



As Cadeias de Valor da Soja e do Gado na Amazônia Legal como Ordens Jurídicas Globais Emergentes

The Soybean and Cattle Value Chains in the Legal Amazon as Emerging Global Legal Orders

Ari Marcelo Solon¹
Carolina Stange Azevedo Moulin²

Resumo: O desmatamento na Amazônia diminuiu cerca de 80% entre 2004 a 2014 principalmente em virtude do aprimoramento das técnicas de monitoramento e controle implementadas no contexto do Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e vem aumentando desde 2015 primordialmente em razão do avanço da agropecuária. Este artigo, localizado no campo da sociologia do direito ambiental, objetiva responder como as cadeias globais de valor da soja e do gado influenciaram o processo de efetivação do PPCDAm. Foram analisados dois documentos: a Moratória da Soja e os Termos de Ajustamento de Conduta assinados entre o Ministério Público Federal e frigoríficos ativos na Amazônia Legal. São mobilizados como fontes, ainda, relatórios produzidos por órgãos governamentais, associações privadas e organizações não-governamentais, além de entrevistas registradas pelo documentário “Sob a Pata do Boi”. O artigo explora as conexões entre a estrutura, o nível de internacionalização e o grau de responsividade a demandas ambientais das cadeias globais de valor com a eficácia de políticas públicas de prevenção e controle do desmatamento, e argumenta que os padrões de desmatamento na Amazônia podem ser interpretados como processos constituídos por ações sociais coordenadas através de uma pluralidade de ordens jurídicas.

Palavras-chave: Desmatamento. Cadeias globais de valor. Acordos ambientais voluntários.

Abstract: Deforestation rates in the Brazilian Amazon decreased by 80% from 2004 to 2014 mainly due to the improvement of monitoring and control techniques implemented in the context of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon (PPCDAm), but have been increasing since 2015, predominantly in face of the advance of agribusiness and cattle raising. Arguably located within the field of sociology of environmental law, this article aims to answer how the soy and cattle global value chains influenced the

¹ Professor Associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor e Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

² Doutoranda em Filosofia e Teoria Geral do Direito na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo.



effectiveness of PPCDAm. It analyzes two legal documents: the Soy Moratorium and the voluntary environmental agreements signed between the Public Prosecution Office and slaughterhouses that operate in the Legal Amazon. It also mobilizes as sources reports produced by government agencies, private associations and non-governmental organizations, in addition to interviews recorded by the documentary film “Sob a Pata do Boi.” The article explores the connections between the structure, the level of internationalization and the degree of environmental responsiveness of global value chains with the efficacy of anti-deforestation public policies. It argues that the deforestation patterns in the Amazon can be interpreted as processes constituted by social actions unfolded throughout a plurality of legal orders.

Keywords: Deforestation. Global value chains. Environmental voluntary agreements.

Introdução

De 2004 a 2014 o desmatamento na Amazônia Legal foi reduzido em cerca de 80%. A partir de 2015 tem sido registrado um aumento crescente no índice de derrubada da floresta: a taxa total de desmatamento apurada em 2019 foi 202% maior que a apurada em 2014.³ A alteração da tendência da taxa de desmatamento do bioma amazônico – decrescente de 2004 a 2014 e crescente de 2015 em diante – suscita, no campo da pesquisa em sociologia do direito, o questionamento pelo significado das ações sociais⁴ e dos meios

³ A taxa de desmatamento na Amazônia Legal começou a ser monitorada pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) por satélites de georreferenciamento em 1988. Nesse ano, foi registrada a derrubada de 21.050 km² de vegetação nativa. O pico histórico registrado foi o ano de 1995, com 29.059 km² desmatados. A segunda maior taxa de desflorestamento foi observada em 2004, ano de implementação do PPCDAm (Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento da Amazônia Legal): 27.772 km² de floresta derrubados. Já a menor taxa foi registrada em 2012: 4.571 km². A queda de 2004 a 2012 foi, portanto, de 83,54%. Em 2013 houve acréscimo (5.891 km² desmatados), seguido de decréscimo no ano subsequente (5.012 km²) e retorno do crescimento a partir de 2015 (6.207 km²). Em 2019, 9.762 km² foram desflorestados. (BRASIL. INPE. Taxas de desmatamento na Amazônia Legal.).

⁴ Alfred Schütz afirma que a tarefa primordial da sociologia é compreender o significado das ações sociais. Avançando a densificação do conceito de “orientação da ação” cunhado por Max Weber, Schütz conecta o significado de uma ação a seu correspondente ato projetado. Em toda ação do tipo racional, cujo ato projetado tem o máximo de clareza em comparação com os outros tipos-ideais da ação weberianos (ação afetiva, ação tradicional e ação orientada a valores), há o reconhecimento, por parte do agente, de certa regularidade causal entre os eventos que ele chama de “meios” e o evento final que ele considera seu “fim” ou “finalidade”. Ação racional poderia ser definida, assim, como a ação que tem fins intermediários conhecidos. (SCHÜTZ, Alfred. 1967, p. 61).



socialmente relevantes de coordenação de ação⁵ que engendraram esse movimento de reversão.

Revisão da literatura e análise de relatórios produzidos por órgãos governamentais e organizações não-governamentais⁶ permitem identificar o Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAm) e as cadeias globais de valor da soja e do gado como meios socialmente relevantes de coordenação de ação privilegiados para compreender o sentido das ações sociais que subjazem à diminuição e ao subsequente aumento da taxa de desmatamento na Amazônia Legal, com vistas à aproximação da causalidade sociológica do fenômeno.⁷ Apreensão de significado no âmbito das ciências do espírito exige a realização de redução sociológica, manipulação intelectual de “eliminação de tudo aquilo que, pelo seu caráter acessório e secundário, perturba o esforço de compreensão e a obtenção do essencial de um dado” (RAMOS, Alberto Guerreiro. 1996, p. 71), na busca pelo prospecto como antecedente regular, pela persistência de um estado de coisas na realidade social.⁸ Ao preencher com inteligibilidade o espaço entre ação e estrutura, abre-se possibilidade de intervenção na organização da sociedade, desembaraçando-a dos “obstáculos que a impedem de atingir a plenitude de sua forma.” (RAMOS, Alberto Guerreiro. 2006, p. 275).

⁵ Max Weber distingue entre o modo de observação do jurista e o modo de observação do sociólogo: enquanto o jurista se pergunta pelo significado de uma norma e sua estrutura linguística lógica dentro de um sistema coerente e não contraditório, o sociólogo tem por objetivo investigar o significado da ação social (*soziales Handeln*) dos indivíduos. Ao descrever a atitude sociológica que deve pautar o estudo da ação social que envolva o direito, Weber emprega a expressão “meios socialmente relevantes de coordenação de ação” (*sozial relevantes Maß von Gemeinschaftshandeln*), a indicar reflexividade em termos de causalidade entre o plano da ação e o plano da estrutura. O sociólogo se volta sobretudo à ação praticada pelos agentes que mais exercem influência fática em uma comunidade e à ordem jurídica vista por estes agentes como subjetivamente válida, e na qual eles baseiam suas ações. (WEBER, Max. 1960, p. 11; SELL, Carlos Eduardo. 2014, p. 44).

⁶ Algumas entradas selecionadas: MELLO, Natália; ARTAXO, Paulo. 2017, pp. 108-129. / IPEA; GIZ; CEPAL. 2011. / GVCES; WWF-Brasil. 2017, 100p.

⁷ Advogando pela possibilidade de utilização da palavra “causalidade” nas ciências sociais, Raymond Aron diferencia entre causalidade histórica e causalidade sociológica: a primeira se volta aos antecedentes de um fato singular; a segunda busca as causas de um fato suscetível de reprodução. “O sociólogo ignora os acidentes superficiais do devir e concentra sua atenção nos traços constituintes das espécies sociais”, preocupando-se principalmente com as “situações, as massas, as regularidades macroscópicas.” (ARON, Raymond. 1948, p. 285-288).

⁸ A realidade social, para Max Weber, segundo a interpretação de Eric Voegelin, pode ser descrita pelo termo “prospecto” (em inglês, *prospect*, em alemão, *Chance*). Prospecto transmite o sentido da persistência (*Bestehen*) de uma relação social, conduta reciprocamente justaposta de um número de indivíduos, conjunto de atos inteligivelmente conectados como uma unidade. Um observador apenas vê ações singulares, e a coincidência ou não coincidência com a ação inteligível e significativamente esperada é a maneira como o objeto social é revelado a ele. (VOEGELIN, Eric. 2003, p. 98).



Este artigo tem por objetivo, portanto, produzir discurso compreensivo sobre o sentido das ações sociais que, coordenadas em padrões reproduzíveis no entrelaçamento ou aninhamento entre um ponto nodal ou uma unidade constitutiva da ordem jurídica estatal brasileira⁹ - o PPCDAm - e duas instanciações de ordens jurídicas emergentes globais - as cadeias econômicas de valor da soja e do gado -, deram causa à reversão da tendência decrescente do desmatamento do bioma amazônico a partir de 2015.

O caminho a ser percorrido passa pelas seguintes etapas. Na segunda seção, apresentamos a equipagem conceitual utilizada para a constituição do arquivo e para saltar da explicação do arquivo para sua compreensão. Na terceira, quarta e quinta seções, descrevemos o PPCDAm e as cadeias globais de valor da soja e do gado territorializadas em solo amazônico, aprofundando-nos em dois prospectos documentais: a Moratória da Soja e os Termos de Ajustamento de Conduta celebrados entre o Ministério Público Federal e frigoríficos atuantes na Amazônia Legal. Para tanto, mobilizamos como fontes relatórios produzidos por órgãos governamentais, associações privadas e organizações não-governamentais, além de entrevistas registradas pelo documentário “Sob a Pata do Boi”.¹⁰ Na sexta seção, sintetizamos enunciados dogmáticos e normas jurídicas aplicáveis a duas espécies do gênero acordo ambiental voluntário: o pacto setorial e o termo de ajustamento de conduta. Aqui, as fontes consultadas são, além dos mencionados relatórios, literatura na área jurídica e na área da governança ambiental. Na sétima seção, apresentamos as conclusões.

1. Marco teórico: cadeias globais de valor e ordens jurídicas

Recente movimento dentro da pesquisa em sociologia jurídica passou a dedicar-se à investigação do papel do direito na “criação, estrutura, geografia, efeitos distributivos e governança” de cadeias globais de valor. De “mero fator exógeno”, restrito à função de “prover instituições facilitadoras para

⁹ “A ação coletiva pode ser desmembrada em unidades constitutivas de ação coletiva, cada uma com seu próprio ponto, de modo que a realização do ponto específico é requerida para realizar o ponto mais abrangente. A complexidade de ações coletivas aninhadas tem sua correlação na ‘bricolagem’ de regras que compõem sua configuração padrão.” (LINDAHL, Hans. 2018, p. 113).

¹⁰ SOB a Pata do Boi. Direção de Marcio Isensee e Sá. Documentário. 2018.



o mercado (como propriedade, contrato e corporação) e regras para corrigir assimetrias informacionais” em cadeias globais de valor, o direito vem sendo reconhecido como central à articulação de cadeias produtivas globais como o “veículo pelo qual o valor é gerado, capturado e distribuído dentro de e entre domínios organizacionais e jurisdicionais distintos, e pelo qual operações diversas e geograficamente díspares são coordenadas e governadas” (BAARS, Grietje et. al. 2016, p. 57).

Cadeias globais de valor podem ser enquadradas como meios socialmente relevantes de coordenação de ação, enraizadas, de acordo com Gary Gereffi,¹¹ em sistemas de produção que dão origem a padrões particulares de comércio coordenado, conectando “atividades econômicas de empresas a redes tecnológicas e organizacionais que permitem a companhias desenvolver, manufaturar e distribuir commodities específicas.” (GEREFFI, Gary. 2018, p. 44). Em sua forma mais básica, podem ser descritas como o processo pelo qual tecnologia, trabalho e matéria-prima são combinados e distribuídos. Têm três dimensões: (i) uma estrutura de entrada e saída, isto é, um conjunto de produtos e serviços conectados em uma sequência de atividades econômicas agregadoras de valor; (ii) uma territorialidade, ou seja, dispersão ou concentração de redes de produção e distribuição, formadas por empresas de diferentes tipos e tamanhos; e (iii) uma estrutura de governança, correspondente às relações assimétricas de poder e autoridade que determinam como recursos financeiros, materiais e humanos são alocados no curso da cadeia, e que pode ser orientada ao produtor, quando o papel principal no controle do sistema de produção é exercido por indústrias multinacionais, ou orientada ao comprador, quando a função central na configuração de redes de produção descentralizadas é desempenhada por grandes revendedoras (*retailers*), anunciantes de marca (*brand-name merchandisers*) e comerciantes transportadoras (*tradings*).¹²

Poder e autoridade, palavras fundamentais à compreensão da dimensão referente à estrutura de governança das cadeias de valor, apesar de explicitamente empregadas por Gary Gereffi, não são por ele definidas com o rigor necessário aos fins desta investigação. Dessa forma, num esforço de

¹¹ Uma abordagem crítica do arcabouço teórico construído em torno da categoria cadeias globais de valor permite transformar o estudo de setores ou indústrias em ponto focal para a análise das alianças formadas pelo capital e elites políticas nacionais com o capital internacional em cada cadeia produtiva. (GEREFFI, Gary. 2018, p. 8).

¹² GEREFFI, Gary. 2018, 45-46.



tradução da categoria governança cunhada pela abordagem das cadeias de valor para a categoria construída com este mesmo significante a partir da teoria do direito, utilizamos complementarmente a equipagem conceitual mobilizada por Hans Lindahl, para quem poder é “a capacidade de representar um coletivo, isto é, a capacidade de articular o ponto de agir coletivo (transcendência) de modo a comandar ampla obediência e estruturar a interação daqueles aos quais a articulação é endereçada (imanência)” (LINDAHL, Hans. 2018, p. 327) e autoridade é a capacidade de regular a agência dos participantes para a realização do ponto de agir coletivo. Ponto de agir coletivo se refere à natureza e à finalidade do comportamento juridicamente relevante e pode ser qualquer motivo, valor ou razão que explique ou justifique a prática da ação coletiva. Regular envolve três práticas: articulação (*articulation*), monitoramento (*monitoring*) e sustentação (*upholding*). Articulação engloba derivar uma regra do ponto de ação coletiva, recepcionar regras de outras ordens jurídicas e determinar o próprio ponto de ação coletiva, a partir de critérios de inclusão e exclusão de possibilidades para a finalidade do agir. Monitoramento significa verificar constantemente a adequação do comportamento real dos agentes ao ponto do agir coletivo e se há necessidade de calibragem do ponto do agir coletivo a um contexto em mutação. Sustentação refere-se tanto à sanção dos participantes que descumprem suas obrigações direcionadas quanto a mecanismos de convencimento para o cumprimento voluntário das obrigações.¹³

Uma ordem de ação coletiva, além de sempre poder se inserir em formas mais complexas e abrangentes de ação conjunta, é transformável: seus limites espaciais, temporais, subjetivos e materiais que determinam o comportamento legal/ilegal com base na estrutura “quem deve fazer o quê, onde e quando” formam uma configuração padrão mutável e condicionada por um contexto. Contexto é um conjunto variável de práticas, capacidades e pressupostos, não tematizados na ação coletiva, em que são socializados os agentes. Os participantes compartilham esse conjunto sob a forma de um saber técnico, de um saber-como.¹⁴

Uma ordem jurídica é funcionalmente coerente se as autoridades encarregadas de articular, monitorar e sustentar a ação coletiva são responsáveis

¹³ LINDAHL, Hans. 2018, p. 52-53.

¹⁴ LINDAHL, Hans. 2018, p. 52-53.



umas às outras. A definição de regra, aqui, aproxima *hard* e *soft law* e abarca um amplo leque de exemplos: legislações, atos administrativos, decisões judiciais, tratados internacionais, regulações de governança, contratos modelo, padrões técnicos de organizações especializadas internacionais, diretrizes de melhores práticas, códigos de conduta, pactos setoriais e multissetoriais e compromissos negociados entre o Estado e particulares.¹⁵

A representação da unidade no curso da ação coletiva tem uma estrutura narrativa sobre sua emergência e seu ponto de agir conjunto. Nenhuma ordem jurídica se mantém apenas como um processo de criar e aplicar regras: grupos são comunidades imaginadas. Imaginar uma comunidade é contar uma história que cria ou recria um coletivo ao responder à pergunta por seu ponto de ação, inserindo o grupo em um complexo mais amplo de relações sociais e significados de um mundo (LINDAHL, 2018, p. 68-69).¹⁶ A unidade representada de um coletivo é sempre putativa: os indivíduos que se engajam em funções regulatórias dizem “nós” pelos indivíduos em nome dos quais a regulação é realizada. A putatividade da unidade de um coletivo permite entrever o que Lindahl chama de paradoxo da representação: “um ato fundacional de inclusão e exclusão apenas pode originar uma unidade coletiva putativa na medida em que é bem sucedido na representação de uma unidade original.” (LINDAHL, Hans. 2018, p. 292).

O modelo jurídico proposto por Lindahl – denominado modelo de ação coletiva institucionalizada e autoritativamente mediada (*institutionalised and authoritatively mediated collective action*) – deliberadamente torna fluidas as fronteiras entre direito, política, economia e ciências técnicas. A teoria convida a uma abordagem de fenomenologia do direito sociologicamente informada, que tenta reconstruir a reconfiguração da distinção entre público/privado (política), a compressão do espaço-tempo (tecnologia) e a mercadologização (economia) características das ordens jurídicas globais emergentes.¹⁷ Nossa abordagem

¹⁵ LINDAHL, Hans. 2018, p. 88.

¹⁶ “O tratamento acadêmico das questões da vida social é dividido em jurídico, econômico, sociológico e outras áreas de especialização. Mas a necessidade de uma consideração compreensiva que reconheça a relação inerente entre essas diferentes disciplinas está se tornando mais evidente. Por essa razão, é, também, um problema acadêmico discernir categorias básicas que não apenas são imediatamente inteligíveis, mas provêm uma formulação adequada às questões comuns a todas essas disciplinas.” (SCHMITT, 2006, p. 324).

¹⁷ LINDAHL, Hans. 2014, 2, p. 1023.



inverte a ênfase teórica de Lindahl e, partindo de Weber, pretende ser uma investigação de sociologia do direito fenomenologicamente informada.

2. PPCDAm

Ponto nodal da ordem jurídica estatal brasileira, o Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) é um instrumento de governo com vigência prevista de 2004 a 2020 e que tem por ponto de agir coletivo reduzir o desmatamento e a degradação da vegetação nativa, “promovendo a manutenção de seus serviços ecossistêmicos, por meio da promoção de um modelo de desenvolvimento econômico que leve em conta a conservação da biodiversidade, dos recursos hídricos e do patrimônio cultural e natural das populações tradicionais.” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Acesso em: 04/09/2019).

As funções autoritativas de articulação, monitoramento e sustentação do Plano competem a um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial composto por quinze ministérios, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República até março de 2013 e pelo Ministério do Meio Ambiente desde então. A configuração padrão para realização do ponto de agir coletivo do PPCDAm foi estruturada, na dimensão temporal, em quatro fases: 2004-2008, 2009-2011, 2012-2015 e 2016-2020. O contexto (repertório de práticas, capacidades e pressupostos compartilhados pelos agentes sob a forma de um saber técnico) do Plano organiza-se tematicamente em quatro eixos: ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental, fomento às atividades produtivas sustentáveis e instrumentos econômicos e normativos.

Ao longo das quatro fases e em torno dos quatro eixos temáticos foram articuladas dezenas de ações com vistas à redução do desmatamento na Amazônia Legal, ponto de agir coletivo do Plano.¹⁸ Circunscrevemo-nos, neste texto, à análise em profundidade de duas delas: a Moratória da Soja, da qual o Governo Federal, via Ministério do Meio Ambiente, passou a ser signatário em

¹⁸ Para uma sistematização abrangente das ações executadas no âmbito do PPCDAm, ver CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. São Paulo, 2017.



2008, e a celebração de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) entre o Ministério Público Federal (MPF) e 63 frigoríficos que atuam na região amazônica. Estas ações foram escolhidas por materializarem pontos de entrelaçamento entre a ordem jurídica estatal e as cadeias econômicas de valor da soja e do gado, ordens jurídicas emergentes globais diretamente associadas, como se verá, à quase totalidade do desmatamento da Amazônia.

3. Cadeia global de valor da soja

A cadeia produtiva da soja é composta em sua dimensão de entradas e saídas pelos seguintes elos: (i) produtores de insumos, representantes da indústria de fertilizantes, defensivos, máquinas e sementes; (ii) produtores, representantes do segmento agrícola propriamente dito; (iii) originadores, representantes das *traders*, cooperativas, corretoras e armazenadoras, “que se encontram em contato direto com produtores no processo de aquisição, armazenagem e distribuição de matéria-prima” e normalmente são verticalmente integrados à fase de esmagamento; (iv) esmagadores, “processadores de soja, que realizam os processos de esmagamento, degomagem e refino”; (v) distribuidores, representantes dos “segmentos atacadista e varejista, efetuam a ponte entre a indústria esmagadora e de derivados de soja e o consumidor final”; e (vi) consumidor, que envolve “tanto compradores industriais nas vendas externas de *traders* e indústrias processadoras, quanto consumidores finais de derivados de óleo e carnes no mercado interno”. (GVCES; WWF-Brasil. 2017, p. 32-33).

Quanto à dimensão territorialidade, o elo da produção agrícola tem por localidade destacada o Brasil. O país é o segundo maior produtor mundial de soja, atrás apenas dos Estados Unidos, tendo a safra brasileira de 2018/2019 ocupado uma área de 35,822 milhões de hectares e totalizado uma produção de 114,843 milhões de toneladas,¹⁹ da qual 79% foi exportada para a China²⁰ e 4% para a União Europeia.²¹ As principais empresas atuantes nos elos de produção de insumos (Bayer, Monsanto, BASF e Syngenta), originação e esmagamento

¹⁹ BRASIL. EMBRAPA. Soja em números (safra 2018/19).

²⁰ BRASIL. CONAB. Boletim da safra de grãos. 10º levantamento.

²¹ MERCADO de US\$5 bi, Europa alerta para riscos de fim da Moratória da Soja na Amazônia. Notícia de jornal publicada em 25/11/2019. **G1**.



(ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus) e distribuição (McDonald's, Burger King, Unilever, Danone, Mars, Walmart, Carrefour e Pão de Açúcar)²² têm, sem exceção, capital aberto e sede – onde são tomadas as decisões estratégicas, deixando à esfera de autonomia local tão somente decisões operacionais²³ - nos Estados Unidos ou na União Europeia.

A territorialização da cadeia de valor da soja na Amazônia Legal, área que abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, intensificou-se a partir da década de 1990²⁴, sob forte incentivo do governo brasileiro.²⁵ De 1999 a 2001, o cultivo da soja da região do Arco do Desmatamento (ou área de povoamento consolidado, na expressão preferida por Bertha Becker),²⁶ que se estende desde o sudeste do Maranhão, norte do Tocantins, sul do Pará, norte do Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e sudeste do Acre, experimentou um acréscimo de 57,31%.²⁷ De 2001 a 2005, a área plantada em soja na Amazônia Legal passou de 3,4 milhões de hectares para 6,8 milhões de hectares, um aumento de 200%. De 2006 a 2009, registrou-se uma redução de cerca de 300 mil hectares na área plantada em soja na Amazônia Legal: ao final do período, 6,5 milhões de hectares da região se destinavam ao cultivo do grão.²⁸ De 2009 até a safra de 2018/2019 a área cultivada com soja passou por novo processo de expansão, tendo aumentado para 5 milhões de hectares.²⁹

Um documento que registra o encadeamento de ações e meios socialmente relevantes de coordenação de ação que espelham as estatísticas da área cultivada em soja na Amazônia Legal, permitindo interpretar e compreender o significado dos dados, condensados em dois momentos ou duas fases – de 2006 a 2009, redução de hectares destinados à commodity, de 2009

²² GVCES; WWF-Brasil. White Paper. 2017, p. 32-33.

²³ A distinção entre decisões operacionais e decisões estratégicas é bem identificada por Peter Evans: “As decisões estratégicas são tomadas no centro. Mesmo que uma estratégia seja concebida inicialmente fora do centro, deverá ser por este referendada. As decisões operacionais podem ser tomadas localmente. As pessoas que trabalham na periferia podem influenciar a estratégia. Mas a verdade é que os planos a longo prazo e o ‘quadro maior’ são produzidos no centro. Para os que vivem na periferia, a compreensão desse fato é frustrante, e talvez ainda mais para as elites do que para a massa da população.” (EVANS, Peter. 1980, p. 44).

²⁴ SOARES, Herick Vazquez. 2018, p. 187.

²⁵ SOARES, Herick Vazquez. 2018, p. 242; BERCOVICI, Gilberto. 2017, p. 33.

²⁶ BECKER, Bertha. 2005, p. 82.

²⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, 1ª fase (2004-2008). 2004. p. 9-11.

²⁸ IPEA; GIZ; CEPAL. 2011, p. 85.

²⁹ ABIOVE. Safra 2018/19: monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a Moratória da Soja. 2020, p. 32.



aos dias de hoje, aumento de hectares plantados com o grão – é a Moratória da Soja.

Respondendo à pressão exercida por organizações não-governamentais internacionais,³⁰ a Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais (ABIOVE) e a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC) firmaram, em 24 de julho de 2006, termo de compromisso voluntário que tem por ponto de agir coletivo “produzir soja livre de desflorestamento no bioma Amazônia, valorizando a sustentabilidade ambiental da Cadeia da Soja, nos mercados doméstico e internacional” (ABIOVE. Safra 2018/19: 2020, p.8. Acesso em 18 jul.2020), pelo qual suas empresas associadas (que juntas respondem por mais de 50% de toda a soja comercializada no mundo)³¹ se comprometeram a “não comercializar, adquirir e financiar soja oriunda de áreas desmatadas dentro do bioma Amazônia”, “bem como [d]as que constem na lista de áreas embargadas por desmatamento do IBAMA”, a partir de outubro de 2006 por um prazo de 2 anos.(IMAFLORES. 2017, p. 12. & BRASIL. Ministério do Meio Ambiente Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, 2ª fase (2009-2011). 2009. P. 48. Acesso em: 18 nov.2019). Em 2008, ano da primeira renovação da Moratória, tornaram-se signatários do documento o Governo Federal via Ministério do Meio Ambiente, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), o Banco do Brasil e o European Soy Consumer Group, representado pelo Carrefour. Nos sete anos subsequentes a Moratória foi renovada anualmente e, em 2016, os compromissários pactuaram pela manutenção por tempo indeterminado do acordo.³² A partir da safra 2012/2013, com a promulgação do novo Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), a configuração padrão na dimensão temporal da ação coletiva engendrada pela Moratória sofreu transformação: a data de referência do documento foi alterada de 24 de julho de 2006 para 22 de julho de 2008, data da “anistia do desmatamento” concedida pelo Código.³³

O Grupo de Trabalho da Soja (GTS), atualmente composto pelo Governo Federal via Ministério do Meio Ambiente, pelas empresas associadas à ABIOVE e à ANEC, pelo Banco do Brasil e pelas ONGs Articulação Soja-Brasil,

³⁰ GREENPEACE. Eating up the Amazon. 2006.

³¹ ABIOVE. Safra 2018/19: monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a Moratória da Soja. 2020, p. 8.

³² IMAFLORA. 2017, p. 11.

³³ BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012 (Código Florestal).



Conservação Internacional, Greenpeace, IPAM, The Nature Conservancy, WWF Brasil, Imaflora e Earth Innovation Institute,³⁴ é a instância responsável por articular, monitorar e sustentar a Moratória. A análise por georeferenciamento espacial dos municípios localizados na Amazônia Legal para identificação e mapeamento de polígonos de tamanho igual ou superior a 25 hectares plantados com soja e desmatados depois de 22 de julho de 2008, executada no âmbito do GTS a cargo da empresa Agrosatélite, indica que a safra de soja de 2018/2019 responde por apenas 1,5% do território desflorestado no bioma amazônico após o novo marco da Moratória. O aumento do número de hectares cultivados com a oleaginosa se explicaria, portanto, pela expansão sobre áreas de pastagens oriundas de desmatamentos anteriores à data de referência.³⁵ Apesar de terem sido detectados esquemas de fraude (produtores que comercializam a soja produzida em áreas embargadas como se produzida em áreas regularizadas),³⁶ esse índice é celebrado como evidência de êxito da Moratória, sobretudo quando contraposto à constatação de que, nos dois anos anteriores à celebração do termo de compromisso (2004 e 2005), quase 30% da expansão da soja na Amazônia Legal ocorrera por meio de desmatamento.³⁷

Tais dados lançam luz sobre a governança da cadeia de valor da soja territorializada na Amazônia Legal, sugerindo tratar-se de uma estrutura orientada ao comprador, em que a hegemonia na regulação do sistema de produção é exercida pelas *traders* membros da ABIOVE e da ANEC (notadamente, pelas empresas ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, considerando-se sua capacidade sobrepujante de originação e esmagamento da oleaginosa em relação às demais – juntas, as quatro processam e exportam quase 70% de toda a soja produzida no Brasil).³⁸ Documentadas pela literatura, práticas contratuais como a compra e venda de “soja verde”, pela qual os produtores vendem antecipadamente a safra como garantia para a obtenção de financiamento junto às *tradings* - forma de captação de recursos para o custeio da produção, principalmente para a aquisição de insumos agrícolas -,³⁹

³⁴ ABIOVE. Safra 2018/19: monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a Moratória da Soja, 2020, p. 54.

³⁵ ABIOVE. Safra 2018/19: monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a Moratória da Soja. 2020, p. 32.

³⁶ CARVALHO, William, et al. 2019, p. 123.

³⁷ GIBBS, H. K., et al. 2015, p. 377.

³⁸ SOARES, Herick Vazquez. 2018, p. 181.

³⁹ SOARES, Herick Vazquez. 2018, p. 98.



demonstram o estabelecimento, no âmbito da cadeia, de relações cativas de fornecimento, em que pequenos fornecedores são mantidos transacionalmente dependentes de e fortemente controlados por grandes compradores.⁴⁰

À luz da categoria de estrutura de governança orientada ao comprador, o sucesso da Moratória da Soja em reduzir a expansão do cultivo de soja em áreas da Amazônia Legal desmatadas depois de 22 de julho de 2008 assume novos contornos. A concentração de poder de mercado no elo da originação e do esmagamento nas mãos de quatro *traders* multinacionais com capital aberto e sede administrativa nos Estados Unidos e na União Europeia, que lhes permite determinar as regras do sistema de produção e aplicar eficazmente ao elo produtor da cadeia da soja a sanção não-estatal do mecanismo da exclusão⁴¹, recusando-se à compra do grão, parece ser um elemento central para a coerência da Moratória. A aglutinação das funções de articulação e sustentação do ponto de agir coletivo da Moratória em uma única instância autoritativa - as empresas associadas à ABIOVE e à ANEC - evidencia o aprofundamento dos fenômenos de fragmentação, privatização e mercadologização da autoridade regulatória sobre a Amazônia Legal, patrimônio público nacional pelo texto constitucional (art. 225, §4º).⁴² O fato de o sucesso da Moratória da Soja ser, em larga medida, atribuível à autoridade exercida por *traders* transnacionais sobre os outros elos da cadeia de valor da commodity parece ser uma instância de materialização de pluralidade jurídica ou multiplicação de ordens jurídicas parciais, de manifestação do enfraquecimento da ordem jurídica estatal brasileira, de transferência *de facto* para agentes privados do que se afirma *de iure* como de titularidade de agentes públicos: autoridade regulatória sobre patrimônio nacional.⁴³

Muito embora a narrativização representacional⁴⁴ da Moratória reiteradamente enfatize a importância das ONGs como impulsionadoras da celebração do acordo e expressamente valorize a participação ativa dessas organizações no GTS para monitoramento do acordo, assim como celebre a inclusão do Governo Federal no termo de compromisso,⁴⁵ a assimetria

⁴⁰ GEREFFI, Gary. 2018, p. 113.

⁴¹ Hans Lindahl elenca três tipos de sanções não-estatais: mecanismo de reputação, mecanismo de exclusão e o uso de força ou coerção privadas. (LINDAHL, Hans. 2018. p. 68-69).

⁴² BRASIL. Constituição (1988).

⁴³ LINDAHL, Hans. 2018, p. 73-84.

⁴⁴ LINDAHL, Hans. 2018, p. 68-69.

⁴⁵ ABIOVE. Para Entender a Moratória da Soja: P. 21.



autoritativa no controle do sistema de produção em favor das transnacionais exportadoras se sobrepõe como componente chave para a governança da Moratória e para seus proclamados bons resultados. O apagar narrativo da tensão inicial havida entre a cadeia produtiva de soja e as ONGs, que levou à própria criação da Moratória, demonstra que a ABIOVE e a ANEC foram bem sucedidas em, retrojetando o futuro no passado, capturar para si a representação da cadeia da soja, passando a falar em nome de um “nós”. Demandas colocadas por atores coordenados em torno dos outros elos da cadeia – notadamente os plantadores, cuja significativa parcela, organizada através da Associação Brasileira dos Produtores de Soja (Aprosoja Brasil), manifesta-se como radicalmente contrária ao pacto⁴⁶ - são neutralizadas e excluídas dentro da estrutura representacional da Moratória, em um processo de alienação da agência dos participantes representados, para quem a governança da cadeia aparece como opaca.⁴⁷

4. Cadeia global de valor da carne

A cadeia produtiva do gado é composta em sua dimensão de entradas e saídas pelos seguintes elos: (i) produtores de insumos, “fornecedores de insumos relacionados à nutrição, reprodução, sanidade animal, insumos agrícolas e manutenções”; (ii) fazendas de cria, que abrigam o bezerro do nascimento ao desmame, fase que dura em média 12 meses e ocorre geralmente em regime extensivo; (iii) fazendas de recria, que abrangem “o período desde o desmame até o início da reprodução da fêmea ou de engorda dos machos”; (iv) fazendas de engorda, que preparam o animal para o abate; (v) indústrias de primeira e segunda transformação, que, respectivamente, abatem os animais para obter as peças de carne e incorporam a carne em seus produtos ou agregam valor a ela; (vi) atacado e varejo, executando, os atacadistas, o papel de agentes de estocagem e entrega, e os varejistas, a venda direta da

⁴⁶ OS RISCOS do fim da moratória da soja. *Deutsche Welle*. & MINISTRA da Agricultura critica Moratória da Soja, mas diz que discussão cabe ao mercado. **G1**.

A atual ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, já criticou publicamente a Moratória da Soja em múltiplas ocasiões.

⁴⁷ LINDAHL, Hans. 2018, p. 336.



carne bovina ao consumidor final; e (vii) consumidor, “responsável pela aquisição, preparo e utilização do produto final.” (GVCES; WWF-Brasil. 2017, p. 27)

A territorialidade da cadeia global de valor do gado tem, de forma ainda mais acentuada, enraizamento no Brasil: não apenas as fazendas de cria, recria e engorda se localizam majoritariamente no país – maior produtor carne bovina do mundo, com um rebanho de 213,68 milhões de cabeças em 2019⁴⁸ -, mas também o elo das indústrias de primeira e segunda transformação e o elo do atacado e varejo têm expressiva atuação nacional. JBS, Marfrig e Minerva, os três principais frigoríficos operantes na cadeia, apesar de terem passado por recente processo de internacionalização e abertura de capital em bolsas de valores norte-americanas, têm controle acionário e administração majoritariamente nacionais.⁴⁹ Ademais, sem embargo da posição de liderança ocupada pelo Brasil no ranking mundial de exportação de carne bovina,⁵⁰ 76% da produção abastece o mercado interno e somente 24% é destinada à exportação.⁵¹ Os maiores importadores de carne brasileira são China (32% do total exportado *in natura*), Hong Kong (14% do total exportado *in natura*) e Egito (10% do total exportado *in natura*).⁵²

A inserção da cadeia global de valor do gado na Amazônia Legal, semelhantemente à da soja, intensificou-se na década de 1990, em resposta à pressão para substituição do uso da terra nas regiões Sul e Sudeste do país da pecuária para atividades agrícolas mais rentáveis,⁵³ sob forte incentivo do governo brasileiro.⁵⁴ 80% do crescimento do rebanho bovino nacional (que saltou de 147 milhões de cabeças em 1990 para 206 milhões de cabeças em 2006) ocorreu na Amazônia Legal, cujo rebanho, em 2006, equivalia a 73 milhões de cabeças, 46% do total nacional.⁵⁵ Em 2019, a Amazônia Legal abrigava um rebanho estimado em cerca de 86 milhões de cabeças, e 26 municípios nela

⁴⁸ ABIEC. Beef Report: perfil da pecuária no Brasil. 2020. P.16.

⁴⁹ Particularmente no caso da JBS, a empresa tem 21,32% de seu controle acionário detido por capital estatal brasileiro, na forma de ações de propriedade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (JBS. Composição acionária e societária.). Ver também: MARFRIG. Composição acionária. / MINERVA FOODS. Composição acionária.

⁵⁰ ABIEC. Beef Report: perfil da pecuária no Brasil, 2020, p. 33.

⁵¹ ABIEC. Beef Report: perfil da pecuária no Brasil, 2020. p. 16.

⁵² ABIEC. Beef Report: perfil da pecuária no Brasil, 2020. p. 17.

⁵³ IBAM. 2016, p. 95.

⁵⁴ BECKER, Bertha. set. 2001, p. 138. / BERCOVICI, Gilberto. set./fev. 2017, p. 33.

⁵⁵ AMAZON. 2017, p. 17.



localizados figuraram na lista dos 41 maiores municípios pecuários do Brasil, tendo apresentado um crescimento médio do rebanho nos últimos 10 anos da ordem de 130%.⁵⁶ 93% do rebanho amazônico são produzidos por 390 mil fazendas e abatidos em 128 frigoríficos ativos, que, por sua vez, são detidos por 99 empresas.⁵⁷ 70% da carne produzida na Amazônia Legal se destina à região Sudeste do país⁵⁸ e cerca de 60% dos abates feitos no bioma são realizados por apenas três empresas: JBS, Marfrig e Minerva.⁵⁹

Em 2004, detectou-se que a pecuária era responsável por 80% do desmatamento na Amazônia Legal. Dados mais recentes, que englobam o período de 2004 a 2014, indicam que 65% das áreas desflorestadas no período foram utilizadas para pastagem⁶⁰ e apontam a pecuária como o principal vetor de desmatamento na Amazônia Legal.⁶¹ Diferentemente da cadeia de valor da soja, até o final da década de 2000 não houve resposta significativa do mercado nacional nem do internacional pelo controle do desmatamento associado à produção da carne na região,⁶² apesar de semelhante pressão exercida por organizações não-governamentais.⁶³

A constituição de um arquivo que possibilita avançar a apreensão de significado sobre a menor responsividade da cadeia do gado ao desmatamento na Amazônia Legal, permitindo remeter a constatação estatística do desflorestamento a uma plêiade de ações sociais e meios socialmente relevantes de coordenação de ação contempla, portanto, não pactos setoriais regulados e monitorados por oligopsônios de compradoras transnacionais como a Moratória da Soja, mas sucessivas ações estatais de fiscalização e repressão executadas entre 2009 e 2019 - as operações Boi Pirata, Disparada e Carne Fria coordenadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – que preparam o cenário para os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) celebrados entre o Ministério Público Federal (MPF) e frigoríficos em operação na Amazônia Legal.

⁵⁶ ABIEC. Beef Report: perfil da pecuária no Brasil. 2020, p. 20.

⁵⁷ IMAZON. 2017, p. 14.

⁵⁸ IMAZON. 2017, p. 16.

⁵⁹ GREENPEACE. Auditorias reforçam sucesso do Compromisso Público da Pecuária.

⁶⁰ BRASIL. Ministério do Meio ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, Balanço da 3ª fase (2012-2015). 2016, p. 18.

⁶¹ IPEA; GIZ; CEPAL. 2011, p. 94.

⁶² IMAZON. 2017, p. 14.

⁶³ GREENPEACE. Farra do Boi na Amazônia. 2009.



Iniciada em 2008 e finalizada em 2010 no município de Novo Progresso-PA, a Operação Boi Pirata em suas fases I e II foi executada pela Coordenação de Operações de Fiscalização (COFIS/Ibama) com apoio da Força Aérea Brasileira, da Polícia Militar do Estado do Pará, da Força Nacional de Segurança Pública, da Polícia Federal e da Polícia Rodoviária Federal, com a montagem de uma estrutura com mais de 115 homens, 25 veículos próprios para o relevo da região, um helicóptero e um caminhão tanque para o abastecimento da aeronave.⁶⁴ A operação resultou na apreensão e leilão de mais de 3 mil cabeças de gado e surtiu efeito imediato nas taxas de deflorestamento: enquanto de 2009 para 2010 registrou-se diminuição de 24,8% no desmatamento na região Amazônia Legal como um todo, a queda no município de Novo Progresso isoladamente considerado foi significativamente mais acentuada: -83,6% de um ano para o outro.⁶⁵

A Operação Disparada, deflagrada em março de 2011 pelo Ibama, resultou na apreensão de 5,4 mil cabeças de gado, tratores e equipamentos, no embargo de 19 mil hectares de áreas de desmatamento ilegal na Amazônia e na aplicação de R\$ 83 milhões em multas por crimes ambientais nos estados do Pará, Amazonas e Mato Grosso.⁶⁶ O gado apreendido foi destinado ao Programa Fome Zero.⁶⁷

A Operação Carne Fria, expressamente descrita como uma ação integrada ao PPCDAm no ato administrativo que veiculou sua deflagração pelo Ibama, teve início em 20 de março de 2017, três dias após o começo da Operação Carne Fraca pela Polícia Federal, no dia 17 de março de 2017.⁶⁸ A Operação Carne Fria “resultou em 172 autos de infração, R\$ 294 milhões em multas e embargo de 15 frigoríficos acusados de comprar direta e indiretamente quase 59 mil cabeças de gado de 24 fazendas embargadas no Pará.” (IMAZON.

⁶⁴ MILARÉ, Édis. 2016.

⁶⁵ IPEA; GIZ; CEPAL. 2011, p. 77.

⁶⁶ OPERAÇÃO do Ibama já apreendeu 5 mil cabeças de gado na Amazônia. *Agência Brasil*.

⁶⁷ IBAMA dispara operação para apreender gado em cinco regiões da Amazônia Legal. *Abes – Seção Minas Gerais*.

⁶⁸ Apesar da grande repercussão da Operação Carne Fraca, como os fatos nela investigados não dizem respeito diretamente ao desmatamento na Amazônia Legal (segundo o próprio Ibama, a Carne Fria não tem relação com a Operação Carne Fraca), mas à qualidade da carne e sua aptidão para consumo interno e exportação, ela não será pormenorizada. Tendo como alvos a JBS e a BRF (posteriormente comprada pela JBS) a operação investigou o pagamento de propina a fiscais sanitários para que produtos sem condições sanitárias pudessem ser comercializados. (CARNE vencida e mascarada com 'produtos cancerígenos': o escândalo que atinge as maiores empresas do Brasil. *BBC*. Acesso em: 18 jul.2020).



2017, p. 83. BRASIL).⁶⁹ Esta última operação desencadeou reações contrárias por parte de representantes do Executivo nos níveis federal, estadual e municipal e do Legislativo a nível estadual, tendo sido, ainda, contraditada em instância do Judiciário federal.

Em 24 de março de 2017, o então ministro do Meio Ambiente, Sarney Filho, pediu desculpas aos produtores, chamando-os pelo vocativo “meus amigos e minhas amigas”, pelo momento inoportuno em que a ação foi realizada e afirmou que o MMA não fora avisado pelo Ibama da operação.⁷⁰ O vice-governador do Pará à época, José da Cruz Marinho, reprovou a operação como “uma interferência indevida do Ibama à jurisprudência do estado [do Pará]”. Os deputados estaduais do Pará aprovaram por unanimidade voto de repúdio à Operação Carne Fria, contra a “forma como a operação foi realizada”. A prefeitura de Xinguara, na figura do prefeito Osvaldo de Oliveira Assunção Júnior, publicou nota de repúdio à operação, “expressando sua mais alta solidariedade aos representantes da indústria da carne, sindicatos rurais, empresários, pecuaristas e produtores rurais em geral, pelo lamentável episódio do Ibama no embargo dos frigoríficos da nossa região, que paralisou toda a cadeia produtiva da indústria da carne no sul do Pará”. Os deputados Gesmar Rosa (PSD) e Sidney Rosa (PSB) declararam ter sido “truculento” o método usado pelo Ibama na operação. O secretário extraordinário do Programa Estadual Municípios Verdes, Justiniano Netto, afirmou que a indústria da carne “não merecia o tratamento recebido na operação”, e que os embargos teriam sido desproporcionais e descabidos.⁷¹ Também no dia 24 de março de 2017, liminar concedida pelo juiz federal Heitor Moura Gomes, da 2ª Vara da Subseção Judiciária de Marabá-PA, suspendeu o embargo administrativo do Ibama a duas plantas frigoríficas da JBS, ao argumento de que as 20 mil cabeças de gado compradas de áreas irregulares seriam inexpressivas em relação à quantidade total de gado abatido pela empresa desde 2012 até o momento, cerca de 2 milhões de cabeças.⁷²

Em paralelo às operações realizadas pelo Ibama, e, de certo modo, em decorrência delas, no período de 2009 a 2017 o MPF celebrou TACs com 63

⁶⁹ BRASIL. IBAMA. Ibama fiscaliza aquisição de gado de áreas desmatadas ilegalmente na Amazônia.

⁷⁰ Sob a Pata do Boi (2018). Documentário. 37min22s.

⁷¹ IMAZON. 2017, p. 145-146.

⁷² IMAZON. 2017, p. 15.



frigoríficos detentores de 70% da capacidade de abate de todas as plantas ativas na Amazônia Legal, pelos quais as empresas comprometeram-se “a não adquirir gado bovino proveniente de imóveis rurais” que figurem na lista de áreas embargadas ou submetidas a sanção administrativa de embargos pelo Ibama ou pelas Secretarias Estaduais do Meio Ambiente (SEMA), divulgada nos sites oficiais dos órgãos.⁷³ As auditorias anuais realizadas pela empresa norueguesa DNV GL para verificação do cumprimento do compromisso público nos três maiores frigoríficos operando na região (JBS, Marfrig e Minerva), embora apresentem evidências de que boicote a fazendas em situação de irregularidade tem sido, em certa medida, levado a cabo, são feitas elas mesmas com atraso e pontos cegos, como a ausência de dados sobre o Mato Grosso – estado que abriga 14% de todo o rebanho nacional – em alguns relatórios.⁷⁴

As duas principais fragilidades no sistema de monitoramento (para além dos frigoríficos que, respondendo por 30% da capacidade ativa de abate não assinaram TACs, e dos matadouros clandestinos, que não estavam registrados em nenhum sistema de inspeção sanitária, embora representassem menos de 10% do abate em 2012) apontadas pelas auditorias e pela literatura são a incapacidade de detectar fraudes documentais - fazendeiros arrendam fazendas embargadas para terceiros, que vendem o gado usando documentos diferentes dos que constam das listas de embargo do Ibama ou das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (SEMAS) - e a falta de controle dos fornecedores indiretos: metade das fazendas de engorda compra o gado de outras fazendas de cria e cria antes de vendê-lo à indústria de primeira transformação.^{75 76}

⁷³ MPF. Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre MPF e JBS nos autos do Procedimento Administrativo nº 1.20.000.000391/2007-07, p. 827.

⁷⁴ IMAZON.2017, p. 15.

⁷⁵ IMAZON. 2017, p. 15.

⁷⁶ “Mesmo frigoríficos que assinaram TAC foram pegos comprando animais de áreas com embargo, comprando direta e indiretamente. Já vi gente dividindo a propriedade em nome de familiares, eu já vi gente falando que simplesmente negocia com um amigo, transfere para a propriedade do amigo e esse amigo vende para o frigorífico.” (Ritaumaria Pereira, pesquisadora do Imazon, trecho 37min21s). “Nem todo mundo cem por cento ainda é legalizado. Dá um jeito. Arruma com um com outro, que às vezes está precisando, você dá um jeito, ele passa, você paga para ele ele põe na sua ficha, para quando você precisar ter né. Aí para você documentar seu gado. Eu sei que aqui na nossa região tem demais esse problema né, de multa, de embargo, se for para puxar aí né, ave Maria, tem muito demais né. O povo, o trem é proibido mas o povo não deixa de trabalhar, sempre tem.” (Gilson da Silva Costa, produtor rural, trecho 39min03s). “Não sei se você sabe disso. Tem muita gente que está no nome dos outros, não tá nem no nome dele, porque ele não pode fazer nada, ele exagerou a dose. Hoje mesmo eu estava negociando com um cidadão ali que ele vendeu a terra ali e foi obrigado a tirar o gado e passar para outro cara para ele poder vender. Tão derrubando mas sendo multado e eles não tão nem aí. As lei são fraca, não pune ninguém. (...) Enquanto tiver dinheiro e lei fraca, as coisa vão



A falta de publicidade do Cadastro Ambiental Rural (CAR), registro eletrônico de âmbito nacional e obrigatório para os proprietários de imóveis rurais gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e pelas SEMAs, e das Guias de Trânsito Animal (GTA), documentos de emissão obrigatória por agências estaduais de controle sanitário animal referentes ao transporte de gado entre fazendas e das fazendas para os frigoríficos, é identificada como significativo fator de bloqueio da efetividade dos TACs.⁷⁷

A descrição dos resultados e repercussões das operações do Ibama e das vulnerabilidades nos sistemas de monitoramento dos TACs ilumina pontos importantes acerca da estrutura de governança da cadeia global de valor da carne territorializada na Amazônia Legal, que podem ajudar a compreender a menor responsividade da cadeia às demandas por redução do desmatamento ilegal a ela associado, quando comparada à da soja.

Considerando-se o elo da indústria de primeira e segunda transformação, não as fazendas de cria, recria e engorda, como o segmento de produção⁷⁸, a estrutura de governança da cadeia global da carne bovina tende a aproximar-se do tipo orientado ao produtor, em que a assimetria de poder e autoridade na determinação de regras para o sistema de produção e na alocação de recursos ao longo da cadeia - em outras palavras, a capacidade de articular e representar uma identidade - pesa favoravelmente às indústrias multinacionais JBS, Marfrig e Minerva, respectivamente primeira e segunda maiores processadoras de carne bovina do mundo e terceira maior processadora de carne bovina do país.⁷⁹

continuar capenga.” (José Aureliano dos Santos, produtor rural, trecho 49min58s). (Sob a Pata do Boi (2018). Documentário.).

⁷⁷ O Pará é o único estado da Amazônia Legal que disponibiliza ao público acesso completo ao CAR das fazendas. No estado, tentou-se vincular a emissão das GTAs ao registro no CAR, porém a determinação teve sua entrada em vigor suspensa. Em 01/01/2019, primeiro dia do atual mandato presidencial (2019-2022), foi editada a Medida Provisória 870, que transferiu o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) do Ministério do Meio Ambiente para o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. (IMAZON. 2017, p. 15).

⁷⁸ Aqui cabe uma distinção entre o sentido da palavra “produção” nos textos mobilizados como fontes para a descrição das cadeias de valor (notadamente os relatórios da WWF/FGV e da ABIEC) e nos textos mobilizados como marco teórico para o enquadramento conceitual das fontes (abordagem de cadeias globais de valor proposta por Gary Gereffi). Enquanto no primeiro conjunto de textos a palavra “produção” aparece como conceito e se refere ao cultivo da terra, no segundo, ela assume a função de categoria e significa agregação de valor por meio de processo transformativo industrial ou manufatureiro.

⁷⁹ Ver: BRAZIL: Cattle illegally grazed in the Amazon found in supply chain of leading meat-packer JBS. *Amnesty international*. Ver também: MARFRIG finaliza aquisição da National Beef. ACSURS. E finalmente: MINERVA compra frigorífico no Uruguai por US\$ 37 milhões. *Veja*.



A formação de cartel pelas indústrias frigoríficas vem sendo denunciada por pecuaristas ao menos desde 2005, ano de instauração de procedimentos administrativos no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) que culminaram com a celebração de Termos de Compromisso de Cessação de Conduas (TCCs) com a empresa JBS.⁸⁰ Acordando tabelas de classificação de gado bovino em reuniões periódicas, os representantes de frigoríficos “uniformiza[m] os critérios de aquisição do produto, por meio de deságio no preço pago ao pecuarista”,⁸¹ estabelecendo com os pecuaristas de cria, recria e engorda do gado relações de fornecimento cativas,⁸² em que a formação do preço indica atuação sob a forma de oligopsônio.⁸³

A despeito da estrutura de governança da cadeia global de valor da soja poder ser caracterizada como orientada ao comprador e a do gado, como orientada ao produtor, a concentração de poder de mercado em um elo da cadeia aproxima os sistemas de produção das duas commodities. A sanção não-estatal de exclusão - embargo à compra do grão de soja produzido em área da Amazônia Legal ilegalmente desmatada - é aplicada, no contexto da Moratória da Soja, pelo elo da originação e esmagamento liderado pelas transnacionais ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, empresas com capital aberto e sede administrativa nos Estados Unidos ou na União Europeia, que destinam a produção primordialmente ao mercado externo. Na estrutura de governança da cadeia da carne, a sanção não-estatal de exclusão – embargo à compra do gado criado em área da Amazônia Legal ilegalmente desmatada – é aplicada, de acordo com os compromissos firmados nos TACs, pelo elo da indústria de transformação dominado pelas transnacionais JBS, Marfrig e Minerva, empresas com controle acionário e administração majoritariamente nacionais e que abastecem prevalentemente o mercado doméstico.

Chama atenção o fato de que a estrutura de associações em torno das quais se articulam interesses e demandas dos múltiplos elos da cadeia da carne – destacadamente a Associação Brasileira de Indústrias Exportadoras de Carnes (ABIEC), a Associação Brasileira de Criadores (ABC) e a Associação

⁸⁰ BRASIL. CADE. Processo Administrativo nº 08012.002493/2005-16.

⁸¹ A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) denunciou ao CADE reunião ocorrida em São José do Rio Preto/SP, no dia 24 de janeiro de 2005, em que o preço do boi teria sido fixado por representantes dos frigoríficos. Ver: BRASIL. CADE. Parecer da Procuradoria Geral da República.

⁸² GEREFFI, Gary. 2018, p. 113.

⁸³ BRASIL. UFMG. Cenários para pecuária de corte amazônica, 2015.



Brasileira de Frigoríficos (ABRAFRIGO) – não é mobilizada para responder à demanda pela redução do desmatamento para produção da carne colocada pelo terceiro setor e pelo MPF, embora a estrutura seja acionada para atender a outras demandas, como as sanitárias.⁸⁴ A resistência dos frigoríficos em tomar a iniciativa de articular uma representação da cadeia – TACs foram firmados individualmente por cada empresa - frustra a possibilidade de uma Moratória da Carne semelhante à Moratória da Soja - documento cobrado há anos pelas ONGs e planejado pelo Governo Federal como uma das ações chave para a efetividade do PPCDAm⁸⁵ e, correspondentemente, parece fragilizar a governança ambiental da cadeia do gado como um todo.

5. Pacto setorial e termo de ajustamento de conduta como técnicas disponíveis às ordens jurídicas globais emergentes

Estabelecemos anteriormente a definição de contexto de uma ordem jurídica como um repertório de práticas, capacidades e pressupostos compartilhados pelos agentes sob a forma de um saber técnico. Nessa categoria vai abarcada, além da dogmática jurídica (*legal doctrine*),⁸⁶ outras formas editoriais, como a literatura sobre governança ambiental publicada em veículos não jurídicos, que acabam desempenhando função análoga à dogmática jurídica em uma ordem legal. A dogmática jurídica – e, portanto, na nossa leitura, também a literatura sobre governança ambiental - “compõe, delinea e circunscreve procedimentos que conduzem a autoridade à tomada de decisão” (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. 2015, p. 80), condicionando a possibilidade de realização do ponto de agir coletivo de uma ordem jurídica. Seus enunciados “põem-se a serviço da problemática da realizabilidade de modelos de comportamento” (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. 2015, p. 88) e podem ser encarados como instrumentos para a obtenção de uma decisão. São, nesse sentido, um saber tecnológico, que “toma, por assim dizer, as possibilidades factuais mostradas pela ciência e as transforma em possibilidades de ação

⁸⁴ ABRAFRIGO. Participação da Abrafrigo na Cerimônia de Acordo de Reconhecimento de Equivalência Sanitária entre Brasil e Estados Unidos.

⁸⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, Plano Operativo da 4ª fase (2016-2020), 2013./ IMAZON. 2017, p. 85.

⁸⁶ LINDAHL, Hans. 2018, p. 53

humana, na hipótese de que, em certos pontos da ocorrência dos fenômenos, é possível uma intervenção prática.” (FERRAZ JR., Tércio Sampaio. 2015, p. 87). Algumas considerações sobre os enunciados dogmáticos aplicáveis à Moratória da Soja e aos Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) ajudam a desvelar nuances sobre a relação desses documentos, verdadeiras técnicas de decidibilidade, com as ordens jurídicas em conflito no território da Amazônia Legal.

Da perspectiva da dogmática jurídica e da literatura na área da administração pública e governança, a Moratória da Soja e os TACs celebrados entre o Ministério Público Federal dos estados que compõem a Amazônia Legal e os 63 frigoríficos atuantes na região são enquadráveis como acordos ambientais voluntários, definidos como “acordos regulatórios e de governança que encorajam empresas a reduzir voluntariamente seus impactos ambientais ou ir além dos requisitos pela legislação ambiental vigente.” (VAN DER HEIJDEN, Jeroen. 2013, p. 487). Acordos ambientais voluntários compõem, juntamente com instrumentos de comando e controle, econômicos e informacionais,⁸⁷ a tipologia de instrumentos disponíveis à realização de um ponto de agir coletivo que tenha em vista a conservação do meio ambiente.

As principais motivações para a pactuação de acordos ambientais voluntários, em síntese da literatura acerca do tema empreendida por Van der Heidjen,⁸⁸ são: (i) impacto da legislação atual ou futura (com o intuito de prevenir a implementação de legislação futura ou adicional mais restritiva à atividade econômica, empresas antecipam-se a ela); (ii) condições de mercado (empresas buscam atender à crescente demanda por consumo e investimento verdes); (iii) pressão social (empresas reagem a demandas apresentadas por ONGs, consumidores ou funcionários); e (iv) características do setor ou da indústria (empresas que atuam no cenário internacional e em setores caracterizados por maior nível de inovação e competição teriam maior propensão a acordos ambientais voluntários).

O monitoramento do cumprimento das regras pelos participantes em acordos ambientais voluntários é classificado pela literatura em cinco tipos: auto-monitoramento; monitoramento por um administrador; monitoramento por

⁸⁷ MOURA, Adriana Maria Magalhães de. 2016, p. 114. & NUSDEO, Ana Maria. 2012, p. 103.

⁸⁸ VAN DER HEIJDEN, Jeroen. 2013, p. 489.



terceiro contratado pelos participantes; monitoramento por terceiro independente; e monitoramento governamental. As sanções prescritas pelo acordo podem ser tanto negativas, como multas pecuniárias, desligamento de membresia ou publicação dos nomes dos violadores, quanto positivas, como obtenção de informação, reconhecimento público ou vantagem financeira.⁸⁹

Relata-se a ocorrência de três efeitos negativos decorrentes de acordos ambientais voluntários. A obediência dos participantes às regras tende a ser maior quando o monitoramento é feito por um terceiro, o que sugere a preferência desse tipo de vigilância em detrimento do automonitoramento. Empresas desejosas pela obtenção das sanções premiaias que não aspiram ao objetivo de melhorar efetivamente seu desempenho ambiental (*free riders*) podem diminuir os resultados do compromisso. Por fim, o acordo pode ser usado como *greenwashing* da performance ambiental de uma empresa, em que esta seletivamente revela informação positiva e deliberadamente esconde informação negativa sobre os impactos de sua atuação sobre o meio ambiente. Um efeito positivo foi detectado: experiências trocadas no âmbito do acordo ambiental voluntário tenderiam a se difundir gradualmente entre participantes e não-participantes, o que levaria à diminuição das diferenças de performance entre eles com o tempo.⁹⁰

O envolvimento do Governo Federal como signatário da Moratória da Soja a partir de 2008 e a existência de investigações e operações estatais repressivas contra os frigoríficos não descaracterizam a Moratória nem os TACs como acordos ambientais voluntários enquanto tais: a literatura reconhece a possibilidade de participação de atores estatais no arranjo, assim como admite níveis gradativos de voluntariedade dos participantes não-estatais na assunção dos compromissos.⁹¹

Mais precisamente, a participação do Ministério do Meio Ambiente torna a Moratória da Soja um pacto setorial,⁹² espécie do gênero acordo ambiental voluntário. Pactos setoriais são “acordos efetuados entre associações representativas de diferentes cadeias do setor produtivo e o Ministério do Meio Ambiente” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Pactos setoriais. Acesso em:

⁸⁹ VAN DER HEIJDEN, Jeroen. 2013, p. 491.

⁹⁰ VAN DER HEIJDEN, 2013, p. 492-493.

⁹¹ VAN DER HEIJDEN, 2013, p. 490.

⁹² BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, Balanço da 3ª fase (2012-2015). 2016. p. 24.



18 jul.2020) que reúnam sete características: (i) atendam aos objetivos de ao menos uma das prioridades do Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis (PPCS); (ii) tenham impacto relevante no setor na promoção e consumo sustentáveis; (iii) permitam que os impactos sejam mensurados por meio de indicadores quantitativos e/ou qualitativos, a serem elencados pelo próprio setor; (iv) sejam passíveis de monitoramento e verificação periódicos; (v) tenham caráter inovador e gerem exemplaridade; (vi) promovam mudanças de hábito; e (vii) promovam reduções significativas de impacto ambiental.

Há flagrante déficit de literatura nacional sobre pactos setoriais, a despeito da - ainda que recente - utilização da categoria por formuladores de políticas públicas ambientais. Uma das razões para tanto pode ser a falta de legislação destacando essa forma de parceria entre setor privado e Estado: os poucos e pioneiros exemplos de parceria setorial encontrados em relatórios elaborados por órgãos administrativos foram implementados sem menção a dispositivos legais.⁹³ À exceção do art. 3º, I, da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos, PNRS), que define, apenas para os efeitos da PNRS, acordo setorial como “ato de natureza contratual firmado entre o poder público e fabricantes, importadores, distribuidores ou comerciantes, tendo em vista a implantação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida do produto”, não foram localizadas leis ou outros veículos normativos que expressamente prevejam o pacto setorial como um instrumento ou técnica à disposição da administração pública para a consecução de políticas ambientais.

Os TACs firmados entre o MPF e 63 frigoríficos que atuam na Amazônia Legal, por sua vez, encontram respaldo legal no art. 5º, §6º, da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública). Malgrado a divergência doutrinária acerca da natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta,⁹⁴ há certo consenso em torno de uma sua definição como:

forma de solução extrajudicial de conflitos [...], tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo

⁹³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, 3ª fase (2012-2015). Brasília, 2013, p. 24. / BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS. 2011, p. 34.

⁹⁴ A literatura diverge entre a caracterização do TAC como ato jurídico unilateral, transação ou negócio jurídico distinto de transação. (VIEGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 124).



ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título extrajudicial (RODRIGUES, 2002, p. 297).

O TAC coexiste com a via judicial de duas maneiras distintas. A primeira possibilidade consiste em sua pactuação durante a tramitação de uma ação judicial, extinguindo-se esta quando houver cumprimento integral do acordo. Nessa hipótese, o TAC é também chamado de autocomposição em juízo, e os legitimados para sua propositura são os mesmos autorizados ao ajuizamento de ação civil pública: Ministério Público; Defensoria Pública; União, Distrito Federal, Estados e Municípios; autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; e associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente (dentre outras finalidades expressamente previstas no dispositivo legal).

A segunda possibilidade, inversa, é a assinatura de TAC durante a fase extrajudicial de investigação da conduta violadora do direito transindividual, o qual, se descumprido, constitui título executivo extrajudicial a ser executado judicialmente.⁹⁵ Nesse caso, as associações são excluídas pela literatura do rol de legitimados para sua propositura, o que gera críticas à falta de participação da sociedade civil como um dos déficits dos TACs firmados por órgãos públicos. As críticas, em geral, voltam-se contra um “voluntarismo político” do Ministério Público e denunciam que, quanto mais um órgão legitimado se coloca na posição de representante da garantia e defesa dos interesses e direitos transindividuais, menor é sua iniciativa de envolver a sociedade civil na articulação e monitoramento dos TACs. Mesmo quando se prevê realização de audiências públicas no contexto de articulação ou monitoramento de um TAC, não raro o evento é desvirtuado e não proporciona um espaço de tomada de decisão, mas tão somente um meio de divulgação do termo de compromisso.⁹⁶

Em face à inexistência de regulamentação legal acerca da procedimentalização do termo de ajustamento de conduta, cada órgão legitimado acaba por aplicar o instrumento à sua maneira, seguindo procedimentos próprios.⁹⁷ Os TACs firmados por membros do Ministério Público

⁹⁵ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 200-201.

⁹⁶ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 225.

⁹⁷ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 133.



(MP) vinculam-se aos procedimentos previstos na Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). O art. 7º da Resolução determina a publicação, no Diário Oficial da União (DOU), do sítio eletrônico para consulta virtual do inteiro teor de todos os TACs em que o MP figure como parte. TACs celebrados por outros órgãos públicos, entretanto, com frequência apresentam déficit de publicidade perante a sociedade civil: apenas versão muito resumida é publicada no DOU, o que pode levar à recusa de reconhecimento de validade do documento por outros órgãos legitimados. Há registro, ainda, de TACs que foram divulgados como forma de marketing pelas empresas compromissárias, em flagrante distorção do instrumento para fins propagandísticos pelo próprio violador da norma ambiental.⁹⁸

Certa confusão na aplicação do TAC em matéria ambiental é causada em razão da previsão de instrumento análogo no art. 79-A da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), denominado Termo de Compromisso (TC).⁹⁹ O dispositivo legal, cuja eficácia encontra-se suspensa por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.083-8,¹⁰⁰ autoriza “os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental” (BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 - Lei de Crimes Ambientais), a celebrar,

com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores. (BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 - Lei de Crimes Ambientais)

Além da diferença no rol de legitimados, o alcance ou objeto dos termos cobertos pelos dois instrumentos também é distinto: enquanto o TAC versa sobre matéria civil, o TC se restringe ao âmbito administrativo.¹⁰¹

⁹⁸ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 233.

⁹⁹ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 181-182.

¹⁰⁰ Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Partido dos Trabalhadores (PT), pelo Partido Verde (PV) e pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. BRASIL. STF.

¹⁰¹ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 183.



Argumentavelmente, quando realizado por órgão administrativo ambiental dotado de poder de polícia – isto é, poder de limitar ou disciplinar direito, interesse ou liberdade, regulando a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente ao direito transindividual ao meio ambiente –,¹⁰² o termo de compromisso enfraquece a proteção ambiental. Sendo um órgão autorizado pela ordem jurídica a, atuando mediante atributos de discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade, advertir; multar; apreender, destruir ou inutilizar produtos e subprodutos objeto da e utilizados na infração; suspender a venda e fabricação do produto; embargar obra ou atividade e suas respectivas áreas; e suspender parcial ou totalmente as atividades,¹⁰³ o que ganha o órgão público ao transigir com o administrado perpetrador de infração ambiental? A literatura registra que a aplicação de TC por órgão ambiental era, com certa frequência, desvirtuadamente atrelada ao processo de licenciamento: eram estabelecidos, no documento, compromissos, prazos e condições que a empresa já estava obrigada a cumprir para obter a própria licença. Essa lógica transformava o TC, na prática, em instrumento garantidor de uma espécie de autolicensing, em que o licenciado obtinha a prerrogativa de negociar condicionantes com o órgão licenciador.¹⁰⁴

Quando a resolução negociada é protagonizada pelo Ministério Público ou outro órgão legitimado desprovido de poder de polícia, sua justificação normalmente envolve argumentos de eficiência e celeridade: por formar título executivo extrajudicial que permite pular a fase de conhecimento obrigatória em uma ação judicial reparatória, a transação, comparada ao litígio judicial, resultaria na reparação mais rápida e menos custosa dos danos ambientais.¹⁰⁵ Por detrás de um tal discurso de legitimação se entrevê a concepção, expressa nas citações extraídas de texto publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a seguir transcritas, de que a adoção de instrumentos ambientais deve pautar-se primordialmente não por critérios de justiça, mas pelos critérios de viabilidade política (“os instrumentos adotados pelos governos precisam ser aceitáveis pelos poluidores e pelos indivíduos e grupos de interesse afetados, caso contrário não terão como tornar-se

¹⁰² COSTA, Elisson Pereira da. 2020, p. 15.

¹⁰³ BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

¹⁰⁴ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, 2014, p. 235-242

¹⁰⁵ VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. 2014, p. 201-223



eficazes”), viabilidade econômica (“nos países em desenvolvimento, o critério de eficácia e custo, que identifica a maneira menos custosa de chegar a um determinado objetivo, deve ser seguido”) e viabilidade institucional (“dada a fraqueza das instituições de controle ambiental nos países em desenvolvimento, devem-se preferir os instrumentos que requeiram menor capacidade institucional”).¹⁰⁶

Feitas tais considerações a respeito do tratamento dogmático dado aos acordos ambientais voluntários em duas de suas modalidades presentes na realidade jurídica brasileira, o pacto setorial e o termo de ajustamento de conduta, podemos avançar na interpretação sociológica da Moratória da Soja e dos TACs firmados entre MPF e frigoríficos em atuação na Amazônia Legal, meios socialmente relevantes de coordenação da ação em que se entrelaçam, de um lado, o PPCDAm enquanto unidade constitutiva da ordem jurídica estatal brasileira e, de outro, as cadeias econômicas de valor da soja e do gado enquanto instâncias de ordens jurídicas emergentes globais.

Os fatos e interpretações teóricas até aqui avançados possibilitam uma leitura da Moratória da Soja, cuja iniciativa coube ao elo de origem e esmagamento da cadeia produtiva da soja motivado por pressão de organizações não-governamentais, como uma técnica de enquadramento de demandas por uma ordem jurídica global emergente. O documento articula um tipo misto de monitoramento: embora a parte operacional de georreferenciamento seja primordialmente executada por um terceiro contratado pelo Grupo de Trabalho da Soja, a empresa Agrosatélite, a partir de 2009 o trabalho passou a ser auditado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), órgão vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e parceiro do Ministério do Meio Ambiente, signatário do acordo.¹⁰⁷ A sanção sustentada pelas autoridades da governança da cadeia da soja, representantes, em face aos demais elos, representados, é negativa: proibição de compra. Não foi localizada previsão de sanção negativa às empresas exportadoras que, descumprindo o compromisso, comprem soja de imóveis rurais com desmatamento após 22 de julho de 2008. Os ganhos reputacionais e de imagem obtidos pela ABIOVE, ANEC e suas empresas-membro, mesmo que não

¹⁰⁶ BRASIL. IPEA. 1996, p. 15.

¹⁰⁷ ABIOVE. 3º ano do mapeamento e monitoramento do plantio de soja no bioma Amazônia 2010, p. 2.



expressamente mencionados no acordo, são evidentes. Além de inúmeras menções positivas na mídia nacional e internacional e aclamação dos bons resultados em textos acadêmicos e relatórios não-governamentais e governamentais, a Moratória da Soja rendeu à Cargill em 2015 o Prêmio Keystone de Sustentabilidade,¹⁰⁸ para citar um exemplo claro de reconhecimento atrelado ao pacto setorial.

Na cadeia global de valor da carne, diferentemente, a tentativa de canalizar a autoridade - assimetricamente alocada no elo da indústria de primeira e segunda transformação - em prol de uma governança que articule, monitore e sustente regras com a finalidade de desassociação desse setor produtivo com o desmatamento da Amazônia, foi iniciada pela ordem jurídica estatal por meio da celebração de TACs, acordos voluntários que tiveram como pano de fundo a realização de operações repressivas por órgãos de fiscalização ambiental. Os TACs operariam, portanto, não como uma técnica de reconhecimento de demandas de uma ordem jurídica por outra, mas como uma técnica de negociação entre a ordem jurídica estatal e ordens jurídicas emergentes globais.

Na cláusula primeira do TAC firmado entre MPF e JBS nos autos do Procedimento Administrativo nº 1.20.000.000391/2007-07, tomado aqui por unidade representativa de análise pela semelhança de sua estrutura redacional e conteúdo de suas cláusulas em relação aos demais acordos firmados com os outros 62 frigoríficos, lê-se que o objetivo do termo é “ajustar a conduta da cadeia de produção pecuária perante o MPF a fim de que a produção e comercialização do rebanho bovino obedeça as normas [...]”.(MPF.Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre MPF e JBS nos autos do Procedimento Administrativo nº 1.20.000.000391/2007-07, p. 827). Note-se que o objetivo é ajustar não apenas a conduta do elo exportador, ao qual pertence a empresa compromissária, mas a de toda a cadeia. Face à inércia dos frigoríficos em mobilizar a estrutura de suas associações - como a ABIEC e a ABRAFRIGO - para responder à demanda pela redução do desmatamento colocada pela ordem jurídica estatal e pela sociedade civil, coube ao MPF propor – não impor; a existência de investigação e de infrações administrativas contra o compromissário não descaracteriza a voluntariedade de seu engajamento no processo de negociação -, a celebração de termo com cada empresa individualmente.

¹⁰⁸ CARGILL. Stronger when we work together: lessons from the Brazilian Soy Moratorium.



Foi acordado tipo misto de monitoramento, operado tanto por terceiro independente (empresa de auditoria escolhida por processo de concorrência por preço e capacidade e aprovada pelo MPF, conforme cláusula 3.5 do TAC, que atualmente é a norueguesa DNV GL), quanto pelo próprio MPF (cláusula 3.1). As sanções são negativas e previstas unilateralmente, apenas em consequência ao descumprimento do termo pelo compromissário: multa de natureza não compensatória no valor de duas vezes o valor da arroba bovina por cabeça de gado adquirida de fazenda fornecedora em desconformidade com o TAC (cláusula 4.1). Entretanto, por ser autorizada a livre divulgação do compromisso pelo frigorífico (cláusula 5.1), a auditoria anual é amplamente divulgada pela JBS como evidência de que a empresa seria referência em melhores práticas de sustentabilidade do mercado.¹⁰⁹ O acordo isenta a empresa do pagamento de multa pelo inadimplemento caso “o atraso de qualquer obrigação prevista neste TAC não seja atribuível exclusivamente aos frigoríficos ou decorra de casos fortuitos ou de força maior ou de ato de terceiros devidamente comprovados” (cláusula 4.1, §3º).

A compra de gado bovino oriundo de área desmatada, além de ter resultado na aplicação de penalidades administrativas pelo Ibama à JBS em 2017 no âmbito da Operação Carne Fria, é franca e publicamente admitida pela própria empresa:

A gente tem ao redor de 70 mil fornecedores de gado na nossa carteira de fornecedores, dos quais 40 mil estão na região Amazônica, que é a região foco dessa discussão. E a JBS tem que comprar todos os dias em média entre 35 mil a 40 mil cabeças de gado nesse mercado. (...) A gente sabe que tem uma quantidade bastante significativa de carne com desmatamento, com trabalho escravo, chegando lá na ponta, na gôndola do supermercado no varejo. (Marcio Nappo, diretor de sustentabilidade da JBS, em entrevista concedida ao documentário Sob a Pata do Boi, 2018 Trechos: 05min06s e 38min12s).

Não foi localizada, entretanto, nenhuma ação de execução contra a empresa por descumprimento do TAC celebrado com o MPF. Instada a se manifestar a respeito dos indícios de descumprimento do termo de compromisso, a JBS enfatizou o desafio de rastrear a origem do gado adquirido de

¹⁰⁹ JBS. Relatório anual de sustentabilidade. 2019, p. 92.



fornecedores indiretos, tarefa que restaria impossibilitada em razão da não publicização das Guias de Trânsito Animal (GTAs) pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. A recusa desse órgão ministerial em tornar públicas as GTAs aparenta servir como escudo argumentativo para a JBS e pode consistir em impedimento à execução do TAC pelo MPF, obstáculo este que, caso a opção estratégica pela ação civil pública em lugar da resolução negociada tivesse sido tomada, poderia elidir a responsabilidade da JBS menos facilmente.¹¹⁰ A JBS declarou ainda que em 1º de julho de 2020 teve início o programa “Boi na Linha”, do qual participam, em parceria com o MPF, todos os frigoríficos signatários de TAC que operam na Amazônia Legal, e que tem por objetivo aprimorar os critérios e regras técnicas para identificação de esquemas de fraude dos fornecedores diretos.¹¹¹

Quando perguntado pelos motivos da opção de não executar judicialmente os TACs, o Procurador da República Ricardo Negrini afirmou que a judicialização significaria um rompimento do “constante diálogo” que os frigoríficos mantêm com o MPF. O Procurador da República Daniel César Avelino Azeredo, à frente dos TACs desde 2009, disse caber “ao próprio mercado valorar” o cumprimento dos acordos pelos frigoríficos¹¹². Estima-se que a comercialização de gado em desacordo com os TACs tenha gerado às empresas signatárias um lucro líquido de R\$16 milhões.¹¹³

Considerações finais

¹¹⁰ Uma comparação entre as estratégias TAC e ACP em termos de eficiência e celeridade na reparação dos danos ambientais foge ao escopo deste artigo. Entretanto, em pesquisa inicial, que por ter se restringido aos resultados encontrados com palavras-chave e operadores booleanos na plataforma virtual de jurisprudência do sítio eletrônico do TRF-1 (que abrange todos os estados da Amazônia Legal), não triangulados com dados obtíveis junto aos juízos de piso, seja presencialmente ou via petição lastreada na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), não pode fundamentar conclusões definitivas nem generalizáveis, foram feitas descobertas preliminares que parecem apontar na direção de refutação dos argumentos de eficiência e celeridade do TAC quando comparado à estratégia processual da ACP em matéria ambiental com relação ao desmatamento ilegal associado à cadeia de valor do gado. Em busca com as palavras-chave e operadores booleanos (“ação civil pública” E “gado”) foram localizados 48 acórdãos e 29 decisões monocráticas no repositório de processos do sítio eletrônico do TRF-1. Pesquisa com (“execução” E “gado”) encontrou apenas 6 decisões monocráticas.

¹¹¹ JBS. Response letter to Amnesty International, 29 de junho de 2020.

¹¹² MENGARDO, Bárbara. Notícia publicada em 04/04/2018.

¹¹³ MENGARDO, Bárbara. Notícia publicada em 04/04/2018.



O território amazônico é palco de uma disputa entre, de um lado, a ordem jurídica estatal, cujo ponto nodal constituído pelo PPCDAm tem por ponto de agir coletivo a redução da destruição do bioma e, de outro, as cadeias de valor da soja e do gado, as quais, dotadas de estruturas de governança que concentram em determinados elos o poder de representação e a autoridade de regulação, podem ser interpretadas como as ordens jurídicas globais emergentes. Nesse sentido, a Amazônia se apresenta como um lugar de xenotopia, de estranhamento, um lugar de encontro entre uma pluralidade de ordens conflitantes.¹¹⁴

A Moratória da Soja, cuja governança é articulada pelo elo de esmagamento e originação dominado pelas transnacionais ADM, Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, pode ser encarada como uma técnica de enquadramento de demandas pela ordem jurídica emergente global materializada em torno da cadeia de valor da soja. Os TACs firmados entre o MPF e os frigoríficos, interpretáveis como uma técnica de negociação entre a ordem jurídica estatal e a ordem jurídica emergente global materializada em torno da cadeia de valor da carne, não resultaram no mesmo grau de reconhecimento da demanda ambiental pelo elo dominante da estrutura de governança, encabeçado pelas transnacionais JBS, Marfrig e Minerva. As estruturas de representação da ação coletiva das indústrias de primeira e segunda transformação – como ABIEC e ABRAFRIGO - não mostraram significativa responsividade às pressões da sociedade civil e da ordem jurídica estatal pela desassociação do desmatamento de sua cadeia produtiva.

As duas principais diferenças identificadas nas estruturas de governança das cadeias produtivas da soja e da carne foram o perfil do consumidor final (exportação/mercado interno) e o grau de internacionalização do controle acionário e da alta administração. Considerar as cadeias isoladamente poderia conduzir à apressada conclusão de que, em última instância, a destruição do bioma amazônico não teria como motor primordial tanto a atuação do capital internacional, mais responsivo ao ganho de imagem atrelado à agenda ambiental, mas a atuação do capital nacional aliançado com o Estado brasileiro.

¹¹⁴ LINDAHL, Hans. 2018, p. 38-39.



Entretanto, quando as cadeias de valor da soja e do gado são observadas não de forma isolada, mas num encadeamento temporal contínuo de ações que se desenrolam em um mesmo espaço, emerge com mais nitidez a simbiose entre, de um lado, a aparência de legalidade de que a estrutura de governança da soja conseguiu se revestir, sendo bem sucedida na captura da representação e no enquadramento da demanda pela redução do desmatamento, e, de outro, a imagem de ilegalidade da qual se vê impregnada a indústria da carne, resistente ao reconhecimento da demanda pela desassociação de sua cadeia produtiva com a destruição da Amazônia. Não se deve perder de vista que os celebrados bons resultados do pacto setorial encobrem, sob o manto da legalidade – possível em razão da desastrosa anistia operada pelo Código Florestal -, a expressiva expansão do grão sobre áreas inicialmente usadas para pecuária e desmatadas antes de 22 de julho de 2008 na Amazônia Legal.

Referências

ABIEC. Associação Brasileira das Indústrias Exportadoras de Carne. *Abiec*. Beef Report: perfil da pecuária no Brasil. Relatório. 2020. Disponível em: <<http://abiec.com.br/publicacoes/beef-report-2020/>>. Acesso: 18 jul.2020.

ABIOVE. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. *Abiove*. 2020. Sobre Nós. Disponível em: <<https://abiove.org.br/sobre>>. Acesso em: 18 jul.2020.

ABIOVE. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. *Abiove*. 3º ano do mapeamento e monitoramento do plantio de soja no bioma Amazônia. Relatório. 2010. p. 2. Disponível em: <<https://abiove.org.br/relatorios/>>. Acesso em: 18 jul.2020.

ABIOVE. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. *Abiove*. Para Entender a Moratória da Soja: o cultivo responsável. Cartilha. Disponível em: <http://www.bunge.com.br/downloads/sustentabilidade/cartilha_moratoria.pdf>. Acesso em: 18 jul.2020.

ABIOVE. Associação Brasileira das Indústrias de Óleos Vegetais. *Abiove*. Safra 2018/19: monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a Moratória da Soja. Relatório. 2020. Disponível em: <<https://abiove.org.br/relatorios/>>. Acesso em 18 jul.2020.

ABRAFRIGO. Associação Brasileira de Frigoríficos. *Abrafrigo*. Participação da Abrafrigo na Cerimônia de Acordo de Reconhecimento de Equivalência Sanitária



entre Brasil e Estados Unidos. Notícia publicada em 01/08/2016. Disponível em: <<http://www.abrafrigo.com.br/index.php/2016/08/01/2640/>>. Acesso em: 18 jul.2020.

ACSURS. Associação de Criadores de Suínos do Rio Grande do Sul. ACSURS. Marfrig finaliza aquisição da National Beef. Notícia publicada em 08/06/2018. Disponível em: <<https://acsurs.com.br/noticia/marfrig-finaliza-aquisicao-da-national-beef/#:~:text=A%20empresa%20pagou%20969%20milh%C3%B5es,de%2043%20bilh%C3%B5es%20de%20reais.>> Acesso em: 17 mai.2021.

ARON, Raymond. *Introduction à la philosophie de l'histoire: essai sur les limites de l'objectivité historique*. Paris: Gallimard, 1948.

BAARS, Grietje et. al. The role of law in global value chains: a research manifesto. *London Review of International Law*, v. 4, i. 1, 2016, pp. 57-79.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia. *Revista de Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005.

BECKER, Bertha. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? *Parcerias Estratégicas*, n. 12, set. 2001.

BERCOVICI, Gilberto. A ordem econômica constitucional e a política agrária. *Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, pp. 27-36, set./fev. 2017.

BRASIL.CADE. Parecer da Procuradoria Geral da República. *Cade*. Disponível em: <https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/mdpesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yMgqDpxXhd8WsrE90Rg69CPHP6E0MQ4NIXZtmtupKMRX_UAwLhiX8rQXUN2zGGhMHY1yTYH8SH1bfbEqIKthmPl>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL.CADE. Processo Administrativo nº 08012.002493/2005-16. *Cade*. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/antigas/celebrados-os-primeiros-tcc-com-empresas-representadas-por-formacao-de-cartel>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL. CONAB. Boletim da safra de grãos. 10º levantamento. *Conab*. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safra/gaos/boletim-da-safra-de-graos>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF.1988.

BRASIL. Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 de julho de 2008.



BRASIL. EMBRAPA. Soja em números (safra 2018/19). *Embrapa*. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/soja/cultivos/soja1/dados-economicos>>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL. IBAMA. Ibama fiscaliza aquisição de gado de áreas desmatadas ilegalmente na Amazônia. *Ibama*. Notícia publicada em 19/04/2017. Disponível em:<https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/copy_of_noticias/noticias-2017/ibama-fiscaliza-aquisicao-de-gado-de-areas-desmatadas-ilegalmente-na-amazonia>. Acesso em 18 jul. 2020.

BRASIL. INPE. Taxas de desmatamento na Amazônia Legal. *Terrabrasilis*. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>. Acesso em: 25 jun.2020

BRASIL. IPEA. *A regulamentação ambiental: instrumentos e implementação*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. RJ: IPEA, 1996.

BRASIL. Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Código Florestal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 de maio de 2012.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Lei de Crimes Ambientais. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 de fevereiro de 1988.

BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1º de janeiro de 2019, Seção: 1, Edição Especial, Página: 1-13

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, Balanço da 3ª fase (2012-2015). *Mma*. 2016. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%203%20fase_Balanco_versao%20BETA.pdf>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, Plano Operativo da 4ª fase (2016-2020). *Mma*. 2013. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/Anexo%20II%20-%20PLANO%20OPERATIVO%20DO%20PPCDAm%20-20GPTI%20_%20p%20site.pdf>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL. Plano de Ação para Produção e Consumo Sustentáveis – PPCS. *Mma*. 2011. p. 34. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/producao-e-consumo-sustentavel/plano-nacional.html>>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL. *Mma*. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/7665-pactos-setoriais.html#:~:text=Not%C3%ADcias,Pactos%20Setoriais,o%20setor%20e%20a%20sociedade.>> Acesso em: 18 jul.2020.



BRASIL. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. *Mma*. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/616-preven%C3%A7%C3%A3o-e-controle-do-desmatamento-na-amaz%C3%B4nia>>. Acesso em: 04 set.2019.

BRASIL. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, 1ª fase (2004-2008). *Mma*. 2004. Disponível em: https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf>. Acesso em: 19 nov.2019.

BRASIL. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, 2ª fase (2009-2011). *Mma*. 2009. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%20%20fase%20_%202009-11.pdf>. Acesso em: 18 nov.2019.

BRASIL. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Plano de Ação para Prevenção e Controle ao Desmatamento na Amazônia Legal, 3ª fase (2012-2015). *Mma*. Brasília, 2013, p. 24. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm/_FINAL_PPCDAM.PDF>. Acesso em: 18 nov. 2019.

BRASIL. STF. *Stf*. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=390544>>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRASIL. UFMG, Centro de Sensoriamento Remoto. Cenários para pecuária de corte amazônica, 2015. *Csr*. Disponível em: <<https://csr.ufmg.br/pecuaria/portfolio-item/barreiras-a-serem-vencidas/>>. Acesso em: 18 jul.2020.

BRAZIL: Cattle illegally grazed in the Amazon found in supply chain of leading meat-packer JBS. *Amnesty international*. Notícia publicada em 15/07/2020. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/brazil-cattle-illegally-grazed-in-the-amazon-found-in-supply-chain-of-leading-meat-packer-jbs/#:~:text=World's%20largest%20beef%20exporter,more%20than%20any%20other%20country>>. Acesso em: 18 jul.2020.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. *Governança socioambiental na Amazônia Brasileira na década de 2000*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2017, 250p.

CARGILL. Stronger when we work together: lessons from the Brazilian Soy Moratorium. Story. *Cargill*. Disponível em: <<https://www.cargill.com/story/stronger-working-together-lessons-from-brazilian-soy-moratorium>>. Acesso em: 18 jul.2020.

CARNE vencida e mascarada com 'produtos cancerígenos': o escândalo que atinge as maiores empresas do Brasil. *BBC*. Notícia de jornal publicada em 18/03/2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-39313589>. Acesso em: 18 jul.2020.



CARVALHO, William, et al. Deforestation control in the Brazilian Amazon: a conservation struggle being lost as agreements and regulations are subverted and bypassed. *Perspectives in Ecology and Conservation*, v. 17, pp. 122-130, 2019.

COSTA, Elisson Pereira da. Poder de polícia ambiental e a administração pública. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 16, pp. 13-24, jul./dez. 2020.

EVANS, Peter. *A Tríplice Aliança: as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Trad. Walternsir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Função social da dogmática jurídica*. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

GEREFFI, Gary. *Global Value Chains and Development: redefining the contours of 21st century capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

GIBBS, H. K., et al. Brazil's Soy Moratorium. *Science*, 347.6220, p. 377-378, 2015.

GREENPEACE. Auditorias reforçam sucesso do Compromisso Público da Pecuária. *Greenpeace*. Notícia de jornal publicada em 01/06/2015. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/blog/auditorias-reforcam-sucesso-do-compromisso-publico-da-pecuaria>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

GREENPEACE. Eating up the Amazon. *Repórter Brasil*, 2006. Disponível em: <<https://reporterbrasil.org.br/documentos/amazonsoya.pdf>>. Acesso em 18 jul.2020.

GREENPEACE. Farra do Boi na Amazônia. 2009. *Greenpeace*. Disponível em: <<http://greenpeace.org.br/gado/farradoboiaamazonia.pdf>>. Acesso em: 18 jul.2020.

GVCES; WWF-Brasil. *White Paper - Investimento Responsável e o Combate ao Desmatamento nas Cadeias de Pecuária, Soja, Papel e Celulose no Brasil*. São Paulo, 2017, 100p.

IBAM. *Gestão e governança local para a Amazônia sustentável: notas técnicas*. Orgs. Maria Cristina Soares de Almeida e Peter H. May. Rio de Janeiro: IBAM, 2016.

IBAMA dispara operação para apreender gado em cinco regiões da Amazônia Legal. *Abes – Seção Minas Gerais*. Notícia. Disponível em: <<http://www.abes-mg.org.br/visualizacao-de-clipping/ler/725/ibama-dispara-operacao-para-apreender-gado-em-cinco-regioes-da-amazonia-legal>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

IMAFLOA. *10 anos da Moratória da Soja na Amazônia: história, impactos e a expansão para o Cerrado* / Marina Piatto, Lisandro Inakake de Souza. Piracicaba: Imaflora, 2017.



IMAZON. *Os Frigoríficos vão ajudar a zerar o desmatamento na Amazônia?* / Paulo Barreto et al. Belém: Imazon; Cuiabá: Instituto Centro da Vida, 2017.

IPEA; GIZ; CEPAL. Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAm 2007-2010. *Ipea*. 2011. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/884/1/IPEA_GIZ_Cepal_2011_Avaliacao%20PPCDAm%202007-2011_web.pdf>. Acesso em: 04 set.2019.

JBS. Composição acionária e societária. Investidores. *Jbs*. Disponível em: <<https://ri.jbs.com.br/investidores-esg/governanca-corporativa/composicao-acionaria-e-societaria/>>. Acesso em: 18 jul.2020.

JBS. Relatório anual de sustentabilidade. 2019, p. 92. *Jbs*. Disponível em: <<https://jbs.com.br/wp-content/uploads/2020/05/ras-jbs-2019-port-final.pdf>>. Acesso em: 18 jul.2020.

JBS. Response letter to Amnesty International. *Amnesty*, 29 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/07/brazil-cattle-illegally-grazed-in-the-amazon-found-in-supply-chain-of-leading-meat-packer-jbs/#:~:text=World's%20largest%20beef%20exporter,more%20than%20any%20other%20country>>. Acesso em: 18 jul.2020.

LINDAHL, Hans. *Authority and Globalisation of Inclusion and Exclusion*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

LINDAHL, Hans. Reply to critics. *Etica&Política/Ethics&Politics*, XVI, 2, 2014, pp. 1001-1025.

MARFRIG é segunda maior processadora global após aquisição da National Beef. *Feed&food*. Notícia de jornal. Disponível em: <<http://www.feedfood.com.br/pt/noticias/2/marfrig-e-segunda-maior-processadora-global-apos-aquisicao-da-na>>. Acesso em: 18 jul.2020.

MARFRIG. Composição acionária. *Marfrig*. Disponível em: <<https://ri.marfrig.com.br/pt/governanca-corporativa/composicao-acionaria>>. Acesso em: 18 jul.2020.

MELLO, Natália; ARTAXO, Paulo. Evolução do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, v. 66, 2017, pp. 108-129.

MENGARDO, Bárbara. TAC da Carne no Pará: irregularidades dos frigoríficos passam em branco. *O Eco*, 04 de abril de 2018. Disponível em: <<https://www.oeco.org.br/reportagens/tac-da-carne-no-para-irregularidades-dos-frigorificos-passam-em-branco/>>. Acesso em: 18 jul.2020.

MERCADO de US\$5 bi, Europa alerta para riscos de fim da Moratória da Soja na Amazônia. *G1*. Notícia de jornal publicada em 25/11/2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/11/25/mercado-de>>



us5-bi-europa-alerta-para-riscos-de-fim-da-moratoria-da-soja-na-amazonia.gh
ml>. Acesso em: 18 jul.2020.

MILARÉ, Édis. Tutela Processual do Ambiente: Papel da Ação Civil Pública como Instrumento Preventivo/Reparatório da Danosidade Ambiental. *In: Direito Ambiental e Sustentabilidade*. (coord. Arlindo Philippe Jr.). Barueri: Editora Manole, 2016.

MINERVA compra frigorífico no Uruguai por US\$ 37 milhões. *Veja*. Notícia publicada em 19/03/2014. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/minerva-compra-frigorifico-no-uruguai-por-us-37-milhoes/#:~:text=A%20Minerva%20Foods%2C%20terceira%20maior,sujeita%20a%20condi%C3%A7%C3%B5es%20e%20autoriza%C3%A7%C3%B5es.>> Acesso em: 18 jul. 2020.

MINERVA FOODS. Composição acionária. *Minervafoods*. Disponível em: <http://ri.minervafoods.com/minerva2012/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=40373>. Acesso em: 18 jul.2020.

MINISTRA da Agricultura critica Moratória da Soja, mas diz que discussão cabe ao mercado. *G1*. Notícia de jornal publicada em 14/11/2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2019/11/14/ministra-da-agricultura-critica-moratoria-da-soja-mas-diz-que-discussao-cabe-ao-mercado.gh.html>>. Acesso em: 18 jul.2020.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios. *In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org). IPEA. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2016.

MPF. Termo de Ajustamento de Conduta firmado entre MPF e JBS nos autos do Procedimento Administrativo nº 1.20.000.000391/2007-07. *Mpf*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mt/atos-e-publicacoes/tacs/tacs-cuiaba/TAC%20-%20JBS.PDF/view>>. Acesso em: 18 jul.2020.

NUSDEO, Ana Maria. *Pagamento por serviços ambientais: sustentabilidade e disciplina jurídica*. São Paulo: Atlas, 2012.

OPERAÇÃO do Ibama já apreendeu 5 mil cabeças de gado na Amazônia. *Agência Brasil*. Notícia de jornal publicada em 27/04/2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/operacao-do-ibama-ja-apreendeu-5-mil-cabe-cas-de-gado-na-amazonia-2790553>>. Acesso em: 18 jul.2020.

OS RISCOS do fim da moratória da soja. *Deutsche Welle*. Notícia de jornal publicada em 27/11/2019. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/os-riscos-do-fim-da-morat%C3%B3ria-da-soja/a-51441547>>. Acesso em: 18 jul.2020.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A redução sociológica*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.



RAMOS, Alberto Guerreiro. A sociologia de Max Weber e sua importância para a teoria e a prática da Administração. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 57, n. 2, pp. 267-282, abr./jun. 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

SCHMITT, Carl. *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum*. Trad. G. L. Ulmen. Ney York: Telos Press Publishing, 2006.

SCHÜTZ, Alfred. *The Phenomenology of the Social World*. Evanston: Northwestern University Press, 1967.

SELL, Carlos Eduardo. Weber no Século XXI: desafios e dilemas de um paradigma weberiano. *Revista de Ciências Sociais*, v. 57, n. 1, pp. 35-71, 2014.

SOARES, Herick Vazquez. *O eldorado da soja no Centro-Oeste brasileiro (c. 1980 – c. 2010): a produção do espaço sob perspectiva histórico-econômica*. Tese de Doutorado - Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2018, 349p.

SOB a Pata do Boi. Direção de Marcio Isensee e Sá. *Sobapatadoboi*. O Eco & IMAZON, 2018. 49 min. Documentário. Disponível em: <<https://sobapatadoboi.com/>>. Acesso em: 18 jul.2020.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen. Voluntary environmental governance arrangements. *Environmental Politics*, v. 21, n. 3, pp. 486-509, 2013.

VEJA. Minerva compra frigorífico no Uruguai por US\$ 37 milhões. *Veja*. Notícia de jornal publicada em 19/03/2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/economia/minerva-compra-frigorifico-no-uruguai-por-us-37-milhoes/#:~:text=A%20Minerva%20Foods%2C%20terceira%20maior>> Acesso em: 17 mai.2021.

VIÉGAS, Rodrigo; PINTO, Raquel; GARZON, Luis. *Negociação e acordo ambiental: o termo de ajustamento de conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

VOEGELIN, Eric. *The collected works of Eric Voegelin: published essays 1922-1928*. Volume 7. Trad. M. J. Hanak. Columbia: University of Missouri Press, 2003.

WEBER, Max. *Rechtssociologie*. Darmstadt: Hermann Luchter Verlag, 1960.