrária”, onde toda efervescência por luta pela terra se via ameaçada pelas tentativas de controle federal. Após a intensificação e posterior fixação de migração de diferentes atores, o processo de centralização política abalou a oligarquia castanheira, federalizou grandes parcelas de terras aumentou os conflitos entre o ITERPA (Instituto de Terras do Pará) e o GETAT modificando a questão dos aforamentos e pressionando beneficiários das colonizações (MICHELOTTI, 2017). A oligarquia de Marabá conseguiu formar o “Polígono Castanheiro do Tocantins”, retirando as pretensões de federalização de castanhais em conflito que se encontravam em luta pelas terras paraenses contra os “donos dos castanhais”.

O período posterior de redemocratização e de implementação do Plano Nacional de Reforma Agrária, apesar da descaracterização do potencial reformista da política, criou a política de assentamentos rurais especialmente em regiões de intenso conflito pela terra, tais como o Sudeste paraense (MICHELOTTI, 2017; LEITE, 2004). Bertha Becker (2001) trata o período entre 1985 e 1996 como um novo estágio da Amazônia denominado de “fronteira sócio-ambiental”. O período é bastante influenciado por intensos processos de desmatamento – tanto para expansão do comércio madeireiro quanto para as pastagens e a expansão da pecuária – por indefinições provindas do processos de colonização/federalização, pelo incentivo não necessariamente harmônico entre integração econômica e incentivo a ocupação de terras, pela política local de aforamento dos castanhais, do movimento dos seringalistas, da chegada de investimentos estrangeiros, assim como pelo processo de exploração da mão-de-obra e expulsão dos camponeses por via da violência e extermínio de comunidades tradicionais.

Vale aqui ressaltar a constatação da estreita relação que a atividade madeireira mantém com a expansão da pecuária. De fato, o aumento das pastagens plantadas ocorre em detrimento das reservas de matas e florestas nativas, nos estabelecimentos agropecuários, desde os anos de 1970 (Censos Agropecuários – IBGE). A atividade pecuária da Amazônia Legal caracteriza-se por ser extensiva, de modo que, quando aumenta o rebanho, também aumentam as pastagens. Nesse sentido, os

estudos da IMAZON também encontraram correlação entre o desmatamento e os principais pontos de presença de frigoríficos, ou seja, de processamento da carne advinda da pecuária. (SANTOS, 2011, p. 122)

Para os períodos mais recentes, destaca-se a economia do agronegócio (DELGADO, 2012) com estratégia de acumulação de caráter agroindustrial-rentista voltada à produção de *commodities* e interessada na compra e regularização de terras como ativos financeiros assim como destaque para as lutas de movimentos sociais, comunidades tradicionais, organizações sindicais, povos indígenas e ambientalistas pelo direito ao território. Além disso, diminuíram as políticas de assentamentos rurais na região e as recentes legislações em torno de regularizações fundiárias e ambientais flexibilizam a fiscalização e abrem mercados através da Lei Federal nº 13.465/17 executada pela política pública do Programa “Terra Legal” regularizando terras públicas e o novo Código Florestal apresentando consideráveis retrocessos ambientais no âmbito legal executado pelo CAR (PACKER, 2015).

O estudo do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) feito por Marcelo Lentini e outros autores (2005) afirma que cerca de 38% do território do sudeste paraense é terra devoluta ou privada em disputa sem qualquer tipo de proteção tanto privada quanto pública, sendo alvo de atividades predatórias na região, 32% correspondiam a áreas legalmente protegidas, como unidades de conservação ou terras indígenas, 12% eram áreas especiais, como as de controle militar, de comunidades quilombolas, de Proteção Ambiental – APAs ou assentamentos rurais e apenas 18% propriedades privadas. Os incrementos financeiros, construção de estradas, incentivos à colonização, somados às grandes áreas de mineração na região fazem com que o território do sudeste paraense tenha particularidades altamente instigantes para a pesquisa e a entrada de novos atores – impulsionados ou não pelo Estado – gerando diferentes frentes de expansão e formando um território altamente complexo.

O Pará, segundo estudo realizado pelo IMAZON (2018), possui uma capacidade tributável do ITR muito superior à que efetivamente vem recebendo, tendo em vista inconsistências na malha fundiária e na arrecadação do tributo. O estudo baseou seus resultados em amostras do CAR em municípios e das expectativas de titulação de terras de posseiros rurais, demonstrando o déficit da parte fundiária no Estado e a ferramenta do CAR não como solução ao problema fundiário, mas como instrumento de evidência desse déficit pela alta adesão aos programas de regularização ambiental no estado.

No que tange às políticas ambientais, o caráter pioneiro do CAR no Pará e a política Estadual Municípios Verdes (PMV) são elementos importantes para a pesquisa,

tendo em vista ser uma área de expansão do agronegócio sob a moratória da soja e com desmatamentos amplamente descritos em artigos técnicos de organizações como IMAZON, TNC e relatórios do PPCDAm (Planos de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento). O Programa Estadual Municípios Verdes (PMV) buscou solucionar o fechamento de mercado no estado pela moratória da soja de 2006, promovendo suporte para a saída dos municípios da lista do controle de desmatamento na região. A participação de diferentes atores no Projeto Municípios Verdes foi impulsionada por assistências técnicas para o cadastro no CAR em parceria entre TNC e MMA, apoiado pelo Banco Mundial, SMMA, INCRA e outras instituições com foco em áreas de assentamento:

O grande foco do projeto nesses municípios, porém, foi dado sobre áreas de assentamentos, onde se concentravam as maiores frações do desmatamento: em Marabá, os assentamentos eram responsáveis por mais de 60% do desmatamento e em Santana do Araguaia, mais de 75%. Realizou-se o chamado “CAR-perímetro” desses assentamentos, com fundamental apoio do INCRA, o que representou o primeiro passo para a posterior individualização das responsabilidades nessas áreas. (TNC, 2015, p. 118)

A região sudeste paraense também abriga a cidade de Canaã dos Carajás, que possui a mina S11D e uma série de problemas fundiários no entorno, e foi investigado de que forma o CAR gerou efeitos fundiários visto se tratar de uma área de assentamento rural em que a empresa VALE S/A detém o direito de exploração mineral. Dessa forma, os “efeitos-instrumentos” (FERGUSON, 1980) da política de regularização ambiental potencializa “soluções” fundiárias. O que se investiga é se a “posterior individualização das áreas” refere-se exclusivamente à questões ambientais ou se engloba individualização fundiárias dos lotes.

A região apresenta uma série de sobreposições e com vistas ao histórico do sudeste paraense de disputa de terra, de conflito entre a gerência de terras federal (INCRA) e estadual (ITERPA), de desmatamento, de entrada de capitais estrangeiros para investimentos na compra de terras e do desenvolvimento do agronegócio e das “soluções” ambientais protagonizadas pelo CAR, é terreno fértil para estudos em diferentes escalas. Assim, importante destacar que o trabalho não se dedicou em compreender a fundo a territorialização do sudeste paraense, mas sim os “efeitos-instrumento” (FERGUSON, 1980) que a política pública federal produziu no território.

O Território Sudeste Paraense é uma região conhecida na literatura especializada, entre outras coisas, pela diversidade sociocultural, política e econômica e pelos conflitos sociais e fundiários (VELHO, 1972; EMMI, 1999; HÉBETTE, 2004;

ASSIS, 2002). A mesorregião Sudeste Paraense possui 39 municípios e aproximadamente 2 milhões de habitantes. Em 2012, possuía um produto interno bruto (PIB) de R\$ 37,5 bilhões que equivale a 41% do PIB paraense e a 0,9% do PIB do Brasil (SANTOS, 2011). Atualmente é reconhecida pelas áreas de mineração da Vale S/A, pela expansão das fronteiras agrícolas para a agropecuária e por inúmeras terras públicas sob a mirada de especuladores agindo para grilar terras.

Destaque para presença de inúmeros movimentos sociais rurais, tais como o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), Brigadas Populares, Fetraf (Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar) e territórios indígenas como os *Aikewára*, *Xikrin*, *Gavião*, *Atikum*, *Gavião Parkatêjê*, *Kyikatêjê*, *Akrãtikatêjê* e *Guajajara*.

Além desses, faz parte da diversidade atores que trabalham com pecuária e com frigoríficos na região, com associações e federações da agricultura familiar, com empresas de georreferenciamento e de monitoramento socioambiental, além de trabalhadores da mineradora Vale S/A e outros garimpos menores. A cidade de Marabá conta com uma infraestrutura estatal bem intensa, com universidades federais, fóruns regionais e as estruturas regionais do INCRA e da Secretaria de Meio Ambiente do Estado e da Adepará (Agência de Defesa Agropecuária do Pará). Também conta com Sindicatos de Produtores Rurais, notadamente produtores ligados à pecuária, além da Associação de Criadores de Gado do Pará (ACRIPARÁ) e outras associações e sindicatos não mencionados ou entrevistados nesta tese.

3.2. Demarcando terras no sistema eletrônico do Cadastro Ambiental Rural:

O medidor enchia o cachimbo, acendia-o e montava o cavalo, deixando que o cavalo marchasse a passo. Quando o cachimbo se apagava, acabando o fumo, marcava uma légua. Como quem dominava a técnica de demarcação eram pilotos de navios (únicos a saber usar a bússola e poder assim estabelecer rumos corretos das linhas a serem traçadas) e estes escasseavam, não era fácil proceder demarcações, o que tornou o regime jurídico das concessões das cartas das sesmarias sistematicamente desobedecido e as terras sesmarias sistematicamente intrusadas. (TRECANNI, 2001, p. 41)

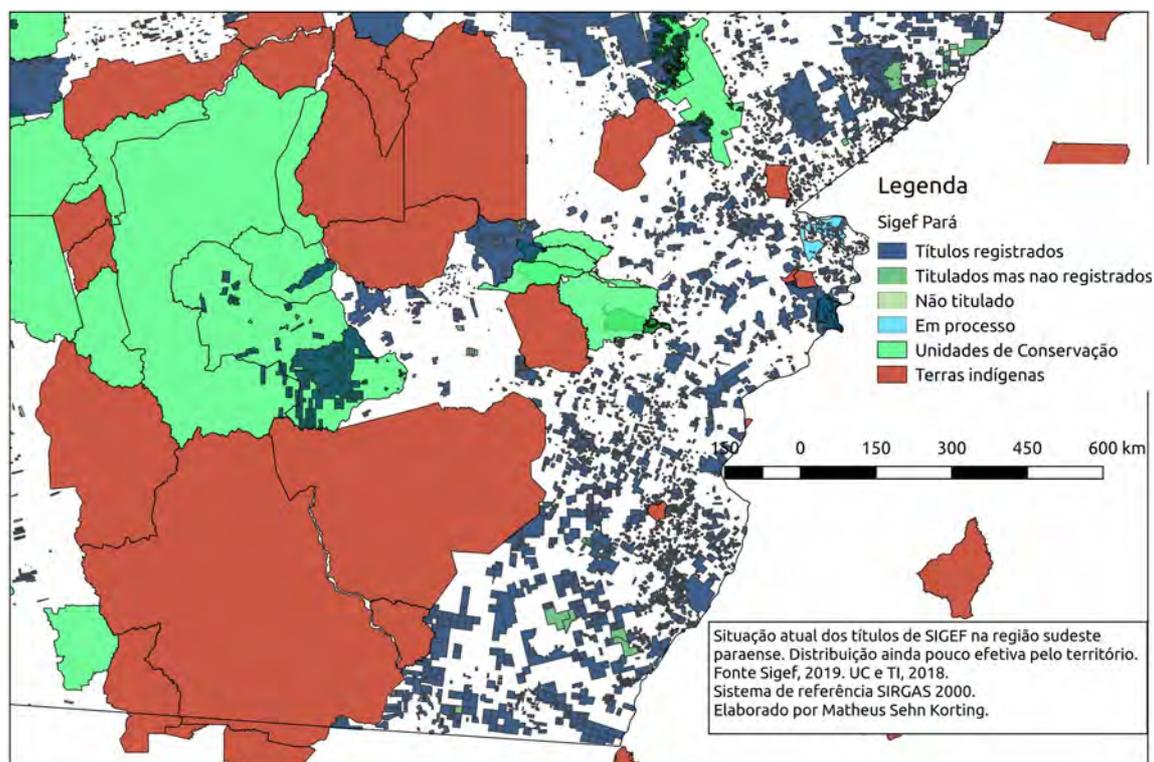
de·mar·car. (*de-+marcar*) 1. Fazer a demarcação de. 2. [Figurado] Separar; distinguir; determinar. 3. Indicar; apontar; marcar. 4. Definir. 5. Regular.²³

As demarcações de terra e seus instrumentos possuem história conectada às tecnologias disponíveis a cada época e às legislações respectivas. O medidor que contava as léguas com cachimbo aceso até apagar, como Girolamo Trecanni (2001) descreve as dificuldades da medição dos territórios e as imperfeições nos títulos que se formavam após essa descrição. Após essa andança com o cavalo, a descrição dos pontos do perímetro eram bastantes imprecisas, como o exemplo do ponto “onde morreu o Varella”. Os tais pontos de amarração costumavam ser o braço de um rio ou os castanhais de determinada família. Imagine que os castanhais delimitavam as propriedades, tanto que a região sudeste paraense era reconhecida como do Polígono dos Castanhais (MICHELOTTI, 2017), e, no entanto, pouquíssimos são os castanhais nos territórios rurais. Os “pontos de amarração” foram cortados para exploração de outras atividades agropecuárias, em especial a pecuária, o que denota uma enorme imprecisão e marcos conhecidos apenas por aqueles que habitavam aqueles lugares.

Revisitar essa história não é superar totalmente os marcos da imprecisão das demarcações flutuantes tendo em vista que a imprecisão fundiária ainda ocorre, mesmo com inúmeras políticas para regularização fundiária, o Terra Legal, o SIGEF (Sistema Integrado de Gestão Fundiária), o georreferenciamento de propriedades rurais e o próprio Cadastro Ambiental Rural.

²³ "demarcar", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/demarcar> [consultado em 08-10-2019].

Figura 17: Situação fundiária pelos títulos emitidos no SIGEF no sudeste paraense em 2019.



Fonte SIGEF, 2019. UC e TI, 2018. Elaboração própria.

A palavra “demarcar”, segundo o dicionário Priberam da Língua Portuguesa, possui três definições: primeiro “Fazer a demarcação de”; “separar, distinguir, determinar”, e por último “regular”. Analisando as três definições, a distância entre “fazer a demarcação de” e “regular”, mudando para o contexto da demarcação de terras, é muito grande, e possui em si ensinamentos que valem o esforço. Fazer a demarcação de algo não implica necessariamente em respeitar outras demarcações já realizadas.

Exemplificando, dois medidores dos cachimbos poderiam se cruzar no ato da demarcação e cada um demarcar uma área diferente. Ambas as áreas estariam demarcadas nos registros cartoriais à época. Hoje esse tipo de situação denomina-se sobreposição de cadastros de terras. O panorama tecnológico atual pode modificar essa situação de sobreposição tendo em vista o grau de precisão das tecnologias empregadas nas operações georreferenciadas. No entanto, nem sempre a tecnologia chega nos territórios rurais da mesma forma, e, assim como os medidores e seus cachimbos, os

registros realizados de má-fé ou arbitrários ainda acontecem e se sobrepõem à lógicas territoriais já estabelecidas.

Por isso, existe uma grande distância semântica do sentido de “regular” para conceituar o verbo “demarcar” por duas razões: a primeira, de ordem normativa, é o fato de que demarcar o território pode induzir a uma regulação ou regularização do território frente à realidade estabelecida; e em segundo lugar, não necessariamente fazer as demarcações nos territórios significa regular o território, tendo em vista que demarcações podem causar exatamente o oposto, como desordens, conflitos e sobreposições.

Se a base fundiária é uma incógnita, tendo em vista que na região sudeste a maioria dos produtores e trabalhadores rurais possuem apenas títulos de compra e venda como comprovantes de posse da terra, a cartografia ambiental do espaço rural vem rapidamente sendo preenchida pelo novo sistema do CAR. E na região sudeste paraense, é nítida a presença de empresas de geoprocessamento nas ruas de Marabá e Canaã dos Carajás. Então é necessário produzir uma narrativa sobre como é realizada a demarcação dos cadastros através do Módulo de Cadastro CAR.

Figura 18: Módulo de cadastro do CAR PARÁ



Imagem capturada tela do Módulo CAR.

O Módulo de Cadastro do CAR é uma plataforma onde se realiza download das imagens dos municípios e se cadastra os imóveis para envio ao cadastro de cada

estado²⁴. Após baixar imagens dos municípios onde os cadastros serão realizados, o cadastrante pode iniciar o cadastramento por imagem com boa resolução e ir demarcando os polígonos da posse/propriedade, as áreas consolidadas para agricultura, as áreas de reserva e de proteção permanente, entre outros.

Após o cadastro, é realizada a gravação onde se pode ainda visualizá-lo no sistema. Também há a possibilidade de retificação do imóvel cadastrado. Então é necessário trazer os dados pessoais do cadastrante, como CPF, RG, data de nascimento, nome, nome da mãe, estado civil, naturalidade, nacionalidade, endereço, dados profissionais como profissão, registro e número de ART (Anotação de Responsabilidade Técnica), além dos seus contatos.

É solicitado endereço de correspondência e a tipologia da propriedade. Assim, o cadastrante escolhe entre Campos neutrais, Cerrado, Floresta ou transição como os tipos de vegetação a que a propriedade está inserida.

O próximo passo é descrever os dados do imóvel, o nome, quais as atividades desenvolvidas (agricultura, manejo florestal, aquicultura, produção de carvão vegetal, pecuária, reflorestamento, transformação de produtos agrícolas ou pecuários, turismo, outras), município, descrição de acesso, limites e confrontantes da propriedade (norte, sul, leste, oeste). Abre-se para os dados do domínio da terra para proprietário ou possuidor, pessoa física ou jurídica, e onde se insere o proprietário ou posseiro, adicionando o número de posseiros e proprietários naquele imóvel rural (podendo ser mais de um).

A sequencia se refere a documentação da posse/propriedade, com um aviso de que haverá necessidade de apresentação dos documentos comprobatórios ao órgão ambiental competente na hora da validação do cadastro. Aqui, necessita-se comprovar a documentação do imóvel através do rol de documentos: Código do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e a certificação do imóvel no INCRA, Número de inscrição do imóvel rural na Secretaria da Receita Federal do Brasil. O tipo de documento que pode ser selecionado é a Autorização de ocupação, Carta de anuência, Concessão real de direito de uso, Contrato de alienação de terras públicas, Contrato de concessão de domínio de terras públicas, Contrato de concessão de terras públicas, contrato de transferência de aforamento, Contrato de assentamento do órgão fundiário, Contrato de promessa de compra e venda, Declaração do sindicato rural ou sindicato dos trabalhadores rurais, Declaração de assentamento municipal, Declaração dos confrontantes, Licença de ocupação, Termo de autodeclaração, Termo de doação, Título

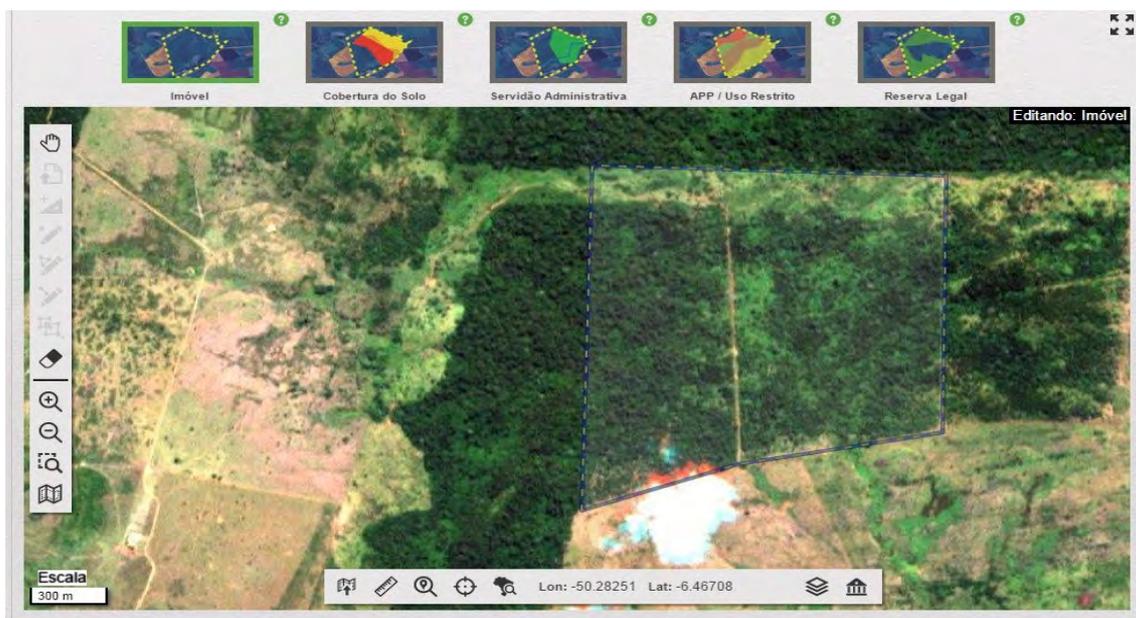
de propriedade sob condição resolutiva, Título definitivo com reserva florestal em condomínio, Título definitivo sujeito a re-ratificação, Título definitivo transferido com anuência do Órgão fundiário, Título de domínio.

Há espaço para inserir na propriedade RL aprovada ou aprovada e não averbada, se a RL está dentro do imóvel, se a área de RL ou parte dela destina-se a compensação de RL de outro imóvel, e o número do CAR do imóvel que se beneficiou da compensação e o número de hectares.

Então o cadastro vai para a fase de mapeamento, dividida em Imóvel, Cobertura do solo, Servidão administrativa, APP/Usos restritos, RL. Aqui é necessário demarcar os polígonos, podendo ser realizado manualmente ou por exportação de shapefiles de polígonos já georreferenciados. Abaixo, um exemplo de demarcação de polígonos feito de forma manual para exemplificação. Essa demarcação foi feita com fins didáticos pelo autor e não possui finalidade cadastral.

Figura 19: Demarcando polígonos no Módulo do CAR.

Imagem capturada tela do Módulo CAR.

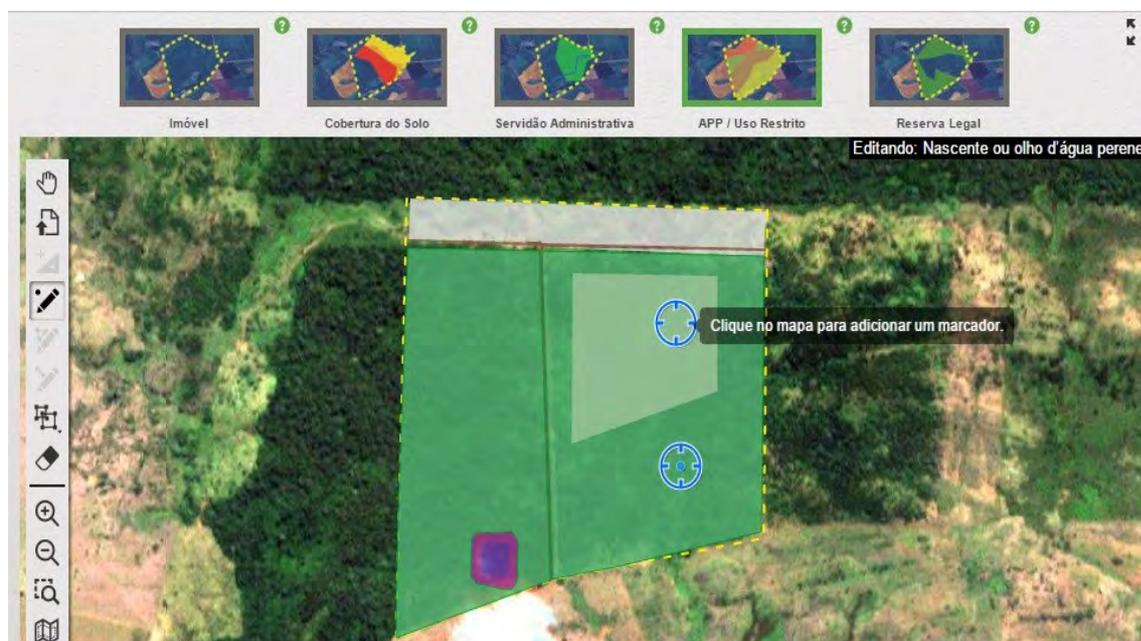


Nesse ponto do cadastramento, se demarcam os polígonos do imóvel, delimitando a partir de georreferenciamento anterior ou manualmente, como no exemplo abaixo. Então pode-se colocar a sede do imóvel, a cobertura do solo, demarcando onde estão as áreas consolidadas, os remanescentes de vegetação nativa, as áreas de pousio. Logo em seguida, as servidões administrativas dentro da propriedade, como por exemplo estradas, rios, casas e outros referenciais. Todas as opções de APPs e áreas de uso restrito devem ser mapeadas e registradas. Deve-se realizar a demarcação

das RL, podendo a RL ser demarcada fora da propriedade. Não há necessidade, dentro do cadastro, que a RL esteja dentro da posse/propriedade, podendo marcar o CAR em que a RL está registrada.

Figura 20: Demarcação final dos polígonos no Módulo CAR

Imagem capturada tela do Módulo CAR.



Logo após o georreferenciamento do imóvel, ainda há algumas considerações, tais como a adesão ao PRA caso o imóvel necessite de recomposição de áreas ou déficit de RL, se existe algum TAC (termo de ajuste de conduta) referente a regularização do imóvel e se existe algum Projeto de recuperação de áreas degradadas (PRAD) ou outro documento aprovado para recuperação de áreas.

Finalizado o cadastro, algumas questões serão pormenorizadas a partir das reflexões teóricas e metodológicas do instrumento de política do CAR. Inicialmente, chama a atenção o número de possibilidades para comprovação de posse/propriedade do CAR, incluindo autodeclaração de domínio de terras. O paradigma do “caos fundiário” possui o aliado da autodeclaração e do autogoverno (MILLER e ROSE, 1990) como um regulador do próprio caos. Se o número de alternativas para “encaixar” quaisquer situações de posse/propriedade não surpreende tanto, a opção mais autogovernável é a demarcação da escolha da tipologia da propriedade, que na verdade nada mais é do que discernir qual o bioma que a propriedade está inserida.

Assim, a auto escolha do bioma interfere diretamente no grau de proteção que a propriedade deve ter, pois a depender do bioma existe determinado regramento para as

APPs e RLs. No caso de Marabá, ainda que esteja se tratando do bioma amazônico, os cadastrantes costumam selecionar a tipologia transição ou Cerrado, tendo em vista a consolidação de atividades pecuárias na região, o desmatamento dos castanhais e a proximidade com o Cerrado. Assim, escolher a tipologia da propriedade incidirá diretamente a que tipo de legislação o próprio cadastrante irá responder.

O autocontrole e autorresponsabilização reforça-se, inclusive na frase de um dos entrevistados ao se referir às inúmeras reportagens sobre desmatamento na Amazônia: “Fazendeiro tocando fogo na Amazônia não existe. Como você vai tocar fogo pra você mesmo se prejudicar?” Ainda que de fato exista, conforme comprova os sistemas de verificação do PRODES e do DETER, o que esse produtor rural entrevistado para tese (2019) salienta é que todo proprietário/posseiro sabe que a sua propriedade está ligada à georreferenciamento e que qualquer desmatamento em sua propriedade irá prejudicá-lo através do acionamento do sistema PRODES.

A validação do CAR só ocorre efetivamente através da análise por técnico ambiental estadual ou municipal qualificado. Apesar de toda uma política que incentiva a validação do CAR, as entrevistas com os técnicos ambientais municipais de Marabá e de Canaã dos Carajás nos anuncia que o número de CAR analisados é menor do que 5% do total de cadastros realizados, e que, tendo em vista a demora do Estado na análise, os produtores rurais usam o CAR mesmo “em análise” por acordo com prefeituras e órgãos ambientais para dinamizar o esforço dos proprietários e posseiros interessados em utilizar o CAR como certificado ambiental para os frigoríficos da região. Na prática, a falta de capacidade técnica do Estado para validar os cadastros dá uma margem de “boafé” para os proprietários/posseiros que querem/precisam regularização ambiental.

A autorresponsabilização que o cadastro intensifica tem como principal ferramenta de controle a verificação de desmatamento via satélite através do PRODES. Os produtores costumam se referir que “deu Prodes” quando o satélite detecta desmatamento dentro do mapeamento do cadastro do CAR. Assim, quando “dá Prodes”, o produtor da região sudeste paraense não pode vender seu gado para o frigorífico, pois segundo o TAC da Carne, nenhum caminhão entra para o frigorífico sem análise do CAR pois o frigorífico estaria financiando o desmatamento de áreas amazônicas. Os produtores de gado da região aderiram ao CAR para, além do cumprimento da lei ambiental, conseguir financiamento junto a instituições financeiras e para a emissão da Guia de Transporte Animal (GTA) junto a Adepará. Ambas as instituições exigem demonstração do CAR da propriedade.

No entanto, há aqui uma sobreposição importante a ser analisada. O CAR e o PRODES só funcionam quando há uma correspondência entre a base dos polígonos mapeados e dos desmatamentos. O CAR passou por um período inicial onde os mapeamentos não possuíam precisão suficiente, o que ocasionou muitas sobreposições de cadastros pelo uso não preciso das ferramentas de demarcação de polígonos.

O que acontece com o CAR, esse programa de 2008 o pessoal pegava imagem do Google Earth e faziam por essa imagem. Foi chegando a tal ponto que deu tanta sobreposição que você não tinha mais controle sobre a região. (Entrevista com técnica de georreferenciamento, 2019)

O argumento aqui é que os pontos das coordenadas foram disponibilizados com imagem de satélite baseada no GPS e a “megafotografia” do CAR possui imprecisões de 20 metros no território. E, se no sistema ambiental anterior ao NCF, a matrícula do imóvel, a reserva legal e as APPs eram georreferenciadas com os pontos e instrumentos precisos nos locais, o SICAR possuía imprecisões que causavam sobreposições nas demarcações.

Aqui separar “demarcação” de “regulação” se explica, pois o ato de demarcar é muito diferente do ato de regular o território quando se pensa em “como”, de que forma se demarcam essas áreas, por que tipo de ferramentas e instrumentos a demarcação passa. Houve a necessidade de uma melhor estrutura para pontuar os polígonos dos imóveis, tendo em vista o número de imprecisões causadas pelo acesso do SICAR direto aos pontos do Google Earth. O Pará possuía o Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (SIMLAM) que foi substituído através da Portaria SEMAS Nº 654, de 07 de abril de 2016 pelo sistema SICAR Pará. O antigo sistema possuía muitas imprecisões e foi substituído pela transição gradual dos cadastros do SIMLAM para o SICAR, migrando aqueles que já estavam ativos e cancelando aqueles que estavam com pendências ou com qualquer sobreposição para novo cadastro. Os cadastrantes foram todos avisados do cancelamento e então realizaram novo cadastro.

Na entrevista com a técnica de georreferenciamento da região, perguntei sobre que procedimentos seriam necessários tomar para realização do CAR em uma propriedade, a resposta para os proprietários/posseiros é: “– Você tem o Geo?”. Segundo a técnica de georreferenciamento, a SEMAS Pará estabeleceu a necessidade do Geo e da responsabilidade de um profissional para o cadastro no CAR, o que muda substancialmente a qualidade da demarcação dos cadastros. Segundo a técnica, os proprietários necessitam do GEO (georreferenciamento da propriedade com finalidade fundiária) para realização do novo cadastro do CAR, tendo em vista a qualidade do

cadastro e da própria experiência com cadastros sofrendo pendências quando realizados sem GEO ou sem um técnico responsável por CAR.

O GEO vai pro SIGEF do INCRA. O INCRA vai emitir um protocolo que tua área não está regular. Quando se regularizar lá no SIGEF, aí vai passar para outro processo que é processo de titulação. Nesse ano de 2017, esse negócio de GEO com a SEMA foi de extrema importância pelas áreas sobrepostas. Era uma pirâmide de CAR tudo sobrepostas, tinha áreas que tinham 4, 5 CAR, e conseguia GTA. Hoje a Adepará tem sistema ligado a SEMA e ao INCRA então ela consegue ver tudo isso para emitir o GTA. Teu CAR está com problema? Agora juntou a Adepará e a Receita Federal para declarar o ITR. Você tem que lançar o ITR e o CAR. [...] Hoje o CAR tem poderio muito grande na escala, por cima dos outros órgãos por que sem o CAR [o produtor] não consegue andar, não consegue financiamento, ele fica interditado. Muitas fazendas ficam interditadas. Deu PRODES, e aí? Ele até consegue tirar GTA, mas o frigorífico não pega o gado dele por meio hectare (desmatado). (Entrevista técnica de georreferenciamento, 2019)

Ainda que o início do sistema do CAR foi marcado por inúmeras sobreposições de terras, e que tenha sido criticado por técnicos, juristas e ativistas ambientais, o instrumento do cadastro vem se adaptando às situações de cada região e incentivando os posseiros/proprietários a regularizarem suas posses/propriedades. A Instrução Normativa Conjunta SEMAS/ADEPARÁ Nº 01, de 27 de julho de 2018 estabeleceu a obrigatoriedade do CAR-PA para a emissão da Guia de Transporte Animal no Estado do Pará – GTA e concessão de outras licenças e serviços estaduais, e atrelado a isso, o ITR e o CAR também estão conectados. Assim, esses instrumentos têm condições de conectar informações ambientais, fundiárias, sanitárias e tributárias. A conciliação referida no Capítulo 2 ganha novos aliados.

No que tange as estratégias em relação a demarcação da RL e APP, a técnica de georreferenciamento considera importante colocar a compensação de áreas na própria posse/propriedade tendo em vista a alta regeneração da vegetação no local e que em cinco anos a regeneração natural já alcança status de floresta secundária. Já o presidente da Associação de Criadores de Gado do Pará (ACRIPARÁ) considera interessante a possibilidade de compensar áreas em déficit em outro bioma, mas que ao mesmo tempo tem medo de realizar contrato por não ter controle sobre o seu ativo comprado e que as regras para a compensação ainda são pouco claras para os produtores. A facilitação desse mercado de ativos e passivos daria maior segurança aos produtores.

Antes, eles desmatavam a APP e colocavam como área de uso alternativo, só que não pode. Todos os CAR eram feitos nisso, usaram a ferramenta para desmatar a APP. Hoje, você não consegue. A APP tem que recuperar de imediato, quando elas analisam o CAR, dá pendência. Aí, você tem que mandar o Geo, pela plataforma, se tiver título definitivo ou posse expedida e aprovada pelo INCRA. Aí o cara vai correr atrás do documento de posse mansa e pacífica pela Prefeitura ou INCRA e se não tiver RT, eles pedem RT.

Quando você vai enviar já te mandam uma mensagem que precisa ART. Qualquer um fazia o CAR! Se ele não tiver ART, é fato: Vai dar Pendência! Hoje a SEMA não cancela mais o CAR, por que (antes) eu vendia o CAR, cancelava o CAR. Hoje a SEMA não cancela justamente por causa dos GEOs. O sistema pega o GEO, demarca o polígono e lança no sistema com o RT vinculado. Não tem área legal aqui, todo mundo desmata. São poucos cadastros ambientais que você vai fazer que tem reservas legais. (Entrevista com técnica de georreferenciamento, 2019)

Se a realidade na região sudeste paraense é a de um cadastro em frequente melhora, existe todo um contexto que o CAR foi realizado, como o forte desmatamento, o incentivo a instrumentos de fiscalização na região, o número de municípios na lista de municípios mais desmatados, a baixa documentação fundiária e inúmeros projetos de assentamentos federais em fase de destaque dos lotes. Uma das hipóteses dessa tese é que, tendo em vista o esforço de mapeamento realizado, o CAR iria produzir efeitos fundiários tendo em vista que sua malha de informações territoriais – incluindo aqui sobreposições e grilagem de terra – ultrapassa em muito a estrutura de dados fundiários do SNCR, SIGEF e outros.

Outra questão importante é que quem demarcava os cadastros não necessitava comprovar Responsabilidade Técnica ao CAR, o que fazia com que imagens do Google Earth pouco precisas gerassem demarcações arbitrárias da propriedade. Fruto da política de autocadastramento, havia cadastros realizados de qualquer forma com grandes sobreposições e imperfeições no cadastro. No entanto, como a região sudeste possui muitas inconstâncias documentais, muitos cadastros estão com seus “status pendente” necessitando regularização junto ao Programa de Regularização Ambiental, o que gera a necessidade de um técnico responsável. Ainda que não seja necessária a ART segundo a legislação federal²⁵, a técnica de georreferenciamento chama atenção para o fato de que aqueles cadastros que não possuem ART muitas vezes não são aceitos ou analisados. Sendo ou não uma “estratégia” da prestação de serviço e uma autovalorização do georreferenciamento, o fato é que ter a ART e o GEO já realizados dentro do CAR pode ser sim uma estratégia de regularização fundiária no sudeste paraense. O combo da política de regularização fundiária se dá nos meandros da demarcação.

25

“O CAR é declaratório, de responsabilidade do proprietário, dentre os documentos necessários ao cadastro não há exigência de Anotação de Responsabilidade Técnica -ART, conforme art. 5 o do Decreto n o 7.830, de 2012 e art. 13 e art. 14 da IN no 02 de 2014. Ou seja, não é obrigatória a contratação de um técnico, contudo isto não impede o produtor de contratar o mesmo, apenas não há necessidade de apresentar a Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ao Órgão Ambiental no momento do cadastro, sendo este um contrato entre o produtor e o técnico.” (SICAR, 2020).

Na medida em que se confecciona o território do sudeste paraense a partir de diferentes instrumentos de georreferenciamento, também se costura diferentes conexões e funcionalidades ao CAR. Principalmente para os produtores de gado da região, o registro se tornou a principal ferramenta para legalização das atividades. O que revela uma série de efeitos-instrumentos (FERGUSON, 1980) para o CAR. “Fazer CAR” na região se tornou um ramo de negócios para muitos profissionais, e diversos estabelecimentos para realizar CAR para proprietários e posseiros foram abertos na região. Além disso, os empresários do ramo do georreferenciamento em conexão com profissionais do INCRA vislumbraram possibilidade de ligar o GEO com o CAR realizando operações ambientais e fundiárias em um mesmo produto. Os produtores estão melhorando seus polígonos, ampliando a capacidade de demarcação fundiária na região. Ao mesmo tempo, a ligação entre política através da Portaria estadual que conecta a GTA ao CAR mobiliza políticas em conexão e dependência que podem gerar melhor precisão em relação ao uso da terra no sudeste paraense.

O CAR participa no processo de desmembramento dos assentamentos, tendo em vista que ao demarcar um CAR individual em um assentamento (público), a área fica em sobreposição com assentamento, mas não necessariamente é cancelada, analisada com prioridade ou emitido algum tipo de alerta em relação a sobreposição com terra pública. Ao contrário, o que vem acontecendo segundo relatos de entrevistados para tese é que, uma vez o CAR exigindo o Geo completo da propriedade, ele ajudará no desmembramento das posses/propriedades, fazendo com que se torne o atalho para uma grande tomada de terras públicas para o intento privado. Segundo entrevista com técnica de empresa de georreferenciamento, o próprio INCRA vem incentivando os beneficiários de assentamentos rurais a realizarem os CAR individualmente sobrepondo o CAR perímetro do assentamento na promessa de que o mesmo CAR e Geo serão utilizados no processo de destaque das terras públicas para o domínio privado.

É uma realidade nos assentamentos, a venda de terra por parte dos assentados que acabam desistindo da sua própria condição. No entanto, a compra e venda são proibidas e os registros devem ser cancelados. O desmembramento dos assentamentos se inicia quando os assentados veem uma oportunidade de vender o lote inclusive pelo abandono de políticas de extensão rural públicas para as localidades do sudeste paraense a tal ponto que vendem lotes para comprar terrenos em locais menos valorizados. Assim, ao invés de punir aqueles que negociam lotes de reforma agrária e repor trabalhadores rurais sem terra nos assentamentos, o Estado intitula posses individuais

sendo conivente com a colocação de milhares de hectares públicos no mercado de terras.

A imagem abaixo em Floresta do Araguaia no sudeste paraense nos ajuda a entender essas sobreposições entre domínio público e privado. Os polígonos em vermelho são limites de imóveis oriundos de regularização fundiária oriundos do Programa Terra Legal, os polígonos em verde são os CAR da região e a área branca preenchida são os assentamentos rurais daquela cidade. Aqui há uma sobreposição de políticas: a reforma agrária e a regularização fundiária. Ainda que os destaques de terras públicas para privadas sejam um procedimento legal, e não se está aqui realizando uma denúncia nesse sentido, o que se vê são que novas políticas e tecnologias em sobreposição podem renovar a configuração territorial, muitas delas oriundas de autorregulação – como o caso do Programa Terra Legal, o CAR e a autodeclaração de posse.

Figura 21: Cadastros do CAR e Propriedades cadastradas no Terra Legal dentro de Assentamentos Rurais

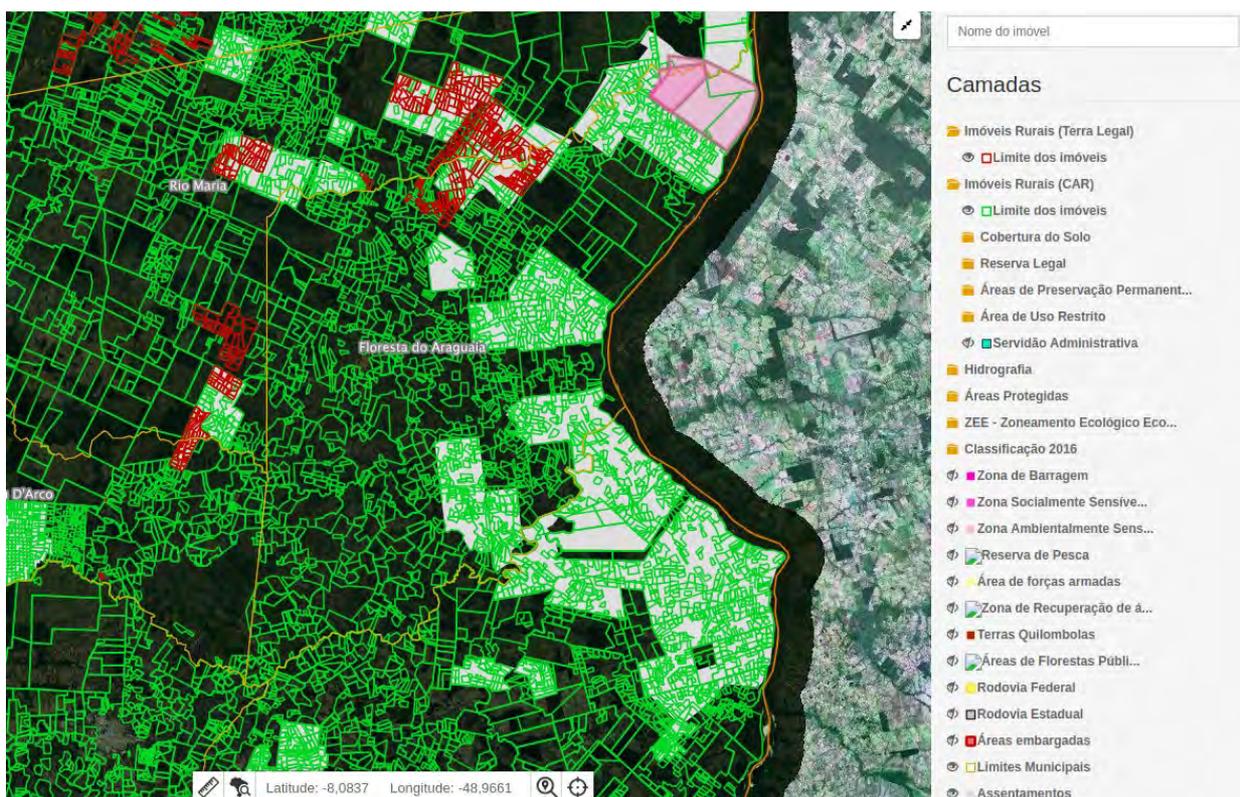


Imagem capturada tela da Consulta Pública do site Semas Pará.

A demarcação de polígonos se insere na política ambiental e fundiária como algo muito importante. A autodeclaração e o autogoverno ressignificam a política fundiária e

a construção de novos territórios, passando terras públicas para terras privadas e por isso renovam a malha fundiária e ambiental brasileira.

Dessa forma, essa junção de informações se conecta com os efeitos-instrumentos de uma política como desenvolvido por James Ferguson (1980). Ampliar políticas e conectá-las tem potencial para o aumento do controle territorial, e uma vez em mão do controle, novas políticas podem aparecer como efeitos-instrumentos. A política de regularização fundiária, por exemplo, beneficia-se da malha de informações a tal ponto que já está sendo celebrada dentro dos assentamentos os destaques de terras públicas para domínio privado.

Assim, semanticamente “demarcar” vem se aproximando de “regular” – a última definição etimológica, segundo Dicionário Priberam – no sentido que várias políticas autodeclaratórias vem reconfigurando o território a partir de tecnologias de georreferenciamento utilizadas de forma desburocratizadas, destacando terras públicas do patrimônio público para o privado, trazendo um número expressivo de terras na região sudeste paraense para o mercado de terras formais.

3.3. “Separar o trigo do joio”: Transparência na regularização ambiental e monitoramento socioambiental após o TAC da Carne

re·gu·la·ri·zar *-(regular+-izar)*²⁶

1. Tornar regular. = REGULAMENTAR

2. Tornar razoável ou conveniente.

3. Pôr em ordem.

Desde junho de 2009 o MPF realizou uma série de acordos com diversos frigoríficos nos estados da Amazônia Legal mais afetados pelo desmatamento expressivo, vinculado com o setor da pecuária. Segundo o relatório “Farra do Boi na Amazônia”. do Greenpeace, realizado em 2009, “a indústria da pecuária na Amazônia brasileira é o maior vetor de desmatamento do mundo, responsável por um em cada oito hectares destruídos globalmente” (GREENPEACE, 2009, p. 3). No esforço de “separar o trigo do joio”, como me sugeriu um empresário do ramo do monitoramento socioambiental na região, os esforços para desvencilhar a pecuária do desmatamento envolvem atores governamentais, empresas, frigoríficos, pecuaristas e uma série de instrumentos de política pública. Estudo de Raoni Rajão e colaboradores (2020) traz importantes números em relação à carne bovina e as exportações à União Europeia:

No que diz respeito à carne bovina, o Brasil fornece entre 25% e 40% das importações de carne bovina da UE (tabela S15). Combinando GTAs emitidos nos estados do Pará e Mato Grosso em 2017 com dados do CAR, identificamos a origem de 4,1 milhões de cabeças negociadas em matadouros. Desse total, estimamos que $12 \pm 2\%$ ($0,5 \pm 0,1$ milhão de cabeças) provêm diretamente das propriedades com desmatamento potencialmente ilegal (tabela S13). Além disso, $48 \pm 10\%$ de todos os animais abatidos cabeças podem estar contaminadas com desmatamento ilegal de fornecedores indiretos, conforme o gado passa de uma propriedade para outra antes de ser abatido (texto S7, fig. S25 e tabela S13). Embora as exportações de carne bovina do Pará sejam insignificantes, o Mato Grosso é a terceira maior fonte brasileira da UE de importações (fig. S30). Ao traçar o gado entre propriedades e matadouros, e rastreamento exportações de carne bovina deste último para países da UE, estimamos que de $17,7 \pm 1,2$ mil métricas toneladas de carne exportada do Mato Grosso e Pará em 2017, cerca de $46 \pm 7\%$ podem ter sido contaminados com desmatamento potencialmente ilegal, incluindo direta e indiretamente fornecedores (texto S7 e figs. S24 a S26). (RAJÃO et.al., 2020, tradução livre)

O mesmo trabalho demonstra a existência de expressivas propriedades potencialmente ilegais no sudeste paraense e que a região possui a maior intensificação do rebanho bovino do estado do Pará e do país, e como consequência acontece, expressivos processos de desmatamento.

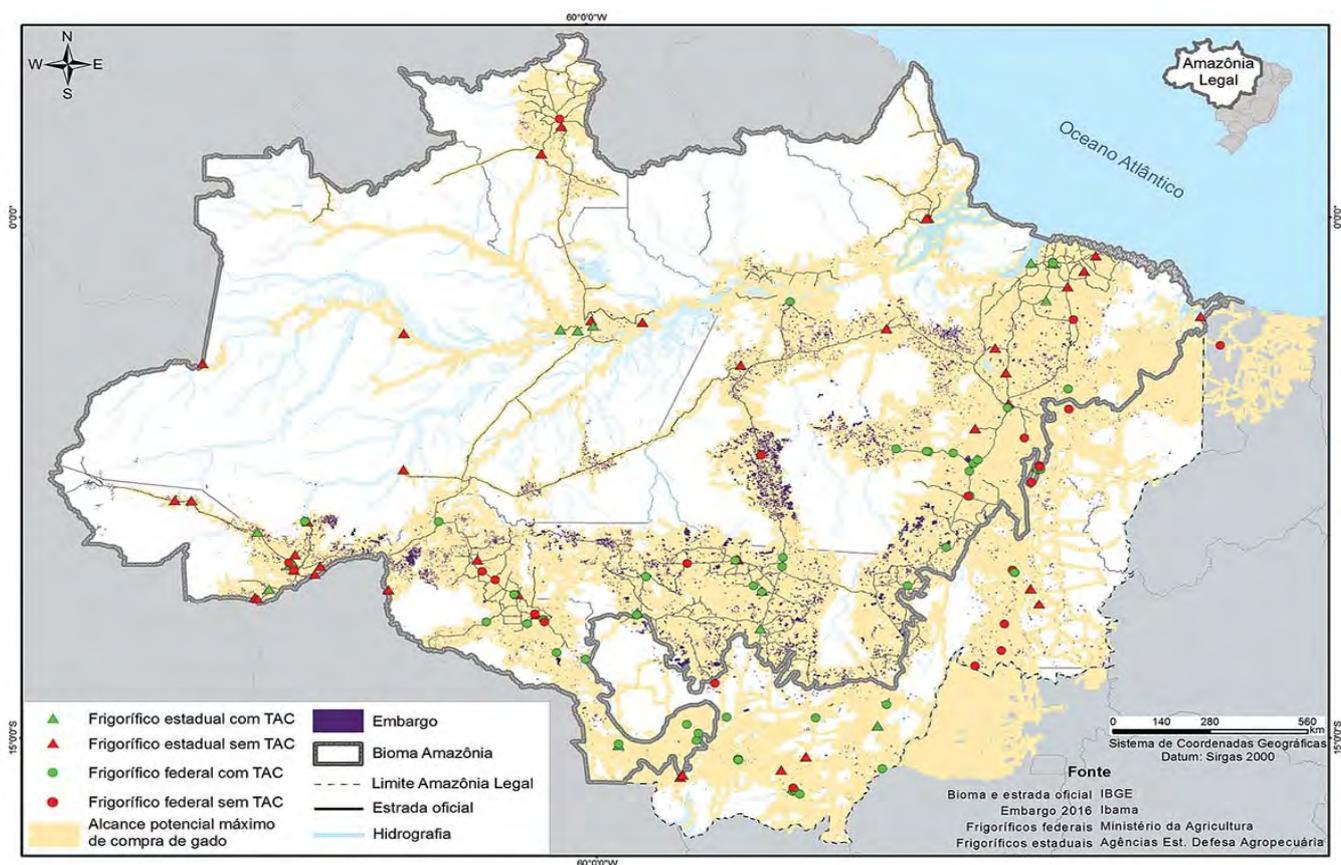
26

"regularizar", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/regularizar> [consultado em 06-08-2020].

Após mais de 10 anos da assinatura desses acordos, ultrapassando 100 frigoríficos assinando Termos de Ajuste de Conduta junto ao MPF em diversos estados brasileiros, uma série de avanços ocorreu com o monitoramento das propriedades fazendo com que muitos posseiros/proprietários aderissem ao CAR e ao PRA como forma de demonstrar suas certificações ambientais e assim poder comercializar com os frigoríficos.

Na análise de Paulo Barreto e Holly Gibbs (2009) os compromissos firmados trouxeram muitas mudanças e desafios para os frigoríficos e para os pecuaristas tendo em vista expressivas multas por irregularidades ambientais e pressões de organizações não-governamentais como Greenpeace, relacionando pecuária ilegal e desmatamento. Assim, as TACs foram caminho importante para uma modificação das posturas dos frigoríficos, muito interessadas em não perder mercados internacionais por envolvimento com práticas ilegais.

Figura 22: Frigoríficos estaduais e federais que realizaram ou não o TAC da CARNE na Amazonia Legal em 2009.



A transparência e a rastreabilidade da pecuária passam a ser veículos de boa gestão desses frigoríficos, e o monitoramento socioambiental por meio de controle informatizado é o grande trunfo do setor para justificar e esclarecer seu distanciamento de práticas ilegais. Além disso, o CAR é o principal instrumento para controle do desmatamento e maior controle do setor pecuário a partir da conexão dele com a GTA realizada no Pará pela Adepará. Conforme Paulo Barreto e Holly Gibbs (2009),

a proporção de fazendas fornecedoras de carne para o frigorífico avaliado registradas no Cadastro Ambiental Rural subiu de aproximadamente 2% antes do acordo para 96% quatro anos após o acordo. Além disso, o percentual de fazendas que abasteciam o frigorífico avaliado e que haviam desmatado recentemente (entre 2009 e 2013) caiu de 36% antes do acordo para 4% depois do acordo. (BARRETO e GIBBS, 2015, p.6)

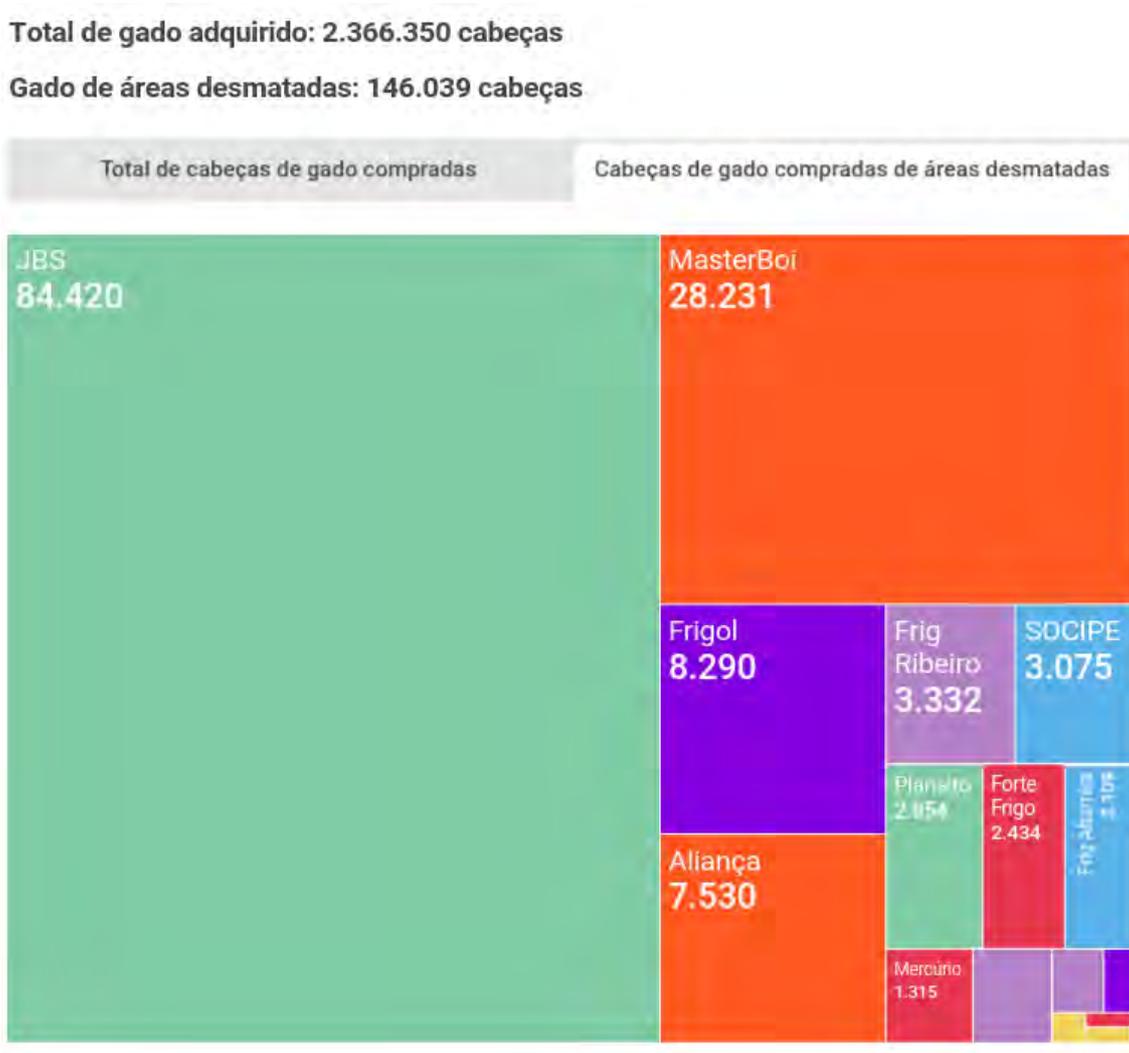
No entanto, passados 10 anos da assinatura desses contratos outras questões apareceram e os números de desmatamento que haviam caído passaram a crescer mesmo nas áreas com CAR. São diversos desafios tais como o baixo controle nas fazendas de cria e engorda de gado e a “lavagem” de documentação de animais de origem em fazendas ilegais para fazendas que possuem documentação. A ampliação do monitoramento socioambiental é uma das exigências das auditorias realizadas tendo em vista que a primeira sensação de controle do desmatamento foi “driblada” por artifícios que os pecuaristas encontram, de onde sai a máxima que no sudeste paraense “boi não morre de velho!”. Caso o gado não entre no mercado internacional de forma legal ou burlada, acaba entrando no mercado informal por meio de açougues fomentados sem nenhum controle ambiental nem sanitário.

Segundo reportagem de O Eco (2018), no Pará foram 101 frigoríficos auditados sendo que 18 atingiram resultados satisfatórios, ou seja, de 0 a 30% de irregularidades na compra do gado, possuem TAC e realizaram auditoria completa necessitando apenas auditoria por amostragem nos próximos anos. Os outros 83 frigoríficos não atingiram resultados satisfatórios, poucos deles próximos aos resultados satisfatórios, necessitando auditoria completa e os 76 demais necessitando de fiscalização do IBAMA e aplicação de sanções nos termos das TACs. No entanto, para o Procurador do MPF Daniel Azeredo que está a frente das TACs desde 2009 cabe ao próprio mercado valorizar as companhias com melhores resultados, e não apresentou sanções para os frigoríficos que – passada auditoria nos TACs da carne – não cumpriram com os acordos estipulados. Assim, o foco da fiscalização recairá nos frigoríficos que não apresentaram auditorias nem assinaram TACs.

A decisão de não multar os frigoríficos auditados que não atenderam as exigências não repercutiu bem para os que cumpriram satisfatoriamente os termos,

fazendo com que gerassem críticas dentro do setor e das ONG's ambientalistas que calculam quantos gados ainda estão sendo comercializados dentro de territórios desmatados ilegalmente. “Quem assinou o TAC desmatou menos, porém as fazendas não cadastradas tiveram uma taxa de desmatamento muito maior do que seria o esperado. Então acabou que neutralizou, e o efeito líquido do acordo acabou sendo nulo”, afirmou Paulo Barreto para a reportagem de O Eco (2018). Os números de 2016 divulgados pela reportagem mostram as empresas que compraram cabeças de gado de áreas desmatadas:

Figura 23: Total de gado adquirido e de gado de áreas desmatadas segundo auditorias feitas em razão do TAC da Carne em 2018.



Fonte: O Eco (2018). Capturado de tela de reportagem "Tac da Carne" do site O Eco.

Naquele ano, na exceção do JBS que comprou 13,8% do seu gado proveniente de áreas com desmatamento ilegal, os cinco maiores frigoríficos do Pará mostram estar

cumprindo com o percentual satisfatório para cumprimento da TAC – sem contar possíveis “dribles do gado” – através do número divulgado dos gados comprados indevidamente. No total de cabeças de gado compradas de áreas irregulares, a empresa JBS comprou 57% entre todos os frigoríficos paraenses (O Eco, 2018).

Figura 24: Cinco maiores frigoríficos e porcentagens de compras de gado em áreas com desmatamento ilegal em 2008.

	Total Cabeças de Gado Compradas de Áreas com Desmatamento Ilegal	Total Gado adquirido	% Gado comprado de áreas com desmatamento ilegal
JBS	84420	610269	13,8%
Mercúrio	1315	381742	0,3%
Minerva	0	181008	0,0%
Xinguara Ind. e Comércio	0	163573	0,0%
Ativo alimentos	518	164280	0,3%

	Total Cabeças de Gado Compradas de Áreas com Desmatamento Ilegal	Total Gado adquirido	% Gado comprado de áreas com desmatamento ilegal
JBS	84420	610269	13,8%
Mercúrio	1315	381742	0,3%
Minerva	0	181008	0,0%
Xinguara Ind. e Comércio	0	163573	0,0%
Ativo alimentos	518	164280	0,3%

Fonte: O Eco (2018). Capturado de tela de reportagem "Tac da Carne" do site O Eco.

Esses frigoríficos vêm realizando os TACs, auditorias e monitoramento socioambiental onde se cruzam dados tais como dados dos documentos fundiários das propriedades atreladas ao CAR e ao GTA, das propriedades listadas de trabalho análogo a escravo, de sobreposição com terras públicas, com assentamentos rurais (ou em processo de regularização fundiária), com unidades de conservação e terras indígenas.

Para chegar no panorama atual, diversas recomendações do MPF exigiram da cadeia produtiva que integrassem sistemas para ampliar o controle dos fornecedores, assim iniciaram parcerias institucionais entre SEMA e ADEPARÁ pelas legislações

como o Decreto nº 1.052/2014, a Instrução Normativa Conjunta no. 01/2016 e a Instrução normativa conjunta nº 01, de 27 de julho de 2018, e da efetivação da integração de sistemas pelo Siapec-3 (Sistema de Informação Agropecuário do Pará):

Importante ferramenta contratada pelo estado, assim conecta vários sistemas em um só. A nova versão do sistema informatizado traz à Adepará, maior segurança e credibilidade às atividades sanitárias, facilitando na emissão da Guia de Trânsito Animal – GTA, cadastros de proprietários, produtores, estabelecimentos, veterinários, campanhas de vacinação, além de cadastros da área vegetal, de Inspeção e fiscalização, Cadastro Ambiental Rural – CAR, dentre outros. O SIAPEC 3 organiza toda a base de dados da produção do Estado do Pará, garantindo um controle interno com uma dinâmica de gestão que vai mostrar a força do setor rural do Pará. Atualmente, o país passa por uma revisão dos conceitos de produção, através da revolução 4.0, que busca integrar novas tecnologias aos nossos processos de vida, gestão de negócios e instituições e serviços, por isso, o SIAPEC 3 é ferramenta fundamental, pois moderniza e agiliza a inserção de dados zoossanitários, além de melhorar o fluxo das informações, permitindo acesso em tempo real às informações sanitárias da defesa animal. (ADEPARÁ, 2019, s/p)

O TAC da Carne fez surgir uma série de barreiras contra o desmatamento, e somadas às políticas ambientais implementadas a nível municipal, estadual e nacional, faz com que os pecuaristas da região tenham que se regularizar frente a diversas situações. É necessário que as fazendas possuam CAR, se atualizem no PRA caso possuam déficit ambiental, licenciem a atividade produtiva junto a Secretaria municipal de meio ambiente. Além disso, as fazendas que vendem gado precisam da GTA para chegar até o frigorífico e submeter-se ao monitoramento socioambiental privado de cada frigorífico que nada mais faz do que sobrepõe todas essas informações e analisa através de sistema avançado informatizado se há alguma irregularidade. O ato de cadastrar e demarcar os polígonos já foi descrito no item 3.2, agora é necessário descrever e analisar a regularização ambiental.

Regularizar significa tornar razoável ou conveniente, pôr em ordem, regulamentar segundo Dicionário Priberam. No ordenamento ambiental, a regularização ambiental se dá através da adesão ao PRA, realizado após o cadastro do CAR, segundo as normas já demonstradas no Capítulo 1. Os pecuaristas da região de Marabá que se cadastraram e possuem algum déficit ambiental aderem ao PRA e assim iniciam um processo de recuperação dessas áreas, ao mesmo tempo que os libera de multas caso (de forma autodeclaratória) o desmatamento tenha ocorrido depois de 2008. No processo de separação “do trigo do joio”, é importante a entrada da regularização como instrumento apto a aumentar o controle do desmatamento. Esses processos são realizados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e são realizados após a validação dos cadastros em análise. Por informação de pecuaristas e técnicos municipais, estão em início os

cadastros já validados para iniciar as compensações e compra e venda de cotas de reserva legal. Também não há essa informação nas consultas públicas que visam a transparência da política e não foi possível realizar entrevista na Secretaria Estadual Regional Marabá para um mapeamento mais preciso dessas informações.

De uma forma geral, traçando paralelo entre a regularização ambiental e a fiscal (Refis) como processos burocráticos específicos que ajustam condições anteriores ao mesmo tempo que regimentam esses procedimentos se ajustam a determinados objetivos, muitas das vezes, objetivos econômico-financeiros negociados em manobras congressistas fazendo com que as dívidas fiscais se transfiram em grande negociata entre empresários, advogados e os órgãos da Receita Federal responsável pelo Carf (Conselho Administrativo de Recursos Fiscais).

Uma política de regularização indica, de antemão, que a política anterior não alcançou seus objetivos por alguma dificuldade no caminho, e que tendo em vista essas dificuldades uma política de ajuste será realizada. “Vou ficar empurrando com a barriga, e como o problema é geral, é mais fácil aparecer uma outra solução!”, me explica um presidente do sindicato de produtores rurais entrevistado para tese (2019) especificamente sobre a adesão ao Programa de Regularização Ambiental e atual dificuldade dos órgãos ambientais de promover as compensações, incentivar as cotas de reserva legal ou simplesmente analisar os déficits ambientais e promover compensações dentro das propriedades rurais. Assim, voltando à etimologia de regularizar, a política incentiva buscar uma ordem, tornar razoável política – segundo a palavra escolhida pelos tomadores de decisão – presente no Brasil no Código Florestal desde 1965. A contrapelo da interpretação dos tomadores de decisão, a política ambiental encontra-se em desordem com os anseios dos cadastrantes e encontra-se desarrazoada no território rural. Assim, regularizar-se é entrar em consonância com uma ordem não formalizada, e então o controle se torna possível pelo ajuste das tentativas anteriores à uma tentativa inovadora, moderna e autodeclaratória. Para isso a necessidade da realização de georreferenciamento nas propriedades.

No entanto, a exemplo da política do REFIS (Regularização Fiscal), os processos burocráticos da política na mesma medida em que regimenta, também, ajustam procedimentos de acordo com dados objetivos. O exemplo do Novo Refis é elucidativo pelo fato de já haver mais de 20 Refis desde o ano 2000, o que faz com que os empresários – ao invés de pagar corretamente os tributos – esperam uma nova rodada de negociações para regularizar de forma mais benéfica, tendo em vista um sub reptício “acordo” de não pagamentos dos tributos de diversos setores produtivos do país.

Nos meandros da regularização, existe a necessidade de licenciamento das atividades produtivas junto às secretarias municipais de Meio Ambiente. Os profissionais de licenciamento analisam via CAR se a propriedade está em dia com a legislação, ainda que não possam validar as informações – competência do Estado. Caso haja algum embargo de área, os proprietários são notificados a regularizar as áreas de suas propriedades. Importante destacar que o embargo se dá sobre a área e não inviabiliza a propriedade de licenciar sua atividade caso os desmatamentos sejam anteriores a 2008.

O licenciamento é todo realizado com imagens de satélite salvo raras exceções ou demanda dos proprietários para demonstração de áreas recuperadas ou no caso de supressão de vegetação secundária. O que nos coloca numa situação de um licenciamento voltado quase que exclusivamente remoto, sem análises em campo. Como a maioria dos cadastros ainda não foi validada e nem a regularização realizada, a Secretaria aceita de boa-fé os cadastros em análise e os pedidos de regularização não analisados pelo Estado, tendo em vista que a demora na etapa de validação do Estado não pode impedir os produtores de licenciarem suas atividades. Da mesma forma, os bancos que emitem os créditos agrícolas demandam dos produtores além do CAR o licenciamento da Prefeitura.

Por que eles pedem o licenciamento? A regularização não é o maior motivo, a questão é buscar financiamento junto ao banco. Tem que ter o protocolo de licença, ou a licença mesmo. Os impedimentos da comercialização é que fazem com que ele procure sua regularização. Tem a venda de gado, eles só vão conseguir com a regularidade (ambiental). (Entrevista com Técnica de licenciamento de atividades produtivas da Secretaria de Meio Ambiente de Marabá, 2019.)

Alguns bancos aceitam apenas o protocolo de pedido do licenciamento, fazendo com que – mais uma vez – não se submeta a nenhum tipo de análise. No entanto, caso o produtor tenha área embargada que queira licenciar, ele tem que averbar um TAC na matrícula imóvel, que ele assume com a secretaria municipal da existência do passivo. Existe aqui uma tentativa do município de participar mais ativamente das “correções” e passivos ambientais, atento ao fato de que o TAC só é celebrado se houver o CAR e uma proposta de regularização junto ao órgão ambiental estadual.

Uma das dificuldades do licenciamento na região, relatada em entrevista para tese pela técnica de licenciamento de atividades produtivas de Marabá, é o fato de que existem muitos projetos de assentamentos e que esses não estão corretamente mapeados no CAR – apenas o “CAR perímetro” – e que os assentados não podem emitir cadastros individualizados para licença ser emitida. No entanto, isso não impede de o produtor

estar com o protocolo de licença pago e ir até o banco que aceita esse protocolo ao invés da licença inteira. Os assentados devem esperar que o INCRA faça o “CAR módulo assentamento” que atualmente está sendo articulado entre servidores do INCRA e da SEMAS estadual. Ao mesmo tempo, os posseiros em assentamentos correm para desmembrar suas posses dos assentamentos para que os seus cadastros individuais possam ser aceitos.

A região sudeste paraense possui muitos produtores rurais assentados. Nesse caso, eles não estão conseguindo passar com o gado nos frigoríficos tendo em vista que os assentamentos rurais estão sem sua regularização ambiental em dia, ainda que o assentamento possua o CAR perímetro, mas que esse não delimita as áreas consolidadas e as reservas ambientais dos beneficiários da reforma agrária e posseiros posteriores. No entanto, dentro da política ambiental atual, os lotes de reforma agrária em Canaã dos Carajás estão sem nenhuma informação, o que impossibilita a regularização ambiental dos posseiros e beneficiários da reforma agrária, levando-os para operações ilegais como as do “drible do gado”, enxertando bois dos assentamentos em cadastros de produtores regulares.

A regularização fundiária aparece nas questões de desmatamento tendo em vista que no *compliance* socioambiental as áreas de assentamento rural não estão mapeadas corretamente (apenas os perímetros externos) e como é atribuição do INCRA realizar, os CAR individuais não são aceitos. Segundo entrevista para tese, o empresário do ramo de monitoramento socioambiental defende que o INCRA é o maior responsável pelo desmatamento no Pará tendo em vista que as terras de assentamento rural possuíam índices de 30% de desmatamento pela falta de controle dos assentados rurais. Vários entrevistados da tese indicam a importância de regularização fundiária tendo em vista o número de assentamentos no Pará e, segundo eles, destacar as terras públicas para domínio privado seria solução para o caos fundiário vivenciado. Importante frisar que considero a gestão pública dos assentamentos importantíssima para a concretização da reforma agrária e que as ações estatais deveriam apontar para potencializar os assentamentos, e não para desestruturá-los e torná-los terras privadas de mercado.

Por sua vez, a validação pelo Estado dos CARs é uma tarefa muito complexa porque envolve análise de técnico ambiental para correções aos produtores. Há uma proposta de validação automatizada dos cadastros em realização para diminuir o trabalho dos técnicos, mas ainda não se tem informações de sua viabilização e/ou de seu uso. O que nos coloca em um dilema: Todo processo do cadastro foi feito de forma autodeclaratória, e até o momento não há nenhum “retorno” do Estado no sentido de

costrar ou de efetivar a política ambiental. O único controle é quando “dá Prodes” na propriedade/posse registrada no CAR, então os técnicos ambientais de fiscalização recebem a informação e notificam os produtores que não poderão comercializar a partir daquela propriedade sem uma adesão a regularização ou a termos de acordo em relação a área embargada.

Importante analisar que na separação “do trigo e do joio”, há algumas artimanhas que fazem com que o joio vire trigo, e isso sob forte aparato de satélites, monitoramento, TACs e diversas políticas públicas em conexão. Para toda ação de controle e monitoramento, há alternativas para “driblar” os controles. Esses controles possuem fragilidades desde sua criação, como as autodeclarações já desenvolvidas no trabalho, mas o que se quer defender aqui é que mesmo esse tipo de informação fortalece o aparato de controle do Estado mesmo que não necessariamente para aquela ação desejada. A isso, James Ferguson denomina “efeitos-instrumentos” de uma política. Políticas aparentemente desconstruídas e fragilizadas se encontram em dispositivos futuros, dessa vez por causa do dispositivo de georreferenciamento.

O CAR é a base fundamental dos controles e das análises realizadas pelo *compliance* socioambiental por sua amplitude e acaba sendo a varredura das posses e propriedades mais atual do Brasil. O CAR, somado ao PRODES e aos georreferenciamentos das terras públicas brasileiras geram dados sobre quem de fato é responsável sobre determinadas parcelas do território brasileiro.

Deu uma incidência grande de PRODES que verificamos, em 2008 e 2012 é o que deu mais. Geralmente antes das leis, pessoal correu na frente pra desmatar. Interessante que o CAR Pará foi em 2008 e em 2012 o NCF. [...] Com o CAR eles estão conseguindo embargar áreas e forçar uma regularização através desse instrumento. A partir do CAR que ele tem que vender o gado pro frigorífico, ele precisa da GTA na Adepará. Então ele é um instrumento utilizado para todas as atividades produtivas. É a identidade da propriedade, como se fosse um RG. (Entrevista Técnica de licenciamento de atividades produtivas da Secretaria de Meio Ambiente de Marabá, 2019)

Mesmo que não se tenha certeza de quem seja o proprietário ou posseiro de dada área, se “der Prodes”, vai cair a multa ou a denúncia por sobre quem registrou o CAR. O que se tem aqui são “dribles” sobre “dribles”, com várias políticas conectadas e com possibilidades de não cumprí-las em cada uma de suas etapas. Agora, quando o PRODES é acionado em determinada propriedade, não tem drible. Um dos produtores e presidente de sindicato de produtores rurais entrevistados afirma: o “CAR é uma doença e o PRODES é o câncer!”, assim sobrepondo essas duas plataformas, o resultado para os pecuaristas envolvidos com PRODES sem regularização é acionar um novo drible. Passar o gado para o nome de terceiro legal inscrito no CAR para que se emita a GTA –

envolvendo algum pagamento de dinheiro pelo “serviço” – e consiga passar no monitoramento socioambiental sem atrelar o gado de propriedade ilegal ao caminhão. Para explicar o número de desmatamentos nos assentamentos, podemos pontuar que oficialmente qualquer “PRODES” que recaia sobre um assentamento, acionará o INCRA como responsável, fazendo com que posseiros e beneficiários passem “ilesos” do processo, mas ao mesmo tempo sem o direito de ter registrado na plataforma suas reservas legais, o que pressiona beneficiários da reforma agrária mais empobrecidos à venderem seus lotes para pecuaristas com intenções de desmatar em assentamento sem ser efetivamente controlado pela política de detecção. Após a consolidação da produção, esses pecuaristas “lavam” o gado os colocando em um CAR dentro da regularização ambiental, possibilitando a não-detecção ao monitoramento socioambiental dos frigoríficos.

O monitoramento ou *compliance* socioambiental foi iniciado em outubro de 2009 por meio de um compromisso público entre Greenpeace e diversos frigoríficos tais como JBS, Marfrig, Minerva, Frigol. Esse compromisso iniciou-se tendo em vista a repercussão internacional da publicação de “A Farra do Boi na Amazônia”, em que o Greenpeace demonstrou diversas ligações entre desmatamento e a cadeia produtiva da carne em escala mundial. O compromisso foi firmado entre frigoríficos através da assinatura do documento “Critérios mínimos para operações com gado e produtos bovinos em escala industrial no bioma Amazônia” onde se fixaram seis critérios tais como desmatamento zero na cadeia de suprimento; rejeição à invasão de terras indígenas e áreas protegidas, ao trabalho escravo, à grilagem e à violência no campo; sistema de rastreabilidade de produção monitorável, verificável e reportável e implementação dos compromissos na cadeia produtiva.

Fruto desse compromisso alguns frigoríficos contrataram empresas do ramo da tecnologia para realizar a rastreabilidade do gado. Essas empresas realizam o *compliance* socioambiental dos frigoríficos monitorando a cadeia produtiva através da conexão de informações ambiental, social, geográfica e produtiva. A necessidade de ampliar esses acordos foi reforçada através do TAC da Carne desde 2009, realizado pelo Ministério Público Federal, com um maior número de frigoríficos e uma adesão mais institucionalizada. Dentro dos TACs realizados com as empresas, há um subcapítulo específico que regulamenta acordos justamente na regularização fundiária e ambiental dos fornecedores de gado:

2.1.1 A EMPRESA compromete-se a não adquirir gado bovino proveniente de cria, recria e engorda de fazendas que: a) figurem nas listas de áreas embargadas divulgadas na internet no sítio dos órgãos do SISNAMA (Ibama, ICMBio e

Órgão Estadual de Meio Ambiente). b) figurem nas listas de áreas de trabalho escravo divulgadas na internet no sítio do Ministério do Trabalho. c) estejam localizadas nos Estados da Amazônia Legal e tenham condenação judicial de primeiro grau, em ações criminais e civis ajuizadas pelo Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e/ou Ministério Público do Trabalho e recebidas pelo Poder Judiciário contra seus respectivos proprietários, posseiros, gestores e empregados pela prática de trabalho escravo. d) tenham condenação judicial de primeiro grau, e até que esta não seja reformada pelas instâncias superiores, por invasão em terras indígenas, por violência agrária, por grilagem de terra e/ou por desmatamento e outros conflitos agrários. e) estejam causando lesão, apurada em procedimento administrativo do Ministério Público Federal, a interesses ligados à questão indígena, a comunidades quilombolas e populações tradicionais e desde que a lesão não tenha sido paralisada até o momento da exclusão. Para fins de incidência dessa alínea, a partir da apuração da lesão deverá ser instaurado um procedimento administrativo específico no qual sejam observados o contraditório e a ampla defesa. f) tenha ocorrido desmatamento ilegal de novas áreas a partir de 22/07/2008. g) estejam localizadas em áreas indígenas reconhecidas por portaria declaratória do Ministério da Justiça ou objeto de interdição por ato da Presidência da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), bem como de áreas reconhecidas por ato administrativo federal, estadual e municipal como unidades de conservação (exceto aquelas em que a legislação permita o exercício da atividade pecuária); h) tenham tido o CCIR inibido em processos administrativos de fiscalização cadastral do INCRA/Órgão Fundiário Estadual em razão de litígios e/ou sobreposição às terras indígenas, unidades de conservação, áreas de comunidades tradicionais (quilombolas) e áreas públicas (terras devolutas, em processo de arrecadação ou arrecadadas), ressalvadas as hipóteses de suspensão da medida no âmbito judicial;

2.2 Da regularização fundiária e ambiental dos fornecedores de gado bovino:

2.2.1 A Empresa compromete-se a adquirir gado bovino tão-somente de fornecedores que: a) Apresente à Empresa, em até 6 (seis) meses, o comprovante de que deu entrada ao pedido de obtenção do Cadastro Ambiental Rural (CAR) da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) incluindo, no mínimo, mapa que contenha o polígono do imóvel, obtido com GPS de navegação. b) Apresentem, no prazo de 12 meses contados da assinatura deste termo, o pedido de licenciamento ambiental junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente, ressalvadas as hipóteses em que o CAR não foi efetivado por culpa exclusiva do órgão público competente. A consulta será realizada no site da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. c) No prazo de 24 meses da data da assinatura deste Termo de Compromisso, tenham obtido a licença ambiental, ressalvadas as hipóteses em que o licenciamento não for efetivado por culpa exclusiva do órgão público competente. d) No prazo de 60 meses da data de assinatura deste termo de compromisso, tenham a situação fundiária regularizada, ressalvadas as hipóteses em que a regularização não tenha sido efetivada por culpa exclusiva do órgão público competente. § 1º Após cada prazo estabelecido acima, a Empresa deverá deixar de manter relações comerciais com os fornecedores que não tiverem se adequados às exigências; § 2º Dentro do prazo estabelecido acima, a Empresa deverá deixar de manter relações comerciais com os fornecedores que tiverem seus pedidos de licenciamento ambiental e regularização fundiária indeferidos, em última instância, pelo órgão competente, garantindo ao interessado ampla defesa e o contraditório. §3º Para identificação dos fornecedores irregulares, a Empresa contará, no prazo definido, com repasse de informações do estado do Pará e/ou do MPF.

2.3 Da exigibilidade do sistema público de rastreamento:

2.3.1 Adquirir gado bovino somente acompanhado da guia de trânsito animal eletrônica – GTAE, imediatamente após a sua implementação pelo Governo do Estado do Pará. 2.3.2 No prazo de 24 (vinte e quatro) meses, o MPF e a

Empresa envidarão esforços para incentivar a implementação de um sistema público de rastreabilidade, que tenha por finalidade garantir dados sobre a origem e destino do gado, desde a fazenda de produção até o consumidor final. (BRASIL, 2009, p. 34)

Segundo presidente da Associação dos Criadores de Gado do Pará entrevistado para a tese e segundo trabalho de Gibbs (2016), a TAC da carne fez com que os produtores agilizassem o CAR e, de alguma maneira, fez com que se conscientizassem da importância do CAR devido a urgência de adequar-se ao mercado. No entanto, estar no CAR ainda não é suficiente para uma situação de legalidade. O CAR é a ferramenta para identificar onde os desmatamentos estão sendo realizados, e então através do PRODES as fazendas são monitoradas, identificando através do CAR onde o satélite detectou as queimadas. Assim, os produtores são monitorados por esses dois dispositivos estatais e, depois disso, na entrada dos frigoríficos por empresa privada responsável pelo compliance socioambiental. Segundo um produtor da região entrevistado para a tese, a dificuldade de regularizar as questões ambientais via Programa de Regularização Ambiental vem causando problemas tendo em vista que não conseguem retirar o embargo de sua propriedade por não poder regularizar a área. É o caso de quando “dá Prodes”. Fora isso, é possível ajustar e esticar prazos junto ao Estado que também vem atrasando muito as respostas aos processos cadastrais. Como consequência, fomenta um mercado paralelo de carnes que faz com que questões sanitárias sejam desfavorecidas na região, pois uma vez sem regularização, o produtor vende e fomenta mercado paralelo que não se submete ao controle estatal, tanto sanitário, ambiental e comercial.

Em entrevista com empresário do setor de compliance socioambiental para frigoríficos pioneiros na região sudeste do Pará, o monitoramento evoluiu muito por realizar varredura de diversas informações e as parametriza de tal forma que possibilita identificar se existe alguma irregularidade relacionado a GTA identificando-se através da base do CAR. No início os compliances eram feitos através dos shapefiles e do programa Qgis, monitorando “manualmente” as sobreposições entre informações. Manualmente aqui significa sobrepor shapefiles de propriedades com informações de trabalho escravo, de terras públicas, de PRODES. Caso houvesse algum desses polígonos dentro da propriedade, o técnico emitiria o alerta. Hoje em dia o empresário construiu algoritmo de inteligência artificial que realiza o trabalho de monitoramento e sobreposição de shapefiles para detectar possíveis irregularidades nos documentos do gado, sendo realizada análise de técnico apenas quando o sistema de inteligência artificial detecta algo ou não consegue sobrepor às informações por alguma razão.

Quando vou lá na SEMA eles nos dizem: mas tem 200 mil CAR que precisam analisar. Eu digo que aqui meus três meninos analisam 600, 700 CAR por dia, e eles não acreditam. O problema é o método deles. No caso da nossa análise a gente tem responsabilidade pelo resultado. Se tiver erro, vai ser bloqueado mesmo. Se não tiver erro e eu bloquear, aí a gente tem que justificar e o problema é nosso e tem que justificar. Se a gente bloqueia e o cara compra assim mesmo, aí ele é que tem que justificar. (Entrevista com Empresário do ramo de monitoramento socioambiental, 2019).

A morosidade estatal aparece frente a rapidez do sistema da empresa que analisa CAR e GTA automaticamente quando da chegada dos caminhões nos frigoríficos. O controle se torna privado sob o nome de compliance socioambiental. Assim, através dos algoritmos de inteligência artificial e de responsabilidade objetiva da empresa, se consegue monitorar as propriedades sobrepondo informações como trabalho análogo à escravidão, áreas embargadas com o IBAMA via PRODES, sobreposição com terras públicas, UC, terras indígenas e outros casos.

A rapidez desse processo assusta, ao mesmo tempo que algoritmos e funcionários privados ficam com o ônus da verificação de questões importantíssimas como o desmatamento e a cadeia produtiva. Interessante considerar a “era da informação” e o dinamismo proporcionado por sistemas de monitoramentos privados. O que esse novo formato de conectividade poderia nos ensinar a respeito do neoliberalismo e sua capacidade de inovar soluções? As iniciativas privadas fornecem apoio a governança ambiental, e sob diferentes perspectivas oferecem apoio a gestão pública de recursos. Em ambos os casos, as iniciativas privadas não geram, mas conectam dados públicos e, com isso, incorporam novas informações ao aparato estatal.

Até que ponto de fato o sistema privado e a fiscalização feita por ultra computadores e inteligência artificial está sendo efetivada? Quem controla esses funcionários? Ao mesmo tempo, o Estado não tem condições de acompanhar essas iniciativas e ao que parece vem colaborando e elogiando o monitoramento privado. Porém, nos meandros das entrevistas com pecuaristas e técnicos de georreferenciamento da região, chegou-se a um relato muito peculiar:

o Frigorífico via empresa de monitoramento não estava aceitando o gado do meu cliente então fui lá falar, explicar que ele estava com tudo certo, e regularizando a área dele, mas eles não dizem o que que impede o produtor de avançar com a carreta dos bois. Ele (técnico de monitoramento privado) até ofereceu ao produtor para contratá-los pra dar uma olhada! Assim, na cara de pau! (Entrevista Produtor rural da região, 2019)

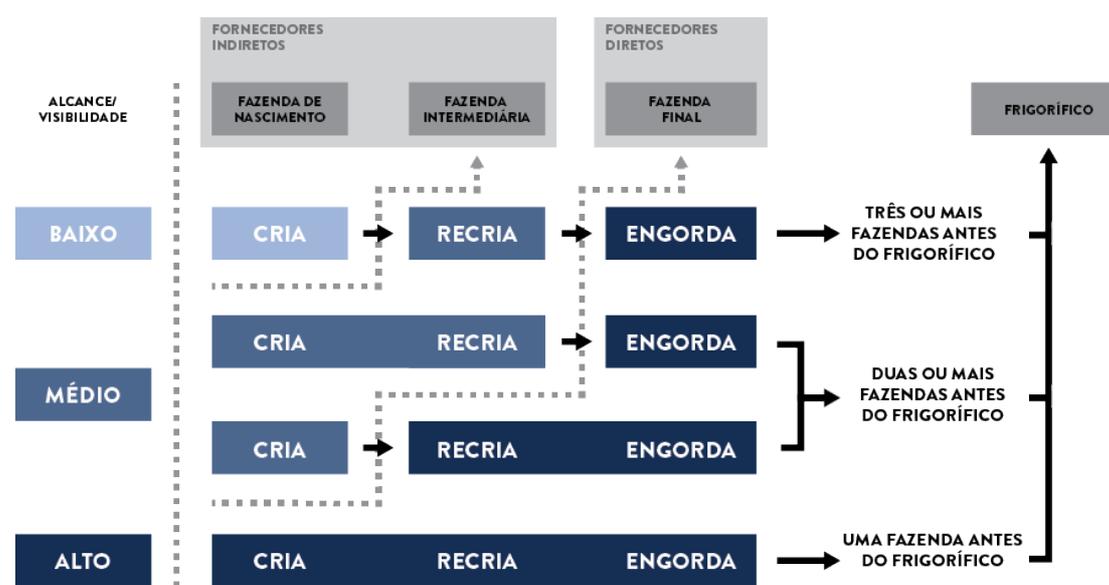
A técnica de georreferenciamento em defesa do pecuarista foi até o frigorífico verificar a situação do cliente e recebe como resposta que o próprio técnico oferece

consultoria para regularização do compliance socioambiental. Há no site dessas empresas de monitoramento socioambiental esse serviço de consultoria para fornecedor indireto, fazendo com que o produtor rural tenha mais um serviço a adquirir para passagem do gado gordo ao frigorífico. O que as empresas fornecem são serviços para cadeia produtiva limpa e acaba sendo interesse dos pecuaristas estarem “em dia” com o CAR, com o INCRA e agora com compliance socioambiental.

“Da mesma forma que a indústria tem que monitorar a entrada de boi gordo no frigorífico é o fazendeiro que tem que fazer monitoramento da entrada dos bezerros da cria, recria e engorda e evitar comprar de quem desmata. O que compra bezerro pra engordar, evitar comprar de quem cria e recria em propriedades desmatadas para estar de acordo com a cadeia produtiva.” (Entrevista com Empresário do ramo de monitoramento socioambiental, 2019).

A abordagem mais ampliada da cadeia exige uma série de cuidados para garantir uma rastreabilidade mais fidedigna. Assim, para o empresário entrevistado, cada operação deve estar rastreável, desde os fornecedores indiretos até os diretos, tirando assim a responsabilidade apenas das fazendas finais e dos frigoríficos. A Operação Carne fria²⁷ revelou os “dribles” do gado, monitorando que existem pontos cegos nos fornecedores indiretos, realizados pelos criadores, recriadores e engordas do gado. Ao mesmo tempo, o gráfico abaixo apresenta o alcance/visibilidade da cadeia nos níveis baixo, médio e alto, envolvendo fazendas de nascimento, intermediárias e final além do próprio frigorífico dentro da cadeia produtiva.

Figura 25: Visibilidade da cadeia produtiva desde a fazenda de nascimento até o frigorífico.



27

A Operação Carne Fria do IBAMA teve como objetivo notificar frigoríficos do Pará que compram gado de áreas embargadas por desmatamento ilegal, tendo em vista que a prática é ilegal e prevê multa de R\$ 500 por cabeça de gado. As áreas desmatadas são monitoradas, via satélite.

Fonte: O Eco (2018). Capturado de tela na reportagem "O dribble do gado" da revista O Eco.

Tendo em vista o pouco alcance para rastrear toda a cadeia produtiva, em especial o desafio de visualizar os fornecedores indiretos, o desafio dos especialistas na área é exatamente aumentar dispositivos para rastreamento que sigam parâmetros industriais. “Não se pode culpar a empresa por aquilo que ela não consegue enxergar”, argumenta representante do JBS em encontro dentro do Ministério do Meio Ambiente em Brasília, tentando amenizar os resultados da Operação Carne Fria e a grande correspondência de desmatamento e de fazendas pecuaristas relacionadas como fornecedores indiretos da JBS. Segundo a reportagem “O dribble do gado” a partir de dados do IBGE, em média 30% dos rebanhos no Brasil são de fazendas de cria e recria, e tendo em vista a cegueira da transparência em relação aos fornecedores indiretos aproximadamente um terço da cadeia permanece invisível para os sistemas de monitoramento (O ECO, 2016)

Na ideia de ampliar ainda mais a rastreabilidade da cadeia produtiva do gado, o empresário do ramo afirma que o novo empreendimento da empresa é o controle através de QR-Code e de armazenamento através de *blockchain*²⁸. As estruturas de controle passarão a ser realizadas via matriz blockchain, fazendo com que a nova estrutura de proteção de dados seja ampliada e faça com que as tecnologias estejam cada vez mais conectadas em grandes redes que não estão conectadas às malhas de informações estatais.

Já contratamos o banco de um grupo de empresas que ela faz rastreabilidade industrial, a gente entrega o resultado num indicador de análise naquele QR. Vai ter câmeras dentro da indústria e sistema de controle até a prateleira, e isso tudo a gente vai publicar.

[...] Elimina a fumaça que tu tem para a cadeia produtiva limpa e isso que a gente tá tentando construir. Você consegue criar cadeia sustentável desde o bezerro com rastreabilidade de todos animais de origem desde o Sisbov do animal com o CAR, o GTA próprio do animal e a nota fiscal do compliance. E no final, você tem bezerro nascendo em propriedade tal e morrendo na prateleira tal. (Entrevista Proprietário de empresa de monitoramento socioambiental, 2019).

As soluções de rastreabilidade também parecem fornecer novos mercados *intra* setor produtivo. O compliance socioambiental abriu frentes de trabalho e aparentemente se tornou mais efetivo do que a ação do Estado em relação ao controle das propriedades e da gestão de informações estatais. No entanto, a questão socioambiental parece estar “à venda”, como um novo negócio para que os produtores se adaptem à fórmula “se não

28

A blockchain (também conhecido como “o protocolo da confiança”) é uma tecnologia de registro distribuído que visa a descentralização como medida de segurança. A blockchain é vista como a principal inovação tecnológica do bitcoin visto que é a prova de todas as transações na rede.

doer no bolso, nada se faz!”. E assim, a política pública ambiental se torna uma política privada de proteção de hectares de suas fazendas para que “não dê Prodes” e para acessar as políticas de financiamento. Ao mesmo tempo, as informações e as rastreabilidades a que estarão submetidos os territórios trazem consequências às terras que hoje são griladas mas que, por instrumentos cada vez menos burocratizados e mais autodeclaratórios, expulsam outras dinâmicas territoriais a que não estejam submetidas às tecnologias ou que estejam em vias de estar. Assim, a “corrida” por legalização também pode ser uma “corrida” por expulsão de comunidades e trabalhadores sem-terra em condições precarizadas.

Outro processo que chama atenção é o da autorresponsabilização através da pessoa-empresa ou da empreendedorização de si, como já se trabalhou na tese através dos textos de Nikolas Rose (1990). “Fazendeiro tocando fogo na Amazônia não existe, como você vai tocar fogo pra você mesmo se prejudicar?” me pergunta um entrevistado para a tese. Esse processo de responsabilização individual e privatização da natureza e do processo produtivo é inerente ao processo de neoliberalização impresso nas características centrais das políticas públicas e de seus instrumentos privatizados fazendo com que se recorte e privatize o bem comum da natureza como um processo que vislumbre um maior controle das propriedades através da divisão e individualização da natureza. É de fato uma comodificação da natureza com dispositivos cada vez mais detalhados e informatizados, mas que na prática apresenta diversos efeitos perversos e atua de forma a separar experiências coletivas de território e a dizimar pequenos agricultores com condições precarizadas no campo.

Finalmente, a transparência da cadeia global de suprimentos interessada em não estar relacionado com desmatamento, mas que não reflete sobre as redes econômicas locais e nas dinâmicas socioeconômicas que foram extintas ou expulsas. Ainda assim, o argumento do desmatamento e a relação com a cadeia de suprimentos não reflete sobre suas próprias ações e seus efeitos numa monopolização da terra e das atividades econômicas na região. Assim, as dinâmicas em torno de territórios de produção agrícola e de preservação ambiental induzem a uma nova espécie de governança: ou território produtivo de *commodities* ou território de proteção ambiental.

Essa mencionada indução se dá desde as concepções metodológicas dos trabalhos científicos ao uso do CAR como ferramenta que melhor representaria o território fundiário nacional. Milhares de comunidades tradicionais, de agricultores familiares, de assentados rurais são desconsiderados da “conta” do cadastro nos trabalhos altamente especializados já citados nesta tese. O que acontece é que ao

desconsiderar possíveis não cadastrados ou cadastráveis, os trabalhos científicos produzem conhecimento e assim, de forma sub-reptícia, acabam dizendo o que é o território nacional. Dada a importância dos aportes financeiros e organizações envolvidas em estudos como os das cadeias produtivas da soja e da pecuária, dos mapeamentos e do controle ambiental, a repetição de mapas extraem os “excessos” não contabilizados como comunidades tradicionais, posseiros e outros povos de organização coletiva e realizam um cenário interpretativo que dicotomiza produção agrícola – com anseio sustentável – e proteção ambiental.

Assim, não se está a duvidar da relevância da informação de cunho ambiental, mas da forma com que vem sendo realizadas as publicações no entorno da temática das cadeias produtivas. Deve se destacar que diversos estudos sobre povos e comunidades tradicionais já foram realizados e também possuem uma plataforma transparente para verificação de terras públicas e de comunidades tradicionais, com longo esforço realizado pela organização ISA (Instituto Socioambiental) e dos esforços realizados através das cartografias sociais, citando como início desse processo a referência do livro “Carajás: A guerra dos mapas” de Alfredo Wagner Almeida (1993). Ou seja, não se trata de não ter a informação, se trata de uma escolha metodológica para “simplificar” (SCOTT, 1998) possíveis resultados e fornecer uma legibilidade direcionada às temáticas de antemão contratadas.

3.4. Montando quebra-cabeça: entre conflitos fundiários, sobreposições de terras públicas e CAR

so.bre.po.si.ção²⁹ (nome feminino)

1. ato ou efeito de sobrepor ou sobrepor-se
2. colocação de uma coisa sobre outra
3. acrescentamento, acréscimo

so.bre.por³⁰ (*sobre-+pôr*)

1. Pôr em cima ou por cima de.
2. Justapor; encostar.
3. Acrescentar; juntar.
4. Dobrar na parte superior.
5. Sobrevir; impor-se.

Se a seção anterior buscou trazer políticas que produzem esforços para evidenciar desmatamentos e incentivar a transparência das cadeias produtivas por meio de monitoramento no sudeste paraense, a presente seção evidencia que as ferramentas imbuídas em trazer soluções acabam ampliando as contradições e os monopólios de terras que existem na região. Ainda que o mecanismo da transparência também seja a motivação das políticas, fica mais evidente as dificuldades do CAR na sobreposição de cadastros em terras públicas. A falta de controle fundiário na região fica explícita e, ao invés de trazer soluções para democratização do acesso à terra na região, acaba reforçando a monopolização do território.

Uma das consequências da política autodeclaratória do CAR são as sobreposições de cadastros nos territórios, tendo em vista a falta de base georreferenciada dos documentos fundiários e da falta de validação da malha já georreferenciada no cadastro ambiental. Existem sobreposições entre cadastros de terras privadas, ou entre CAR e terras públicas como assentamentos, terras indígenas, unidades de conservação de proteção integral e outras espécies de sobreposições. Sobrepor cadastros, no caso da política autodeclaratória do CAR, não necessariamente é uma prática ilegal ou de má-fé, mas indica que de uma maneira geral, quando somados diferentes mapas cadastrais (fundiários, ambientais e territoriais) o “quebra-cabeça” de mapeamento não fecha - para usar uma expressão utilizada em uma entrevista para a tese. O “quebra-cabeça” da região não fecha tendo em vista que as “peças” de *shapefile*

29

sobreposição in Dicionário infopédia da Língua Portuguesa. Porto: Porto Editora, 2003-2019. Disponível na Internet: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/sobreposicao>. [consultado em 2019-10-14].

30

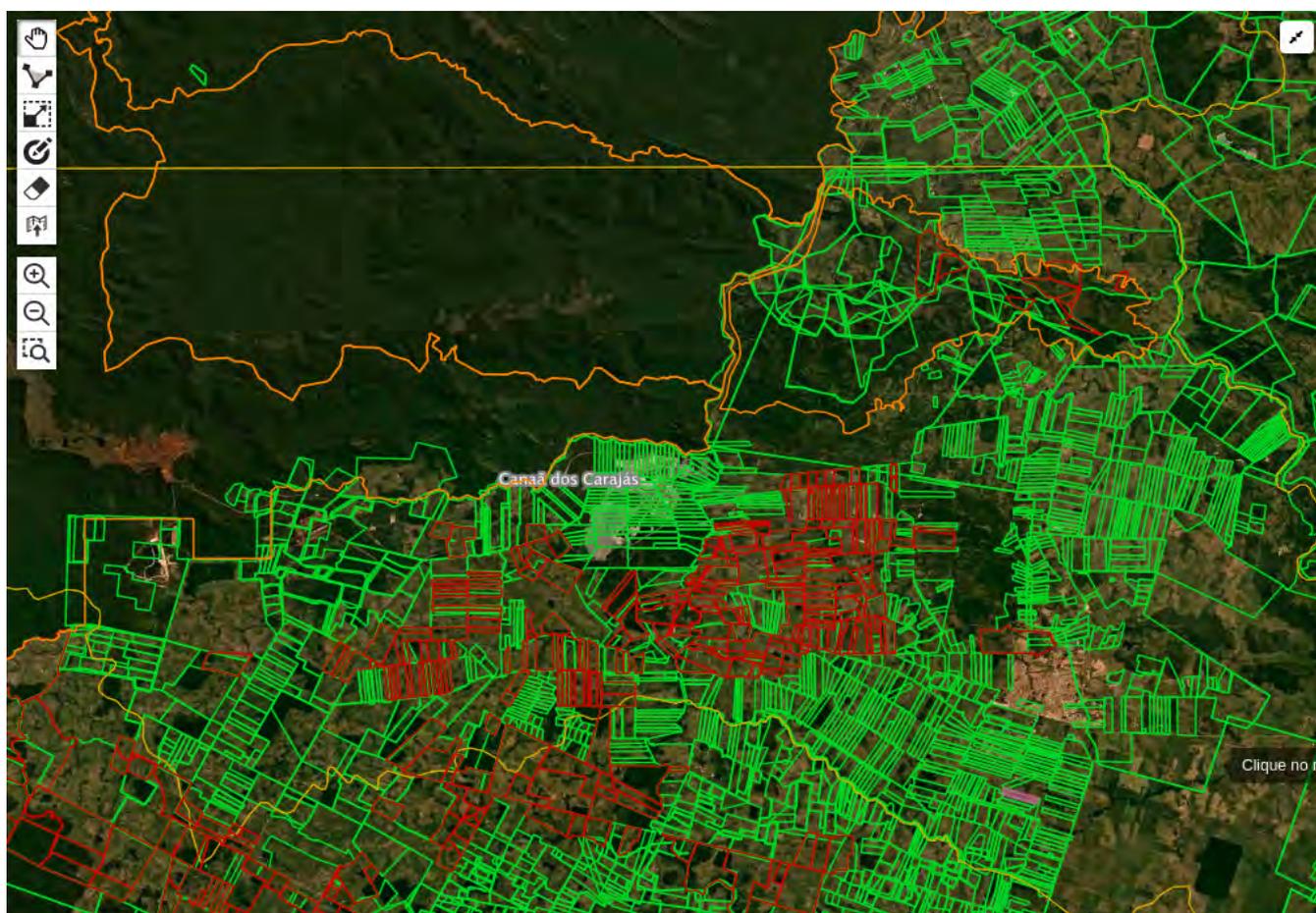
"sobrepor", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, 2008-2013, <https://dicionario.priberam.org/sobrepor>. [consultado em 14-10-2019].

dos inúmeros dispositivos georreferenciados existentes não se complementam, utilizando diferentes sistemas como o do Cadastro Ambiental Rural, do SIGEF e das terras públicas disponíveis. Mesmo assim, com o número de shapefiles hoje disponível é possível “ter uma visão territorial como nunca antes se viu, graças ao CAR!” (Entrevista de pesquisador do Imaflora para a tese, 2019).

É de se destacar que as “peças” shapefiles não montam um quebra-cabeça linear, mas acabam montando “montanhas de cadastros”, informações sobrepostas que mesmo com a utilização de vários recursos digitais para uma “limpeza” não representam as dinâmicas locais. Em outra perspectiva, deixa nítido o caos fundiário existente na região e a fragilidade de inúmeras comunidades que facilmente podem ser retiradas de suas terras para empreendimentos “maiores”. O CAR é uma grande ferramenta que, uma de suas qualidades, pode demonstrar uma dinâmica mais atual do território. Deve se atentar ao fato de que as dinâmicas fundiárias na região sudeste paraense já sofrem de extrema indefinição jurídica e que processos judiciais e administrativos são realizados no sentido de tentar compreender os títulos fundiários da região. Diversas vezes, as terras são públicas com destinação por meio de glebas pioneiras ainda não destinadas ao patrimônio privado.

Como me relata um entrevistado da tese, em regiões com uma maior definição fundiária, o CAR poderia ser o “espelho” dos títulos fundiários, onde por mera justaposição de shapefiles se identifica possíveis erros de georreferenciamento, tentativas de grilagens de terra e propriedades que se separam em polígonos do CAR para beneficiar-se de regularização ambiental para imóveis de até 4 módulos fiscais. O quebra-cabeça das peças e dos *shapefiles* fecharia. No entanto, a situação verificada na região sudeste está longe de uma “interligação” entre políticas fundiárias e ambientais. Uma conexão entre dispositivos fundiários e ambientais de forma efetiva poderia equiparar informações e responsabilizar posseiros regulares e proprietários que não cumprissem com as obrigações tanto em relação a passivos ambientais, quanto a pagamento de impostos pelo uso da terra, documentações fundiárias em dia. O que nos faz observar que o problema não é jurídico nem tecnológico, mas político.

Figura 26: Sobreposições entre CAR (em verde), Terra Legal (em vermelho), assentamentos rurais (em branco) e unidades de conservação (em laranja) em Canaã dos Carajás em 2020.



Fonte: Semas Pará. Capturado de tela pela Consulta Pública do site da Semas/Pará.

O mapa acima apresenta a cidade de Canaã dos Carajás. Há a presença da Floresta Nacional dos Carajás/FLONA (linha laranja à norte do município), do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos/PARNA (linha laranja à nordeste do município) e de assentamentos rurais em seu território, tais como PA Cosme e Damião (área branca à oeste do município), PA União Américo Santana (não identificado no mapa), PA Grotão dos Mutum (não identificado no mapa), PA Carajás II e III (área branca à leste do município), PA Maria de Lourdes Rodrigues (área branca ao sul do município), e uma série de acampamentos de trabalhadores rurais lutando pela permanência no território. Há de se destacar a presença de empreendimentos de mineração na borda da Floresta Nacional, como a Mina do Sossego e a Mina S11D, de exploração minerária concedida à empresa Vale S/A. À nordeste do município também se destaca o Parque Nacional dos Campos Ferruginosos³¹, uma condicionante ambiental para realização das atividades

minerárias da Vale S/A, sob a gestão da própria empresa e do ICMBIO. Há alguns cadastros que estão sobrepostos ao Parque Nacional dos Campos Ferruginosos o que confirma estar havendo pressão para descaracterizar os territórios protegidos pela condicionante ambiental, ainda que não seja permitido nenhum tipo de posse/propriedade dentro de unidade de conservação de proteção integral, como é o caso do parque. Além disso, há de se observar que a Vale S/A é proprietária e/ou posseira de quase toda “fronteira” com a Floresta Nacional de Carajás, essa administrada pelo ICMBIO, IBAMA e pela Vale, que possui outorga para exploração minerária dentro da Floresta Nacional. Além disso a Vale conseguiu desafetar áreas do assentamento de Carajás II e III por acordo com o INCRA em 2016, realizando compras de largas extensões no território mesmo de forma ilegal com os assentados da região em áreas de interesse mineral ou de interesse para a ferrovia lá instalada.

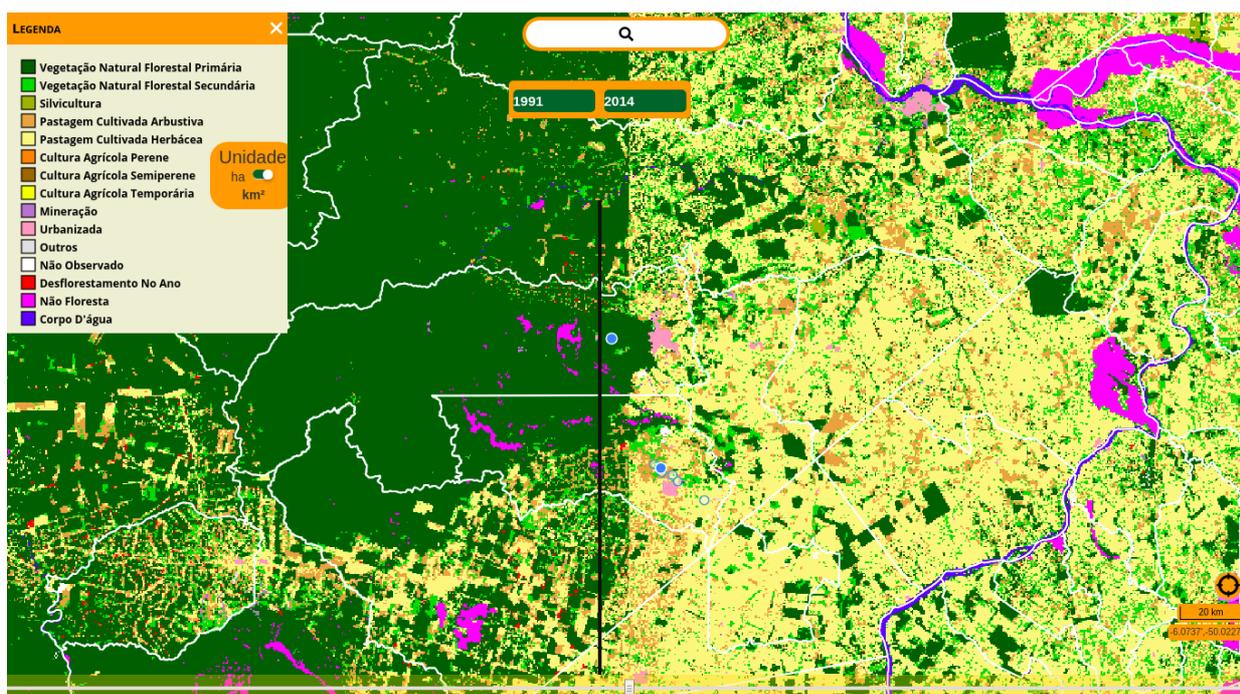
Canaã dos Carajás é uma cidade bem asfaltada, com muitas referências a empresa Vale S/A, com logos da prefeitura de Canaã muito semelhantes aos da empresa citada e de outros empreendimentos que direta ou indiretamente tem a mineração como atividade econômica como central. Uma cidade jovem, com 32 anos e 37.085 habitantes, segundo IBGE Cidades 2019, tem na empresa Vale sua principal arrecadação orçamentária, possuindo recursos expressivos de Compensação Financeira de Recursos Minerais - Cefem do Pará que chegou a R\$ 40,3 milhões em 2017, com projeção para atingir em 2020 R\$ 350 milhões (CONTENTE, 2018). A empresa garante uma relação de hegemonia na cidade, ao mesmo tempo em que opera na maior mina de ferro do mundo dentro da Floresta Nacional dos Carajás. Além disso, o empreendimento mineral atraiu milhares de trabalhadores de outras regiões, fato que fez com que a população de Canaã dos Carajás crescesse mais de 300% (CANAÃ DOS CARAJÁS, 2016).

“O Parna dos Campos Ferruginosos, criado com aproximadamente 79 mil hectares nos municípios de Canaã de Carajás e Parauapebas, é vizinho à Flona de Carajás, sendo que esta cedeu parte da área para sua criação. A criação do Parque é citada como item que compõe as condições específicas de validade da Licença de Operação no 1361/2016, do Projeto Carajás S11D, que conforme informe de dezembro/2016 do próprio IBAMA autoriza à empresa Vale S.A. a extração de minério de ferro, usina de beneficiamento, acessos, pilhas de estéril, diques e demais estruturas auxiliares no Corpo D da Serra Sul, na Floresta Nacional de Carajás'. Está prevista a produção de até 90 milhões de toneladas de minério de ferro por ano. O Parna protege amostras de vegetação de canga ou campos rupestres ferruginosos, tipo raro de ecossistema associado aos afloramentos rochosos ricos em ferro, com ocorrência de espécies da fauna e flora endêmicas e ameaçadas de extinção, além de ambientes aquáticos e cavernas. A Licença de Operação no 1361/2016 condiciona ainda a preservação permanente das cavidades naturais subterrâneas localizadas na Serra da Bocaina, mais popularmente denominadas cavernas ou grutas, devido ao impacto negativo irreversível em 44 cavidades de alta relevância na área do Projeto de Ferro Carajás S11D. Segundo o Decreto de criação do Parna ficam permitidas a operação, a manutenção e a implantação de novas linhas de transmissão e gasodutos, e de suas instalações associadas, servidões administrativas e acessos às torres, na zona de amortecimento do Parque e a realização do reestudo da terra indígena Xikrin do Rio Cateté e do estudo necessário ao processo de identificação da terra indígena Canaã, nos limites do Parque Nacional dos Campo fica facultada à Fundação Nacional do Índio – Funai.” Instituto Socioambiental, 2017. link: <https://uc.socioambiental.org/arp/5447>

Em todas as ruas do centro da cidade, carros e ônibus faziam os turnos da empresa trazendo e levando milhares de funcionários ligados à atividade de extração mineral. Após observar a prevalência da Vale S/A na cidade, é de se destacar que a região possui uma extensa área rural e que mais da metade do território é composto por terras públicas, sejam elas Unidades de Conservação Integral e de Uso Sustentável, Assentamentos Rurais, Glebas Públicas sem destinação privada.

Ao mesmo tempo, poucas são as propriedades registradas e validadas no SIGEF, o que já indica que a titulação de terras é um grande problema na região e que a aquisição de terras se dá por meros “contratos de compra e venda” com pouco respaldo fundiário. Esse fato torna o desafio de compreender o território rural mais complexo, e em especial compreender que “efeitos-instrumentos” o Cadastro Ambiental Rural gera numa situação fundiária tão complexa como a de Canaã dos Carajás.

Figura 27: Uso do solo em Canaã dos Carajás (centro da imagem) no paralelo entre 1991 e 2014.



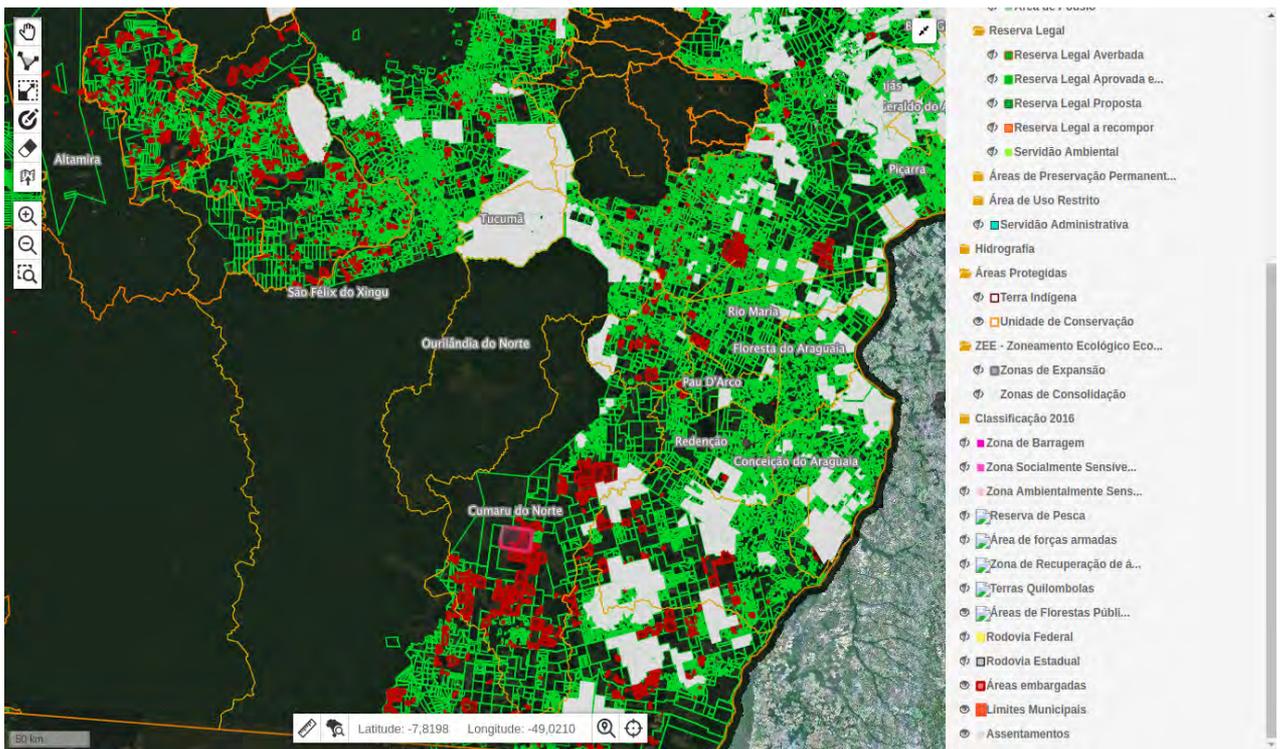
Fonte: INPE. Capturado de tela no site TerraClass do INPE.

Ao mesmo tempo que a situação fundiária é muito frágil na região, o nível de desmatamento é muito forte. A transformação do uso do solo fica nítida na imagem acima. Nesse comparativo entre anos de 1991 e 2014, segundo TerraClass, nas cidades do sudeste paraense vê-se a expansão das atividades de pecuária extensiva e de mineração no subsolo. Em especial, destaco a pressão sofrida próximo a Floresta Nacional dos Carajás, que se manteve, mas vem sendo cercada fortemente e o uso do

solo sendo utilizado para pastagem cultivada herbácea focada na pecuária. Ainda que em 1991 já existiam desmatamentos e áreas consolidadas para pecuária, haviam fragmentos florestais primários e secundários ainda nessa época. Em contraposição, os de 2014 já estão em menor quantidade e a intensificação de áreas de pecuária intensiva impressionam.

O famoso dito “dono é quem desmata” (TORRES, DOBLAS E ALARCON, 2017) aqui parece ganhar grande peso. A intensificação do desmatamento na região está muito atrelada ao fato de que uma corrida por terras na região e pelo aumento do uso da terra para diferentes atividades tais como pecuária - pastagem arbustiva e herbácea, mineração e áreas de florestas secundárias, em regeneração. Enquanto os teóricos do desmatamento zero e adeptos da intensificação da produtividade por hectare da pecuária preenchem uma argumentação propositiva onde as áreas devem ser melhor aproveitadas (ALKIMIM et. al., 2015; SPAROVEK et. al., 2012), uma verdadeira devastação de áreas verdes ocorre nessas áreas e se intensifica ainda mais na região sudeste paraense especialmente em São Félix do Xingu, Marabá e Cumarú do Norte. Esses municípios são prioritários para ações de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento assim como Santa Maria das Barreiras e Santana do Araguaia são municípios com desmatamento monitorado e sob controle (BRASIL, 2017).

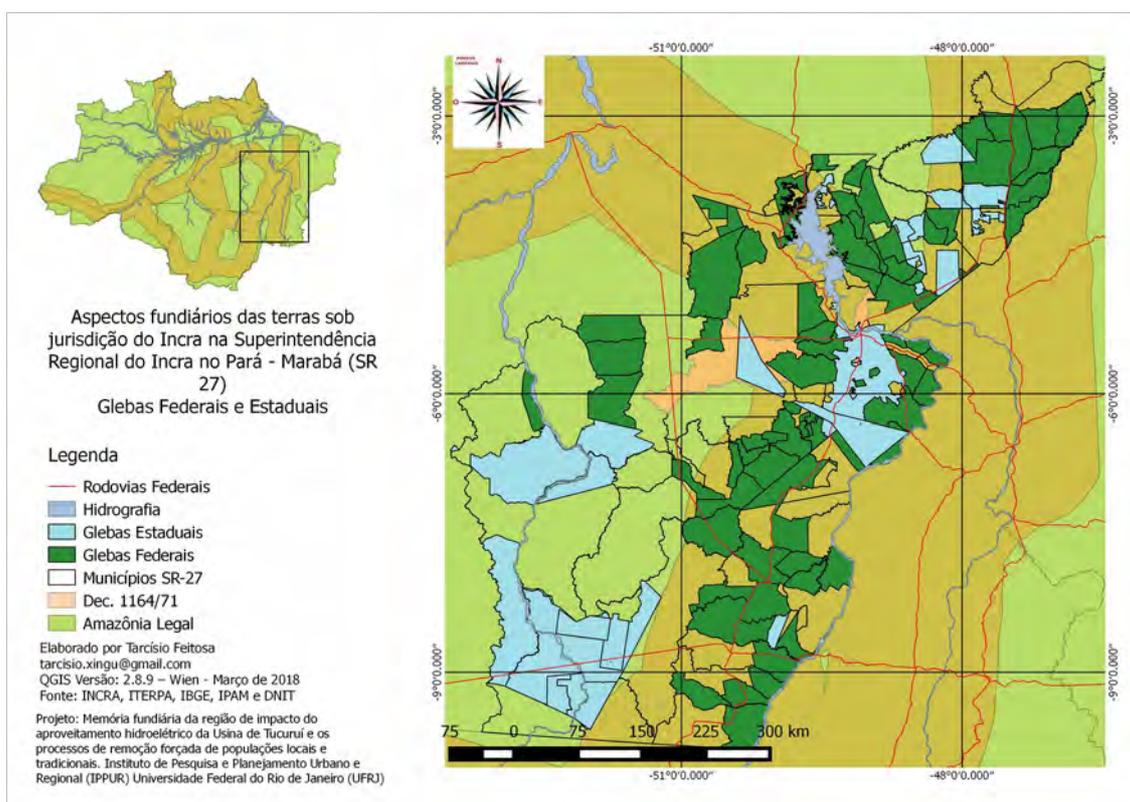
Figura 28: Sudeste paraense com CAR (em verde) e áreas embargadas (em vermelho) em 2019.



Fonte: Semas Pará. Capturado de tela pela Consulta Pública do site da Semas/Pará.

O mapa anterior mostra o território sudeste paraense de uma maneira geral. Foi dado destaque aos perímetros em verde do CAR e aos perímetros em vermelhos das áreas embargadas pelo PRODES, e as áreas brancas são os assentamentos rurais da região. Esses cadastros mostram que diversas propriedades e posses no território sudeste paraense não poderiam comercializar com as grandes cadeias de pecuária tendo em vista o limitante em relação ao desmatamento evidenciado depois de 2008. Ao mesmo tempo existem áreas sem destinação pública, as “terras de ninguém”. Nem terra devoluta, nem propriedade privada, nem assentamento, nem preservação ambiental, essas cidades possuem um expressivo número de terras sem nenhuma destinação ainda sob os registros das glebas estaduais e federais ou sob domínio da União. Se nas décadas de 70 a 90 os camponeses e seus movimentos ocupavam fazendas improdutivas para forçar a reforma agrária via desapropriação, agora os posseiros realizam o CAR e iniciam processo de desmatamento para forçar uma regularização fundiária em terras públicas.

Figura 29: Glebas federais e estaduais no sudeste paraense em 2018.



Fonte INCRA, ITERPA, IBGE, IPAM e DNIT. Elaborado por Tarcísio Feitosa.

Por um lado, há omissão estatal para assentar beneficiários da reforma agrária nos assentamentos e não há nenhum esforço em recuperar terras que possam ter sido vendidas por antigos beneficiários. Esforço esse só é realizado quando há algum tipo de reintegração de posse de trabalhadores rurais e os processos judiciais tentam resgatar a malha fundiária. No mais, o território acaba sendo explorado de acordo com a chegada e a demarcação dos “pioneiros” da região que realizam algum tipo de grilagem das terras e regularizam essas áreas junto ao INCRA para especulação imobiliária na região. Iniciam-se indícios de posse da terra através do desmatamento e do registro no CAR, mesmo que as áreas apareçam como embargadas e que haja um esforço da prefeitura no sentido da regularização ambiental.

Sob o alerta de que o sudeste paraense é um local com muitas indefinições e conflitos fundiários, entrevistei advogado de trabalhadores rurais da CPT da regional de Marabá tentando compreender se o cadastro teria alguma relação ou se ajuda/atrapalha nas questões e conflitos fundiários locais. Com um histórico muito complicado, a região teve os Polígonos dos Castanhais e uma série de políticas desastrosas de doações de terras pelo governo para empresas iniciarem investimentos em pecuária, o que fragilizou

ainda mais os trabalhadores rurais já instalados à espera dos trabalhos com castanhais e com a mineração.

Segundo o entrevistado para a tese, o CAR é elemento novo que sempre acaba sendo solicitado nas Varas Agrárias para que os posseiros apresentem na comprovação de posse mansa e pacífica, mesmo não sendo documento de ordem fundiária. O CAR, no caso dos processos de reintegração de posse, parece mais ajudar a compilar as irregularidades do que de fato ser o dispositivo que sozinho garante a posse da terra nas vias judiciais. No entanto, o advogado entrevistado chama a atenção que na região a maioria dos processos de reintegração de posse acaba não tendo como local a Vara Agrária, e sim as Varas Cíveis dos foros locais. Nessas Varas, o nível de documentação para comprovação de posse/propriedade é quase nulo, pois não se coloca em questão a terra como bem público e sim, como tradição dos processos cíveis, bens privados e individuais. Assim, o CAR também não vem sendo utilizado enquanto documento para evidenciar posse tendo em vista que bastaria títulos de compra e venda da região. O juiz não estará interessado em “resolver” questões fundiárias e sim as demandas de reintegração de posse específicas.

É diferente quando a gente fala em Varas Cíveis, quando algum processo desse passa por essas varas, geralmente os juízes não pedem que usem absolutamente nada. Os juízes dão liminares sem ter essas informações no processo, quando as Varas Agrárias começaram a agir aqui a gente começou a questionar para que mudasse essa relação. (Entrevista com Advogado da Comissão Pastoral da Terra de Marabá, 2019)

Documentos como o CAR não comprovam a posse, mas com o CAR ativo e com demonstrações de movimentações agropecuárias na terra, o bem privado está suficientemente justificado. As ordens judiciais de despejo de ocupantes são emitidas sem que haja qualquer tipo de verificação fundiária e documental. Se o CAR não serve como documento fundiário, tem a possibilidade de indicar “boa-fé” para o posseiro, porém conforme relato o entrevistado em casos de liminares das Varas Cíveis nem esse documento precisaria. A chegada das Varas Agrárias vem trazendo a necessidade da ampliação da documentação para verificação dos documentos fundiários e assim realizar a reintegração de posse caso estejamos diante de documentos válidos.

Na verdade, essa história do CAR é uma temática pouco pesquisada por nós. Quando a gente se defronta com processo de reintegração de posse, de um lado fazendeiro e de outro trabalhadores rurais, o que mais a gente observa é se aquele imóvel foi destacado legitimamente do patrimônio público para o particular, se os documentos de propriedades apresentados são verdadeiros ou se são objeto de grilagem ou outra ilegalidade, e se aquele imóvel não constitui uma área pública do Estado, ou é área federal. Então a gente se debruça sobre matrícula de imóveis, sobre cadeia dominial dos imóveis, então nesse campo de atuação o CAR não contribui muito para pegar a história da propriedade. Mas o

que a gente foca mesmo é sobre o conjunto das informações fundiárias sobre determinada área. Desde a gleba maior, como foi o processo de arrecadação dela, os títulos emitidos ali, e nesse quebra-cabeça que a gente acaba observando. Por que o CAR ele é um instrumento autodeclaratório, o proprietário é que faz as declarações, informa o mapa geral do imóvel, em algumas propriedades você vai ter sobreposição de CAR, não é caso que acompanhamos, mas nos deparamos com situações assim, no cruzamento das informações acaba acontecendo isso tendo em vista que estamos numa região com muita grilagem de terras, e com grande omissão do Estado. Há uma bagunça fundiária nesse sentido, que acaba favorecendo um descontrole do próprio CAR. (Entrevista com Advogado da Comissão Pastoral da Terra de Marabá, 2019)

Para pensar no quebra-cabeça, é necessário fazer uma revisita à formação da propriedade da terra, tentando discernir que as terras devolutas se tornam públicas através das glebas e a partir da destinação de cada gleba pode cumprir sua função como propriedade pública ou privada. Inicialmente o Estado separa as terras devolutas em áreas chamadas glebas para poder registrar e dar uma destinação privada ou pública para a terra. A gleba é uma série de terras que tem a capacidade de dar sequência à propriedade da terra pela sua destinação social. O Estado viabiliza aos pretensos compradores de terra dar destinação das terras e realizam as matrículas privadas dos imóveis rurais. Caso haja destinação com fins públicos das terras, é feita matrícula nos órgãos de terra federais ou estaduais com destinação pública atrelada ao estado correspondente.

O que acontece é que na precariedade de documentação fundiária na região, e com o preço de acertar essas documentações, os negócios registrados se tornam desinteressantes. Não pareceu na fala dos entrevistados que o CAR era diretamente utilizado em larga escala como um documento fundiário para melhorar as relações de compra e venda, o que não exclui a possibilidade de uso do cadastro para fortificar e de alguma forma assegurar que a posse é realmente do contratante na relação de compra e venda.

Outras estratégias pareceram mais fortemente ligadas à grilagem de terras, como o fato de que a individualização dos lotes de assentamentos deveria passar primeiramente pelo CAR individual e pelo georreferenciamento (dentro do próprio CAR), isso – na “dica” dos funcionários do INCRA – facilitaria o posterior processo de regularização dos lotes tendo em vista que a promessa do INCRA é a de aceitar a documentação individual realizada por serviços privados de georreferenciamento. Como já explorado no item 3.2, vários assentamentos rurais da região sudeste paraense se utilizaram do Programa Terra Legal para regularização fundiária, o que inicia um

processo de descaracterização do assentamento federal público, passando milhares de hectares para propriedade privada.

Conversando com os funcionários do INCRA SR-27 Marabá, será realizado um novo cadastro com os assentamentos de forma mais detalhada do que o CAR-perímetro dos assentamentos. O CAR-perímetro é uma identificação geral do perímetro do assentamento, com o nome dos beneficiários assentados que o compõem, sem demonstração das divisões dos lotes. Importante destacar que esses serviços de realização de CAR dos assentamentos não é realizado pela técnica do INCRA, mas submetida a contratação de prestadores de serviço da região que realiza o cadastro.

O efeito-instrumento (FERGUSON, 1980) do CAR é ser documento inicial para regularização fundiária na região, tendo em vista o número de informações já coletadas no cadastro, ele se torna o primeiro documento de “boa-fé” do posseiro de regularizar a área. Assim, o CAR – ainda que não criado para finalidade fundiária – é o primeiro documento apresentado pelos posseiros para o destaque dos lotes de assentamentos rurais, trocando sua finalidade para propriedades privadas individuais, incluindo nos pedidos posseiros que não eram beneficiários da política de assentamento e compraram as terras de beneficiários com contratos de compra e venda sem efeitos fundiários.

Outra situação que envolve a sobreposição de cadastros no município de Canaã dos Carajás diz respeito à entrada do município no Programa Municípios Verdes. As sobreposições de cadastros no município aconteceram por pressão das Prefeituras para que os posseiros e proprietários cadastrassem “de qualquer jeito” e as Prefeituras batessem as metas para receber incentivos do PMV, na certeza de que os registros do CAR demorariam a serem analisados pela SEMA estadual.

Uma das metas do PMV é o município ter 80% da área cadastrável no CAR. E então, nós iniciamos uma campanha para fazer o CAR. Até que nos falaram assim: Vocês precisam falar com a Vale por que ela é detentora de terras, que foram adquiridas pela mineradora. Queriam fazer um CAR-perímetro ou diferenciado com a mineração, mas no final fizeram CAR normal mesmo aqui no município. Durante o projeto da Mina S11d, ela adquiriu várias áreas onde construiu rodovia, e com isso conseguimos atingir a meta dos 80% e conseguimos a meta de município verde no final de 2015. Agora estamos com 83%, não temos mais avanço. Novas adesões e cancelamentos. Teremos que fazer campanha para que possamos aumentar. São cadastros devidamente aprovados e com algum tipo de pendência e dão prazo para você regularizar o CAR. (Entrevista com técnico ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Canaã dos Carajás, 2019)

Após o esforço da empresa Vale S/A para realizar o CAR nas posses compradas em Canaã dos Carajás via convencimento entre Prefeitura e empresa, o município aderiu ao PMV em 2015 pela primeira vez e enquadrou-se nas metas estipuladas para

receber o recurso do PMV do estado do Pará. As metas que deveriam cumprir para entrar no Programa são: Pacto contra o desmatamento, GT municipal sobre desmatamento, Termo de compromisso assinado com o MPF, 80% da área cadastrável do município cadastrado no CAR, desmatamento menor que 40 km², verificação em campo de desmatamento, não estar na lista dos municípios mais desmatados da Amazônia, possuir habilitação para gestão ambiental municipal, possuir sistema e órgão de meio ambiente estruturado, servidores capacitados por cursos de Projetos do Fundo Amazônia ou outros.

Chama atenção que as reuniões do GT desmatamento não mais aconteceu, sendo apenas um GT para constar nas metas. No documento de abertura do GT de Desmatamento de Canaã dos Carajás, um extensionista da Emater questionou que o GT deveria abranger outros grupos do que aqueles presentes e Clara da Adepará disse que poderiam marcar nova reunião para o grupo com outros atores, mas que primeiro deveriam abrir o GT e registrar em cartório. Naquela tarde estava firmado mais um compromisso para cumprir com o Municípios Verdes mas o GT de desmatamento nunca mais se reuniu. Os instrumentos vão sendo criados num jogo do “faz de conta” para cumprir a meta, não para pensar estrategicamente o desmatamento no município. O Programa de Municípios Verdes funciona, dessa maneira, como um indutor de CAR e, por sua vez, de regularização de ocupação indevida.

Os números do CAR em Canaã dos Carajás detalhados de 2020 são:

- analisados com pendências: 383
- aguardando análise: 665
- cancelado por decisão administrativa: 134

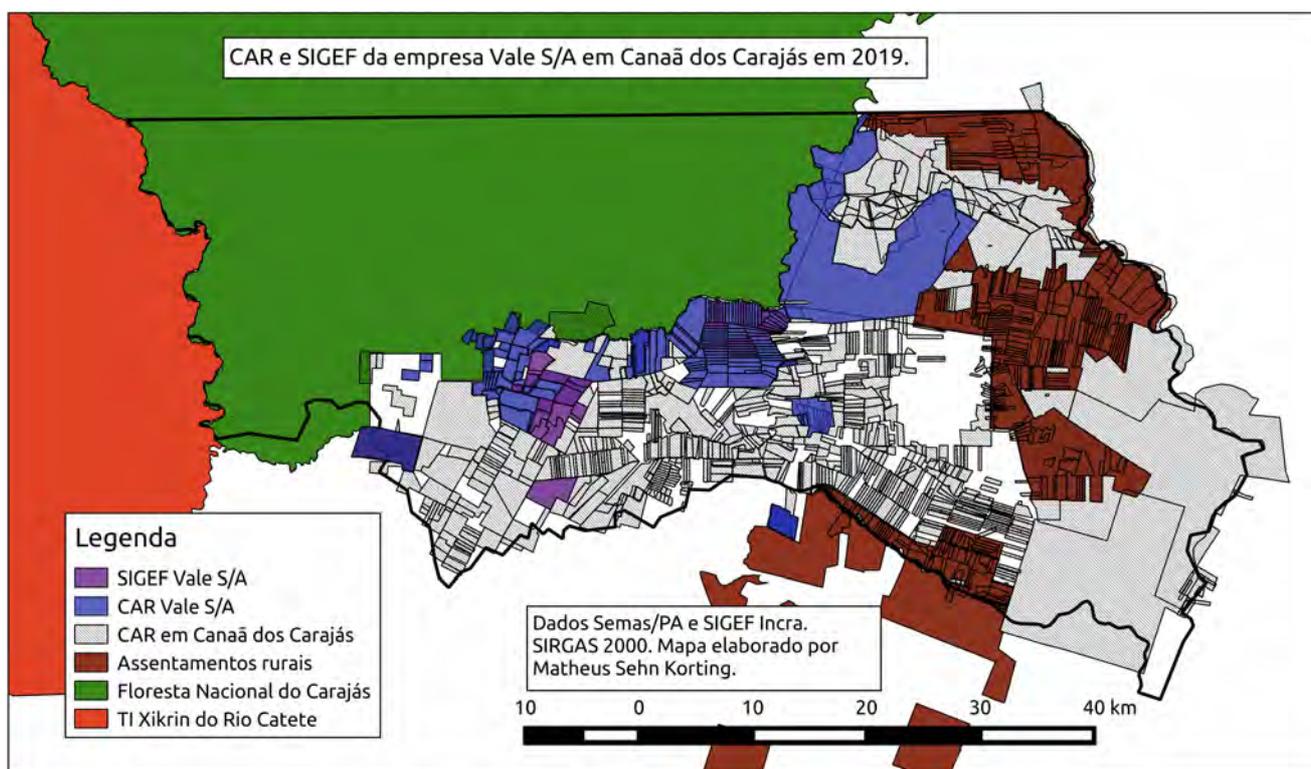
Uma evolução de alguns anos desde 2012 até 2020 do número de CAR em Canaã dos Carajás segue abaixo:

Ano	Número de CAR
2012	512
2013	613
2015	815
2016	899
2019	1029
2020	1048

Antes da Vale cadastrar os CAR, o município possuía 60% da área cadastrável incluída no CAR, com as terras do CAR sendo registradas (mesmo as posses compradas

dentro de assentamentos rurais) o território passou a estar com 86% do território cadastrado no CAR, o que fez com que o município de Canaã dos Carajás cumprisse uma das metas do Programa Municípios Verdes.

Figura 30: CAR e SIGEF da empresa Vale S/A em Canaã dos Carajás em 2019.



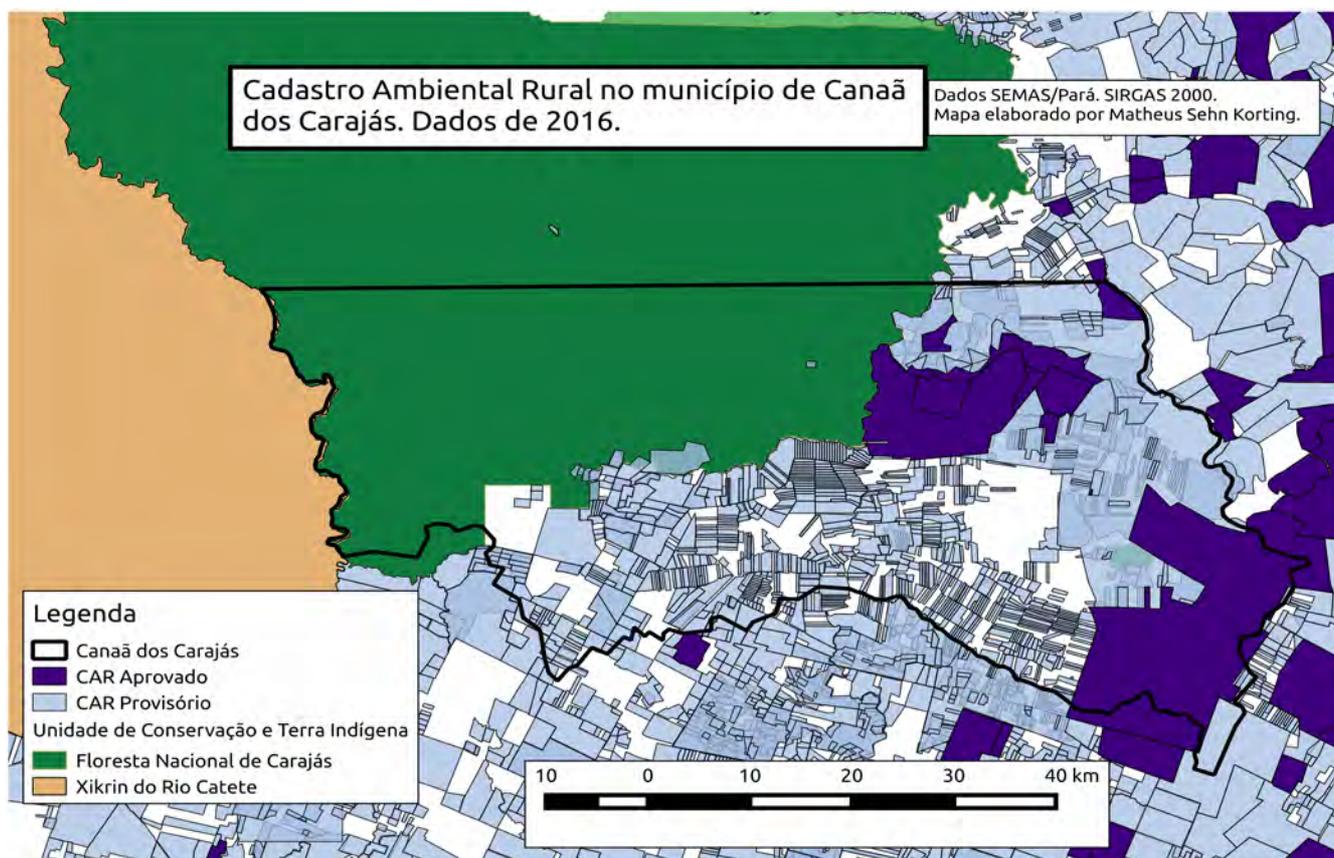
Fonte: Dados Semas/PA e SIGEF INCRA. Elaboração própria.

O Programa Municípios Verdes na Amazônia Legal e sua meta de cadastrar 80% das áreas cadastráveis levou a uma corrida por cadastramento e tentativas das prefeituras de ajudarem/forçarem/incentivarem posseiros proprietários e institutos fundiários e ambientais a georreferenciar as áreas. Ainda que não se trate de procedimento ilegal, o que acontece aqui é que quem é chamado a participar do cadastramento do CAR não são os pequenos produtores rurais e comunidades tradicionais e assentados da região – que inclusive possuem por lei gratuidade do Estado para realização do CAR – mas sim os empreendimentos que detêm uma grande parcela do território. O efeito-instrumento (FERGUSON, 1980) da política é geração de dados e informações que amplificam o poder cartográfico de certos empreendimentos em detrimento de outros, deixando aqueles que não conseguem “mapear-se” aquém de suas possibilidades. A instrumentação de ação pública (LASCOUMES E LES GALÉS, 2012) nos ajuda a compreender que o crescimento quantitativo dos dados se deu através

de incentivos financeiros aos municípios que passaram a pensar estratégias com grandes latifundiários da região para conseguirem obter as informações ambientais. Importante observar que o CAR é um dos únicos documentos que a empresa Vale S/A possui em várias de suas posses, incluídas aqui cadastros realizados dentro de terras públicas, o que configura ilegalidade. A transparência da ferramenta ambiental nos ajuda a compreender as dinâmicas fundiárias de profundo desrespeito ao regramento e a uma constante pressão privada pelos recursos públicos como assentamentos rurais, unidades de conservação e terras indígenas.

Uma das áreas compradas pela Vale a preços altíssimos, a Fazenda São Luiz, foi destacada de dentro do PA Carajás II e III, o que elevou o preço da terra em Canaã dos Carajás fazendo com que acontecesse uma grande pressão e corrida por preço e terras na Serra do Rabo e Serra da Bocaina. O Acampamento Grotão do Mutum estava dentro dos perímetros da Fazenda São Luiz, sendo destacado de forma equivocada. Os “desembaraços” para a Vale ocorrem de forma mais rápida, tanto que em 2016 apenas duas áreas tinham o CAR aprovado pelo Estado. Observe que, essa mesma área com um CAR aprovado em 2016, passou a ser parte do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos, solução jurídica oferecida para dirimir os conflitos atrelando a área como condicionante ambiental para a Licença de Operação ser concedida.

Figura 31: Cadastro Ambiental Rural no município de Canaã dos Carajás em 2016.



Fonte: SEMAS/Pará. Elaboração própria.

Segundo Andreia Silvero (2018), o preço máximo praticado pelo INCRA na região em 2008 era de R\$ 4.072,73 e o preço pago pela Vale por hectare sobre a Fazenda São Luís R\$ foi de 8.165,75. Esse tipo de operação levou a uma grande especulação por terras na região, na expectativa da mineradora comprar novas terras ou, no caso do PARNA Campos Ferruginosos, expectativa para indenização por posse. Essas especulações aqueceram o mercado de terras e intensificaram conflitos agrários na região. Ao mesmo tempo, o INCRA reconhecendo a importância política da mineração da região, acaba não adquirindo mais terras para reforma agrária e se omite sobre as especulações imobiliárias dentro dos assentamentos rurais, favorecendo a descaracterização com a finalidade pública das terras de assentamentos rurais voltados à reforma agrária.

Conforme o trabalho de Andreia Silvero (2018), a Fazenda São Luiz foi objeto de ação possessória em favor da Vale S/A contra acampados e trabalhadores rurais. A fazenda São Luiz possuía documentação fundiária proveniente da antiga Gleba Buriti, e

de forma legal foi realizado o destacamento das terras. No entanto, o restante dos hectares ainda estavam sob domínio estatal do PA Carajás II e III e nessas áreas encontrava-se o Acampamento Grotão do Mutum de onde 150 famílias de trabalhadores/as ocuparam 30 lotes da Quadra 41 do PA Carajás II e III e foram despejados por decisão da 1ª Vara Cível da Comarca de Canaã dos Carajás em favor da Vale S/A. Nos termos da ação, a empresa Vale S/A alegou que caso a reintegração de posse não fosse realizada e a área não fosse destinada à conservação da biodiversidade, a licença de operação da atividade não sairia também (AÇÃO POSSESSÓRIA 0014461-68.2015.8.14.0136. p. 740), deixando nas mãos de Juiz de 1º Grau da Vara Cível a opção de optar entre um empreendimento minerário e os acampados que estavam em terras destinadas à reforma agrária.

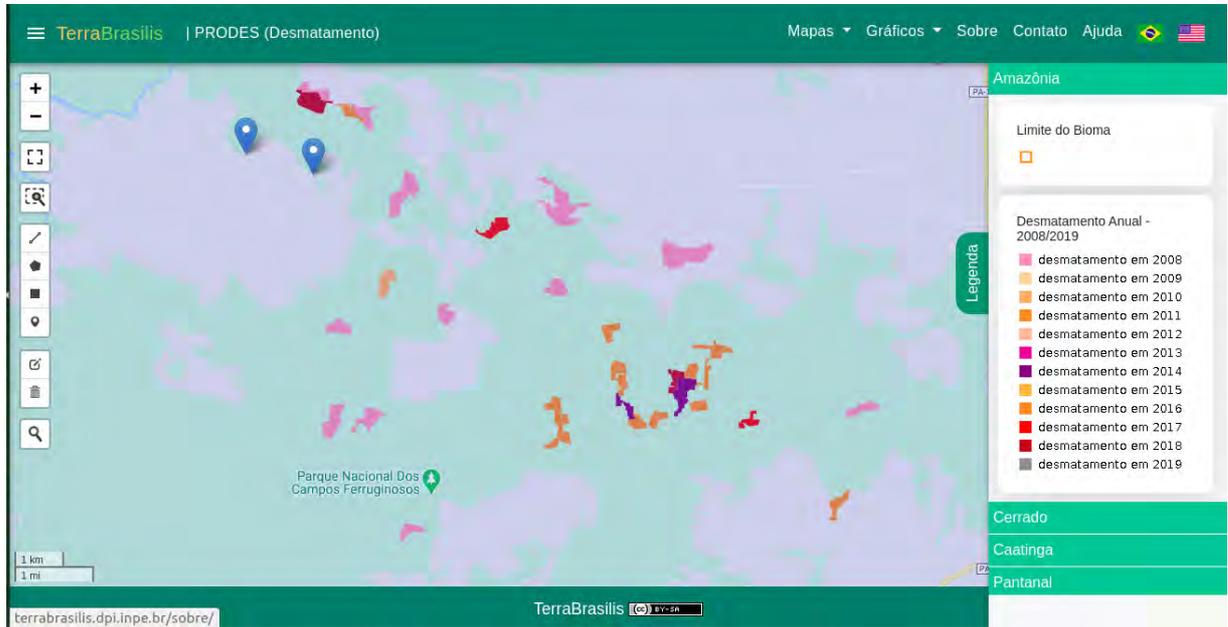
Segundo entrevista divulgada no G1 Pará, a Vale S/A comprou a Fazenda São Luiz tendo em vista a grande importância ambiental e como parte de um plano de compensação determinado pelo Ibama para obtenção da licença de implementação das atividades minerárias da Mina S11D. A Fazenda São Luiz está dentro do PARNA Campos Ferruginosos, criado em 2017 com gerenciamento do IBAMA e da Vale S/A. O que se depreende dos diversos mapas, em especial o da figura 27 é que a Vale S/A realizou um cordão de isolamento de terras privadas em torno das minas a fim de proteger as áreas e, por que não, avançar na exploração de minérios pelos assentamentos e terras públicas altamente dispensáveis em nome da mineração.

Uma série de sobreposições de cadastros CAR individuais estão dentro do PARNA Campos Ferruginosos, fato que parece confirmar o aquecimento da especulação imobiliária na região, sem prejuízo daqueles proprietários que possuem suas escrituras há mais tempo e acabaram incluídos dentro da PARNA. Por se tratar de uma Unidade de Conservação da Proteção Integral, essa não admite nem posses nem propriedades rurais. Segundo dados do SICAR atualizados em 2019, existem 51 cadastros do CAR dentro da PARNA, a grande maioria sem comprovações fundiárias no SIGEF e poucas titulações no Programa Terra Legal.

O CAR pode ter sido utilizado como estratégia por grileiros para “esquentar” documentos em uma possível indenização que viria da Vale em virtude da criação da PARNA, que inclusive acessaram o Programa Terra Legal para regularização fundiária. Os tensionamentos tiveram maiores proporções e inclusive, no período de campo da tese, houve reverberações no fatídico “Dia do fogo”, em que terras dentro da PARNA foram queimadas justamente para pressionar a Vale ou tentar ligar a empresa às queimadas. O desmatamento no PARNA Campos Ferruginosos é um processo antigo,

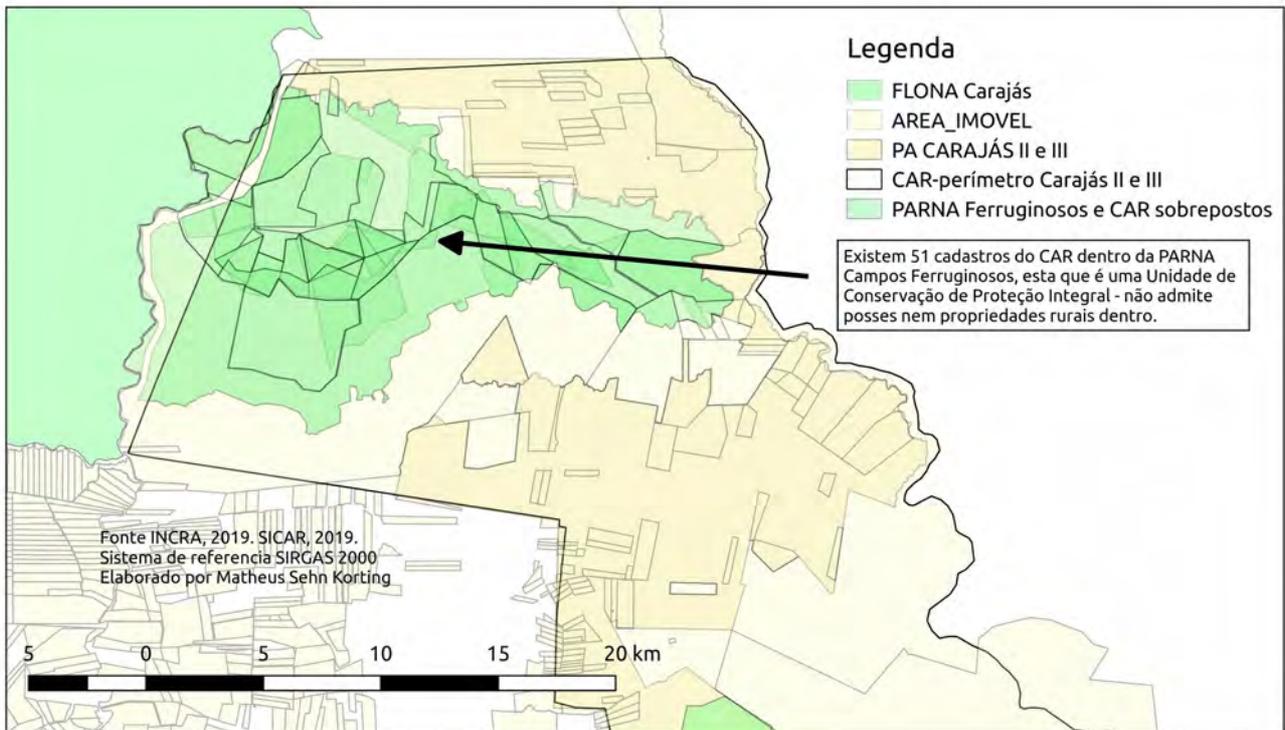
como demonstrado pela Plataforma Terra Brasilis do INPE no período de 2008-2019, e é importante destacar que a presença de atividades agropecuárias não é uma novidade, no entanto houve pressões mais recentes pela terra na região.

Figura 32: Desmatamento Anual (2008-2019) na área do hoje PARNA dos Campos Ferruginosos.



Fonte: PRODES/INPE. Capturado do site do Terra Brasilis.

Figura 33: Sobreposição de cadastros no CAR dentro da PARNA Campos Ferruginosos



Fonte: INCRA, 2019. SICAR, 2019. Elaboração própria.

Tendo em vista o histórico de assentamento rural, compra de terras pela Vale e criação do PARNA Campos ferruginosos, vê-se uma situação jurídica, fundiária e ambiental bastante complexa. Montar quebra-cabeça fundiário é missão difícil e de fato, o CAR nos ajuda a visualizar espacialmente o território, a proteção feita para a mineração e a conseqüente corrida pela terra, pressionando o assentamento rural e posseiros próximos à mina. Uma série de protestos aconteceram a fim de pressionar o conflito ambiental produzido a partir da criação do PARNA que não permite posseiros e proprietários em seus perímetros:

Desde a madrugada desta quarta-feira (5) membros da Associação das Famílias dos Produtores Rurais da Gleba Buriti na Serra do Rabo em Canaã Dos Carajás bloqueiam o ramal ferroviário de escoamento do Projeto S11D, da Vale, exigindo que a mineradora agilize os processos indenizatórios em favor de quem possui terras dentro do Parque Nacional dos Campos Ferruginosos, criado em 2017. Procurado pelo Correio de Carajás, o advogado Vinícius Borba, que representa a associação, informou que aproximadamente 100 famílias viviam em área que hoje está incluída no parque, algumas há 40 anos. A unidade ambiental foi criada como uma das condicionantes para a emissão da licença de operação do S11D. “Desde então eles estão tentando resolver, sentar com a Vale e nunca conseguiram solução eficaz”, afirma o advogado. Com a criação do parque, explica, as propriedades passaram a enfrentar uma série de empecilhos para escoar produção. “Para vender carne pro frigorífico, por exemplo, é obrigado a ter o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Desde 2017 isso está bloqueado por causa do parque e o frigorífico não compra o gado porque é de área de conflito ambiental”, diz. De acordo com Borba, ICMBio, Vale e o Governo Federal já manifestaram interesse em indenizar as pessoas para retirá-las do local, mas nenhuma medida eficaz foi executada até o momento. “Não tem posicionamento nem no sentido de cancelar o parque e nem de retirar essas pessoas que estavam lá há 20, 30, 40 anos. Tem terra com escritura por esse tempo e do nada veio um parque e sobrepôs para atender a uma vontade da Vale”, declara. Em outubro passado, informam em nota os proprietários, houve reunião entre eles, vereadores e prefeito de Canaã dos Carajás e a Vale. Eles alegam que na ocasião a mineradora se comprometeu a resolver a questão até janeiro de 2020, o que ainda não ocorreu passados cinco dias do final do mês. “Ela manifesta que vai resolver, que vai indenizar e retirar de forma amigável, mas isso já tem quase 3 anos e essa noite as famílias resolveram ir pra lá. A alegação é que a mesma licença que autoriza o trem a passar com o minério de ferro, beneficiando a Vale, é a que prejudica a vida deles com parque criado sobre as propriedades”, finalizou o advogado. Os manifestantes alegam que só liberarão o ramal quando a Vale resolver as pendências junto aos associados, ou seja, se reunir, negociar e promover a regularização das áreas. Os produtores solicitaram aos advogados que dessem entrada em ação judicial, na Comarca de Canaã dos Carajás, provando a legalidade da manifestação e pretendem recorrer até às últimas instâncias judiciais para continuar a interdição (CORREIO DOS CARAJÁS, 2020).

Com uma situação aparentemente bem mais complexa do que a entrada de um parque nacional e a não indenização às famílias lá residentes, há que se considerar assentados oriundos do PA Carajás II e III. Esse projeto de assentamento teve destaque

de terras realizado em parceria entre Vale S/A e Iterpa, por acordos com ICMBIO e atrelamento à exploração mineral do Projeto S11D. O que podemos inferir é que a Vale S/A realizou uma série de sobreposições de cadastros, de compra de lotes em assentamento rural de forma indevida – anterior ao desmembramento de terras públicas oriundos do direito minerário e do subsolo – e submeteu posseiros/beneficiários à chegada de uma unidade de conservação (fig. 12) com intuito de isolar a área de mineração, e assim decretá-las como de interesse mineral para uso irrestrito do subsolo em Canaã dos Carajás.

O fato de a área estar sobreposta a duas terras públicas não impediu que os registros do CAR fossem realizados, mais ainda, oportunizou o município receber recursos do PMV a partir de registros do CAR que devem ser cancelados, substituídos ou no mínimo ser verificada as pendências por parte dos técnicos de estado. O município tem cadastros individuais dentro de assentamentos, dentro de parques de proteção integral, o que implica em dizer que a ferramenta ambiental participa da viabilização fundiária do território.

Além disso, por se tratar de terras públicas, trabalhadores rurais acamparam justamente pelo caráter público, pela falta de terra para pequenos produtores se contrapondo frontalmente à pressão imobiliária nos assentamentos, retirando beneficiários em nome de projetos de mineração ou para especulação. Há aqui uma disputa de destinação do território por pressões minerárias com argumento jurídico de proteção ambiental, onde se pretende retirar posseiros, proprietários e os próprios acampados.

Importa observar que o *shapefile* do CAR do assentamento Carajás II e III está maior e/ou duplicado que o apresentado no *shapefile* atualizados no site do INCRA e no site Semas/Pará. Assim, o CAR do Carajás II e III engloba uma parte maior ainda do município, inclusive adentrando em áreas privadas que podem já ter realizado destaques de áreas públicas e no Parque dos Ferruginosos (sobreposição ao parque quase que total). O INCRA registrou área no CAR superior ao que efetivamente são áreas públicas, também colaborando nas sobreposições de cadastros. Frise-se que o CAR-perímetro dessas áreas foi realizado por consultoria externa que realizou trabalho remotamente acessando dados antigos para geração de polígonos. Depois foi realizado outro registro do CAR mais atualizado, que não acompanhou as mudanças mais recentes e atualmente está em vias da realização de outro CAR no módulo assentamento (fig. 15). O que podemos inferir é que os próprios instrumentos estatais que ajudariam na transparência do uso do solo no Brasil apresentam-se em descompasso, confirmando

o desafio da base de dados georreferenciados públicos, o que se aplica também aos processos de autodeclaração dos CAR privados.

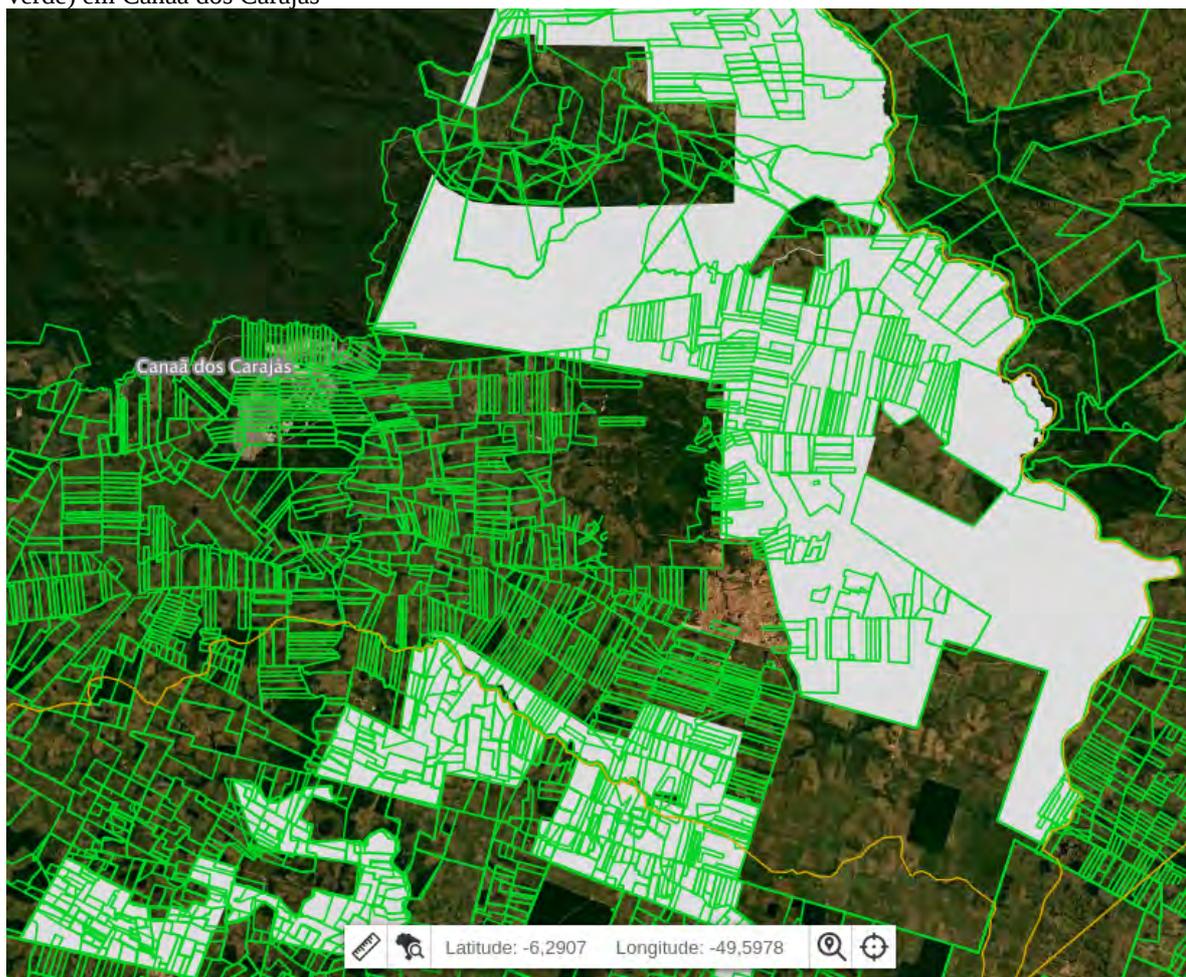
Outra possibilidade é que o CAR-perímetro do assentamento foi realizado por demanda obrigatória junto à União, inclusive com a ajuda da TNC (2015), no entanto o CAR definitivo está aguardando as definições das novas políticas e em especial interesse nas de regularização fundiária, incentivando a individualização de lotes em propriedades privadas inscritas já de antemão no CAR individual de posseiro.

Ao que parece esses cadastramentos estão muito aquém da realidade e foram feitos de forma superficial, dificultando o reconhecimento do território do assentamento, suas realocações e destaques realizados pelo INCRA. O CAR-perímetro dificulta os beneficiários da reforma agrária estarem em dia com suas informações ambientais para com o Estado. Ao mesmo tempo, gera pressão aos beneficiários da reforma agrária empobrecidos que vendem a pecuaristas interessados em desmatar e beneficiar-se da “cegueira” provocada pelo INCRA a partir da sua ingerência ou lentidão sobre as questões ambientais.

No caso de produtores rurais de gado, os frigoríficos não aceitam gado provindos de assentamentos exatamente pela falta do CAR que é competência do INCRA Regional Marabá. Ao mesmo tempo, exatamente por serem assentados de reforma agrária e pequenos produtores, a legislação ambiental confere benefícios aos pequenos produtores que acabam não os usufruindo por que o INCRA não realizou seu dever de cadastramento de forma gratuita para os assentamentos rurais.

A partir de cruzamento de dados e uso da plataforma Qgis, em 2019 o número de CAR dentro do PA Carajás II e III foi de 197 CAR com pendências, 4 CAR cancelados, e 61 CAR ativos ou ainda sem análise. Chama mais atenção o fato que se 167 CAR estão pendentes e estão dentro de um assentamento rural, isso quer dizer que os CAR estão sendo analisados como se fossem cadastros individuais. Qualquer filtro automático já apontaria que os CAR estão dentro de assentamentos rurais e, por isso, deveriam ser cancelados. Se a responsabilidade pelo cadastro é pública, cadastros privados e pendentes estão/estariam fazendo o que nesse assentamento? Como já registrado no trabalho, ter o CAR é condição para crédito agrícola e, em alguns bancos, não há necessidade de análise do CAR para que o beneficiário faça uso do crédito agrícola, podendo assim o CAR ser usado ilegalmente como forma de acesso a crédito.

Figura 34: Assentamento Rural PA Carajás II e III (em branco) e uma série de CAR sobrepostos (em verde) em Canaã dos Carajás



Fonte: SEMAS/Pará. Capturado de tela no site da Consulta Pública da SEMAS/Pará.

Registre-se que os filtros automáticos, sensoriamento remoto e classificação dos dados são realizados pelo Mapbiomas, pela Radiografia do CAR (UFMG), pelo Atlas Agropecuário e, em seus trabalhos, esses cadastros dentro de terras públicas são automaticamente cortados da análise, numa espécie de correção automática de dados. No entanto, importante frisar que na maioria dos CAR do PARNA dos Campos Ferruginosos e do PA Carajás II e III vê-se exatamente o oposto, registros privados esperando regularização fundiária e um contínuo destaque das terras públicas.

O que é terra pública em Canaã dos Carajás se desloca de acordo com os desígnios da empresa Vale S/A, fazendo com que o conceito terra pública se torne permeável aos seus interesses. A política ambiental do CAR, ainda que poderia colaborar com uma política de desmatamento mais efetiva e planejamento socioambiental do território, acaba tendo seu instrumento minimizado a uma possibilidade de entrar nos municípios verdes paraenses, contribui com um mapeamento autodeclaratório que nos desvela as pressões imobiliárias na região e mais especificamente possibilita uma descaracterização dos assentamentos rurais da região,

seja por motivações minerárias e ambientais no caso da Vale S/A e do destacamento do assentamento para a PARNA, seja de formas mais explícitas na individualização dos lotes de reforma agrária. Montar o quebra-cabeça em meio a tantas sobreposições de terras, de informações e de poder nos mostra a fragilidade das “peças públicas”, da disponibilidade da autodeclaração do CAR para expansão e especulação da terra assim como a transparência do cadastro pode nos ajudar a compreender as diferentes pressões e modificações que a região vem sofrendo.

Considerações finais do capítulo:

O presente capítulo buscou contextualizar o sudeste paraense, interessado em particularidades nas atividades produtivas tais como mineração e pecuária, a chegada de investimentos e do Estado enquanto articuladores de projetos de desenvolvimento com consequências importantes aos habitantes da região, em muitos casos por expropriações impostas. As dinâmicas sociais foram apresentadas desde a extração do caucho e o ciclo da borracha, o crescimento exponencial da extração da seringueira e das castanhas, a pecuária incentivada desde o Burgo de Itacaiúnas, as reservas de mineração e implantação de grandes projetos minero-metalúrgicos até os mais recentes desmatamentos e a demonstração de grande descontrole fundiário em relação ao controle de terras públicas e privadas, prejudicando a subsistência de trabalhadores rurais e agricultores familiares.

Para descrever como o CAR adquire sentido na região sudeste paraense, demonstrei como é realizada a demarcação dos polígonos no CAR nas peculiaridades encontradas no período de campo da pesquisa. O que se quis ressaltar são características do instrumento da política pública que, nos seus aspectos mais operacionais, revelam uma série de dispositivos de autocontrole que nos remete a processos de “empreendedorização” de si e autogoverno, oriundos das tecnologias voltadas à neoliberalização (MILLER e ROSE, 1990). Ao mesmo tempo, os dispositivos que deveriam trazer maior segurança jurídica e controle por parte do Estado, como o caso do GEO e do SIGEF, estão contando com o CAR para processos intensificados de regularização fundiária. Traçando as demarcações dentro do próprio sistema do CAR – como um cadastrante – descobre-se que até o bioma é declarável, obedecendo a regras diferentes por uma simples declaração tendo em vista que os processos de análise e correções por parte do Estado estão demorando a acontecer.

A cadeia produtiva do gado e o monitoramento socioambiental também mereceram especial destaque tendo em vista que a região sudeste paraense é muito

voltada à pecuária e que a tecnologia do CAR é a base para o rastreamento do gado, necessário para os frigoríficos estarem em dia com a TAC da Carne.

A despeito da necessidade da separação do “trigo e do joio” em relação aos imóveis rurais em desmatamento relacionados a pecuária, viu-se que o rastreamento hoje existente fica muito aquém da real movimentação de gado aos frigoríficos, mesmo que o monitoramento esteja correlacionando dois importantes dispositivos estatais – o GTA e o CAR, além de cruzar informações como sobreposição com terras públicas, áreas embargadas, área de PRODES, área com denúncia de trabalho escravo entre outros. No entanto, “o dribble do gado” acontece e é uma realidade vivenciada e descrita pelos pecuaristas na região que afirmam que “gado não morre de velho”, seja através da “lavagem do gado” de cadastros embargados para cadastros regulares, seja através do mercado paralelo de carnes para os frigoríficos e açougues menores da região.

A despeito das sobreposições de cadastros, foi realizado esforço principalmente na cidade de Canaã dos Carajás buscando correlacionar sobreposições do cadastro do CAR com descaracterização dos territórios de assentamentos rurais, com criação de parques nacionais para isolar áreas de mineração, além dos procedimentos para entrada do município no Programa Municípios Verdes, em que foi incitada participação da mineradora Vale S/A a autodeclarar compras de terras irregulares dentro de assentamentos rurais, que posteriormente foram destacadas do patrimônio público. O quebra-cabeça foi montado e o que se vê é que se o poderio da pecuária e do desmatamento na região é forte, mais forte ainda é a incidência sobre o território da mineradora Vale S/A. Ao mesmo tempo, assentados e trabalhadores rurais sem terra buscam trabalhar e produzir no território ainda que colocados em conflito contínuo com grileiros, especuladores de terra e a própria Vale S/A, que beneficiam-se da descaracterização dos assentamentos rurais criados para reconfiguração do território de Canaã dos Carajás. O CAR é peça-chave nessa reconfiguração e, por seu caráter autodeclaratório e transparente, possibilita “efeitos-instrumentos” importantes tanto para desvendar possíveis grilagens de terra e descaracterização de assentamentos como para a modificação dos paradigmas fundiários daquela cidade.

CONCLUSÕES

O presente trabalho analisou o Cadastro Ambiental Rural sob muitos ângulos desde sua dimensão legal, sua perspectiva da política pública assim como sua atuação em território sudeste paraense. Entendo que o trabalho atingiu seus objetivos principais e secundários por meio de extenso material de pesquisa, entrevistas, saída de campo, metodologia e perspectivas teóricas.

No aspecto teórico, o trabalho teve o desafio de articular abordagens da análise de políticas públicas como os estudos das coalizões de defesa, da abordagem cognitiva, da instrumentação da ação pública e da antropologia das políticas públicas. Viu-se expressivo campo teórico agregando uma visão historicizada das políticas com as coalizões de defesa, abordagem cognitiva e as aprendizagens dos atores no processo de produção de ideias para política pública. Na sequência, veio o referencial da instrumentação da ação pública com a antropologia das políticas públicas, de matriz foucaultiana, fazendo combinação com os instrumentos, com análises de autogoverno e do neoliberalismo. Ao mesmo tempo, optei por teorias mais próximas para facilitar o encontro entre diferentes epistemes explorando suas diferentes nuances.

A importância da escolha teórica da instrumentação da política e da antropologia das políticas públicas teve ecos tanto nos capítulos mais gerais quanto na análise mais terrena, oportunizando observar e analisar como a política acontece, como ela se realiza no território e como os atores dispõem dela nas diferentes nuances. As teorias das coalizões de defesa foram utilizadas apenas nos primeiros capítulos tendo em vista que não foram estudadas as conexões das coalizões de defesa no nível “micro” no território sudeste paraense.

Foi realizada historicização dos dispositivos fundiários e ambientais demonstrando conexões entre as legislações e as tecnologias envolvidas para desvelar importantes características do CAR. Se destaca que mesmo uma série de dispositivos legislativos instrumentando as ações políticas e legais, as políticas ainda contam com sobreposições de terra e confusão de documentação por problemas de medição, de duplicação de documentações, de troca de finalidade desde as produzidas no Registro do Vigário até das recentes legislações de regularização fundiária e ambiental. As tecnologias como as de georreferenciamento são o prelúdio para controle e simplificação do território com vistas à mensuração da propriedade privada da terra, e não necessariamente ampliam a segurança jurídica dos povos tradicionais, das comunidades rurais e das florestas.

O objeto da tese foi trabalhado o compreendendo enquanto política pública fruto do NCF, e nas suas dimensões de funcionamento do instrumento da política. O CAR se tornou cadastro principal de posseiros e de proprietários no Brasil, sendo utilizadas suas informações em outras políticas, como fundiária, tributária, econômica, sanitária e comercial. O que chama atenção é o tratamento da questão pública ambiental de forma privada, através do “preenchimento” da malha ambiental por cadastros individualizados. Para isso acontecer, a ferramenta de autodeclaração da política ensejou em uma “chuva” de cadastros, como demonstrado, indo muito além das áreas cadastráveis. Ao mesmo tempo, os territórios coletivos enfrentam muitas dificuldades no seu cadastramento, com barreiras na funcionalidade do cadastro e com as inúmeras sobreposições de cadastros individuais.

Analisando o mapeamento e os dados gerais se constatou sobreposições de cadastros, especialmente em terras públicas, no que se demonstrou que esses cadastros têm potencial para a descaracterização da finalidade pública da terra para privada, o que fragiliza as políticas públicas fundiárias como as desenvolvidas para comunidades tradicionais, assentamentos rurais e terras indígenas. Fruto de uma despolitização da questão ambiental, o CAR não fez os desmatamentos na Amazônia diminuir, mas aumentou a rastreabilidade “verde” das cadeias produtivas legitimando produtores rurais. Posseiros fornecedores indiretos conseguem burlar os monitoramentos realizados nos frigoríficos – drible do gado – ao mesmo tempo que iniciam regularização fundiária e concretizam grilagem de terras.

Ao mesmo tempo, o trabalho reconhece a abrangência do cadastro e o papel do instrumento na reconfiguração territorial brasileira, adentrando em esferas como a tributária através do ITR, devido a seu caráter autodeclaratório e, na onda da “simplificação” e flexibilização, abrange grande parte do território nacional. O que se questiona é que esse varredura vem sendo feita com pouca verificação, o que vem ensejando em sobreposições e grilagens de terra e de certificados ambientais simulados, dando ilusão de controle via dados autodeclaratórios que “preenchem” a malha ambiental, mas com consequências muito sérias em relação a veracidade dessas informações, comprometendo territórios coletivos, pequenos agricultores e forçando terras públicas a uma ressignificação – como evidenciado no caso de Canaã dos Carajás. Finalmente, a varredura feita via polígonos incita uma varredura e uma pressão de cunho territorial, numa legitimação de expulsão de pequenos agricultores de seus territórios através dos instrumentos cadastrais. O sucesso do cadastro, tão celebrado desde sua concepção, tem como premissa produtores rurais de commodities

individualizados numa política privada ambiental que induz uma partição do território de forma a disciplinar espaços produtivos e espaços protegidos, mas que inerente a todo processo de simplificação anula, esconde, afasta realidades de muitas comunidades tradicionais, pequenos agricultores não submetidos a controles territoriais oficializantes como os territórios coletivos e ameaça aqueles que estão em terras públicas por meio de inúmeras sobreposições de terras públicas de cadastros privados como que para ameaçar e induzir a saída dos beneficiários.

Para demonstrar o instrumento em ação, o trabalho descreveu o sítio eletrônico do CAR oferecendo uma dimensão aproximada do operacional do CAR, tentando percorrer os detalhes como quem navega e cadastra as posses e propriedades rurais. De um nível mais ampliado até aquele mais imediato, foram descritos o SICAR, o CAR Pará e o Programa de regularização ambiental, verificando detalhamentos das propriedades em áreas protegidas em diferentes períodos de tempo e registros de PRODES cruzados. Nesse mesmo sistema é que os fiscais e técnicos ambientais realizam as vistorias remotas e que, verificada irregularidade, emitem-se as multas e acordos para regularização ambiental.

As coalizões demonstram que o processo de disputa é dinâmico e que, conforme Bob Jessop (2009) afirma, há espaço para as frações de classe disputar a autonomia "relativa" do Estado, onde as diferentes coalizões buscaram demarcar seus argumentos e, no meio das disputas entre ruralistas e ambientalistas, discursos conciliatórios foram produzidos, como a conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental, especialmente pela Coalizão Brasil que, enquanto grupo de pressão, conectou diversos atores até então divergentes para a agenda de discussão. A visão que aproxima necessidades de mercado, do agronegócio e das questões ambientais e de desmatamento foram alçadas objetivando criar ambiente possível à mensuração e autogoverno.

A conciliação da produção agrícola e proteção ambiental avança através dos instrumentos de ação pública como o CAR. As tecnologias de poder forneceram aporte teórico capaz de ver onde, de que forma e sob que tipo de dispositivo o poder opera destrinchando os instrumentos da ação política, sem desconsiderar as disputas de poder em torno das políticas. Se destacou a dimensão do poder, pois a depender de quem governa, as próprias concepções do instrumento e das legislações são modificadas, como no caso das novas legislações sobre regularização fundiária e sua conexão com o CAR.

Também se frisa que a análise das coalizões (SABATIER, 1987) e o olhar específico para a conciliação entre produção agrícola e proteção ambiental ganha relevo

quando a conciliação se dá através do apoio técnico e científico a instrumentos e dispositivos desenvolvidos para o autogoverno e empreendedorização “responsável e verde” atrelados a uma noção de concertação do capitalismo e de neoliberalismo. É de se observar que o CAR “pegou” – no sentido de que as leis “pegam” quando são de fato aplicadas – devido às orientações de mercado e das pressões das governanças do capitalismo verde. No entanto, o desmatamento e a sensação de impunidade e descontrole parecem ter neutralizado os alarmes do CAR e do PRODES enquanto fiscais.

Foi central ao trabalho a análise da instrumentação da política pública (LASCOUMES e LES GALES, 2012) como dispositivo tecnológico para a promoção da política. A disputa em torno do próprio instrumento da política, incluindo defesas científicas, políticas e governamentais somadas a magnitude do instrumento e o alcance tecnológico ambiental e georreferenciado do CAR justificam uma mirada nos instrumentos de políticas públicas. As noções de despolitização (FERGUSON, 1980) e de simplificação (SCOTT, 1998) foram cruciais no entendimento do CAR, pensando que o aumento da mensuração e rastreamento aumenta a capacidade de controle do Estado, e não necessariamente o Estado atua na direção em que a política parece indicar, mesmo que no terreno legal e discursivo as questões parecem se resolver.

A referência ao processo de apropriação de terras e apropriação verde (SAUER e BORRAS Jr, 2012) também guardam especial contribuições do instrumento do CAR, sendo uma “potência técnica” inigualável pelo caráter autodeclaratório, pela flexibilização de posses e propriedades, pela tradução do CAR para a regularização fundiária e pelas demandas ambientais do setor privado da cadeia global do agronegócio. Essa conjunção de fatores, flexibilizações, aportes tecnológicos e envolvimento de diferentes setores dão ao CAR uma potente capacidade de mapeamento e mensuração territorial que influencia na corrida mundial por terras e em processos de desapropriação no país.

Ao adentrar no território sudeste paraense virtual e presencialmente, o trabalho historicizou a região de estudo trazendo a presença da mineração e da pecuária como atividades econômicas assim como o desmatamento e o caos fundiário como variáveis cruciais para compreensão do território. O aprofundamento do CAR se deu no trabalho em uma pragmática do instrumento, buscando descrever e analisar o instrumento juntamente com os principais atores que usam do CAR, os técnicos de georreferenciamento e os produtores rurais. Essas entrevistas foram cruciais para

compreender a operacionalização cotidiana do CAR, contrastando diferenças e reforçando argumentos dos diversos pontos teóricos trazidos nos capítulos anteriores.

A perspectiva do autogoverno e governo a distância ganhou interessante ressonância no território na possibilidade de localizar a propriedade em determinado bioma, podendo dispor de diferente legislação. Também ganha ressonância uma empreendedorização da política fundiária na “dica” dos funcionários do INCRA aos assentados e posseiros nos assentamentos realizarem o CAR nas terras à espera da regularização fundiária, ao mesmo tempo que os frigoríficos acabam não aceitando gado dos assentamentos não cadastrados ou regularizados no Instituto. Mesmo o assentado em situação regular fica de fora da regularização ambiental necessária nos frigoríficos, e os assentamentos figuram como os “atrasados” e os que “mais desmatam” da região. Os posseiros, por sua vez, protestam a inação do INCRA, mas se beneficiam se apropriando dos territórios públicos e burlam passando seu gado para CAR regularizados.

O trabalho trouxe também a temática da transparência da cadeia produtiva da pecuária através do monitoramento socioambiental tendo em vista a forte correlação no território entre pecuária extensiva e desmatamento. As tentativas do mercado de “corrigirem” possíveis efeitos de suas ações contam com grande aparato tecnológico e jurídico (TAC da Carne) na ideia de melhorar a imagem da cadeia produtiva frente a inúmeras denúncias de desmatamento e de desapropriação territorial para a expansão de áreas produtivas. No entanto, no aprofundamento do rastreamento se vê inúmeras estratégias como o “drible do gado” e da “lavagem do gado”, certificando gado de forma fraudulenta para a entrada em frigoríficos como os da empresa JBS S/A para abate enxertando gados ilegais em cadastros legais. Há esforços em inúmeros dispositivos e legislações sobre isso, no entanto as certificações verdes parecem – ao reverso – reforçar os mercados ilegais e incentivar, posteriormente, a regularização dos produtores. Afinal, no território sudeste paraense, o “gado não morre de velho”, há sempre mercados disponíveis com anuência dos próprios frigoríficos.

O CAR também foi peça crucial na manutenção e fortalecimento da Vale S/A em Canaã dos Carajás através dos efeitos-instrumentos da política. Como realizando registros de suas posses para ajudar a Prefeitura adentrar ao Programa Municípios Verdes, fortificando as políticas de seu interesse em isolar as áreas de mineração na região realizando compras irregulares de terras em assentamentos rurais da região e na criação de unidades de conservação, realizando uma especulação imobiliária na região expulsando assentados, trabalhadores rurais e produtores do território.

Há que se considerar uma enormidade de temas próximos ao CAR que não foram desenvolvidos na presente tese, mas que tem grande relevância e a partir desse trabalho inspiram outros estudos aprofundados: Análises do CAR Povos e Comunidades Tradicionais, tentando visualizar como as comunidades e as ONGs credenciadas vem se organizando em torno do módulo, as discussões e Gts políticos em torno do tema; análises de trabalhos científicos e de reuniões sobre o CAR em administrações federais anteriores que fomentaram a política pública, diálogos mais aproximados com os atores que criaram o instrumento; análises mais próximas das ONGs, Fundo Amazônia e de bancos que participaram e financiaram CAR nos municípios e estados; análises da regularização ambiental das posses e propriedades no país, mostrando como os instrumentos de política pública como as cotas de reserva ambiental e o REDD+ vem sendo operacionalizados; análises dos resultados do NCF em relação a proteção ambiental e desmatamento; análise do CAR e sua importância na certificação e rastreabilidade na cadeia da pecuária e da soja na Amazônia.

Referências bibliográficas:

ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS; SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. *O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo*. São Paulo: SBPC, 2011.

ACSELRAD, H. O zoneamento ecológico-econômico da Amazônia e o panoptismo imperfeito. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, v. XV, n. 2, v. XVI, n. 1, p. 53-75, dez. 2001.

ACSELRAD, H.; COLI, L.R. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: ASCELRALD, H. (org.) *Cartografia social e território*. Coleção território, ambiente e conflitos sociais, n.01. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de pesquisa e planejamento urbano e regional. Rio de Janeiro, 2008.

ADEPARÁ. Servidores da Adepará participam de workshop sobre o SIAPEC 3. Reportagem de janeiro de 2019. Disponível em: <http://www.adepara.pa.gov.br/artigos/servidores-da-adepar%C3%A1-participam-de-workshop-sobre-o-siapec-3>. Acesso em março 2021.

AGÊNCIA PÚBLICA. As falhas e inconsistências do Cadastro Ambiental Rural. 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/08/as-falhas-e-inconsistencias-do-cadastro-ambiental-rural/>. Acesso em março, 2021.

AGRAWAL, A. *Environmentality: Technologies of Government and Political Subjects*; Duke University Press: Durham, NC, USA, 2005.

ALMEIDA, A.W.B. de. Agroestratégias e desterritorialização: os direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. In: ALMEIDA, A.W.B. *et al. Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010. p. 101-142.

ALSTON, L.; MULLER, B. Legal Reserve Requirements in Brazilian Forests: Path Dependent Evolution of De Facto Legislation. *Economia*, Brasília, v.8, n.4, p. 25–53, Dez, 2007.

ALSTON, L.; MULLER, B. Land Reform Policies, the Sources of Violent Conflict, and Implications for Deforestation in the Brazilian Amazon. *Journal of Environmental Economics and Management*, v. 39, p. 162-188, 2000.

AGAMBEN, G. *O amigo & O que é um dispositivo?* Tradução de Vinicius Nicastro Honesko. Chapecó: Argos, 2009.

ALKIMIN, A.; SPAVOREK, G.; CLARKE, K. Converting Brazil's pastures to cropland: An alternative way to meet sugarcane demand and to spare forestlands. *Applied Geography*. v. 52, p. 75-84, 2015.

AZEVEDO, A.A. *Legitimação da insustentabilidade? Análise do Sistema de Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais - SLAPR (Mato Grosso)*. 2009. 325 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

AZEVEDO, A.A.; STABILE, M. C. C.; REIS, T. N. P. Commodity production in Brazil: Combining zero deforestation and zero illegality. *Elementa Science of Anthropocene*. v. 3, p 1-12, 2015.

BARCELLOS, M. *Atores, interações e escolhas: a política de silvicultura na área ambiental no Rio Grande do Sul – 2004/2009*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

- BARRETO, P.; GIBBS, H. *Como melhorar a eficácia dos acordos contra o desmatamento associado à pecuária na Amazônia?* Belém: Imazon. 2015, p. 35.
- BAUER, M. et. al. *Dismantling Public Policy. Preferences, strategies and effects.* Oxford: Oxford University Press. 2012.
- BBC. *O que se sabe sobre o 'Dia do Fogo', momento-chave das queimadas na Amazônia.* Reportagem de 27 de agosto de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49453037#:~:text=O%20dia%2010%20de%20agosto,maior%20floresta%20tropical%20do%20mundo>. Acesso em setembro de 2019.
- BECKER, B.K. *Geopolítica da Amazônia: A nova fronteira de recursos.* Rio de Janeiro: Editora Zahar., 1982.
- BECKER, B.K. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias estratégicas*, n. 12, set. 2001.
- BEEF POINT. Relator apresenta parecer sobre o Código Florestal. Reportagem de 02 de junho de 2010. Disponível em: <https://www.beefpoint.com.br/relator-apresenta-parecer-sobre-o-codigo-florestal-63377/>. Acesso em 2 de março de 2021.
- BEZERRA, O.; VERÍSSIMO, A.; UHL, C. “Impactos da garimpagem de ouro na Amazônia Oriental.” *Série Amazônia*, n.2. Belém: Imazon, 1998.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, È. *O novo espírito do capitalismo.* São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.
- BORRAS, S.M.J., FRANCO, J.C. Global Land Grabbing and Political Reactions “From Below.” *Third World Quarterly*, v. 34, n. 9, p.1723–1747, 2013.
- BRASIL. Desmatamento para os municípios da Amazonia Legal para o ano de 2017. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais/PRODES. Disponível em: <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>. Acesso em março de 2021.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Discurso da ministra Tereza Cristina sobre a MP da regularização fundiária em 10.12.2019. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=PI_kFuiZv5Y. Acesso em abril 2021.
- BRASIL. Ministério Público Federal.. *Caso Pecuária na Amazônia Proposta de Termo de Ajuste de Conduta.* Procurador da República Daniel César Azeredo Avelino. Apresentação de slides em 2009. Disponível em https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/7955_20100115_131511.pdf. Acesso em março 2021.
- BROWN, W. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente.* São Paulo, Politeia, 2019. p. 256.
- CAMPBELL, J.M. The land question in Amazonia: Cadastral knowledge and ignorance in Brazil’s tenure regularization program. *Political and Legal Anthropology Review*, v. 38, n. 1, p.147–167, 2015.
- CANAÃ DOS CARAJÁS. *Diagnóstico Socioeconômico do Município de Canaã dos Carajás*, Estado do Pará. Prefeitura de Canaã dos Carajás e SEBRAE, 2016.
- CAPELLA, A.C.N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Ideias*, v.6, n.2, p. 13-34, 2015.
- CARDOSO, D.; BRITO, B.; BAIMA, S.; SIQUEIRA, J.V. Potencial de Arrecadação Financeira com a Regularização Fundiária no Pará. *O Estado da Amazônia*. n. 24. 2018. Belém: Imazon, 2018.

- CARTA DE BELÉM. *Manifesto Carta de Belém*. 2009. Disponível em: <https://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2020/07/carta-de-belem-A-CARTA.pdf>. Acesso em março 2021.
- CARTA DE BELÉM. *Cartilha CAR para quê? CAR para quem?* Disponível em: http://www.cartadebelem.org.br/wp-content/uploads/2018/04/cartilha_car_codigo_florestal_cadastro_ambiental_rural.pdf. Acesso em março 2021.
- CASTREE, N. Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation. *Environment and Planning*, v. 40, p. 131 – 152, 2008.
- CLAPP, J. Financialization, distance, and global food politics. *The Journal of Peasant Studies*, n. 41, v. 6, 2014. p. 797–814.
- CHIAVARI, J.; LOPES, C. L. Os caminhos para a regularização ambiental: decifrando o novo Código Florestal. SILVA, A. P. M da; MARQUES, R.; SAMBUICHI, R. H. R. (org.) *Mudanças no código florestal brasileiro: desafios para a implementação da nova lei*. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 21-44.
- COALIZÃO BRASIL. Mudanças climáticas: riscos e oportunidades para o desenvolvimento do Brasil. Propostas da Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura aos candidatos às eleições de 2018. Disponível em www.coalizaobr.com.br. Acesso em maio 2019.
- COALIZÃO BRASIL. 2a Plenária da Coalizão Brasil em 2018. Disponível em www.coalizaobr.com.br. Acesso em maio 2019.
- COLATTO, V. *Novo Código Florestal Brasileiro*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.
- CONTENTE, S. O sentido do neoextrativismo. a relação entre o Estado, a Vale e o desenvolvimento social em Canaã dos Carajás – PA. *Revista Ideas*, v. 12, n. 1. jan./dez. 2018, p. 1-28.
- CORREIO DOS CARAJÁS. Canaã dos Carajás: Produtores rurais bloqueiam o Ramal do S11D. Reportagem de fevereiro de 2020. Disponível em <https://correiodecarajas.com.br/canaa-dos-carajas-produtores-rurais-bloqueiam-o-ramal-do-s11d/>. Acesso em março de 2021.
- COSTA, F.A. A dinâmica da economia de base agrária do Pólo Marabá: uma aplicação da metodologia de contas sociais ascendentes (CSA). *Novos Cadernos do Naea, Belém, Naea*, v. 5, n. 1, jan./jun. 2002.
- DARDOT, P.; LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Editora Boitempo, 2016. 402p.
- DELGADO, G.C. Mercadorização, concentração e internacionalização: O movimento do mercado de terras. *Revista Le monde Diplomatique*. URL: <https://diplomatique.org.br/o-movimento-do-mercado-de-terras/>. Acesso em fev. 2021. 2016.
- DELGADO, G.C. *Do “capital financeiro da agricultura” à economia do agronegócio: mudanças cíclicas em meio século (1965 – 2012)*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil. 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz, 1985.
- DWYER, M. B. Building the Politics Machine: Tools for “Resolving” the Global Land Grab. *Development and Change*, Holanda, v. 44, n. 2, p. 309–333, 2013.

- EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- EDELMAN, M. Messy hectares: questions about the epistemology of land grabbing data. *Journal of Peasant Studies*, v. 40, fev., p. 485–501, 2013.
- EMMI, Marília Ferreira. *A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais*. Belém: Gráfica e Editora Universitária da UFPA, 1988.
- FAIRHEAD, J., LEACH, M., SCOONES, I. Green Grabbing: a new appropriation of nature? *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 2-3, p. 237–261, 2012.
- FERGUSON, J. *The Anti-Politics Machine: “Development”, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. London: University of Minnesota Press, 1980.
- FILER, C. Why green grabs don't work in Papua New Guinea, *Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 2, 2012, p. 599-617.
- FOUCAULT, M. *História da Sexualidade I: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- FOUCAULT, M. *Verdade e Formas Jurídicas*. Rio de Janeiro: Ed. NAU, 1997.
- FOUCAULT, M. *Arqueologia do Saber*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- FOUCAULT, M. *Nascimento da Biopolítica: Curso dado no College de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, M. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.
- FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 19, n.1, abr., 2011.
- FOWERAKER, J. *A luta pela terra: a economia política da fronteira pioneira no Brasil de 1930 aos dias atuais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- FRANCO, J.; BORRAS JR, S. Grey areas in green grabbing: subtle and indirect interconnections between climate change politics and land grabs and their implications for research. *Land Use Policy*, n. 84. 2019. p. 192–199.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, IPEA, n. 21, jun., 2000.
- GIBBS, H. K. et al. Brazil's Soy Moratorium. *Science - Policy Forum: Environment and Development*, v. 347, n. 6220, p. 377-378, 2014.
- GIBBS, H. K. et al. Did Ranchers and Slaughterhouses Respond to Zero-Deforestation Agreements in the Brazilian Amazon? *Conservation Letters*, v. 9, n. 1, p. 32-42, 2015.
- GIUDICE, R.D. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Audiência Pública Ordinária 23/05/2019. Exposição de Roberta del Giudice. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55596/sessao/77230?video=1558620685667>. Acesso em outubro de 2019.
- GREENPEACE. *A farra do boi na Amazônia*. Amsterdam: Greenpeace Internacional, 2009.
- GUNNINGHAM, N.; GRABOSKY, P. *Smart Regulation: Designing Environment Policy*. Oxford University Press, Oxford, 1998, p. 494.
- HACON, V. *Governando o clima, florestas e povos indígenas: Poderes transnacionais e território*. 2018. 447 P. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós

- Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- HAESBAERT, R. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. et al. (Orgs). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 165-206, 1995.
- HALL, P.A.; TAYLOR, R.C. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.
- HAN, B. C. *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Barcelona: Herder, 2014.
- HARLEY, B. Mapas, saber e poder. *Revista Confins*, Acesso em 17 set. 2016. v.5, 2009, URL:<http://confins.revues.org/index5724.html>.
- HÉBETTE, J. A resistência dos posseiros no Grande Carajás. In: HÉBETTE, J. Cruzando a fronteira: 30 anos de estudo do campesinato na Amazônia. v.3. Belém: EdUFPA, 2004.
- HOFFMANN, R.; NEY, M.G. *Estrutura fundiária e propriedade agrícola no Brasil: grandes regiões e unidades da federação*. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010.
- IANNI, O. *Ditadura e agricultura: o desenvolvimento do capitalismo na Amazônia, 1964-1978*. Petrópolis: Vozes, 1979.
- IHU-ONLINE. *O Código Ambiental Rural – CAR precisa ser preservado*. Na ambiental, "a lei precisa ser sempre mais rígida". Entrevista especial com Raoni Rajão. Acesso em 26 fev 2021. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/572542-por-desejo-do-agronegocio-a-legislacao-ambiental-e-sempre-empurrada-com-a-barriga-entrevista-especial-com-raoni-rajao>. Out 2017.
- INSTITUTO CENTRO DE VIDA. *Avaliação da transparência das informações ambientais na Amazônia 2017*. Boletim Transparencia florestal. Disponível em: <https://www.icv.org.br/publicacao/transparencia-florestal-transparencia-das-informacoes-ambientais-na-amazonia-legal-2017/>. Acesso em março de 2021.
- INSTITUTO CENTRO DE VIDA. *Avaliação da transparência das informações ambientais na Amazônia 2019*. Boletim Transparencia florestal. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2019/02/2019-transparenciaflorestal-amazonia.pdf>. Acesso em março de 2021.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Retrocesso ambiental consolidado. Editorial do ISA sobre o resultado final do julgamento sobre o novo Código Florestal no STF 2018. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/retrocesso-ambiental-consolidado>. Acesso em março de 2019.
- INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Tentativa de regularizar terras com CAR causa polêmica. 2017. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/tentativa-de-regularizar-terras-com-car-causa-polemica>. Acesso em abril 2019.
- JESSOP, B. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 17, n. 33, p. 131-144, jun. 2009.
- JOBERT B.; MULLER P. *L'État en action*. PUF: Paris, 1987.
- KORTING, M.S. *Arena de conhecimentos em torno da certificação de Agroflorestas no Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de

- Pós-graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2014.
- LASCOUMES, P., LES GALÉS, P. A Ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista da Pós-Graduação em Ciências Sociais*. v.9, n. 18, p. 19-44, 2012.
- LASCOUMES, P., LES GALÉS, P. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004, 370 p.
- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Meridian Books: Cleveland, 1936.
- LATOURET, B. *The Making of Law: an ethnography of the Conseil d'Etat*. Cambridge: Polity Press, 2010.
- LATOURET, B. *Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora*. São Paulo: Editora Unesp, 1999.
- LEITE, S.; HERENDIA, B.; MEDEIROS, L.; PALMEIRA, M.; CINTRÃO, R. *Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para Agricultura - IICA, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural - NEAD; São Paulo: Unesp, 2004.
- LENTINI, M. *Fatos florestais da Amazônia 2005*. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. IMAZON. Belém, 2005. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br>>. Acesso em ago 2019.
- LI, T.M., *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*, Durham NC, Duke, 2007.
- LINDBLOM, C.E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. v. 19, p. 78-88. 1959.
- MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.
- MARCH, J.; OLSEN, J. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista Sociologia e Política*, v. 16, n. 31, p. 121-142, 2008.
- MARTINS, J.S. *A militarização da questão agrária do Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- MARTINS, P. *Cadastro Ambiental Rural para a Agricultura Familiar: experiências e dificuldades*. Terra de Direitos. Disponível em: <http://terradedireitos.org.br/2016/06/01/cadastro-ambiental-rural-para-a-agricultura-familiar-experiencias-e-dificuldades/>. Acesso em: 01 jun. 2016.
- MARQUES, P.R. *As propostas internacionais para um Green New Deal: pautando a transição para uma economia verde no Brasil pós-pandemia*. Nota de Política Econômica Nº 2, MADE/USP. 2020.
- MCMICHAEL, P. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139-169, 2009.
- MCMICHAEL, P. Rethinking Land Grab Ontology. *Rural Sociology*, v. 79, n. 1, p. 34-55, 2014.
- METRÓPOLES. *Bolsonaro edita MP de regularização fundiária que atinge Amazônia*. Reportagem disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-brasil/bolsonaro-edita-mp-de-regularizacao-fundiaria-que-atinge-amazonia>. Acesso em abril 2021.
- MICHELOTTI, F. *Luta pela terra e Dinâmicas Sócio-Espaciais no Sudeste Paraense*. Projeto de Qualificação (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Programa

- de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- MIGALHAS. *Salles fala em aproveitar pandemia para "mudar todo o regramento" do Meio Ambiente*. Reportagem de 23 de maio de 2020. Disponível em <https://www.migalhas.com.br/quentes/327591/salles-fala-em-aproveitar-pandemia-para--mudar-todo-o-regramento--do-meio-ambiente>. Acesso em agosto de 2020.
- MILLER, P. ROSE, N. Governing economic life. *Economy and Society*. v. 19, n. 1. p. 1–31. 1990.
- MILGROOM, J. Policy processes of a land grab: at the interface of politics “in the air” and politics “on the ground” in Massingir, Mozambique. *Journal of Peasant Studies*, v. 42, n. 3–4, p. 585–606, 2015.
- MORAES, B.B.Q. Registro da propriedade imobiliária no direito brasileiro – aquisição de terras por estrangeiros. In: ALEXEEVA, T. (Org.). *Земля как Объект Права в России и Бразилии*. São Petersburgo, HSE, 2014.
- MOREIRA, E. *O cadastro ambiental rural: a nova face da grilagem na amazônia?* Disponível em: <http://www.abrampa.org.br/site/?ct=noticia&id=230>. Acesso em: 24/04/2017.
- MORENO, C., CHASSÉ, D. S., FUHR, L. *A Métrica do Carbono: abstrações globais e epistemicídio ecológico*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2016.
- MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. 2a. ed. Pelotas: Educat, 2004.
- NEVES, E.F. *Posseiros, reideiros e proprietários: estrutura fundiária e dinâmica agromercantil no Alto Sertão da Bahia (1750-1850)*. 2003. 423 f. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-graduação em História, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.
- NOBRE, I., NOBRE, C. Projeto “Amazônia 4.0”: Definindo uma Terceira Via para a Amazônia. *Futuribles*, n. 2, set. 2019, p. 7-21.
- NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OBSERVATÓRIO DO CLIMA. *Fatos florestais: caem mitos que opoêm produção à conservação no Brasil*. Vídeo disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rM4SktDid2Q&t=660s>. Acesso em 2 de março de 2021.
- O ECO. *O drible do gado: a parte invisível da cadeia da pecuária*. Jul. 2017. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/o-drible-do-gado-a-parte-invisivel-da-cadeia-da-pecuaria/>. Acesso em 28 de julho de 2020.
- OLIVEIRA, G.T. Land Regularization in Brazil and the Global Land Grab. *Development and Change*, v. 44, n. 2, p. 261–283, 2013.
- PACHECO, R. et. al. Regularização do passivo de Reserva Legal: Percepção dos produtores rurais no Pará e Mato Grosso. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo v. 20, n. 2, abr.-jun. 2017, p. 185-206.
- PACKER, L. A. *Lei Florestal 12.651/12*. Avanço do direito civil-proprietário sobre o espaço público e os bens comuns dos povos. Terra de Direitos. Abr. 2017. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Artigo_CodigoFlorestal_final%281%29.pdf. Acesso em 2 fev 2021.
- PACKER, L.A. *Novo Código Florestal e Pagamentos por Serviços Ambientais: Regime Proprietário sobre os bens comuns*. Curitiba: Juruá, 2015.

- PIERSON, P. When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, v. 45, n. 4, p. 595-628, 1993.
- PIERSON, P. Retornos crescentes, dependência da trajetória (path dependence) e o estudo da política. *Ideias*, v. 6, n. 2, p. 335-392, 2016.
- PINTO, L.F.G.; GUIDOTTI, V.; CERIGNONI, F. et. al. Código Florestal: a abrangência e os vazios do CAR - Quanto e quem falta. *Sustentabilidade em Debate*, N. 8. Piracicaba, SP: Imaflora, 2018. 24p.
- PORTO, J.R.S. *Poder e território no Baixo Sul da Bahia: os discursos e os arranjos políticos de desenvolvimento*. 2016. 308 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.
- QUINTANS, M.T.D. *Poder judiciário e conflitos de terra: A experiência da Vara Agrária do sudeste paraense*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- RAFFESTIN, C. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies techniques, 1980.
- RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. *Pensamento plural*, v. 9, n. 10, p. 89-100, 2012.
- SABATIER, P. Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Science Communication*. v. 8, p. 649-672, 1987.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. (org.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- SABBATO, A. *A Intervenção no Mercado de Terras Rurais no Brasil: um estudo sobre o crédito fundiário e o imposto territorial rural no período 1997-2002*. 2008. 148 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008.
- SANTOS, A.A.S. *Mineração e conflitos fundiários no sudeste paraense*. 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia – Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, Marabá, 2018.
- SANTOS, F.P. *Coalizões de interesses e a configuração política da agricultura familiar no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011a.
- SANTOS, V.M. *A economia do sudeste paraense: fronteira de expansão na periferia brasileira*. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. 2011b.
- SASSEN, S. A Savage Sorting of Winners and Losers: contemporary versions of primitive accumulation. *Globalizations*, v. 7, n. 1, 2010.
- SASSEN, S. Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 25-46, 2013.
- SAUER, S.; FRANÇA, F. C. Código florestal, função socioambiental da terra e soberania alimentar. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 285-317, Maio/Ago, 2012.

- SAUER, S.; BORRAS, S. M. J. “Land Grabbing” e “Green Grabbing”: Uma leitura de “corrida de produção acadêmica” sobre apropriação global de terras. *Campo-território: revista de geografia agrária*. Edição Especial. p. 6-42. jun. 2016.
- SCOTT, J.C. *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press, Londres, 1998.
- SILVA, L.G.T. Marco legal e história evolutiva do uso e ocupação das terras no sudeste paraense. In: Seminário Internacional – Amazônia e fronteiras do conhecimento. Belém: UFPA, NAEA, 2008, p. 1-24.
- SILVA, L.O. *Terras devolutas e latifúndio: Efeitos da lei de 1850*. Campinas: Ed. UNICAMP. 1996.
- SIMON, H. *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID, 1957.
- SHORE, C.; WRIGHT, S. *Anthropology of Policy: Critical Perspectives on Governance and Policy*. New York: Psychology Press, 1997.
- SOARES FILHO, B.; RAJÃO, R.; MACEDO, M.; CARNEIRO, A.; COSTA, W.; COE, M.; RODRIGUES, H.; ALENCAR, A. Cracking Brazil’s Forest Code. Washington D.C., *Science*, v. 344. p. 363-364, 2014.
- SOUZA, C. Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.
- SOUZA FILHO, C. F. M. DE; SONDA, C.; LEMOS, A. Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Povos Tradicionais. *Revista da Faculdade de Direito da UFG*, v. 39, n. 1, p. 77-91, 30 ago. 2015.
- SOUZA FILHO, C. F. M. de; ROSSITO, F. D. Estudos sobre o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e Consulta Prévia. Curitiba: Letra da Lei, 2016.
- SPAVOREK, G.; BERNDES, G.; BARRETTO, A. G. O. P.; KLUG, I. L. F. The revision of the Brazilian Forest Act: increased deforestation or a historic step towards balancing agricultural development and nature conservation? *Environmental Science Policy*. V. 16, P. 65–72, 2012.
- SPAROVEK, G. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Audiência Pública Ordinária 23/05/2019. Exposição de Gerd Sparovek. Disponível em <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55596/sessao/77230?video=1558620685667>. Acesso em outubro de 2019.
- STEGMAIER, P., KUHLMANN, S., VISSER, V. R. The Discontinuation of Socio-Technical Systems as a Governance Problem. In: BORRAS, S. EDLER, J. (Ed.) *The Governance of Socio-Technical Systems: Explaining Change*. Cambridge: Edward Elgar Publishing Ltd, p. 111-131, 2014.
- TERRA. *Governo quer regularizar terras por autodeclaração*. Reportagem disponível em: <https://www.terra.com.br/economia/governo-quer-regularizar-terras-por-autodeclaracao,ab3857d6589850728a6efde2f2f06ec9srus1u3u.html>. Acesso em abril 2021.
- THE NATURE CONSERVANCY. *Cadastro Ambiental Rural – CAR*. Nasce a Identidade do Imóvel Rural. Curitiba: TNC, 2015. Disponível em: <https://www.nature.org/media/brasil/cadastro-ambiental-rural.pdf> Acesso em: 1 ago. 2017.
- TORRES, M.; DOBLAS, J.; ALARCON, D.F. *Dono é quem desmata: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense*. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agronômico da Amazônia, 2017.

- TRECANNI, G. *Violência e Grilagem: Instrumentos de aquisição de propriedade da terra no Pará*. Belém: UFPA, 2001.
- TRUE, J.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F.R. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P.A. (Ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007.
- VELCHIONE, M. *Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a secundarização de reformas fundamentais para a garantia da posse da terra*. Terra de Direitos, 14 jun. 2016. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/artigo-cadastro-ambiental-rural-car-e-a-secundarizacao-de-reformas-fundamentais-para-a-garantia-da-posse-da-terra/22476>. Acesso em 5 set. 2017.
- VELHO, O. *Frente de expansão e estrutura agrária: estudo do processo de penetração numa área da Transamazônia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.
- WEIGAND, R. J. *CAR - Cadastro Ambiental Rural - Lições Aprendidas nos municípios de Juína, Brasnorte, Feliz Natal, Marabá e Santana do Araguaia*. Brasília, DF: The Nature Conservancy, Banco Mundial, Ministério do Meio Ambiente, 2012.
- WOLFORD, W., BORRAS, S.M., HALL, R., SCOONES, I., WHITE, B. Governing global land deals: the role of the state in the rush for land. *Development and Change*. Vol. 44. n. 2, p. 189–210. 2013.

ANEXO 1 - Entrevistas realizadas no período de junho a outubro de 2019:

Cargo do entrevistado (número de entrevistas)	Instituição/Cidade/Estado
Professores de Direito Agrário (2)	UFPA/Belém/Pará
Professor de Direito	PUC Curitiba/Paraná
Jurista/Representante	Coalizão Brasil Floresta, Agricultura e Clima, BVRIO e Observatório do Código Florestal/Rio de Janeiro/RJ
Pesquisadora	IMAZON/Belém/Pará
Pesquisador	IMAFLOA/Piracicaba/São Paulo
Pesquisador	IPAM/Brasília/Distrito Federal
Advogado (2)	Comissão Pastoral da Terra/Marabá/Pará
Presidente de Associação de Moradores	Canaã dos Carajás/Pará
Representantes regional e municipal	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra/Canaã dos Carajás/Pará
Presidente do Sindicampo	Canaã dos Carajás/Pará
Representante	Brigadas Populares/Canaã dos Carajás
Empresário	Niceplanet/Redenção/Pará
Representantes de federação	Fetrafi/FECAP/Marabá/Pará
Educador popular	CEPASP/Marabá/Pará
Presidente de associação	ACRIPARÁ/Marabá Pará
Juiz de Direito	Vara Agrária de Marabá/Pará
Técnica em georreferenciamento (2)	Ecoamazonia/Canaã dos Carajás e Marabá/Pará
Técnico Ambiental (3)	SEMMA Canaã dos Carajás/Pará
Secretário de Meio Ambiente e Técnico Ambiental (2)	SEMMA Marabá/Pará
Analista (3)	INCRA/Marabá/Pará

ANEXO 2 - Roteiro de Entrevistas Geral:

A estrutura de entrevista serve para uma grande gama de atores, serão perguntas abertas com alguns temas que irão variar entre os atores. Quando se tratar de atores regionais ou municipais, as questões se deram em torno do território, região/município.

Temas gerais:

- planejamento ambiental e econômico.
- como era e como é o tratamento as RL e APP ante a nova tecnologia.
- cumprimento do novo código florestal.
- o CAR como ferramenta no combate ao desmatamento.
- expectativa em relação a serviços ambientais, pra e cotas de reserva legal.
- uso tecnologia do CAR em instrumentos como ITR, SIGEF, SINTER.
- importância do cadastro para as cadeias longas de commodities.
- uso da terra, desmatamento zero.

Geral:

1. Como você/sua instituição tem utilizado o CAR?
2. O CAR como ferramenta de planejamento ambiental e econômico tem cumprido com seu papel?
3. Quais são os desafios e potencialidades do CAR daqui para frente?
4. Como era e como é o tratamento das RL e APP após a entrada do CAR?
5. Como o CAR pode ser importante instrumento para o combate ao desmatamento?
6. Tendo em vista a abrangência e adesão dos posseiros e proprietários ao CAR, de que forma outros instrumentos poderiam ser alimentados pelo cadastro? ex.: ITR, SIGEF, SINTER
7. Quais os desafio do CAR daqui para frente?

SEMAS/INCRA Marabá, Canaã dos Carajás:

1. Como você/sua instituição tem utilizado o CAR?
2. Como está o processo de validação dos CAR registrados no estado/cidade?
3. O que mudou com a chegada do CAR em matéria de fiscalização, desmatamento e adesão dos produtores?
4. O CAR está conseguindo melhorar o cumprimento do novo Código Florestal?
5. Como era e como é o tratamento das RL e APP após a entrada do CAR?
6. Qual a expectativa em relação ao PRA, serviços ambientais e as cotas de reserva legal?
7. Tendo em vista a abrangência e adesão dos posseiros e proprietários ao CAR, de que forma outros instrumentos poderiam ser alimentados pelo cadastro? ex.: ITR, SIGEF, SINTER
8. Quais são os desafios do CAR daqui para frente?
9. Como o CAR se relaciona com a indefinição fundiária na região? O CAR pode ou vem ajudando na instrumentação fundiária?
10. Como está a situação do CAR em Canaã e Paraupebas. A Vale comprou uma série de terras, incluindo terras públicas e assentamentos. Como fica o CAR ante o processo de desafetação na carajás ii e iii, ou nas áreas com condicionantes ambientais para implmenetação das minas?
11. Que efeitos a política ambiental está tendo para os agricultores? Eles estão compensando possíveis areas deficitárias de florestas? Estão esperando definições na legislação em relação ao PRA? Já estão adentrando ao PRA?

Institutos de pesquisa e pesquisadores:

1. Como você/sua instituição tem utilizado o CAR?

2. Quais as potencialidades e fraquezas do CAR?
3. O CAR vem sendo uma ferramenta utilizada para realizar estudos georreferenciados, o que a instituição pensa sobre esses dados e como o CAR pode auxiliar na qualidade de estudos técnicos?
4. Tendo em vista a abrangência e adesão dos posseiros e proprietários ao CAR, de que forma outros instrumentos poderiam ser alimentados pelo cadastro? ex.: ITR, SIGEF, SINTER
5. Qual a expectativa em relação ao PRA, serviços ambientais e as cotas de reserva legal?
6. Quais são os desafios do CAR daqui para frente?

Serviço Florestal Brasileiro e Secretarias estaduais de Meio Ambiente:

1. O CAR se configura como um cadastro para planejamento ambiental e econômico, o que o SFB vê no CAR?
2. Como era e como é o tratamento das RL e APP após a entrada do CAR?
3. Qual a expectativa de que o PRA seja um sucesso?
4. Como trabalhar com as sobreposições de CAR nos territórios públicos (TI, UN, assentamentos)?
5. Tendo em vista a abrangência e adesão dos posseiros e proprietários ao CAR, de que forma outros instrumentos poderiam ser alimentados pelo cadastro? ex.: ITR, SIGEF, SINTER.
6. Qual a expectativa em relação ao PRA, serviços ambientais e as cotas de reserva legal?
7. De que forma será realizado o “Fluxo dinamizado do CAR”?
8. Qual o atual panorama do CAR PCT’s?
9. Quais são os desafios do CAR daqui para frente?

Vara Agrária/MPF/Defensoria União/órgãos judiciários:

1. Como o CAR pode realizar o planejamento ambiental e econômico das posses/propriedades do país?
2. Que tipo de ações o órgão judiciário vem tomando para o desmatamento registrado no CAR?
3. O CAR foi utilizado como instrumento para grilagem de terras? Está sendo investigado casos sobre essa questão?
3. Como era e como é o tratamento das RL e APP após a entrada do CAR?
4. Como o CAR pode ajudá-lo no reconhecimento das populações tradicionais?
5. Tendo em vista a abrangência e adesão dos posseiros e proprietários ao CAR, de que forma outros instrumentos poderiam ser alimentados pelo cadastro? ex.: ITR, SIGEF, SINTER
6. Quais os desafios do CAR daqui pra frente?

Empresas/pecuaristas/técnicos de georreferenciamento:

1. Que tipo de iniciativas o CAR vem ajudando para o planejamento ambiental da empresa?
2. Quais as potencialidades e desafios desse instrumento na visão da empresa?
3. Como o CAR pode ajudar no cenário internacional de controle e monitoramento do desmatamento e na eficiência no uso da terra no Brasil?
4. As CRA e o PRA podem ajudar na meta de desmatamento zero?
5. Que importância está tendo a certificação do cadastro para as cadeias do mercado de commodities?
6. Quais são os desafios do CAR daqui para frente?

Movimentos sociais e organizações da sociedade civil e ONG's:

1. Como o CAR pode ajudar no reconhecimento dos territórios tradicionais?
2. Qual a atual situação dos registros do CAR PCT's no Brasil?
3. De que forma o CAR pode diminuir o desmatamento com o apoio dos movimentos sociais?
4. De que maneira as sobreposições de cadastros com os territórios tradicionais afetam as comunidades e organizações?
5. Tendo em vista a abrangência e adesão dos posseiros e proprietários ao CAR, de que forma outros instrumentos poderiam ser alimentados pelo cadastro? ex.: ITR, SIGEF, SINTER.
6. Quais são os desafios do CAR daqui para frente?