

Trabalho de pesquisa

Laura Wellesley

Energia, Meio Ambiente e Recursos | Outubro 2014

Exploração Florestal Ilegal e Comércio Conexos A Resposta no Brasil

Uma Avaliação da Chatham House

**CHATHAM
HOUSE**

The Royal Institute of
International Affairs

Índice

Resumo Executivo	2
Introdução	3
Antecedentes	4
Atenção da mídia	7
Resposta governamental	9
Progresso do Setor privado	20
Níveis estimados de exploração florestal ilegal e comércio conexo	23
Conclusões e recomendações	27
Anexo 1: Pontuação da avaliação das políticas em 2008 e 2013	29
Anexo 2: Metodologia	32
Glossário	35
Sobre a autora	36
Agradecimentos	37

Resumo Executivo

O governo brasileiro tem mostrado avanço lento no combate à exploração florestal ilegal e comércio associado, comparado à avaliação anterior da Chatham House em 2010. A ilegalidade, a corrupção e a fraude continuam a ser generalizados no setor florestal, apesar de um arcabouço legal relativamente forte. Foram feitos esforços consideráveis para melhorar a aplicação da lei no setor, os quais são dificultados pela falta de coordenação entre os órgãos governamentais envolvidos, recursos limitados e penalidades inadequadas. Ao mesmo tempo, encontram-se paralisadas as tentativas de envolver o conjunto de partes interessadas em discussões políticas e tomadas de decisão.

A resposta do setor privado à exploração florestal ilegal é considerada fraca, apesar da adesão relativamente elevada aos sistemas de certificação da sustentabilidade. Estão em curso iniciativas destinadas a promover um mercado de madeira legalizado e sustentável no Brasil, com a participação do setor privado. Tais iniciativas, todavia, são modestas, posto que a maioria da produção de madeira do país é para consumo doméstico. cRequer-se um investimento considerável em sistemas de controle dos fluxos de madeira e de receitas para combater a fraude e a regulamentação de serrarias tem de ser reforçada para diminuir o espaço para lavagem de madeira ilegal. Impor sanções adequadas e garantir a efetiva cobrança das sanções financeiras ajudaria a preencher a falta de recursos que impede a aplicação eficaz da lei.

É necessário dar clareza ao arcabouço jurídico, em particular a regulamentação ligada ao regime fiscal do setor florestal, tais como a simplificação dos processos de aprovação dos planos de manejo florestal. Este último é prioritário para permitir que os pequenos agricultores possam se envolver no manejo florestal legalizado e sustentável. Um programa extenso de divulgação e treinamento é pré-requisito para garantir este envolvimento. Por fim, devem-se intensificar e expandir os esforços para promover o uso de madeira legal no mercado interno.

Introdução

A exploração florestal ilegal é um problema mundial que é, ao mesmo tempo, consequência e fator contributivo para a governança florestal medíocre. Ela mina os esforços para manejo das florestas de forma sustentável e equitativa, resultando em desmatamento, conflito social e perda de receita do governo. Não é apenas um problema dos países florestais ricos. Países que importam e consomem produtos à base de madeira¹ oriunda de países com níveis elevados de extração ilegal contribuem para o problema ao importar produtos sem assegurar que sejam provenientes de fontes lícitas.

Desde 2006, a Chatham House trabalha com pesquisas para avaliar o nível de ilegalidade no setor florestal e da resposta para o problema de parte dos governos e do setor privado. O objetivo do seu trabalho tem sido o de monitorar os níveis de exploração florestal ilegal e comércio conexo, assim permitindo a avaliação da eficácia dos esforços para resolver o problema nos países produtores, consumidores e de transformação.²

Foi desenvolvida uma metodologia para esta avaliação com base em um conjunto de indicadores. Em países produtores, os indicadores derivam da análise da política nacional e do arcabouço jurídico e sua aplicação, da análise dos dados de execução e receitas da floresta de uma pesquisa entre especialistas, da pesquisa da cobertura da mídia nacional e internacional, da análise do balanço de madeira (para estimar volumes de exploração ilegal), da análise das discrepâncias entre os dados do comércio entre países exportadores e importadores, e da análise dos dados da verificação voluntária e da certificação de empresas madeireiras. Por se basear em uma gama variada de fontes de dados, esta abordagem fornece os meios mais rigorosos de avaliação de práticas ilícitas. Informações adicionais sobre a metodologia encontram-se no Anexo 2 da presente pesquisa.

Doze países foram avaliados em 2008–2009 (resultados publicados em 2010³) e outros seis em 2013–2014 (publicado em 2014⁴). Além disso, a Chatham House procedeu a uma reavaliação dos 12 países originais em 2013–2014.

A presente avaliação apresenta as descobertas mais recentes sobre o Brasil, comparadas com a situação relatada em 2010. A análise, conduzida em agosto de 2014, baseia-se em dados coletados no decorrer de 2013. As estatísticas comerciais e dados da mídia foram compilados até o final de 2013 (e 2012 para os dados da mídia internacional), e a avaliação das políticas foi feita com base na situação a partir de dezembro de 2013, embora desenvolvimentos mais recentes tenham sido também observados.

¹ A seguinte terminologia foi usada no presente relatório: produtos à base de madeira — abrange todos os produtos dos setores de madeira e de papel; produtos do setor de madeira — abrange toras, madeira serrada, compensados, laminados, molduras, carpintaria e mobiliário; produtos do setor de papel — abrange aparas de madeira, celulose e papel.

² Há uma sobreposição considerável entre as três categorias; todos os países estudados estão, em diferentes graus, envolvidos na produção, transformação e consumo. Os indicadores dos países consumidores e de transformação são muito semelhantes, enquanto os dos países produtores são bastante diferentes, incluindo uma série de indicadores relativos à exploração florestal ilegal doméstica.

³ Lawson, S. e MacPaul, L. (2010), *Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response*. Londres: Chatham House. Os países avaliados foram: Brasil, Camarões, Gana, Indonésia e Malásia (produtores); China e Vietnã (transformadores); França, Japão, Holanda, Reino Unido e os EUA (consumidores).

⁴ Lawson, S. (2014a), *Illegal Logging in Papua New Guinea*; Lawson, S. (2014b), *Illegal Logging in the Republic of Congo*; Lawson, S. (2014c), *Illegal Logging in the Democratic Republic of Congo*; e Lawson, S. (2014d), *Illegal Wood Import and Re-export: The Scale of the Problem and the Response in Thailand, South Korea and India*. Londres: Chatham House.

Antecedentes

O Brasil é um dos países com maior extensão de florestas do mundo e abriga 60 por cento da floresta amazônica. Combinados, os 27 estados do país abrangem uma área total de 850 milhões de hectares, dos quais, estima-se que 463 milhões sejam de florestas.⁵ A grande maioria dessas florestas são florestas naturais (ou nativas); as plantações representam menos de 2 por cento. Cerca de 70 por cento da área florestal do Brasil encontram-se dentro da Bacia Amazônica, enquanto 30 por cento se encontram no cerrado e outras eco-regiões inclusive florestas de montanha, florestas aluviais e pinheirais.⁶

O Serviço Florestal Brasileiro (SFB) categorizou as áreas florestais do país de acordo com sua função: 37 milhões ha. são usados na produção, 103 milhões ha. em solo e proteção dos recursos hídricos, 54 milhões ha. na conservação da biodiversidade, 135 milhões ha. em “serviços sociais”, 43 milhões ha. para uso múltiplo e 93 milhões ha. não designados a nenhuma função específica.⁷ A área florestal do Brasil compreende florestas públicas (estaduais e federais), florestas de propriedade privada e, dentro das florestas públicas, áreas protegidas (incluindo as terras indígenas) e áreas especiais (incluindo assentamentos de reforma agrária e terras comunitárias quilombolas). No total, há 297 milhões ha. de florestas públicas, três quartos dos quais são de propriedade do governo federal e o restante dos governos estaduais ou municipais. 95 por cento das florestas públicas estão na Amazônia Legal.⁸

Devido ao rápido desmatamento das décadas de 1980 e 1990 no Brasil, a questão tem dominado o discurso político sobre as florestas do país. A taxa de desmatamento caiu rapidamente entre 2004 e 2012: de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) do Brasil, a área total desmatada na Amazônia brasileira nos 12 meses até julho de 2012 foi de 460.000 ha., em comparação com 2,8 milhões de hectares em 2004. Essa tendência foi revertida em 2012: a taxa anual de desmatamento entre agosto de 2012 e julho 2013 foi de 590.000 ha., um aumento de 28 por cento em relação ao ano anterior. A maior parte da ampliação do desmatamento ocorreu nos estados de Mato Grosso, Roraima, Maranhão e Pará. Três estados, de um total de nove da Amazônia Brasileira (Acre, Amapá e Tocantins) registraram queda do desmatamento no mesmo período. Além disso, no estado do Acre, os relatórios apontam que a área de desmatamento ilegal caiu de 30.500 ha. para 19.900 ha., uma redução de cerca de 35 por cento.⁹

O desmatamento vem sendo impulsionado principalmente pela demanda por terras agrícolas e a análise recente sugere que entre 68 por cento e 90 por cento da conversão de florestas entre 2000 e 2012 foi ilegal.¹⁰ Os esforços na aplicação da lei para combater a conversão e a exploração madeireira ilegal de florestas são considerados fatores importantes para a queda do desmatamento a partir de 2004. Outros fatores abrangem a expansão das áreas protegidas, as iniciativas para limitar a expansão da criação de gado e a produção de soja em áreas de floresta e, em razão da crise econômica mundial,

⁵ Veja o site do Serviço Florestal Brasileiro em <http://www.florestal.gov.br/snif/recursos-florestais/conhecendo-sobre-florestas>.

⁶ Ibid.

⁷ SFB (2013), *Florestas Do Brasil Em Resumo*. São Paulo: Ministério do Meio Ambiente

⁸ A Amazônia Legal é uma região administrativa dentro do Brasil. Engloba a Bacia Amazônica e abrange nove estados.

⁹ Consulte http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3701 e <http://wwf.panda.org/?212402/Deforestation-rates-in-Brazil-surge-after-years-of-progress-to-slow-forest-loss>.

¹⁰ Lawson, S. (2014), *Consumer Goods and Deforestation. An Analysis of the Extent and Nature of Illegality in Forest Conversion for Agriculture and Timber Plantations*. Washington, DC: Forest Trends.

a redução do preço de alguns produtos agrícolas que estimulam a conversão de florestas.¹¹ A Ministra do Meio Ambiente do Brasil, Izabella Teixeira, aponta a expansão de terras agrícolas como a causa da reversão do declínio ocorrida a partir de agosto de 2012,¹² enquanto outros argumentam que tal se deveu, em parte, à implementação do novo Código Florestal Brasileiro.¹³

O Brasil é um país líder seja como produtor, transformador ou consumidor de produtos à base de madeira. É o terceiro maior produtor mundial de painéis de fibras de média densidade (MDF), o quarto maior produtor de celulose¹⁴ e é o segundo produtor e consumidor mais importante de madeira tropical (depois da Indonésia).¹⁵ A maioria da produção de madeira do Brasil vem de plantações (ao invés de florestas naturais). Os produtos de plantações respondem por praticamente todas as exportações do país. De acordo com um relatório recente da TRAFFIC,¹⁶ pelo menos, três quartos do volume de produção de madeira comercial do Brasil em 2010 vieram de plantações. As estatísticas compiladas para a presente avaliação sugerem que, em 2013, as plantações foram responsáveis por mais de 95 por cento das exportações brasileiras de produtos à base de madeira pelo valor de exportação e pelo volume equivalente de madeira em tora (RWE). A maior parte destas exportações foi de celulose e de papel (cerca de 70 por cento e 10 por cento, respectivamente, em termos de volume RWE). Os principais destinos desses produtos são a União Europeia, China, os EUA e o Japão.¹⁷

As plantações de produtos à base de madeira têm se expandido nos últimos anos e os volumes produzidos têm ampla previsão de que continuarão a aumentar. Essa tendência pode ser atribuída ao aumento da procura de energia de biomassa, especificamente carvão vegetal para a fabricação de aço, e à rápida expansão das plantações de eucalipto para produção de celulose. Estimativas conservadoras sugerem que a produção brasileira de celulose vai aumentar em 42 por cento entre 2010 e 2016 (de 13 milhões de toneladas para pouco mais de 20 milhões de toneladas) para suprir a crescente indústria de papel do Brasil e a exportação.¹⁸

Mais de 90 por cento da produção de florestas naturais vem de terras de propriedade privada e praticamente toda tem saída pela Amazônia Legal. Em 2011, o volume de produtos à base de madeira “vendidos legalmente” oriundos de florestas naturais foi de 12,9 milhões de m³, dos quais cerca de 90 por cento vieram dos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia.¹⁹ Em 2009, a madeira de pequenas propriedades (abaixo de 500 ha.) respondeu por 29 por cento do volume total da safra na Região Amazônica, em comparação com 41 por cento e 31 por cento dos produtores de médio e grande porte, respectivamente. Entretanto, a madeira produzida em pequenas propriedades é muito maior em alguns estados, principalmente em Roraima (78 por cento) e Rondônia (49 por cento).²⁰

¹¹ Assunção, J., E Gandour, C. C. e Rocha, R. (2012), “Deforestation Slowdown in the Legal Amazon: Prices or Policies?”, Climate Policy Initiative Working Paper, Rio de Janeiro, at <http://climatepolicyinitiative.org/publication/deforestation-slowdown-in-the-legal-amazon-prices-or-policies/>; Arima, E. Y., Barreto, P., Araújo, E. e Soares-Filho, B. (2014), “Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil”, *Land Use Policy*, 41, 465–73; Nepstad, D., McGrath, D., Stickler, C., Alencar, A., Azevedo, A. et al. (2014), “Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains”, *Science*, 344 (6188), 1118–23.

¹² “Huge increase in Amazon deforestation rate”, artigo da AFP publicado no *The Telegraph* em 15 de novembro de 2013, em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/brazil/10451252/Huge-increase-in-Amazon-deforestation-rate.html>.

¹³ Clark, N. (2013), “Novo Código Florestal: um ano, nada de novo”, Greenpeace Brasil blog, em <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Blog/novo-codigo-florestal-um-ano-nada-de-novo/blog/45301/>.

¹⁴ Tomasilla, I. (2013), “Trends in Brazil’s production and international trade”, apresentação no the International Tropical Timber Organization (ITTO) Market Discussion em Libreville, Gabão, em novembro de 2013.

¹⁵ ITTO (2012), *Annual Review and Assessment of the World Timber Situation*. Yokohama, Japão: ITTO.

¹⁶ Oliver, R. (2013), *Evaluation and Scoping of EU Timber Importers from South America*, publicado pela TRAFFIC International.

¹⁷ Com base em dados da Aliceweb (<http://aliceweb.mdic.gov.br/>) e análise da Chatham House.

¹⁸ International Forest Industries, “Brazil – the world’s largest industrial eucalypt estate”, em <http://www.internationalforestindustries.com/2013/01/25/brazil-%E2%80%93-the-world%E2%80%99s-largest-industrial-eucalypt-estate/>.

¹⁹ SFB (2013), *Florestas do Brasil em resumo – 2013: dados de 2007–2012*. Brasília: SFB.

²⁰ Pereira, D., Santos, D., Vedoveto, M., Guimarães, J. e Veríssimo, A. (2010), *Fatos Florestais da Amazônia DITTO*. Belém: Imazon.

As florestas públicas representam 87 por cento da Amazônia Legal sendo metade dessa área destinadas a comunidades e a povos indígenas, principalmente como assentamentos rurais de reforma agrária, áreas de conservação de uso sustentável e territórios indígenas.²¹ Embora a maior parte desta terra não esteja disponível para extração comercial de madeira, 22,9 milhões de hectares de florestas públicas federais podem ser alocados às concessionárias,²² conforme previsto na Lei de Gestão de Florestas Públicas de 2006.²³ Atualmente, o número de concessões é pequeno, e a área total por eles abrangida é de cerca de 1 milhão ha. No entanto, tudo indica que aumentará, posto que este é um objetivo do governo.

A maioria dos produtos à base de madeira oriunda de florestas naturais é destinada ao mercado interno. Em 2009, cerca de 20 por cento de tais produtos foram exportados, mas este número vem diminuindo desde então. Os principais destinos desses produtos, em termos de valor exportado, são os EUA, a União Europeia e a China.²⁴

Algumas medidas foram tomadas para intensificar e expandir o uso de madeira legal no mercado interno. Por exemplo, o estado de São Paulo tem uma política de licitações públicas para a madeira legal e uma série de mesas-redondas foram conduzidas pela sociedade civil e a indústria com o objetivo de intensificar e expandir o mercado de madeira tropical sustentável no Brasil através da criação um fórum para o diálogo.²⁵ Tais esforços, todavia, são modestos, dada a dimensão do mercado.

A avaliação da Chatham House de 2010 mostrou um quadro positivo da resposta do governo brasileiro à exploração florestal ilegal. Embora os esforços do setor privado para resolver o problema tenham sido limitados, aquela avaliação concluiu que o grau de extração ilegal de madeira se tinha reduzido significativamente a partir de 2000. O arcabouço legislativo do Brasil foi considerado forte, especialmente em comparação com outros países produtores incluídos na avaliação e os esforços de aplicação da lei foram considerados em aumento.

No entanto, a avaliação atual sugere uma visão menos positiva. As deficiências no monitoramento das receitas e da captura que foram identificadas em 2010 ainda precisam ser atacadas. Ao mesmo tempo em que alguns dos recursos mais avançados do mundo em tecnologia de monitoramento remoto são usados, a falta de coordenação entre órgãos governamentais e programas de monitoramento limita a contribuição da tecnologia para melhorar aplicação da lei. Além disso, o problema é agravado pela falta de recursos para execução. Os sistemas federal e estaduais de rastreamento da produção e transporte de madeira apresentaram alto risco de fraude, dando margem à lavagem de madeira ilegal.²⁶ Em suma, as evidências sugerem que a exploração ilegal de madeira continua a ser um grande problema no setor florestal do Brasil.

²¹ A extração de madeira comercial não é permitida nos territórios indígenas.

²² Oliver (2013).

²³ Lei Federal nº 11.284/2006.

²⁴ Pereira et al. (2010), SFB (2013) e Tomasillo (2013).

²⁵ Para mais informações, consulte <http://raa.fgv.br/projetos>.

²⁶ Greenpeace (2014), *The Amazon's Silent Crisis*, em <http://www.greenpeace.org.uk/media/reports/amazons-silent-crisis>.

Atenção da mídia

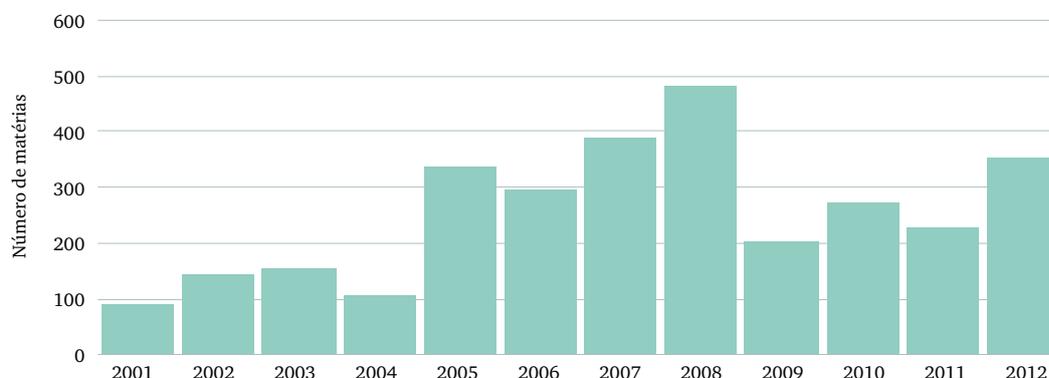
A cobertura da mídia proporciona uma visão dos níveis de sensibilização do público para a exploração florestal ilegal e comércio conexo. Embora tal conscientização não possa sempre levar à ação, ela é importante para trazer à baila o tema da mudança sendo, portanto, útil monitorá-la. A avaliação dos meios de comunicação também pode dar uma indicação das iniciativas para resolver a questão sendo tomadas em um país. Como parte da pesquisa realizada para este relatório, foram analisadas as fontes de mídia nacional e internacional no período 2009–2012. Já que a maioria da produção de madeira tropical no Brasil é vendida no mercado interno, a cobertura da mídia no país poderia desempenhar um papel importante na sensibilização dos consumidores nacionais para a exploração florestal ilegal.

A cobertura da mídia internacional foi avaliada através de pesquisa no banco de dados de mídia “Factiva” de matérias que contivessem a frase “illegal logging” (exploração florestal ilegal) e “Brasil”. A cobertura da mídia doméstica foi avaliada pela pesquisa em dois serviços de mídia, o serviço de recortes digital fornecido pelo Interjornal²⁷ e o portal de mídia G1²⁸ usando os termos de busca “illegal” e “madeira”. No estudo de 2010 (que abrange o período 2007–2008), o serviço InterJornal foi usado para procurar seis veículos da mídia impressa.²⁹

Cobertura da mídia internacional

O nível de cobertura na mídia internacional da exploração florestal ilegal no Brasil teve flutuações no período 2001–2012 (ver Figura 1). Atingiu um pico em 2008, ano em que houve um esforço integrado de aplicação da lei que recebeu ampla cobertura da mídia. O interesse diminuiu posteriormente, mas a cobertura teve novo aumento em 2012. Este foi o ano em que o Brasil lançou seu novo Código Florestal, que atraiu grande interesse do exterior (para mais detalhes sobre o Código Florestal consulte a subseção sobre o arcabouço legislativo abaixo).

Figura 1: Cobertura na mídia internacional da exploração florestal ilegal no Brasil, 2001–2012



Fonte: Factiva. Os dados de 2001–2009 foram extraídos da avaliação de 2010.

²⁷ Consulte www.interjornal.com.br.

²⁸ Consulte <http://g1.globo.com/>.

²⁹ A mídia impressa pesquisada em 2010 foram os jornais de circulação nacional *Folha de S. Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S. Paulo* e as revistas semanais de circulação nacional *Veja*, *Época* e *Istoé*.

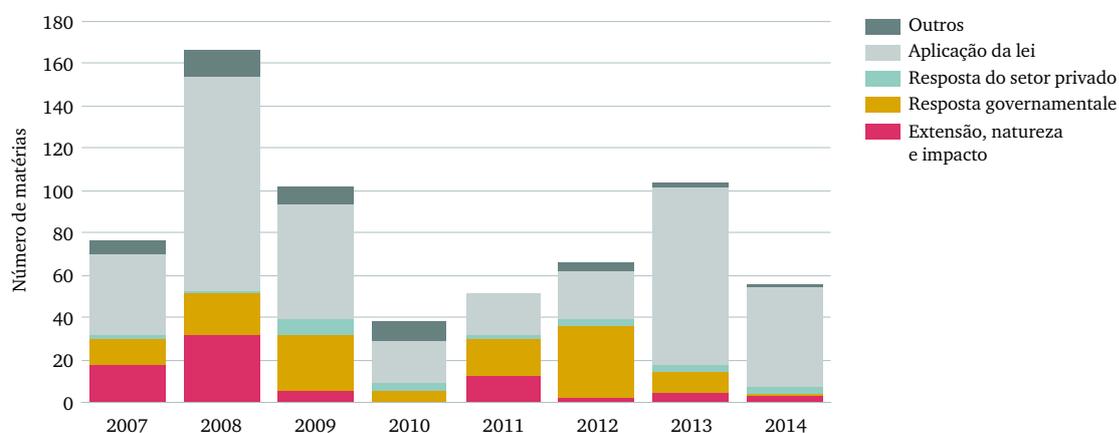
Cobertura da mídia doméstica

Nos últimos sete anos, a atenção da mídia doméstica tem se concentrado nas operações de fiscalização, cobrindo a apreensão de madeira ilegal, as sentenças judiciais proferidas e o papel dos órgãos governamentais, especialmente o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).³⁰ O aumento na cobertura da exploração florestal ilegal (ver Figura 2), especialmente a atenção dada às iniciativas de aplicação da lei no Brasil, reflete o foco recente do governo na reforma do arcabouço legislativo de manejo florestal e o uso crescente da tecnologia de sensoriamento remoto para monitoramento de ilegalidades e orientação das operações de aplicação da lei (consulte as subseções sobre o arcabouço legislativo e aplicação da lei abaixo).

O impacto ambiental da exploração florestal ilegal é abordado em algumas matérias, e as iniciativas de manejo florestal sustentável têm se destacado cada vez mais. Entre outros assuntos abordados estão os esforços para promover políticas públicas de compra de madeira sustentável e iniciativas voluntárias do setor privado, tais como a criação de plataformas B2B que visem a estimular a produção e o comércio de produtos à base de madeira legalizada e sustentável.

A concessão e gestão de concessões florestais é outro ponto abordado na mídia nacional, assim como são os conflitos constantes entre os madeireiros ilegais e as comunidades locais da Amazônia. Mais recentemente, o Código Florestal de 2012 tem recebido maior atenção.

Figura 2: Cobertura na mídia nacional da exploração florestal ilegal no Brasil, 2007–2014



* Os números referem-se aos doze meses entre 1º de outubro e 30 de setembro. Os dados de 2007 e 2008 foram extraídos da avaliação de 2010.

³⁰ O IBAMA está subordinada à Agência Nacional de Meio Ambiente no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e supervisiona as licenças florestais.

Resposta governamental

Um arcabouço de políticas coerentes e transparentes aplicado de forma eficaz e coerente é pré-requisito para o combate à exploração florestal ilegal e ao comércio de madeira ilegal. Esta seção avalia a concepção e a eficácia das políticas e regulamentos do governo brasileiro. Os dados foram obtidos a partir de uma avaliação do arcabouço de políticas baseada em um conjunto padrão de perguntas e da pontuação para a existência de políticas, a sua concepção e o grau de implementação. Além disso, foram compilados os dados sobre aplicação da lei e coleta de receita e pesquisa de percepções realizada entre especialistas para avaliar os seus pontos de vista sobre a resposta do governo.

Avaliação das políticas

A tabela 1 resume os resultados das avaliações da situação no final de 2008 e no final de 2013;³¹ a pontuação atribuída em cada área de políticas é um percentual da pontuação máxima. Esses resultados são discutidos em mais detalhes nas subseções posteriores, enquanto as pontuações pormenorizadas das políticas sobre as quais a tabela é baseada são mostradas no Anexo 1.

Tabela 1: Resumo das pontuações das políticas em 2008 e 2013 (em % da pontuação máxima)*

	Políticas de alto nível	Arcabouço legislativo	Verificações e equilíbrio	Cooperação internacional no comércio	Oferta e procura	Direitos de posse e uso
2008						
2013						

	Cadeia de custódia da madeira	Transparência	Distribuição de recursos	Aplicação da lei	Gestão da informação	Gestão financeira
2008						
2013						

* Para estabelecer os valores percentuais, a existência, concepção e implementação foram ponderadas de forma igual, da mesma forma que cada sub-questão abaixo de cada título principal. As áreas de políticas em que apenas algumas perguntas foram formuladas (fatores institucionais e operacionais, engajamento internacional) são mais propensas a apresentar mudanças do que as outras áreas. Foi atribuída uma cor, de acordo com a pontuação total em cada item principal, como percentual do máximo possível: pontuações abaixo de 25% são vermelhas, as entre 25% e 50% são laranja, as entre 51% e 75% são amarelas e as acima de 75%, verdes.

Ajustes nas políticas de alto nível

Na avaliação de 2010 da Chatham House, o governo brasileiro teve boa pontuação nas suas políticas de alto nível, visando ao combate da exploração florestal ilegal. Em 2004, após uma revisão abrangente da questão, o governo desenvolveu o PPCDAm — Plano de Proteção e Combate ao Desmatamento na

³¹ As pontuações das políticas constantes do relatório de 2010 foram baseadas em uma avaliação da situação no final de 2008 e as da presente avaliação na situação no final de 2013.

Amazônia (Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Amazon). No entanto, após a posse do novo governo em 2010, reduziu-se o interesse político na questão. A implementação do PPCDAm é dificultada pela falta de coordenação entre os departamentos e órgãos do governo e as oportunidades para tomada de decisão participativa no setor florestal têm diminuído.

O PPCDAm foi estabelecido como um programa interministerial coordenado pelo chefe de gabinete da Presidência da República mas, na prática, a sua execução foi de responsabilidade exclusiva do Ministério do Meio Ambiente, sem que houvesse, na prática, nenhum envolvimento de outros ministérios. Decreto presidencial de 2013, a “rebaixou” a responsabilidade pelo PPCDAm, transferida do chefe de gabinete da Presidência da República para o Ministério do Meio Ambiente. Além disso, o decreto reduziu o poder do PPCDAm de executar uma ação coordenada entre órgãos de diversas áreas do governo, limitando o seu alcance às políticas e ações do Ministério do Meio Ambiente. Considerando que a implementação do Programa Nacional de Florestas também é de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, há muito pouco espaço político para a cooperação entre os ministérios envolvidos nas decisões relacionadas com o ordenamento territorial e a gestão florestal. Tal cooperação é necessária para apalmar os interesses conflitantes desses ministérios, por exemplo, mineração, desenvolvimento rural e agricultura e pecuária, dissensos que foram ainda mais intensificados pelo projeto em grande escala do governo, o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Em princípio, há uma série de oportunidades para consulta às diversas partes interessadas sobre a política florestal e, mais amplamente, a política ambiental. Existem três comissões que visam a reunir o governo, a sociedade civil e o setor privado para debater os rumos das políticas e legislação florestais: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), o Conselho Nacional de Florestas (CONAFLO) e a Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP — consulte a subseção sobre verificações e equilíbrio). O CGFLOP e o CONAMA, reúnem-se em base regular, porém o primeiro trata dos acordos de concessões florestais e o segundo não tem enfatizado as políticas relacionadas à extração ilegal de madeira nos últimos anos.

Em resumo, reduziu-se a velocidade no trato da questão. Isso reflete o fato de que a questão da exploração florestal ilegal perdeu prioridade política e também a relativa fraqueza do Ministério do Meio Ambiente em comparação com os outros ministérios.

Arcabouço legislativo

O Código Florestal Brasileiro, introduzido pela primeira vez em 1965, foi amplamente elogiado como sendo um arcabouço legislativo ambicioso: o declínio na taxa de desmatamento no país entre 2004 e 2012 foi atribuído em parte à aplicação mais eficaz do código e legislação relacionada.³² No entanto, sua aplicação continua sendo fraca. Uma razão para isso é a incoerência da aplicação da lei nos níveis federal e estadual. A autoridade sobre a gestão florestal foi transferida para órgãos ambientais estaduais em 2006. Como resultado, o IBAMA tem pouca autoridade e capacidade de monitorar ou assegurar o cumprimento da legislação pertinente ou a execução de uma abordagem coerente.³³ Por exemplo, a Resolução nº 406 do CONAMA, emitida em 2009, estabelece as normas técnicas de elaboração, avaliação e implementação de planos de manejo florestal sustentável. Entretanto, as interpretações dos padrões são diversas, inclusive o que tange à adoção de sistemas

³² Evans, K. (2013), “How much credit can Brazil take for slowing Amazon deforestation – and how low can it go?”, publicado no website do CIFOR (consulte <http://blog.cifor.org/13491/how-much-credit-can-brazil-take-for-slowing-amazon-deforestation-and-how-low-can-it-go#U9fAO6wcuW8>); e Nepstad et al. (2014).

³³ May, P.H. et al. (2011), “The context of REDD+ in Brazil: Drivers, agents and institutions”, Occasional paper 55, Bogor: CIFOR.

digitais de rastreamento para a produção e transporte de madeira (consulte mais detalhes na subseção sobre rastreamento da madeira).

O novo Código Florestal, aprovado em maio de 2012, traz uma série de alterações significativas. Tais mudanças englobam o aumento da área de terra em que é permitido o desmatamento legal e a concessão de “anistia” aos proprietários que desmataram ilegalmente suas terras antes de julho de 2008. Enquanto que, pelo Código Florestal anterior, esses proprietários eram obrigados a restaurar a floresta derrubada ilegalmente, o novo código revoga essa exigência, em alguns casos totalmente e em outros parcialmente.³⁴ Isso traz uma solução pragmática para a atividade ilegal, generalizada no setor, e poderia ajudar a garantir uma aplicação mais eficaz da lei no futuro. No entanto, muitos grupos da sociedade civil têm criticado enfaticamente as mudanças, as quais, temem eles, levará a novas áreas de floresta serem convertidas para a agricultura.³⁵

Ao mesmo tempo, o novo Código Florestal contém alguns elementos progressistas, inclusive a exigência de que todos os proprietários de terras sejam incluídos no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e deem detalhes de todas as atividades econômicas desenvolvidas em suas terras (consulte também a subseção sobre posse e direitos de uso). Dependendo da quantidade de informações que for disponibilizada ao público, tal exigência poderia ser uma ferramenta valiosa para o acompanhamento da gestão do uso da terra pelo governo e pela sociedade civil. No entanto, subsistem preocupações de que o governo federal não terá capacidade de implementar e monitorar o CAR de forma eficaz.

No que respeita à legislação relativa à prevenção da venda ou importação de produtos à base de madeira ilegal, a única lei em vigor é aquela relacionada ao controle de espécies incluídas no âmbito da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora Silvestres (CITES), da qual o Brasil é signatário.

Verificações e equilíbrio

O Brasil introduziu uma série de garantias destinadas a assegurar que o governo age de acordo com a legislação do país e que pode ser responsabilizado caso não o faça. Por exemplo, o Ministério Público tem o poder de investigar e processar aqueles que tiverem cometido um crime ambiental, inclusive órgãos do governo e indivíduos. Indivíduos ou grupos públicos podem recorrer à Justiça no caso de crime ambiental, através de uma ação popular e uma organização da sociedade civil, desde que registrada como tal a pelo menos um ano, pode fazer o mesmo por meio de uma ação civil pública. Embora a existência dessas salvaguardas deva ser elogiada, deve-se notar que o acesso público ao sistema jurídico é difícil.

O Tribunal de Contas da União (TCU) audita regularmente departamentos e órgãos governamentais para avaliar o uso de fundos públicos. Este tribunal tem o poder de emitir recomendações vinculantes visando à ação corretiva. Embora seus relatórios sejam disponibilizados on-line ao público, a falta de recursos tende a limitar o alcance e a regularidade de sua ação. Além disso, suas recomendações nem sempre são postas em prática. Por exemplo, como resultado de uma auditoria das operações do IBAMA em 2009, o TCU fez um total de 56 recomendações. Dois anos mais tarde, o IBAMA havia implementado apenas oito.³⁶

³⁴ WWF (2013), “The new Brazilian Forest Code as a harmful subsidy: Encouraging waste, punishing efficiency”, em http://assets.wwf.org.uk/downloads/forest_code_factsheet.pdf.

³⁵ Consulte, por exemplo, WWF (2012), “Brazil’s government grants amnesty to environmental criminals while weakening forest protections”, em http://www.wwf.org.uk/about_wwf/press_centre/?unewsid=6010; e Greenpeace (2012), “The hidden reality in Dilma’s Forest Code ‘veto’”, em <http://www.greenpeace.org.uk/blog/forests/hidden-reality-dilmas-forest-code-veto-20120601>.

³⁶ Consulte http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/Rio20/fichas/ptb_06_meio_ambiente.pdf.

Cada órgão do governo deve elaborar um plano operacional para estabelecer o seu mandato e competência jurídica, sendo seu desempenho avaliado anualmente contra a implementação do plano. A Controladoria Geral da União (CGU) e os seus homólogos no nível estadual supervisionam o cumprimento destas obrigações e responsabilidades. Em caso de suspeita de abuso discricionário de poderes ou se qualquer motivo de preocupação pública for identificado em um órgão do governo, a CGU pode abrir um processo judicial. As penalidades para os funcionários considerados culpados de má conduta são estipuladas tanto na legislação federal quanto na estadual e vão desde a advertência até a exoneração do cargo público. Além disso, o Congresso Nacional tem poderes para criar uma comissão temporária para investigar qualquer suspeita de irregularidade em órgão do governo. No entanto, é mínimo o uso desses poderes e o público tem baixa confiança na eficácia desses mecanismos.

No que concerne ao setor de florestas, o SFB é supervisionado por um ouvidor que pode investigar denúncias e a quem o Serviço deve apresentar informações sobre seus próprios procedimentos internos, mediante solicitação. O ouvidor tem poderes para avaliar o desempenho do SFB e relatar os resultados ao CGFLOP, ao Ministério do Meio Ambiente e à Câmara dos Deputados, entre outros.³⁷

O CGFLOP atua como órgão consultivo do SFB, fornecendo orientação sobre a gestão de concessões de florestas públicas (tais concessões atualmente respondem por apenas uma pequena parcela da produção de madeira).³⁸ Fundada em 2006 sob os auspícios do Ministério do Meio Ambiente, é uma comissão de múltiplas partes interessadas que se reúne a cada seis meses, sendo composta por representantes dos ministérios pertinentes, associações de classe, grupos comunitários, organizações ambientais e institutos de pesquisa.

Não há nenhum órgão fiscalizador independente para o setor florestal do Brasil, isto é, uma organização com poderes formais para cumprir este papel. A sociedade civil do país, todavia, está ativa e há uma série de ONGs com foco específico no monitoramento do setor florestal. O Imazon publica análises técnicas e dados relacionados à cobertura e manejo florestal no Brasil. Embora seu foco principal seja monitorar o desmatamento, ele também realiza investigações sobre atividades ilegais no setor.³⁹ O Instituto Centro da Vida (ICV) monitora a transparência florestal no Estado de Mato Grosso.⁴⁰

Cooperação internacional no comércio

Desde a avaliação de 2010 da Chatham House, não houve nenhuma mudança no grau de cooperação com outros países no combate ao comércio de madeira ilegal. O governo brasileiro não tem buscado desenvolver acordos bilaterais específicos sobre esta questão, seja com os países consumidores seja com outros países produtores de madeira na região. Da mesma forma, não se desenvolveu um mecanismo formal para enviar ou receber alertas sobre suspeitas de cargas ilegais.

Embora os funcionários aduaneiros do Brasil sejam obrigados a verificar a exportação de produtos derivados de madeira nos portos e aeroportos do país para garantir que estejam acompanhados da documentação legal necessária, a sua capacidade de monitorar as remessas é limitada pela falta de recursos.

³⁷ Lei Federal nº 11.284, de 2 de Março de 2006, em <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=485>.

³⁸ http://www.florestal.gov.br/menu-horizontal-de-internet/institucional/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=815.

³⁹ Consulte www.imazon.org.br.

⁴⁰ Consulte <http://www.icv.org.br/>.

Regulamentação da demanda de madeira

Um dos vetores que poderiam impulsionar a exploração florestal ilegal é a oferta insuficiente de madeira legalizada para atender a demanda da indústria de transformação. Os governos podem atacar este problema restringindo a emissão ou renovação de licenças para processadores que não possam comprovar uma oferta suficiente de madeira proveniente de fontes legalizadas.

No Brasil há um desequilíbrio permanente entre a oferta disponível de madeira e a demanda por madeira proveniente de indústrias de processamento de madeira obtida legalmente. Muito pouco se tem feito para superar esta situação. Um estudo recente encomendado pelo Ministério do Meio Ambiente para o licenciamento de indústrias de processamento em toda a Amazônia brasileira revelou que apenas um dos estados daquela região, o Amazonas, tentou vincular a emissão de licenças de operação de serrarias à existência de planos de manejo florestal autorizado ou outras provas da origem legalizada da madeira.⁴¹ A falta de tais esforços tem sido um fator fundamental para permitir que serrarias gerem créditos de volume de madeira fraudulentos, permitindo assim a lavagem de madeira produzida ilegalmente (para mais detalhes, consulte a subseção sobre rastreamento da madeira).

Direitos de posse e uso

O governo brasileiro tem tomado uma série de medidas nos últimos anos para formalizar a posse da terra e disponibilizar informações sobre o estado e uso de terras públicas. Em junho de 2009, o Ministério do Desenvolvimento Agrário lançou o programa Terra Legal Amazônia, concebido como um meio para regularizar o uso de terras privadas, mais de metade do que se estimava como ilegal em 2008.⁴² O programa também tinha o objetivo de resolver as disputas de posse da terra: cerca de um quarto de toda a terra privada em 2008 foi considerada como não tendo sido oficialmente atribuída, ao mesmo tempo que os direitos de praticamente toda essa terra foram contestados por uma série de atores, inclusive empresas, comunidades locais e povos indígenas. No âmbito do programa, os indivíduos e as comunidades que vinham ocupando terras florestais sem título legal desde 1 de dezembro de 2004 receberam o direito legal de posse e o direito de vender o terreno, quatro anos após a transferência de propriedade.⁴³

O programa, visava a legalizar a propriedade da terra em 20 milhões ha. de terras públicas federais até 2014. Em meados de 2012, foi relatado que 7,3 milhões ha. haviam sido mapeados e o título legal concedido a apenas 2.000 pessoas.⁴⁴ O programa veio à cena pública sob o escrutínio da mídia e da comunidade de ONGs no Brasil após o enorme aumento na taxa de desmatamento que coincidiu com seu estabelecimento.⁴⁵ A maior parte desse desmatamento foi impulsionado pela criação de terras agrícolas. Contudo, para melhorar o controle sobre o registro, o governo introduziu regras que desestimulam a participação de empresas na atividade madeireira,⁴⁶ que teve como resultado tornar mais difícil aos pequenos agricultores se envolverem na atividade madeireira legalizada (consulte também a subseção sobre visão geral de estimativas de extração ilegal de madeira).

⁴¹ Fanzeres, A. (2013), “Levantamento do Marco Legal e dos Critérios Utilizados pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente para o Licenciamento de uma Indústria Madeireira na Amazônia”. São Paulo: SFB/Ministério do Meio Ambiente/Banco Mundial.

⁴² Brito, B. and Barreto, P. (2010), *Primeiro ano do Programa Terra Legal: Avaliação e Recomendações*. Belém: Imazon (consulte <http://www.scribd.com/doc/221618265/Primeiro-Ano-Do-Programa-Terra-Legal-Avaliacao-e-Recomendacoes-Imazon>).

⁴³ Oliveira, G. (2011), “Land Regularization in Brazil and the Global Land Grab: A State-making Framework for Analysis”, apresentação na International Conference on Global Land Grabbing na Universidade de Sussex, UK, 6–8 de abril de 2011 (consulte <http://cht.hm/1z4oA5K>).

⁴⁴ Consulte <http://amazonia.org.br/2012/06/tr%C3%AAs-anos-depois-plano-para-legalizar-terras-na-amaz%C3%B4nia-engatinha/>.

⁴⁵ De São Paulo, F. (2009), “Ministério nega que programa Terra Legal aumente desmatamento”, em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u638155.shtml>.

⁴⁶ Instrução Normativa 65/2010 do INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Os direitos das comunidades quilombolas às suas terras tradicionais e aos produtos florestais de madeira ou não nessas terras são reconhecidos na Constituição de 1988. Essas comunidades têm a propriedade comunal de suas terras e o direito de usar ou vender seus recursos, sujeitos às leis nacionais sobre o uso de terras privadas. Os grupos indígenas têm o direito de ocupar territórios indígenas sob a tutela jurídica da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Embora a madeira dentro desses territórios possa ser retirada apenas para uso próprio, eles estão autorizados a comercializar produtos florestais não-madeireiros. Os direitos de outras comunidades tradicionais, como seringueiros e quebradeiras de coco babaçu, são reconhecidos na Lei de Administração Florestal de 2006, que permite a criação de reservas extrativistas.

Como discutido acima, o CAR poderia ser ferramenta adicional para o monitoramento e regulação do uso da terra e direitos de posse. Embora criado em 2007, o registro não foi utilizado de forma abrangente até o momento. No entanto, de acordo com o novo Código Florestal, o registro se tornou obrigatório para todas as propriedades rurais, sob a regulamentação aprovada em 2014. Tal exigência tem previsão de entrar em vigor em 2016.⁴⁷ Os proprietários de terras terão que fornecer detalhes sobre a localização e os limites de sua terra, juntamente com as atividades econômicas para as quais a terra será utilizadas. A quantidade de informação que será aberta publicamente ainda está em discussão, mas uma vez que é provável que sejam apenas dados agregados, seu valor para o monitoramento do uso da terra por ONGs será mínimo.

Sistemas para rastreamento de madeira

A avaliação da 2010 Chatham House mostrou que um dos cinco países produtores abrangidos no estudo, o Brasil, era particularmente forte no uso de tecnologia para rastreamento de madeira. O sistema on-line do Documento de Origem Florestal (DOF), um banco de dados criado pelo IBAMA para rastrear produtos provenientes de florestas naturais ao longo da cadeia de abastecimento, foi considerado uma ferramenta potencialmente robusta que permitiria o monitoramento da produção e comércio de madeira.⁴⁸

Desde então, tem havido uma perda de confiança na integridade do DOF e na sua capacidade de evitar produção ilegal e fraude. Apesar dos esforços do IBAMA para integrar mecanismos à prova de intrusão no sistema, foram relatados atos de pirataria informática e a entrada de informações falsas. Além disso, a taxa de conversão de toras de madeira serrada usada pelo sistema (45 por cento) foi calculada para ser de 10 a 20 por cento maior do que as taxas reais de conversão, o que permite a comercialização e transporte de créditos adicionais volume de madeira. (Estes créditos são gerados quando uma autorização de exploração madeireira (AUTEF) é emitida pela autoridade do Estado para um proprietário ou operador. Os créditos são transferidos para um sistema de rastreamento, seja o DOF seja um sistema de competência estadual, que gera os documentos de transporte que devem acompanhar a madeira ao longo da cadeia econômica da madeira).

A responsabilidade pelo acompanhamento da madeira é compartilhada por autoridades estaduais e federais. Uma série de sistemas foram desenvolvidos no nível estadual. O Sistema de Negociação e Transporte de Produtos Florestais (SISFLORA)⁴⁹ foi inicialmente adotado por todos os estados produtores de madeira da Amazônia, mas atualmente é usado apenas no Pará e Mato Grosso. Maranhão

⁴⁷ Decreto Federal Nº 8.235/2014.

⁴⁸ Consulte <https://servicos.ibama.gov.br/index.php/autorizacoes-e-licencas/documento-de-origem-florestal-dof>.

⁴⁹ Consulte <http://monitoramento.sema.pa.gov.br/sisflora/>.

e Rondônia retomaram o uso do DOF em 2009 e 2011, respectivamente, após a fraude generalizada descoberta em conexão com o SISFLORA. O estado do Ceará implantou sua própria versão do DOF e Minas Gerais estabeleceu sistema de registro próprio, ligado ao Cadastro Técnico Federal (CTF).

Nos termos da Resolução CONAMA nº 406/2009, todos os sistemas devem estar ligados ao sistema DOF. Todavia, a resolução foi mal executada pelos estados e, como resultado, a eficácia dos vários sistemas em monitorar o comércio foi prejudicada. Além disso, embora seja possível a qualquer pessoa verificar on-line se um documento DOF foi emitido, é possível acessar apenas os documentos de transporte e não documentos oficiais relacionados à produção ou processamento. A possibilidade da sociedade civil e outras partes interessadas de usar o sistema como ferramenta de monitoramento independente da conformidade aos regulamentos do setor florestal, portanto, é limitada.

A falta de robustez desses sistemas foi recentemente destacada pelo Greenpeace. A organização documentou fraude e abuso generalizados que levaram à emissão de documentação oficial para grandes volumes de madeira tropical ilegal.⁵⁰ A melhoria do monitoramento e auditoria dos sistemas é uma necessidade urgente, abrangendo avaliações dos próprios sistemas e a realização de controles in loco, no chão.

Transparência

Existem exigências legais no Brasil para a transparência de informações relacionadas às concessões florestais públicas, porém, como mencionado acima, essas concessões atualmente representam uma pequena parcela das florestas do país e da produção de madeira. Entre outras coisas, as datas, regras e resultados do processo de concessão devem ser tornadas pública. O SFB deve apresentar relatório anuais de estatísticas sobre as concessões florestais, inclusive os volumes de colheita, mas as informações sobre inventários florestais e planos de safra anuais não são disponibilizados publicamente. O SFB também tem obrigação de publicar estatísticas sobre o setor florestal como um todo, informações mostradas no portal do Serviço Nacional de Informações Florestais (SNIF). Além disso, o SISFLORA produz relatórios sintéticos sobre a produção e processamento de empresas privadas no Pará e Mato Grosso e o Ministério da Indústria e do Comércio publica os dados mensais relativos à exportação e importação de produtos à base de madeira.

A transparência na aplicação da lei é obrigatória nos termos da Resolução CONAMA nº 379/2006, mas a implementação dessa resolução é limitada. O IBAMA publica em seu site os nomes das propriedades privadas sujeitas a proibição de atividade comercial como resultado de desmatamento ilegal (que se estende até à proibição de concessão de crédito por qualquer banco brasileiro a essas empresas) e o Ministério do Trabalho publica uma lista das concessionárias descobertas fazendo uso de trabalho infantil ou escravo. No entanto, não há nenhuma publicação sistemática das medidas de aplicação da lei. A mídia nacional é uma fonte mais rica de informações sobre ilegalidades e processos no setor florestal.

Os papéis e responsabilidades dos vários órgãos do governo envolvidos no setor florestal nos níveis estaduais e federais permanecem mal delineados. Há uma sobreposição significativa das obrigações administrativas dos órgãos, tanto a nível federal quanto estadual. A compreensão do público sobre as competências do Ministério do Meio Ambiente, do SFB, do IBAMA e do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio) é limitada, da mesma forma que assim é com a compreensão da divisão de responsabilidades entre o IBAMA e os órgãos ambientais estaduais.

⁵⁰ Greenpeace (2014).

Distribuição e administração dos direitos de colheita/safra

O licenciamento de operações de manejo florestal em terras privadas e públicas é regulamentado pela Resolução CONAMA nº 406/2009. Em terras privadas, os operadores são obrigados a fornecer comprovação dos direitos de propriedade, seja documento de propriedade seja autorização do proprietário. Na primeira etapa do processo de concessão de florestas públicas, as empresas licitantes são avaliadas com base na sua situação financeira para que os concorrentes inadequados sejam excluídos. Os planos de gestão social e ambiental dessas concessões são então avaliados, com crédito adicional dado a planos abrangentes e bem estruturados. Todas as áreas que se enquadram nas áreas habituais ou limites territoriais das comunidades dependentes da floresta ficam excluídas dos direitos de uso de florestas públicas em terras da concessionária.⁵¹

Aplicação da lei

Embora haja sanções dissuasivas e penas em vigor para atividades ilegais no setor florestal, elas são prejudicadas pela deficiência na aplicação sistemática e pela relutância dos tribunais em aplicar ditas sanções. Em 2011, o IBAMA informou que 205 operações de fiscalização foram realizadas e mais de 6.000 multas emitidas, principalmente nos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia. Estima-se, contudo, que apenas 5 por cento das multas aplicadas pelo IBAMA por crimes relacionados às florestas sejam pagas.⁵²

Em 2008 foi criada a Comissão Interministerial para a Prevenção de Crimes Ambientais (CICCIA) visando a melhorar a cooperação entre os órgãos de fiscalização e aplicação da lei que trabalham para combater tais crimes. Coordenada pelos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente, a comissão reúne representantes da Força Nacional de Segurança Pública, a Polícia Federal e as Polícias Rodoviárias, o IBAMA, o ICMBio, a Agência Brasileira de Inteligência e o Sistema de Proteção da Amazônia. Seus esforços levaram à melhor aplicação da lei e tem havido uma série de processos judiciais bem sucedidos.

As autoridades federais e estaduais, todavia, não dispõem de recursos e capacidade de executar operações regulares de fiscalização/aplicação da lei. O IBAMA, por exemplo, tem apenas 1.500 agentes de segurança/fiscalização para todo o país. O resultado é o grande desafio representado pela repressão às atividades ilícitas de menor escala e às mais dispersas. Além disso, alguns estados não tem uma força policial específica para crimes ambientais e, portanto, não têm capacidade para investigar e levar tais crimes a processo. Os juízes e o Ministério Público Federal são considerados detentores do conhecimento necessário para tratar de casos relacionados ao setor florestal, porém, o mesmo nem sempre é verdade para os juízes estaduais e as autoridades municipais.

O Brasil tem feito investimentos significativos em monitoramento por satélite, não só para avaliar o desmatamento e a degradação florestal, mas também para detectar atividades ilegais. O INPE tem três desses sistemas:⁵³ O PRODES, usado para estimar as taxas anuais de desmatamento, o DEGRAD, usado para identificar as áreas de degradação florestal e o DETER, sistema de monitoramento em tempo quase real projetado para facilitar a detecção de atividades ilegais.

A ONG brasileira Imazon, que atua no setor florestal, executa a análise de dados de satélite da Região Amazônica, bem como de informações sobre a produção e venda de madeira recolhidas pelo SISFLORA. O ICV desempenha uma função semelhante para o estado de Mato Grosso. Essas análises

⁵¹ Consulte a lei nº 11.284/2006.

⁵² Barreto, P., Araújo, E. e Brito, B. (2009), A impunidade de crimes ambientais em áreas protegidas federais na Amazônia. Belém: Imazon.

⁵³ UN-REDD (2012), "UN-REDD and INPE Train African Experts on Satellite Forest Monitoring", *UN-REDD Programme Newsletter*, Edição 29, em http://www.un-redd.org/Newsletter29/INPE_African_Satellite_Forest_Monitoring/tabid/104317/Default.aspx.

são usadas pelo Ministério Público para avaliar o desempenho das agências de aplicação da lei nos níveis federal e estadual e fornecem a base para recomendações sobre como os diversos órgãos podem melhorar suas operações. Entretanto, há poucas evidências de que os órgãos tenham implementado ações e mudanças com base em tais recomendações.

A partir de 2008, o Ministério do Meio Ambiente elabora uma lista negra dos municípios amazônicos que tiveram altas taxas de desmatamento.⁵⁴ Estar na lista negra implica que os municípios tenham acesso limitado ao crédito bancário para as atividades agrícolas até que o CAR esteja totalmente implantado e as taxas de desmatamento reduzidas. Ela também levou ao desenvolvimento, no nível estadual, de PPCDs, os Planos [estaduais] de Proteção e Combate ao Desmatamento, que são necessários para a participação no Fundo da Amazônia.⁵⁵ Esses planos incluem medidas que visam à redução do desmatamento ilegal.⁵⁶

Gestão da informação

Em 2010, foi relatado que o Brasil estava desenvolvendo um sistema de gestão de informações, o Licenciamento Florestal Ambiental (LAF), que cobre uma gama de informações relacionadas às florestas, inclusive contratos de exploração florestal, mapas, inventários, autorizações de transporte DOF, informações de sensoriamento remoto e informações sobre atividade de fiscalização/aplicação da lei. O sistema, porém, nunca foi implementado. Agora, pretende-se que o CAR venha a executar algumas dessas funções planejadas, especificamente a gestão de informações sobre a posse e uso da terra (consulte a subseção sobre posse e direitos de uso).

Gestão financeira

O regime fiscal para o setor florestal não é claro e sobrepõe-se ao de outros setores, como mostra um estudo encomendado pelo SFB.⁵⁷ Isso dificulta tanto a conformidade das empresas quanto o monitoramento das receitas pelo governo. O setor de plantação de madeira é melhor regulamentado do que o setor de florestas naturais, com informações sobre receitas fornecidas regularmente pelo primeiro. Ligar-se o DOF ao sistema de registro fiscal poderia ajudar a reduzir a evasão fiscal. Esta alteração encontra-se atualmente em análise.

São feitas auditorias da administração pelo TCU, mas seu impacto é limitado (conforme descrito na subseção de verificações e equilíbrio).

Levantamento das percepções de especialistas

A avaliação da resposta do governo brasileiro à exploração florestal ilegal incluiu uma pesquisa da percepção de especialistas na qual representantes do governo, do setor privado, da sociedade civil, da academia e da comunidade de doadores foram convidados a avaliar a resposta governamental, inclusive quanto às mudanças durante o ano anterior, bem como a extensão e a natureza da exploração florestal ilegal.

⁵⁴ Decreto nº 6.321/2007.

⁵⁵ O Fundo da Amazônia facilita investimentos em monitoramento e prevenção do desmatamento, bem como a preservação do Bioma da Amazônia, nos termos do Decreto nº 6.527, de 1 de Agosto de 2008. Consulte http://www.amazonfund.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_en/Esquerdo/Fundo/.

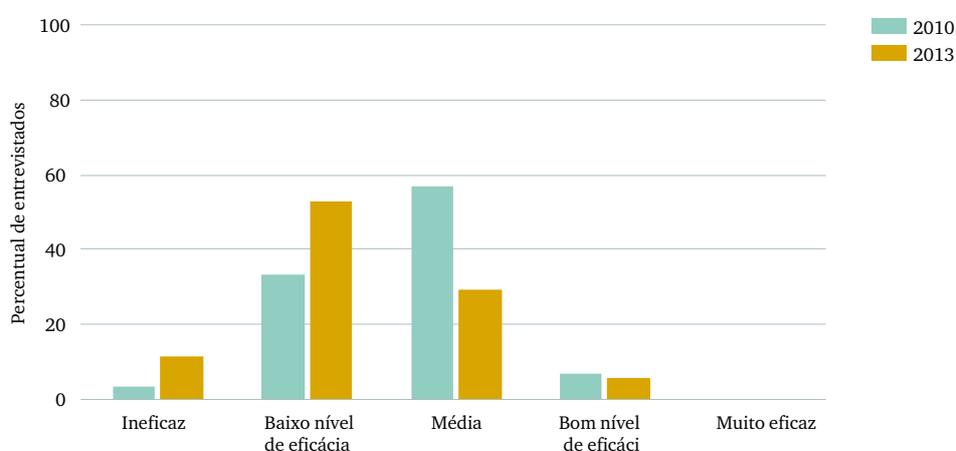
⁵⁶ REDD in Brazil (2011), *A focus on the Amazon. Principles, criteria, and institutional structures for a national program for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*. Brasília: Centre for Strategic Studies and Management.

⁵⁷ De Cássia Carmélio, E. (2013), *Fortalecimento do Setor Florestal no Brasil: Mapeamento da carga tributária incidente sobre os produtos florestais madeireiros e proposição de medidas de desoneração*. SFB.

Deve-se levar em conta na análise dos resultados que o número de respostas à pesquisa foi relativamente baixo. Na pesquisa de 2013, houve apenas 21 respondentes (o questionário foi enviado a um total de 79 pessoas), em comparação com 30 em 2010.⁵⁸

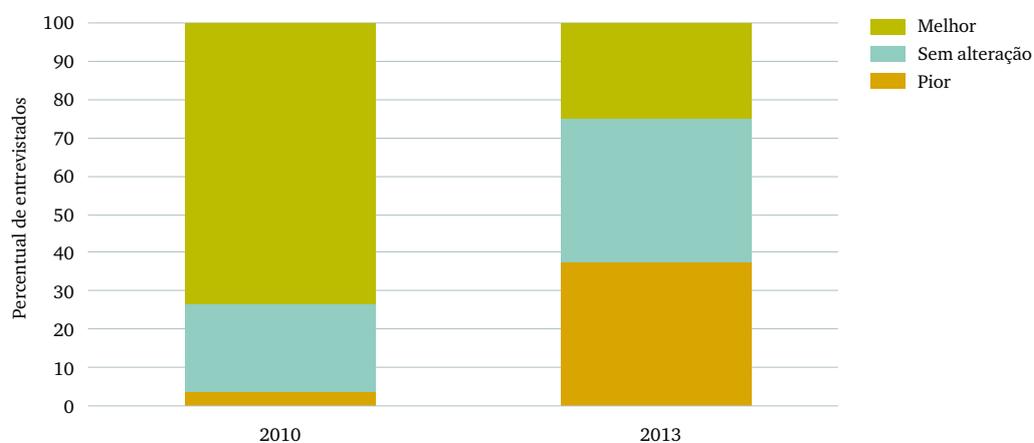
As percepções sobre a eficácia global da resposta do governo pioraram em relação à pesquisa de 2010 (ver Figura x). Em 2013, pouco mais de metade de todos os entrevistados perceberam o desempenho do governo em “baixo nível de eficácia”, em comparação com um quarto em 2010 (ver Figura 3).

Figura 3: Percepções dos especialistas sobre a eficácia global da resposta do governo à exploração florestal ilegal



Perguntado sobre como a resposta do governo à exploração florestal ilegal havia mudado em relação ao ano anterior, apenas 25 por cento dos entrevistados na pesquisa de 2013 acreditam que houve alguma melhora, em comparação com 75 por cento em 2010 (ver Figura 4).

Figura 4: Percepções dos especialistas sobre a eficácia global da resposta do governo à exploração florestal ilegal no decorrer do ano anterior



⁵⁸ Os respondentes podem ser assim divididos em categorias: 2013: governo — sete; setor privado — dois e ONGs/outros — 12. Em 2010: governo — 10, setor privado — nove e ONGs/outros — 11.

Os entrevistados também foram convidados a avaliar a importância relativa de uma série de impedimentos para uma resposta eficaz do governo para o problema da exploração florestal ilegal, incluindo a capacidade limitada de aplicação da lei, a pouca disponibilidade de dados, o quadro jurídico inadequado, a corrupção e a falta de vontade política. As respostas à pesquisa de 2013 não apresentaram diferenças significativas ante a pesquisa de 2010: capacidade limitada de aplicação da lei e falta de transparência e de supervisão no setor foram novamente vistos como os maiores obstáculos para uma resposta eficaz do governo.

Progresso do Setor privado

Além de analisar as medidas do governo para enfrentar o problema da exploração florestal ilegal, a presente avaliação levanta o nível e a eficácia da resposta do setor privado, com base no levantamento das percepções de especialistas, na avaliação dos sistemas de certificação do setor privado e na análise de dados do comércio. Foram feitas diversas perguntas adicionais aos respondentes do setor privado, porém, como apenas dois responderam a essas perguntas, suas respostas não estão incluídas na análise.

Levantamento das percepções de especialistas

Os respondentes do inquérito percepções de especialistas foram convidados a avaliar o grau em que a resposta à extração ilegal de madeira em vários tipos de empresas (empresas de grande porte, empresas de pequeno porte, fabricantes e exportadores que abastecem mercados sensíveis e fabricantes e exportadores que abastecem mercados menos sensíveis)⁵⁹ melhoraram em relação ao ano anterior. A situação foi vista como menos positiva em 2013 do que a percepção em 2010: em todas as categorias de empresas, a maioria dos respondentes considerou que não houve alteração ou que a resposta do setor privado havia piorado. Solicitado a avaliar o nível de conscientização a indústria sobre o problema da exploração florestal ilegal, a resposta em 2013 foi semelhante à de 2010: níveis mais elevados de conscientização foram relatados em empresas de grande porte e nos fabricantes e exportadores que abastecem mercados sensíveis.

Por fim, os entrevistados foram solicitados a avaliar a medida em que o preço da madeira subiu ou caiu em resposta às medidas destinadas a combater a exploração florestal ilegal. Em 2010, pouco menos da metade dos respondentes achavam que os preços tinham aumentado devido a um aumento nas atividades de aplicação da lei. Em 2013, as respostas ficaram divididas tanto sobre se os preços haviam aumentado ou diminuído quanto sobre se tinha, de fato, havido impacto das medidas para combater a exploração florestal ilegal.

Graus de certificação florestal e de verificação da legalidade

Dados de certificação

A adesão voluntária do setor privado aos padrões de verificação da legalidade e certificação de sustentabilidade é um indicador útil das atitudes em relação à exploração florestal ilegal e a gestão sustentável das florestas.

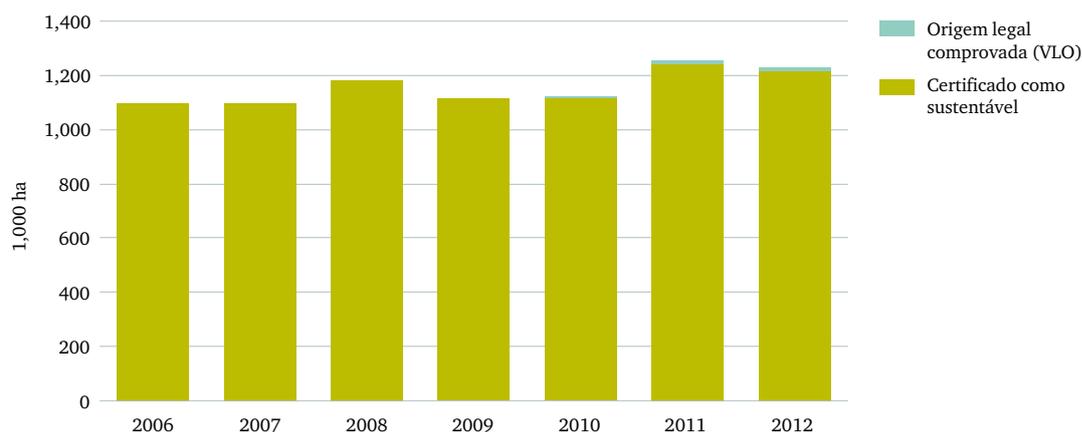
Uma grande parte das plantações do Brasil agora é certificada pelo Forest Stewardship Council (FSC) ou pelo Programa Brasileiro de Certificação de Florestas (CERFLOR), um sistema nacional de certificação que foi aprovado pelo Programme for Endorsement of Forest Certification

⁵⁹ Nesta avaliação, consideram-se mercados “sensíveis” a UE, os EUA, a Austrália, o Canadá, a Nova Zelândia, a Noruega e a Suíça. Todos os outros mercados são considerados não sensíveis.

[Programa de Reconhecimento de Certificação Florestal] (PEFC). A partir do final de 2012, cerca de 3,5 milhões ha. de plantio de eucalipto e 1,8 milhões ha. de plantação de pinus foram certificados sob um ou outro desses programas.⁶⁰ 1,2 milhões ha. de florestas naturais disponíveis para a produção comercial de madeira foram certificados, todos sob o regime de manejo florestal FSC.⁶¹

A área de floresta natural certificada tem aumentado gradualmente desde 2006 (ver Figura 5), em parte devido aos esforços do The Amazon Alternative, um programa financiado pelo programa de comércio sustentável IDH para facilitar e promover a certificação FSC entre os produtores do Brasil, Peru e Bolívia.⁶² A área de floresta natural certificada no Brasil aumentou ligeiramente em 2013 quando duas concessões de florestas públicas conseguiram a certificação. Tais florestas, contudo, respondem por apenas cerca de 4 por cento da produção de madeira de florestas naturais do país.⁶³

Figura 5: Área de floresta natural total ao abrigo de regimes de verificação ou certificação voluntária, 2006–2012



Fontes: FSC FM, Rainforest Alliance (RA) VLO.

Participação do mercado sensível

Para avaliar a resposta do setor privado à exploração florestal ilegal e a crescente demanda de madeira legal em muitos países grandes consumidores, foram avaliadas as mudanças no comércio entre os mercados sensíveis e não sensíveis. Foram analisados os dados de comércio e as respostas do setor privado no levantamento percepções. Os dados quantitativos são baseados em estimativas de volume RWE.

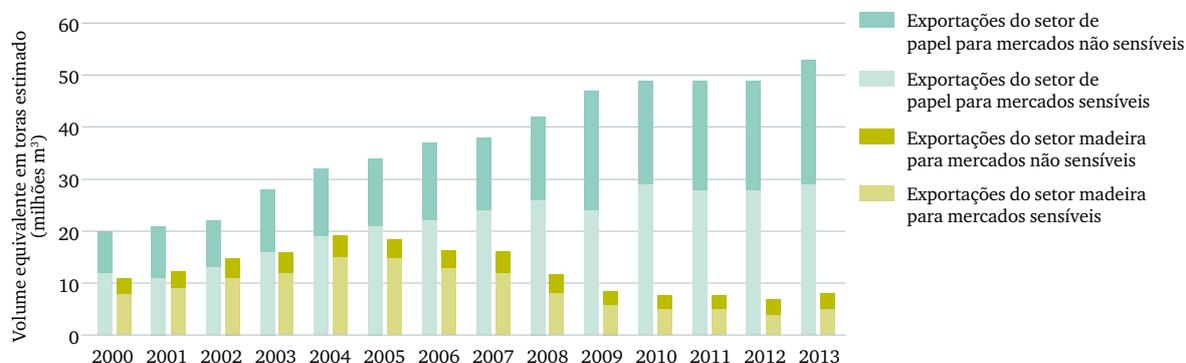
⁶⁰ Estimado pelo Forest Industries Intelligence com base em dados dos sites do PEFC e FSC.

⁶¹ Esta área exclui áreas certificadas que não podem, ser exploradas comercialmente, por exemplo, 1,54 milhões ha. das terras tribais da Comunidade Kayapó na Terra Indígena do Baú, que são certificados pelo FSC para a produção de produtos florestais não madeireiros.

⁶² Immerzeel, D. e Hamers, P. (2014), *Good Wood – Better Future. Lessons and experiences from a five-year program on sustainable forestry*, publicado no website da The Amazon Alternative (consulte <http://www.theamazonalternative.org/files/download/434/Good%20Wood%20-%20Better%20Future.pdf>).

⁶³ A comunicação pessoal do autor com o TRAFFIC.

Figura 6: Exportações dos setores de madeira e de papel da Indonésia para mercados sensíveis e não sensíveis, 2000–2013



Fonte: Baseado nas estatísticas oficiais de comércio do Brasil (AliceWeb) e dos países parceiros comparadas às importações correspondentes, com análise da Chatham House.

A análise dos dados de comércio mostra que, em 2006, cerca de 80 por cento das exportações brasileiras de produtos de madeira do setor (equivalente RWE) foram destinadas a mercados sensíveis. Entre 2006 e 2013, esta participação caiu para 60 por cento, em grande parte devido a um declínio nas exportações de produtos de madeira para a UE e os EUA. Como observado acima, a maioria dessas exportações têm origem em plantações, não em florestas naturais.

Em termos de volume RWE, as exportações brasileiras de produtos do setor de papel aumentaram no período de 2000 a 2011 e, posteriormente, se estabilizaram (consulte a Figura 6). Em 2013, cerca de 60 por cento das exportações do setor de papel (em volume RWE) foram destinadas aos mercados sensíveis, sendo a maior parte celulose oriunda de plantações. Essa proporção mudou pouco desde 2000: houve um crescimento considerável em tais exportações, não só para a UE e, em menor escala, para os EUA, mas também para a China.

As percepções de especialistas nas pesquisa de 2010 e 2013 quanto às mudanças no comércio foram mistas. Em 2010, as respostas eram divididas de forma bastante equilibrada quanto a ter havido mudança no comércio para mercados sensíveis ou para mercados não-sensíveis. Em 2013, a maioria dos respondentes considera que o comércio tinha se deslocado para o segundo mercado e apenas os dois entrevistados do setor privado perceberam mudança em direção a mercados sensíveis. Uma razão para isso poderiam ter sido diferenças na inclusão pelos respondentes dos produtos de floresta natural e os de plantações.

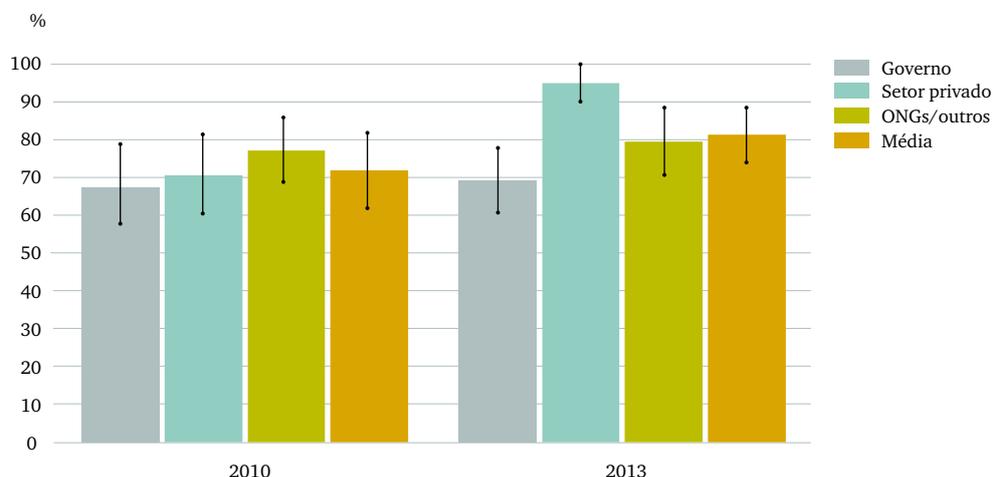
Níveis estimados de exploração florestal ilegal e comércio conexo

Para medir o grau de produção e comércio de madeira ilegal, foram aplicados vários métodos. Estes incluíram uma análise do balanço de madeira e uma avaliação de discrepâncias entre as exportações do Brasil, relatadas por este país, e as importações de produtos brasileiros relatadas pelos países de destino. O levantamento das percepções de especialistas também incluiu várias perguntas sobre a natureza e a extensão do problema no setor de florestas naturais.

Levantamento das percepções de especialistas

A estimativa média de exploração florestal ilegal, como parte da colheita total de floresta natural foi maior em 2013 do que em 2010: 75 por cento contra 60 por cento, respectivamente.⁶⁴ Houve um pouco menos consenso entre os respondentes na pesquisa de 2013 do que na de 2010, sendo as estimativas mais elevadas provenientes do setor privado (ver Figura 7).

Figura 7: Estimativas de extração ilegal de madeira com base nos resultados da pesquisa de percepções de especialistas de 2010 e 2013 (como percentual da produção madeireira total)



Pedi-se que os respondentes avaliassem se houve uma mudança no nível de extração ilegal de madeira nos últimos cinco anos e no ano anterior. Em 2010, foi relatada melhora considerável ao longo dos últimos cinco anos e, em menor medida, em relação ao ano anterior. De forma contrastante, em 2013, os respondentes consideraram que houve uma queda no ano anterior e apenas melhora mínima ao longo dos cinco anos anteriores.

⁶⁴ Nenhuma orientação foi dada na pesquisa a respeito de como definir o desmatamento ilegal nem sobre se as atividades relacionadas às florestas naturais e plantadas deveriam ser incluídas. No entanto, parece provável que os respondentes só considerariam a extração em florestas naturais como ilegal, posto que a maior parte dos debates sobre extração florestal ilegal refere-se a estas.

Os entrevistados também foram questionados sobre mudanças em aspectos específicos da exploração ilegal de madeira em relação ao ano anterior, especificamente as atividades ilegais de empresas privadas, empresas não autorizadas e produtores artesanais; o processamento ilegal de madeira; exportações ilegais; e corrupção entre a polícia, o judiciário e funcionários florestais. Em todos os casos, exceto as exportações ilegais, a resposta mais comum em 2013 foi a de que a situação se manteve inalterada, mas a maioria dos respondentes consideraram que o problema da exportação ilegal piorou. Em 2010, as respostas tinham sido ligeiramente mais positivas: a maioria dos respondentes considerou ter havido melhora no que diz respeito as atividades ilegais de empresas privadas, produção artesanal e na corrupção da polícia e judiciário.

Quanto à avaliação da prevalência de vários tipos de extração ilegal de madeira realizadas por empresas, abrangendo o corte de espécies madeireiras não licenciadas, fora das áreas determinadas e dentro de áreas protegidas, a remoção de árvores sub ou superdimensionadas, e a extração de mais madeira do que a autorizada, a maioria dos respondentes considerou que tais atividades ocorreram com frequência. A exceção foi o não cumprimento de obrigações no âmbito das concessões florestais públicas relativamente a direitos da comunidade, que foi considerado pouco frequente, ao passo que, em 2010, mais da metade dos respondentes avaliou que isso ocorreu com frequência.

Por fim, também se perguntou sobre a importância da exploração madeireira ilegal como responsável pela perda florestal no Brasil, em relação à perda decorrente do abate de florestas para a agricultura e para a exploração florestal legalizada. Em 2010, o desmatamento industrial legal foi percebido como o principal responsável pela perda de florestas; em 2013, os especialistas consideraram esse impacto como mínimo. Embora a pesquisa 2013 estime a importância relativa da exploração madeireira ilegal como maior do que a de 2010, a diferença mais marcante entre as percepções nas duas pesquisas foi que a liberação legalizada de terras para a agricultura foi considerada o principal fator de perda de florestas em 2013.

Análise do balanço de madeira

Uma das maneiras de avaliar a extensão da extração ilegal de madeira é a análise do balanço de madeira. São usados vários métodos para esta análise. As análises compararam a oferta legal de madeira (a partir de registros oficiais de safra e importações) com o consumo (com base no consumo interno e exportações). Se o consumo excede a oferta, há indícios da existência e extensão de fontes não declaradas que seriam possivelmente ilegais (embora se deva ressaltar que tal análise não captura ilegalidades na produção oficialmente sancionada). Há, todavia, muitas ressalvas e, não menos importante, a falta de estatísticas oficiais confiáveis, uma questão que foi observada no caso do Brasil.⁶⁵

A avaliação da Chatham House em 2010 também ressaltou esse ponto: estimou-se que em 2008 a extração sem licença respondeu (dependendo de qual estatística foi usada) por 34 por cento ou 95 por cento da colheita total na Amazônia Legal.⁶⁶ Desde então, as estatísticas não se tornaram mais confiáveis, tornando difícil a análise do balanço de madeira. A análise de estatísticas da FAO foi efetuada na avaliação atual, a fim de determinar se a situação tinha mudado nos últimos anos.⁶⁷ O suprimento de matéria prima industrial (volumes colhidos, mais importações, menos exportações)

⁶⁵ Veja, por exemplo, <http://www.painelflorestal.com.br/noticias/artigos/madeira-da-amazonia-um-novo-foco-no-combate-a-ilegalidade>.

⁶⁶ Ou seja, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ou o DOF.

⁶⁷ Dados da ForesStat FAO.

foi comparado à estimativa do necessário para a produção de produtos primários processados.⁶⁸ Embora a robustez desses dados seja também questionável, eles realçam a discrepância contínua: a entrada necessária ultrapassou as colheitas oficiais todos os anos durante o período de 2003–2012 (e por quase um quarto em 2012).

O que se mostra evidente a partir de todos os dados é que há uma discrepância significativa dos dados oficiais de produção e consumo. Em face do tamanho dessa discrepância, torna-se provável que a atividade seja um fator. Além disso, a falta de dados confiáveis sobre o setor prejudicará muito a capacidade do governo de tomar decisões eficazes sobre manejo florestal.

Discrepâncias de dados comerciais

As discrepâncias entre os dados comerciais podem ser um indicativo de ilegalidade. No entanto, faz-se necessária cautela quanto a chegar-se a tais conclusões, posto que essas discrepâncias podem também ser resultado da baixa qualidade dos dados e de diferenças não previstas na classificação. Entretanto, quando as discrepâncias são significativas ou persistentes e se há outros indícios disponíveis, é possível tirar conclusões com um grau razoável de confiabilidade.⁶⁹

O Brasil registra volumes muito maiores de exportações de madeira serrada para os EUA do que este país registra como importações. As maiores discrepâncias são para cavacos de madeira. Desde 2001, o Brasil tem consistentemente registrado exportações muito maiores (em peso) para o Japão do que o Japão registra como importações. Também há discrepâncias nos dados de celulose: O Brasil relata um peso muito menor de exportações para vários países do que estes países (especialmente Austrália, Canadá, México e Turquia) registram como importações.

Visão geral das estimativas de exploração florestal ilegal

A estimativa do grau de atividade ilegal no setor de florestas com mínima precisão é, inevitavelmente, um desafio, dado o caráter ilícito de tais práticas. Conforme descrito na seção “Antecedentes”, acima, existem dois segmentos distintos no do setor florestal do Brasil: as plantações e as florestas naturais. A maioria das discussões sobre o nível de ilegalidade referem-se apenas a este último, em grande parte, por causa do alto nível de preocupação com a conservação dos biomas florestais do país. Embora a atividade ilegal também seja problema no setor de plantações, inclusive a conversão de floresta ilegal e a grilagem, ela permanece em um nível baixo.⁷⁰

As evidências compiladas acima se referem principalmente às florestas naturais, onde se acredita que a atividade ilegal seja muito difundida. Todos os especialistas respondentes em 2013, com uma exceção, estimam que a exploração florestal ilegal foi responsável por mais de 50 por cento da produção da floresta natural.

⁶⁸ Quatro produtos foram escolhidos para a análise: madeira serrada (madeira), painéis (MDF, aglomerado, compensado e painéis de partículas orientadas [OSB]), folheado, e papel e papel cartão (cartão). Para converter o RWE, foram usados os seguintes fatores: madeira serrada — 1,89, painéis — 1,64; folheado — 1,89, papel e cartão — 3,6 e celulose — 4,5.

⁶⁹ A ALICEWeb é a fonte de dados das exportações brasileiras. Os dados para os países importadores são de fontes nacionais, incluindo a Administração Geral das Alfândegas da República Popular da China, a Eurostat (UE-27), o Badan Pusat Statistik (Indonésia), as Estatísticas do Comércio do Japão, o Serviço de Alfândegas da Coreia, a Direção Geral das Alfândegas de Taiwan, o Departamento de Alfândegas do Reino da Tailândia, o DataWeb do International Trade Commission [Comitê Internacional de Comércio] dos EUA, do Comtrade das Nações Unidas e do World Trade Atlas.

⁷⁰ Lawson, S. (2014), *Consumer Goods and Deforestation*, pp. 34–35.

Algumas análises de extração ilegal de madeira têm sido efetuadas por agências brasileiras e organizações não governamentais, as quais também relatam altos níveis de ilegalidade. Um estudo mostrou que o volume de madeira produzida na Amazônia Legal em 2009 superou em 36 por cento o volume autorizado.⁷¹ Mais recentemente, com base na comparação de dados de satélite com registros oficiais de licenças emitidas pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (SEMA), o Imazon estimou que 78 por cento da área utilizada para a exploração florestal no estado ocorreu sem licença no período de agosto de 2011 a julho de 2012.⁷² Um quarto da área florestal onde ocorreu a extração ilegal de madeira estava em terras destinadas à reforma agrária rural, 8 por cento estavam em áreas protegidas e o restante estava em terras de propriedade privada ou posse questionável. Uma análise semelhante feita pelo Imazon no estado de Mato Grosso no mesmo período constatou que 54 por cento do total da área de exploração florestal não detinha autorização legal e, daquela terra, 95 por cento era de propriedade privada ou posse questionável.⁷³ Como explicado acima (consulte a subseção sobre rastreamento da madeira), a documentação legal pode ser obtida para a madeira ilegal por causa das deficiências nos sistemas de rastreamento de madeira do país.

Os números da ilegalidade entre os vários tipos de produtor não são conhecidos, mas acredita-se que exploração florestal ilegal seja generalizada nas pequenas propriedades. Os pequenos produtores enfrentam procedimentos burocráticos complexos e têm capacidade limitada, sendo tais condições agravadas pela falta de apoio e supervisão do governo. As regulamentações de 2006 e 2010 exigem a obtenção de licenças ambientais para a exploração florestal e desestimulam o envolvimento de empresas em atividades de manejo florestal em assentamentos, o que torna a exploração legal muito difícil para os pequenos agricultores.⁷⁴ Empresas sem escrúpulos têm se aproveitado dessa situação, fazendo acordos injustos com os proprietários de terras e os engajando na prática de extração ilegal de madeira, às vezes com o uso de intimidação e violência.

Em 2013, o CONAMA introduziu um novo regulamento que simplifica o licenciamento ambiental em assentamentos e visa a facilitar a exploração legalizada.⁷⁵ Se terá o efeito desejado vai depender do nível de recursos alocados para apoiar a nova política para serviços de extensão, monitoramento e fiscalização/aplicação da lei.

⁷¹ Pereira et al. (2010).

⁷² Monteiro, A., Cardoso, D., Conrado, D., Veríssimo, A. e Souza Jr., C. (2013), *Forest Management Transparency Report of the State of Pará (2012–2013)*. Belém: Imazon, p. 14.

⁷³ Monteiro, A., Conrado, D., Cardoso, D., Veríssimo, A. e Souza Jr., C. (2014), *Forest Management Transparency Report of the State of Mato Grosso (2011–2012)*. Belém: Imazon, p. 14.

⁷⁴ Instrução Normativa CONAMA nº 387/2006 e Instrução Normativa nº 65/2010 do INCRA — Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

⁷⁵ Resolução 458/2013 do CONAMA.

Conclusões e recomendações

Após uma avaliação positiva da resposta do Brasil à extração ilegal de madeira em 2010, o relatório indica que o progresso no combate à extração ilegal de madeira, desde então, tem sido lento e, em algumas áreas, houve enfraquecimento dos esforços do governo para resolver esta questão. As práticas ilegais continuam a ser generalizadas na gestão das florestas naturais do país, refletindo os enormes desafios para melhorar a fiscalização e aplicação das leis que permanecem sem cumprimento.

Os esforços consideráveis do Brasil na aplicação das leis têm sido dificultados pela falta de coordenação entre os órgãos responsáveis, bem como pelos recursos limitados e pelo treinamento de funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Além disso, as penalidades são insuficientes e as multas frequentemente não são recolhidas. A imposição de multas adequadas e a garantia de sua cobrança e recebimento poderiam ajudar a reduzir a cobertura da deficiência financeira e, portanto, a reduzir o déficit de financiamento, permitindo assim uma aplicação mais eficaz da lei e, ao mesmo tempo, servindo como elemento de dissuasão para aqueles que operam ilegalmente.

Ademais, é necessário dar clareza ao arcabouço jurídico e, em alguns casos, a simplificação, por exemplo, dos processos ligados à aprovação dos planos de manejo florestal, em especial os pequenos produtores, e ao regime fiscal do setor de florestas. O novo Código Florestal deveria facilitar a formalização das atividades dos pequenos produtores do país, que são muitos milhares. Exigir que os pequenos proprietários registrem suas terras poderia instituir um meio de regulamentar as práticas de uso da terra, embora seja necessária uma ampla campanha para assegurar que a regulamentação seja aplicada, de forma ampla e equitativa. São necessários serviços de extensão e de apoio, de forma mais ampla, para os pequenos produtores para que a gestão florestal legalizada e sustentável venha a se tornar uma opção de vida viável para eles.⁷⁶

Os sistemas para monitorar a madeira e os fluxos de receitas são fracos e contribuem para facilitar a fraude. São necessários investimentos consideráveis para integrar esses sistemas e garantir que eles sejam robustos. Não menos importante, a regulamentação das serrarias deve ser reforçada para reprimir a seu papel na lavagem de madeira ilegal. A redução das fraudes pode ajudar a aumentar as receitas para os órgãos florestais, permitindo o reinvestimento no setor e que se ajude a estabelecer a igualdade de condições para todos os produtores que operam legalmente.

O estabelecimento de uma indústria de florestas tropicais legalizadas e viáveis seria facilitado pela promoção da madeira legal verificada no Brasil, uma vez que a maioria da madeira de florestas naturais é consumida internamente. Embora tenham sido tomadas algumas medidas, estas terão de ser reforçadas e ampliadas. Por exemplo, novas medidas poderiam incluir a exigência de grandes obras de infraestrutura, como aquelas que estão sendo implementadas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento do país, abrangendo fontes de madeira legalizada.⁷⁷

⁷⁶ Earth Innovation Institution (2014), *Legal Compliance and Verification of Small-Scale Producers in Brazil's Forest Sector* (relatório da Chatham House, não publicado).

⁷⁷ Ibid.

Outro desafio para o Brasil é a pressão sobre as florestas de agricultura, mineração e projetos de infraestrutura, que têm levado não só ao desmatamento, mas também a um conflito sobre o uso da terra. A coordenação de alto nível mais eficaz entre todos os órgãos do governo envolvidos é necessária para ajudar a garantir um planejamento eficaz e equitativo do uso da terra.

Anexo 1: Pontuação da avaliação das políticas em 2008 e 2013*

	Existência (0–2)		Projeto (0–5)		Implementação (0–5)	
	2008	2013	2008	2013	2008	2013
Políticas de alto nível						
Revisão formal da exploração florestal ilegal	2	2	4	4	3	2
Plano de Ação Nacional	2	2	4	3	3	2
Coordenação entre os órgãos governamentais	2	2	3	2	3	2
Consultas às diversas partes interessadas	2	2	4	4	4	2
Arcabouço legislativo						
Legislação florestal coerente e sem ambiguidades			3	3		
Legislação florestal coerente com outras leis relativas às florestas			3	2		
Legislação adicional promulgada visando evitar a venda e importação de produtos que usem madeira ilegal	1	1	2	2	3	3
Verificações e equilíbrio						
Direito popular de contestar judicialmente	2	2			3	3
Penalidades para corrupção oficial	2	2	5	5	2	2
Limites a poderes discricionários	2	2			5	3
Comitê de supervisão das agências florestais	2	2	4	4	4	2
Divulgação dos resultados das auditorias internas das agências florestais	1	2	4	4	4	2
Sistema independente de monitoramento florestal	1	1	3	3	4	4
Verificação aduaneira obrigatória sobre a legalidade das exportações	2	2			3	3
Cooperação internacional no comércio						
Acordos comerciais ou aduaneiros formais	0	0	n/a	n/a	n/a	n/a
Sistema formal de envio e recebimento de avisos de aplicação da lei	0	0	n/a	n/a	n/a	n/a
Regulamentação da demanda de madeira						
Sistema de autorização de serrarias que exija prova de abastecimento legal	0	1	n/a	1	n/a	1
Direitos de posse e uso						
Os direitos de propriedade e de uso, bem como os acordos de posse devem estar indicados em mapas disponíveis ao público	0	2	n/a	4	2	2
Mecanismos formais para a resolução de contencioso sobre direitos de propriedade	1	2	2	3	n/a	2
Mecanismos formais para enquadramento dos costumes locais e direitos consuetudinários na legislação	1	2	4	4	n/a	3

		Existência (0-2)		Projeto (0-5)		Implementação (0-5)	
		2008	2013	2008	2013	2008	2013
Sistemas para rastreamento de madeira							
Sistema que verifique a origem da madeira		2	2	4	2	4	2
Projeto do sistema	Procedimentos independentes de monitoramento	1	1	3	3	4	2
	Sistemas de reconciliação	2	2	4	3	3	2
	Procedimentos de documentação à prova de fraudes	2	2	4	3	3	2
	Sistemas informatizados	2	2	4	2	3	2
Transparência							
Documento público que descreve as funções, responsabilidades e controles dos órgãos pertinentes		0	0	2	n/a	2	n/a
Distribuição de recursos ♦	Regras dos processos de distribuição de recursos	2	2			4	4
	As datas dos processos de distribuição de recursos devem estar disponíveis ao público	2	2	5	5	5	4
	Os resultados dos processos de distribuição de recursos devem estar disponíveis ao público	2	2	5	5	5	4
	O resumo dos dados sobre extração, processamento e comercialização internacional deve ser publicado	2	2	5	5	5	4
Uso de recursos ♦	A localização das concessões, a propriedade e os contratos devem estar disponíveis ao público	2	2	5	5	5	4
	As licenças de concessão, inventários e planos de extração devem estar disponíveis ao público	2	2	5	5	5	4
	As avaliações de impacto ambiental e social devem estar disponíveis ao público	2	2	5	5	5	4
Aplicação da lei	Os dados sobre crimes florestais devem estar disponíveis ao público	0	2	1	1	1	1
	Os dados sobre a destinação da madeira confiscada devem estar disponíveis ao público	0	2	1	1	1	1
Distribuição e administração dos direitos de extração ♦							
	Processo de pré-qualificação que exclua concorrentes inadequados	2	2	4	4	4	4
	Processo de distribuição competitivo	2	2	4	4	4	4
	Consentimento prévio, livre e informado ou consulta às partes interessadas relativamente às comunidades locais afetadas	2	2	4	4	4	4
	Medidas para proteger e desenvolver os meios básicos de subsistência florestal	2	2	4	4	4	4
Aplicação da lei							
	Penalidades proporcionais e dissuasivas			4	4	2	1
	Sistemas de coordenação dos órgãos relevantes implementados	2	2	4	4	4	2
	Número suficiente de agentes florestais/de aplicação da lei			2	2	2	2
Treinamento de	juízes e promotores públicos					2	2
	Funcionários da alfândega					2	2

		Existência (0–2)		Projeto (0–5)		Implementação (0–5)	
		2008	2013	2008	2013	2008	2013
Aplicação da lei							
Coleta de informações	Sistemas de sensoriamento remoto					5	5
	Ferramentas de investigação de campo					4	4
	Análise do fluxo de materiais					2	2
	Sistemas de monitoramento de pontos de verificação de troncos					2	2
Gestão de informações							
Sistema atualizado e preciso de gestão de informações		1	1	4	n/a	n/a	n/a
Gestão financeira							
Sistema de monitoramento de discrepâncias nas receitas		1	1	n/a	n/a	n/a	n/a
Auditoria sobre administração florestal		0	2	n/a	3	n/a	2

* As pontuações das políticas constantes do relatório de 2010 foram baseadas em uma avaliação da situação no final de 2008 e, as da presente avaliação da situação, no final de 2013. Uma célula cinza indica que a resposta à questão não foi pontuada; um asterisco indica que a pergunta não foi feita em 2010. As políticas foram avaliadas de acordo com os seguintes fatores: existência (entre 0 e 2 pontos, sendo que 1 indica cobertura parcial ou política em desenvolvimento); projeto (de 1 a 5 pontos, onde 5 indica muito bem desenhado) e implementação (de 1 a 5 pontos, onde 5 indica uma implementação coerente e abrangente).

◆ Estes resultados referem-se apenas à atribuição de concessões públicas federais.

Anexo 2: Metodologia

A metodologia usada para as avaliações dos 13 países incluídos no Estudo dos Indicadores de Exploração Florestal Ilegal e Comércio Conexos de 2014 baseia-se naquele desenvolvido pela Chatham House para sua avaliação de 2010. Abaixo, uma breve visão geral do processo de coleta e análise de dados. Explicações adicionais de como os indicadores foram desenvolvidos podem ser encontradas em relatórios anteriores.⁷⁸

Os países incluídos no estudo foram escolhidos com base na importância do seu papel na produção e consumo de produtos à base de madeira ilegal. Quatro anos após a primeira avaliação, os 12 países do foco original, combinados, continuam a representar a maioria das exportações e importações de tais produtos. A República Popular do Laos foi incluída na avaliação de 2014 em razão da sua importância crescente no comércio mundial de produtos a base de madeira.

Indicadores de progresso

A Chatham House tem desenvolvido um conjunto de indicadores padronizados para permitir que seja conduzida uma avaliação comparativa. Os indicadores abrangem quatro áreas:

- a) Atenção da mídia
- b) Resposta governamental (avaliação do quadro político, levantamento da visão de especialistas e análise dos dados de aplicação da lei e da receita)
- c) Progresso do setor privado (avaliação dos níveis de certificação e verificação da legalidade, levantamento da visão de especialistas e análise dos dados de comércio para avaliar mudanças no comércio com mercados “sensíveis” e “não sensíveis”)⁷⁹
- d) Níveis de produção e comércio ilegais (levantamento da visão de especialistas, análise do balanço de madeira e análise dos dados de comércio para avaliar discrepâncias)

Abaixo é apresentado um esboço de como esses dados foram coletados.

Atenção da mídia

O nível de atenção dada à exploração florestal ilegal e ao comércio conexo na mídia nacional e internacional foi avaliado usando métodos quantitativos e qualitativos. A quantidade de artigos na mídia internacional foi medida em pesquisa de arquivos de mídia on-line (Factiva, NewsBank e LexisNexis) usando o termo “exploração florestal ilegal” e o nome do país. Uma abordagem semelhante foi adotada com a mídia nacional: o termo de busca “extração florestal ilegal” foi usado em inglês e/ou no idioma local. Sempre que possível foram usados arquivos on-line e, onde não havia tais registros digitais, usaram-se arquivos físicos. Parceiros no país de pesquisa foram convidados a identificar os jornais, revistas e outros meios de comunicação considerados como de “maior circulação”.

⁷⁸ Lawson, S. (2007), *Illegal Logging and Related Trade*; e Lawson, S. and MacFaul, L. (2010), *Illegal Logging and Related Trade. Indicators of the Global Response*. Londres: Chatham House.

⁷⁹ Nesta avaliação, consideram-se mercados “sensíveis” a UE, a Noruega, a Suíça, os EUA, a Austrália, o Canadá e a Nova Zelândia. Todos os outros mercados são considerados como não sensíveis.

Os artigos foram então classificados de acordo com seu foco principal: aplicação da lei, resposta do setor privado, resposta do governo, impactos ou “outro”. O período de pesquisa para a cobertura da mídia nacional correspondeu ao ano entre outubro e setembro. No caso da mídia internacional, usou-se o ano civil.

Avaliação das políticas

Em cada um dos países avaliados, a Chatham House escolheu um parceiro local para avaliar a política nacional e o arcabouço jurídico para combater o problema da exploração florestal ilegal e o comércio conexo.

Nos países produtores, as perguntas foram agrupadas em 12 categorias gerais: políticas de alto nível, arcabouço legislativo, verificação e equilíbrio, cooperação do comércio internacional, políticas regulatórias da demanda pela posse e direitos de uso de madeira, sistemas de rastreamento de madeira, transparência, distribuição e gestão de direitos de extração, aplicação da lei, informações e gestão financeira. Além disso, os dados sobre aplicação da lei e cobrança foram coletados e incorporados à avaliação de políticas.

Os parceiros locais receberam um quadro base para a pontuação, bem como a pontuação da avaliação de 2010, a fim de manter pelo menos algum grau de coerência entre os países e entre as duas avaliações. As pontuações foram revisadas por pesquisadores da Chatham House e por processo de revisão por pares, alteradas quando necessário.

Levantamento da visão de especialistas

Uma pesquisa entre especialistas locais pediu aos entrevistados que estimassem os níveis de exploração florestal ilegal e o comércio conexo e para avaliar a resposta do governo e do setor privado à questão. A parte principal do estudo, que incluiu 16 questões, foi enviada a todos os grupos de respondentes — funcionários do governo, representantes da indústria de madeira, ONGs e outros especialistas. Um adendo à pesquisa foi enviado aos respondentes do setor privado e uma pequena pesquisa em separado foi enviada às associações industriais.

Foi calculada a média ponderada das respostas sobre cada visão para ajustar pequenas variações no tamanho das amostras entre os grupos de respondentes e entre os dois períodos de pesquisa. Primeiro, foram calculadas as médias de cada grupo entrevistado (governo, setor privado e ONGs/outros) e, em seguida, calculou-se a média das três médias.

Certificação de terceiros

Foram coletados dados da área total da floresta de produção nos países produtores que ou tenha sido confirmada como legal ou certificada como sustentável (não foram consideradas as plantações florestais). Foram incluídos todos os sistemas principais de certificação independentes. Os dados tiveram como base aqueles fornecidos por cada um dos regimes, bem como na pesquisa realizada pela equipe da Chatham House. Foram consultados diversos relatórios, inclusive de ONGs e associações comerciais para se calcular a área total de floresta de produção ativa sob certificação no final de cada ano civil até 31 de dezembro de 2012. Nenhuma área certificada após esta data foi incluída na presente avaliação.

A análise dos dados de comércio

Os dados de comércio foram compilados e usados para analisar a evolução comercial entre mercados “sensíveis” e “não sensíveis” e as discrepâncias nos dados de importações e exportações registrados entre um país produtor e seus mercados de exportação. Os dados foram compilados a partir de estatísticas oficiais de comércio nacional e do banco de dados da ONU Comtrade e convertidos em volume de RWE. Os seguintes fatores de conversão foram usados:

1. Volume (m^3/m^3): madeira serrada: 1,8; folheados e molduras: 1,9; madeira compensada: 2,3
- Peso (m^3/t): aglomerado: 2,0; placa de fibra: 2,5; molduras e móveis de madeira: 2,8; marcenaria, ornamentos e “não especificado”: 3,5; lascas e resíduos: 1,6; papel: 3,5; e polpa de madeira: 4,5

Análise do balanço de madeira

Nos locais em que puderam ser obtidos dados nacionais sólidos e confiáveis, foram efetuadas análises do balanço de madeira. As análises compararam a oferta legal de madeira (a partir de registros oficiais de extração e importações) com o consumo (com base no consumo interno e exportações). A diferença entre a oferta e o consumo pode indicar a existência e a extensão da exploração florestal não declarada e, portanto, possivelmente ilegal.

Há uma série de limitações para essas análises. Mais importante, há distorções por conta de contrabando ou ilegalidades relacionadas à extração legalmente autorizada (p.ex., a sonegação de impostos). Por fim, as estatísticas, em especial sobre o consumo doméstico em muitos países, inexistem ou não são confiáveis. Por este motivo, a metodologia utilizada variou de país para país, dependendo dos dados disponíveis, enquanto, em muitos casos, não se pode fazer a análise em razão da falta de dados pertinentes.

Glossário

AUTEF	Autorização de Exploração Florestal
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CERFLOR	Programa Brasileiro de Certificação Florestal
CGFLOP	Comissão de Gestão de Florestas Públicas
CGU	Controladoria Geral da União
CONAFLOP	Comissão Nacional de Florestas
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CSO	Civil Society Organisation
CTF	Cadastro Técnico Federal
DOF	Documento de Origem Florestal
FAO	Food and Agriculture Organization
FSC	Forest Stewardship Council/Conselho de Manejo Florestal
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade
ICV	Instituto Centro da Vida
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
LAF	Licenciamento Ambiental Florestal
Lao PDR	República Democrática Popular do Laos
PEFC	Programa de Reconhecimento de Certificação Florestal/Programme for Endorsement of Forest Certification
PPCDAm	Plano de Proteção e Combate ao Desmatamento na Amazônia
PPCDs	Planos de Proteção e Combate ao Desmatamento
RWE	Equivalente em toras/Roundwood equivalent
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SISFLORA	Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais
SNIF	Portal Nacional de Informações Florestais
TCU	Tribunal de Contas da União

Sobre a autora

Laura Wellesley é Pesquisadora Adjunta da Chatham House, trabalhando em questões relacionadas com a segurança alimentar, mudanças climáticas e governança florestal. Antes de ingressar na Chatham House, era pesquisadora da Global Witness, com foco na extração mineral e governança de recursos no Afeganistão e na África Oriental. É Mestre em Ciências (MSc) em África e Desenvolvimento Internacional pela Universidade de Edimburgo e Mestre em Línguas Modernas e Medievais pela Universidade de Cambridge.

Agradecimentos

Este relatório foi redigido por Laura Wellesley e compilado pela Efeca, sob a supervisão de Alison Hoare (Chatham House).

A Chatham House gostaria de agradecer a Anna Fanzeres (TRAFFIC), que realizou a pesquisa no Brasil no âmbito do projeto financiado pela UE “Supporting the implementation of EU FLEGT Action Plan in South America” (Apoio à implementação do Plano de Ação da UE FLEGT na América do Sul”; a James Hewitt (consultor), que analisou os dados comerciais, inclusive medição de discrepâncias de dados comerciais e participações de mercado sensíveis; e a Ed Pepke (Dovetail Partners, Inc.), que realizou a análise do balanço de madeira.

A Chatham House também gostaria de agradecer à TRAFFIC, Thais Megid (Fundação Getulio Vargas) e a Mauricio Voivodic (Imaflora) pela revisão do esboço da presente avaliação.

A pesquisa para e elaboração deste estudo foi realizada com o financiamento recebido com gratidão do Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional (UK Department for International Development — DFID).

As conclusões e recomendações contidas no presente relatório refletem as opiniões dos autores e não as dos consultores, revisores ou financiadores.



A Chatham House, o Instituto Real de Assuntos Internacionais, é uma entidade líder mundial de análises independentes, debates informados e idéias influentes sobre como construir um mundo próspero e seguro para todos.

A Chatham House não expressa opiniões próprias. As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade do(s) autor(es).

© The Royal Institute of International Affairs, 2014

Todas as publicações da Chatham House são impressas em papel reciclado.

The Royal Institute of International Affairs
Chatham House
10 St James's Square, London SW1Y 4LE
T +44 (0)20 7957 5700 F +44 (0)20 7957 5710
contact@chathamhouse.org www.chathamhouse.org

Charity Registration Number: 208223