

5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto - Compromisso 5 "Cadeias Agropecuárias e Dados Abertos".

Proposta de priorização das bases de dados a serem trabalhadas no compromisso (Marco 2)

O presente documento constitui a contribuição do Observatório do Código Florestal (OCF) e do Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais da Universidade Federal de Minas Gerais (LAGESA-UFMG) para o cumprimento do Marco 2 "diagnóstico da situação das bases de dados relacionadas às cadeias agropecuárias", do Compromisso 5 "Cadeias Agropecuárias e Dados Abertos", presente no 5º Plano Nacional do Brasil para Governo Aberto. Seu envio foi acordado em reunião realizada entre representantes do Observatório do Código Florestal e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento no dia 31 de janeiro de 2022.

Trata-se da definição das bases de dados prioritárias a serem objeto do diagnóstico proposto no compromisso. O documento elenca três bases de dados prioritárias com uma breve descrição e justificativa de sua escolha, bem como uma avaliação preliminar sobre quais melhorias permitiriam potencializar o uso dessas bases para iniciativas de monitoramento e aprimoramento de políticas agropecuárias e ambientais por parte de diferentes setores (organizações da sociedade civil, governo, órgãos de controle, setor produtivo, entre outros).

A priorização se baseia no acúmulo do campo ambiental da sociedade civil em discussões sobre dados abertos, meio ambiente e cadeias agropecuárias ao longo dos últimos anos e tem sido reiterada em estudos¹, consultas a organizações do campo², posicionamentos públicos, entre outras fontes. Vale ainda mencionar que tal lista está em consonância com as demandas apresentadas durante as oficinas para definição do Compromisso 5 do 5º Plano de Ação Nacional em Governo Aberto³.

¹ Por exemplo, Observatório do Código Florestal; IPAM. *Código Florestal: avaliação 2017-2020*. 2021; IMAFLORA. "Dados abertos em clima, floresta e agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020)". *Perspectiva Imaflores*, n. 08. Relatório de Pesquisa. Jun, 2020; IMAFLORA. "O uso de dados abertos na prevenção, no monitoramento e no controle do desmatamento". Relatório de Pesquisa. Nov, 2020; RAJÃO et al. "The rotten apples of Brazil's agribusiness". *Science*, v. 369, n. 6501. 2020.

² Incluem-se como exemplos a consulta realizada no âmbito do compromisso 15 do 3º Plano de Ação Nacional do Brasil para Governo Aberto e os resultados da consulta pública realizada pelo MAPA no âmbito da elaboração de seu Plano de Dados Abertos do biênio 2018-2019 (publicados na Nota Técnica nº 001/2019/CGDA).

³ Algumas questões pontuadas e identificadas nas atas das oficinas incluem: dados incompletos do CAR inviabilizam integração entre bases que permitiriam maior transparência das cadeias; mapeamento de requisitos para integração com sistemas de embargo e crédito rural; possibilidade de fraudes no CAR pela falta de análises automatizadas que não consideram fracionamento de áreas cadastradas; ausência de dados abertos de trânsito de animais (Guia de Transporte Animal - GTA) de qualquer finalidade (abate, recria, engorda, reprodução e outros); restrição de acesso a informações desagregadas em bases como GTA e Matriz de Dados do Crédito Rural; ausência de padrões de interoperabilidade para dados agropecuários em geral; restrições de acesso a dados dificulta a diferenciação entre desmatamento legal e ilegal em propriedades rurais; desafios no tratamento de dados pessoais impostos pela Lei Geral de Proteção de Dados; dados agropecuários disponibilizados de forma dispersa; dados ofertados em formato não aberto.

Além da definição de bases de dados prioritárias, e seguindo os acordos realizados na reunião do dia 31 de janeiro de 2022, o documento sugere um conjunto de seis critérios orientadores do diagnóstico previsto no Marco 2 do presente Compromisso.

Ficamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

1. Proposta de priorização das bases de dados

CAR (Cadastro Ambiental Rural)

Descrição e justificativa

O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é o principal instrumento criado pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012). Trata-se de um registro obrigatório para proprietários e possuidores de imóveis rurais que integra as principais informações de ordenamento territorial e regularização ambiental de imóveis rurais no país. O CAR configura-se como uma base de dados relevante para o controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

Os dados de CPF ou CNPJ dos proprietários contidos no CAR são dados relevantes, na medida em que permitem a integração dos dados dos imóveis com outras bases relativas a temas diversos como desmatamento, degradação ambiental, autorizações e licenças, fiscalizações, entre outros.

A abertura integral do CAR permitiria um maior monitoramento do cumprimento do Código Florestal e o aprimoramento de políticas ambientais e políticas privadas de compras sustentáveis. Com a integração entre as bases de dados seria possível conectar diagnósticos sobre desmatamento, restauração florestal e fluxos comerciais, direcionando de maneira mais eficiente ações de fiscalização do desmatamento e evitando a cessão de crédito financeiro a desmatadores, para mencionar alguns exemplos apenas. Para o setor privado, o acesso aos dados do CAR permitiria aos compradores de produtos agrícolas conhecer a situação ambiental de seus fornecedores, facilitando a implementação de sistemas de monitoramento para evitar compras associadas a desmatamento e outros critérios socioambientais.

Avaliação preliminar

A principal limitação da base é a não disponibilização de alguns de seus dados, como nome completo e CNPJ/CPF dos proprietários, o nome da propriedade e as informações do registro do imóvel. A Instrução Normativa nº 3 de 18 de dezembro de 2014 do Ministério do Meio Ambiente, que regulamenta a segurança das informações contidas no CAR, restringe a divulgação das informações dos proprietários rurais e suas respectivas

propriedades, como é o caso do CPF/CNPJ e das matrículas ou registros dos imóveis⁴. Contudo, é sabido que governos estaduais pioneiros na implementação do CAR, como Pará, divulgam essas informações, sendo desconhecidos estudos que demonstram prejuízos reais que essa disponibilização de informações possa ter ocasionado.

PGA-GTA (Guia de Trânsito Animal)

Descrição e justificativa

A Guia de Trânsito Animal (GTA) é um documento obrigatório para a realização do trânsito de animais, tanto intraestadual quanto interestadual. Dentro outros dados, a GTA possui o número e as espécies de animais transportados, o meio de transporte, a finalidade, a procedência e o destino dos animais, com município, estabelecimento, nome e CPF/CNPJ.

A Plataforma de Gestão Agropecuária (PGA) constitui um banco de dados nacional que unifica todas as informações de trânsito animal a partir das guias emitidas pelos órgãos de defesa sanitária de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal.

As informações contidas na PGA_GTA possuem grande potencial no combate ao desmatamento ilegal associado à atividade pecuária. O acesso integral aos seus dados pode viabilizar, por exemplo, o monitoramento dos fornecedores indiretos de grandes frigoríficos, que constitui hoje um dos principais gargalos na rastreabilidade da cadeia de fornecimento da carne no Brasil.

Avaliação preliminar

Na PGA é possível acessar os dados agregados das GTAs, o que inclui o número de guias entre municípios de origem e destino, bem como o número de GTAs por espécie. A plataforma também disponibiliza dados como o número de propriedades, de produtores e de animais. Análise realizada em 2020⁵, os dados estão atualizados e é possível realizar download em formato aberto e não-proprietário (.csv). Porém, a base está disponível de maneira incompleta. A impossibilidade de acessar dados de cada GTA e, portanto, o acesso às transações individuais de transporte de animais reduz significativamente o potencial de uso da base para o monitoramento e aprimoramento da transparência das cadeias pecuárias, incluindo seus impactos socioambientais.

Os dados disponíveis na GTA possibilitam transparência e suporte estratégico para a limpeza da cadeia como introduzido pelo SeloVerde Pará⁶ – uma plataforma estadual que associa dados ambientais, de fiscalização, fundiários e agropecuários para subsidiar o

⁴ IMAFLORA. "Dados abertos em clima, floresta e agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020)". *Perspectiva Imaflora*, n. 08. Relatório de Pesquisa. Jun, 2020.

⁵ IMAFLORA. "Dados abertos em clima, floresta e agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020)". *Perspectiva Imaflora*, n. 08. Relatório de Pesquisa. Jun, 2020.

⁶ <https://www.semas.pa.gov.br/seloverde/>

monitoramento e avaliação de políticas de desenvolvimento agropecuário sustentável e de combate ao desmatamento ilegal. Por meio dos dados de CPF/CNPJ, nome do proprietário, nome da propriedade, coordenada geográfica, código do CAR e município de localização do imóvel rural foi possível integrar as bases de GTA e CAR e, com isso, mapear a movimentação de bovinos com ou sem desmatamento potencialmente ilegal, trabalho escravo e/ou áreas a serem regularizadas ambientalmente.

O Plano de Dados Abertos (PDA) do MAPA relativo ao biênio 2018-2019⁷ previa a abertura, até dezembro de 2018, da PGA_GTA. O MAPA, no entanto, descumpriu o prazo estabelecido em seu PDA e não disponibilizou os dados desagregados da base.

Meses depois, entre fevereiro e março de 2019, o MAPA realizou consulta pública indagando sobre o interesse da sociedade na disponibilização das bases do órgão. Os resultados da consulta⁸ demonstraram grande interesse da sociedade na abertura da PGA_GTA. Entre as 66 bases do MAPA, esta foi a mais votada, com 95 manifestações a favor de sua disponibilização, mais que o dobro da segunda base mais votada (46 votos). Diante da demonstração de interesse da sociedade pela abertura da PGA_GTA e da previsão de sua abertura já no PDA do órgão, o MAPA publicou justificativa para a não abertura da base⁹.

Matriz de dados do Crédito Rural

Descrição e justificativa (por que é uma base prioritária?)

A Matriz de Dados de Crédito Rural é alimentada pelo Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro (SICOR), sistema que compila as informações de operações de crédito rural no Brasil. A Matriz apresenta os dados categorizados por temas, como período integral, fontes de recursos, dentre outros filtros de informação.

O crédito rural foi um dos principais instrumentos para a transformação da agropecuária brasileira nas últimas décadas. A abertura de seus dados e a possibilidade de cruzamento entre essa base e outras pode gerar maior compreensão sobre o destino dos recursos do Crédito Rural, seus beneficiários e explorar a sua influência no padrão tecnológico no campo. Permitiria também um maior monitoramento sobre a aplicação dos recursos do Programa ABC em iniciativas de baixo carbono.

Avaliação preliminar

A Matriz de Crédito Rural somente apresenta os dados de forma agregada, não possibilitando a visualização de dados por produtor ou pessoa jurídica. Sem os dados

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/arquivos-raiz/copy_of_BoletimdePessoaleServiosExtraordinrion129.pdf>.

⁸ Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/arquivos-raiz/SEI_MAPA7674950NotaTcnicadoCGDA.pdf>.

⁹ Nota Técnica nº 4/2019/CTQA/DSA/SDA/MAPA. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/aceso-a-informacao/dadosabertos/arquivos-raiz/SEI_MAPA7022860NotaTcnica_SDA.pdf>.

desagregados, não é possível realizar os cruzamentos necessários para as iniciativas de monitoramento e direcionamento de políticas agropecuárias e ambientais mencionadas acima¹⁰.

2. Sugestão de critérios para avaliação das bases de dados

- I. **Acessibilidade:** descrever qual o nível de facilidade de acesso à base de dados, se ela encontra-se disponível em mais de uma fonte, e se existem bases publicadas com conteúdo diferentes
- II. **Atualização:** descrever a periodicidade de atualização da base definida (prevista e real), e se isso está descrito no Plano de Dados Abertos de seu órgão gestor, dicionário de dados ou em outra documentação
- III. **Formato dos dados:** descrever o formato do dado (aberto ou fechado), a extensão do arquivo, e outras características dessa informação
- IV. **Integração com os dados estaduais:** para as bases de dados que prevêm a integração com órgãos estaduais (p.ex, GTA e CAR) descrever qual a atual situação dessa integração com os 26 estados e distrito federal
- V. **Integração com outras bases:** descrever se existe integração da base com outras informações, potencial de integração com outras bases e medidas em curso ou planejadas para integração.
- VI. **Documentação da base:** descrever se existe um dicionário de dados e descrições sobre os dados contidos na base, para que os usuários possam compreender com precisão o conteúdo da base.

¹⁰ IMAFLORA. "Dados abertos em clima, floresta e agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020)". *Perspectiva Imaflora*, n. 08. Relatório de Pesquisa. Jun, 2020.