

Capítulo 8

Conclusões

Autores Principais: Daniela Kleinschmit, Stephanie Mansourian e Christoph Wildburger

Colaboradores: Tim Boekhout van Solinge, Benjamin Cashore,

Paolo Omar Cerutti, Jianbang Gan, Sina Leipold, Pablo Pacheco, Benno Pokorny,

Andre Purrel, Metodi Sotirov e Luca Tacconi

Neste relatório, avaliamos a literatura sobre a exploração madeireira ilegal e o seu respectivo comércio, a fim de fornecer uma análise científica do atual estado da arte. **A exploração madeireira ilegal e seu respectivo comércio são fenômenos complexos e multifacetados.** O termo “illegal logging”, ou exploração ilegal madeireira, é amplamente utilizado para definir uma variedade de atividades que também poderiam ser denominadas "atividades florestais ilegais". Estas atividades incluem violações da confiança pública (ou seja, pagamento de subornos ou uso de violência para ganho pessoal), violações dos direitos de propriedade (públicos, comunitários ou privados) e violações de regulamentos (em especial, aqueles relacionados à gestão florestal, processamento de madeira ou finanças / impostos).

São múltiplas as definições de exploração ilegal madeireira e os métodos utilizados para sua avaliação. Neste relatório, definimos a exploração ilegal madeireira e o seu respectivo comércio como **"todas as práticas relacionadas com a colheita, processamento e comércio de madeira que sejam inconsistentes com a legislação nacional e subnacional"**. Esta ampla definição inclui três dimensões de atividades florestais ilegais: 1. "conversão florestal ilegal", como ato de desmatamento de florestas que violem as leis e regulamentos de uso da terra e/ou sem as licenças necessárias; 2. "exploração madeireira informal", onde se inclui a colheita florestal que é realizada, frequentemente, por pequenas empresas não constituídas em sociedade. Esse tipo de exploração madeireira pode, por definição, resultar em atividade ilegal quando as leis exigem incorporação, registro e / ou licenças para a extração de madeira; e 3. todas as outras formas de atividades florestais ilegais, incluindo o comércio ilegal de madeira.

Recentemente, a exploração ilegal madeireira foi reconhecida como uma forma internacional de crime organizado, o que desencadeou um aumento considerável de apoio às intervenções pactuadas internacionalmente. As evidências sugerem que diferentes tipos de atores estão envolvidos, com a sobreposição e colaboração entre empresários legais e

ilegais, corporações, criminosos "tradicionais", assim como agentes e agências estatais. Em algumas partes do mundo, o crime florestal organizado pode ser extremamente violento e pode estar associado ao financiamento de guerras e conflitos.

Por sua própria natureza, a exploração ilegal madeireira é difícil de ser quantificada e monitorizada ao longo do tempo. Embora diferentes estudos apresentem cenários alarmantes, com as informações e conhecimentos atuais, uma comparação direta entre tempo e espaço é difícil, em virtude de definições, suposições e metodologias divergentes. Nem sempre está claro qual método foi utilizado pelos estudos existentes para quantificar a exploração ilegal madeireira e o seu respectivo comércio, e diferentes atividades florestais ilegais devem ser quantificadas por diferentes métodos avaliativos, dificultando a quantificação e comparação dos estudos, independente do respectivo período de tempo. Como resultado, a quantificação é apenas aproximada, mas as estimativas atuais colocam a extensão do valor de mercado global anual da exploração ilegal madeireira e do seu respectivo comércio entre US\$ 10 bilhões e US\$ 100 bilhões.

A quantificação se torna ainda mais complicada quando o comércio nacional de madeira ilegal é considerado, já que historicamente esses mercados não foram tão regular e amplamente monitorados quanto os internacionais. **Contudo, os dados existentes salientam que os mercados nacionais representam a maior parte do consumo de madeira e produtos de madeira produzidos ilegal e informalmente;** de fato, as estimativas sugerem que apenas uma pequena porcentagem chega aos mercados internacionais. Geralmente, a madeira nobre é mais provável de ser ilegalmente colhida e comercializada do que a madeira de coníferas. Os produtos de madeira obtida ilegalmente (exceto os de madeira serrada) são mais suscetíveis de serem comercializados ilegalmente do que os produtos oriundos de madeira legal. A madeira compensada tem a maior porcentagem de produção e comércio ilegal, e quase toda a madeira compensada ilegal é exportada. Os mercados globais envolvem países produtores, atravessadores,



Tráfico de madeira em larga escala da Indonésia para a Malásia no interior de Borneo. A madeira de Meranti, que foi ilegalmente registrada no Parque Nacional Betung Kerihun da Indonésia, espera para ser transportada para a Malásia (Sarawak). Foto © Tim Boekhout van Solinge (2005)

processadores e consumidores. Os mercados nacionais, regionais e globais de produtos madeireiros legais e ilegais estão interligados, criando uma dificuldade adicional para o monitoramento e solução da exploração ilegal madeira e do seu respectivo comércio.

Alguns poucos países concentram a maior parte da exploração ilegal de madeira e o seu comércio. A China tornou-se o maior importador e exportador mundial de produtos de madeira e, recentemente, tanto a China como a Índia ultrapassaram a UE, os EUA e o Japão como principais países importadores. Até 2014, os países produtores dominantes de madeira tropical legal e ilegal eram o Brasil, a Indonésia e a Malásia. O Japão continua a ser o maior importador de compensado produzido com madeira tropical. Em termos de exportação, o Sudeste Asiático representa mais da metade das exportações ilegais de madeira em tora e serrada (com o Myanmar e o Laos, que desempenham papel importante). Na América do Sul, o Brasil é responsável pela maior parte da madeira em tora e serrada produzida e exportada ilegalmente, sendo os EUA, a UE e a China os principais destinos. As exportações de madeira em tora e de madeira serrada dos Camarões, da República Democrática do Congo e da República do Congo aumentaram, com a China superando a UE desde 2012 como o maior importador da Bacia do Congo. Na Oceania, Papua-Nova Guiné se tornou um ator importante.

No entanto, a exploração ilegal madeira não se limita às regiões de floresta tropical: ela acontece também em regiões de floresta temperada ou boreal, com a Rússia, por exemplo, tendo se tornado a principal fonte de madeira ilegal proveniente de floresta temperada e boreal. A compreensão das causas de atividades florestais ilegais é necessária para identificar respostas efetivas de governança. Muitas vezes, as causas da exploração ilegal madeira, degradação florestal e desmatamento se sobrepõem. As

áreas florestais nas regiões rurais são modificadas por interações complexas de processos sociais, econômicos, políticos, culturais e tecnológicos em nível local, nacional e global. Na realidade, os usuários de terra são influenciados pelos contextos econômicos e culturais em que vivem, fomentados pela má governança. O desequilíbrio de poder entre os agentes econômicos estão por trás de muitas decisões para uso ilegal da terra e, frequentemente, são as elites econômicas e políticas que recebem a maioria dos benefícios.

Conflitos relacionados à posse de terra são um fator determinante para a exploração ilegal madeira, a degradação e a perda de florestas. Embora 86% das florestas do mundo sejam propriedades públicas, na prática, em todo o mundo, cerca de 60% da terra e dos recursos são administrados com base em regras costumeiras, das quais menos de um quinto é formalmente reconhecido. Muitos países produtores de madeira nos trópicos começaram a investir no esclarecimento da posse da terra para minimizar conflitos de terras, aumentar o interesse dos usuários da terra no manejo mais sustentável de seus recursos e para facilitar o controle das atividades florestais. **Outro importante fator da exploração ilegal madeira é a construção de estradas, que é fundamental para o modelo de desenvolvimento econômico da maioria dos países.** Em regiões florestais, essas estradas são frequentemente construídas para atender grandes empresas agroindustriais resultantes da conversão florestal.

A corrupção, as regulamentações deficientes e a aplicação inadequada da lei, os incentivos financeiros limitados, o excesso de regulamentação, a ignorância ao potencial dos usuários habituais da floresta e o foco de curto prazo no crescimento econômico em uma perspectiva urbana são fatores que têm demonstrado que os esforços para limitar a exploração ilegal madeira foram cumpridos até hoje com sucesso limitado. Embora isso possa gerar lucros em curto prazo (para grupos seletos), essas atividades florestais ilegais ocorrem usualmente em países ricos em recursos florestais, mas com instituições fracas, privando-os da prosperidade econômica em longo prazo e frequentemente violando os direitos humanos.

Os impactos sociais, econômicos, políticos e ambientais da exploração ilegal madeira são multifacetados, interligados e dependentes em diversos aspectos. A atribuição de impactos específicos à exploração ilegal madeira é um desafio, em parte devido à similaridade dos impactos entre a exploração madeira legal e ilegal. A extração ilegal de madeira e o respectivo comércio são conhecidos por ter impactos particularmente negativos para o meio ambiente e levar a perdas significativas na receita do Estado. No entanto, nem todos os impactos dever ser vistos como negativos, pelo menos da perspectiva de stakeholders específicos ou quando se considera apenas o curto prazo. Por exemplo, a exploração madeira ilegal pode permitir que as comunidades gerem, rapidamente, alguma renda necessária com as florestas locais. Em outros casos, pode proporcionar capital para ser transformado em investimentos produtivos

e serviços sociais, como pode ser o caso da conversão florestal ilegal em usos mais rentáveis de terra.

Os impactos da extração ilegal madeira podem ser diretos, indiretos e cumulativos, e, muitas vezes, estabelecem relações causais entre si que são difíceis de dissociar. Além disso, esses impactos frequentemente interagem com fatores **fora do setor florestal, como o agronegócio e a agricultura, que podem ampliar seus efeitos**. Enquanto os impactos diretos são mais fáceis de observar e medir, os impactos indiretos são menos evidentes. Os efeitos cumulativos são mais difíceis de determinar em virtude de lapsos temporais e relações causais mais complexas entre impactos diretos e indiretos, bem como outros fatores contextuais.

Os impactos sociais da exploração ilegal madeira são mistos. Os pequenos proprietários, as populações indígenas, as comunidades sem terra e as comunidades tradicionais podem se beneficiar com a condução da extração de madeira contra as regulamentações nacionais, uma vez que ela fornece uma fonte adicional de renda e recursos extremamente necessários. Ao mesmo tempo, atividades florestais ilegais praticadas por outros (por exemplo, empresas madeireiras ou redes criminosas) tendem a pressionar os atores locais a operar em mercados desiguais.

Os impactos econômicos das atividades florestais ilegais incluem distorções nos mercados de madeira, com subsequentes efeitos negativos na definição de preços e distribuição de benefícios e na desvalorização dos estoques de madeira disponíveis. Enquanto a extração ilegal madeira contribui para gerar empregos e renda - uma parcela da qual é gasta localmente - as operações madeireiras ilegais tendem a oferecer remunerações mais baixas aos trabalhadores. As atividades florestais ilegais também levam a perdas significativas de receita para o estado e resultam em esgotamento dos estoques de madeira, reduzindo ainda mais a atratividade econômica do manejo das florestas remanescentes em relação a outros usos da terra. Além disso, a exploração ilegal madeira constitui um risco elevado para os investidores.



Vista aérea da destruição da Floresta tropical da Tailândia.
Foto © Fotolia: khlongwangchao

Os impactos políticos incluem sistemas políticos enfraquecidos, que governam as florestas, perpetuando comportamentos e práticas corruptas, promovendo um círculo vicioso de má governança (indivíduos corruptos ganham poder através de receitas ilegais e devem então apoiar a má governança para manter os lucros e adquirir mais poder). Além disso, a exploração ilegal contribui para uma maior apropriação indevida de recursos públicos.

Os impactos ambientais da exploração ilegal madeira podem ser significativos, mas são difíceis de separar daqueles provenientes da exploração madeira legal, ainda mais porque a exploração ilegal não pode ser equiparada a um manejo florestal não sustentável por si só. No entanto, os impactos ambientais que podem ser atribuídos à exploração madeira ilegal - em especial à conversão ilegal de florestas - incluem uma rápida perda de carbono, perda de biodiversidade e um aumento do escoamento superficial da água e da erosão do solo.

Diferentes trajetórias de impacto e caminhos que moldam impactos específicos podem ser diferenciadas da seguinte forma: 1. **A exploração ilegal madeira** em grande escala - praticada por empresas com acesso legal às florestas, mas que infringem as regulamentações de várias maneiras - conduz a intervenções mais amplas nas florestas, com receitas relevantes em curto prazo, mas também ao prejuízo elevado do Estado e à degradação das florestas. 2. **Produção em pequena escala e artesanal**, produz impactos que são difíceis de serem generalizados, uma vez que é praticada por um grupo heterogêneo de agentes (com diferentes práticas de manejo, operando em diferentes escalas e níveis de intensidade), gerando benefícios econômicos de curto prazo e um lento processo de degradação florestal. 3. **A conversão ilegal de floresta** para agricultura produz impactos altamente variáveis, dependendo se a conversão é para desenvolver plantações em larga escala ou tradicionais sistemas de agricultura de pequena escala. Em última análise, é provável que a conversão ilegal de florestas produza impactos negativos significativos sobre os bens e serviços florestais, ao mesmo tempo em que tem impactos negativos e positivos sobre os meios de subsistência e a segurança alimentar das populações locais.

Várias políticas internacionais, regionais e nacionais foram concebidas para combater a exploração ilegal madeira e o seu comércio, como a Aplicação da Legislação e Governança Florestal (FLEG - “Forest Law Enforcement and Governance”), a Aplicação da legislação, governança e comércio florestal - (FLEGT - “Forest Law Enforcement, Governance and Trade”), ou a legislação nacional nos países consumidores que proíbem a importação de madeira ilegal em mercados-chave (incluindo os EUA, a UE e Austrália). Elas incluem acordos legais entre países produtores e consumidores e nos próprios países consumidores, melhorias na posse de terra e reduções de impostos. O treinamento e capacitação de pessoal, inclusive no uso de sistemas de informação florestal baseados em sensoriamento remoto, também são ferramentas importantes para combater a exploração ilegal madeira. As iniciativas de certificação global e os mercados de carbono têm sido promovidos



Nuvem de Palavras baseada no Capítulo 8 – Conclusões

como forma de incentivar a exploração legal. **Embora as implicações econômicas destas políticas tenham provocado resultados em alguns países produtores, os seus efeitos são muitas vezes abafados, uma vez que a maior parte da madeira ilegal é comercializada no mercado interno. Além disso, o controle de legalidade com restrito âmbito geográfico, quando eficaz, poderá reorientar a madeira ilegal para mercados menos regulamentados.**

A aplicação de políticas que visam combater a exploração ilegal madeireira e o seu respectivo comércio cria diversos problemas. Em alguns casos, a complexidade dos procedimentos de verificação e conformidade legal impacta negativamente os madeireiros de pequena escala, e/ou prejudica os direitos das comunidades indígenas e outros membros menos poderosos da sociedade, devido à sua limitada capacidade de compreender e seguir esses procedimentos. Além disso, a aplicação deficiente é geralmente um problema, em parte por causa da capacidade técnica e logística, entre outras razões. As cadeias de produtos de madeira ainda carecem de transparência e rastreabilidade, que auxiliaria na garantia de legalidade da madeira. As ferramentas tecnológicas, como as utilizadas na investigação forense de madeira, podem contribuir para a verificação e detecção de madeira ilegal. Ainda, **o papel das redes criminosas de madeira é muitas vezes subestimado.**

Em última instância, para combater as redes criminosas de madeira e limitar as suas oportunidades de criminalidade, é necessária uma cooperação policial e judiciária internacional (e bilateral). Até hoje, as investigações criminais têm sido raras, mas quando ocorreram, produziram resultados positivos, o que sugere que são necessárias mais investigações criminais (bilaterais), como em outras áreas de

criminalidade grave e organizada.

Entender a complexidade da exploração ilegal madeireira e do respectivo comércio de madeira parece fundamental para o desenvolvimento de projetos de governança eficazes. As causas e consequências das diferentes dimensões das atividades florestais ilegais, especificamente a "conversão ilegal de florestas", a "exploração madeireira informal" e "outras atividades florestais ilegais", variam muito. Além disso, é necessário entender se o crime organizado está envolvido em atividades florestais ilegais, particularmente na conversão ilegal de florestas e em outras atividades ilegais. Por outro lado, a exploração madeireira informal pode resultar do enfraquecimento dos direitos das comunidades indígenas, direitos de posse incertos e complexos sistemas de conformidade e verificação. De fato, as atividades florestais ilegais podem ser a única forma para as pessoas locais obterem um rendimento econômico. Como consequência, as ações de governança existentes, tanto internacionais como bilaterais, apresentaram resultados divergentes ao analisarem diferentes atividades florestais ilegais. **O reconhecimento político das diferentes dimensões das atividades florestais ilegais, e que a extração ilegal madeireira não é apenas um problema relacionado exclusivamente ao setor florestal a ser resolvido apenas pelos ministérios de floresta e meio ambiente é o primeiro passo para o desenvolvimento de uma política eficaz no futuro.**

Lacunas na Pesquisa

Este estudo revelou que muitas lacunas ainda subsistem na nossa compreensão e conhecimento das várias atividades florestais ilegais existentes. Cada capítulo fornece sugestões para trabalhos futuros. As prioridades urgentes que foram particularmente destacadas dizem respeito às *definições* e à incapacidade de determinar com precisão tendências e comparações entre diferentes conjuntos de dados que podem não utilizar as mesmas definições ou métodos. Em geral, a falta de *dados* dificulta os esforços para combater efetivamente a extração ilegal de madeira e o seu respectivo comércio. São necessários dados mais específicos sobre as atividades florestais ilegais. É de fundamental importância que os dados coletados por países ou agências de inteligência sejam disponibilizados para fins de pesquisa.

Este estudo beneficiou-se da análise da exploração ilegal madeireira através de uma visão *criminológica*. Neste contexto, existe uma significativa lacuna nas técnicas e tecnologias existentes, tanto para compreender as abordagens utilizadas pelos agentes criminosos, quanto para aplicar novas tecnologias e práticas para investigá-los.

É necessária uma abordagem mais focada, baseada no entendimento das motivações e limitações dos diferentes agentes, para melhor enfrentar as causas das atividades florestais ilegais, utilizando as três dimensões das atividades florestais ilegais propostas nesta avaliação. Da mesma forma, o desenvolvimento futuro de *ações políticas e de governança* deve focar nessas dimensões, considerando especialmente as ações que tem funcionado até o momento em termos de esforços internacionais para limitar a conversão ilegal de florestas e atrair pequenos agricultores.