

PASSANDO A BOIADA: EFEITOS DA SUSPENSÃO DA INSPEÇÃO DE EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS DE MADEIRA NATIVA^{1,2}

Cláudio Araújo³

José Gustavo Féres⁴

SINOPSE

Em fevereiro de 2020, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) revogou a necessidade de autorização explícita das exportações de produtos de madeira nativa. Com isso, extinguiu-se a necessidade de inspeções físicas das cargas exportadas. Tal medida gerou preocupações em relação a um potencial aumento no envio de madeira ilegal para o exterior. Este artigo procura fazer uma avaliação do impacto da suspensão das inspeções durante o período em que a medida esteve vigente. A análise identifica um aumento do registro de áreas de cortes seletivos desornados na Amazônia, prática tipicamente observada em áreas de extração ilegal de madeira, além de um aumento no volume de exportações que não parece ser explicado por variações de preços de mercado. Por fim, o texto reforça a necessidade de aperfeiçoar o rastreamento da cadeia de produção do setor madeireiro. Essa medida é fundamental para a modernização do setor, garantindo a produção sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais, conforme preconizado pela agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Palavras-chave: recursos florestais; exportação de madeira; produção sustentável.

1 INTRODUÇÃO

O período 2019-2022 marcou uma inflexão na política ambiental brasileira, caracterizada por uma relativa continuidade ao longo dos 25 anos anteriores. Desde 1994, a despeito da alternância de poder na esfera federal, houve uma certa consistência nas diretrizes da agenda do setor (Fonseca *et al.*, 2023). Em particular, o país mostrou uma postura proativa e protagonismo no debate sobre mudanças climáticas. O combate ao desmatamento foi definido como prioridade por sucessivos governos, o que levou a episódios de resultados positivos, como o caso da redução no desmatamento da Amazônia registrado entre 2004 e 2012 (Assunção, Gandour e Rocha, 2015).

O ano de 2019 sinalizou uma mudança de rumo. O Ministério do Meio Ambiente passou por um rearranjo organizacional e houve importantes mudanças nas diretrizes ambientais. Diversos programas consolidados foram descontinuados (Fonseca *et al.*, 2023; Lima e Costa, 2022). Nesse processo, a área de recursos florestais foi uma das que passaram por significativas transformações.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/radar75art4>

2. Os autores agradecem a Fernando José Ribeiro, da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea), a extração da base de microdados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e a Júlia Lima da Fonseca a assistência à pesquisa. Este estudo recebeu apoio financeiro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas – Fase 2 (CNPq 465501/2014-1).

3. Coordenador do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico e Análise de Projetos e diretor de pós-graduação do Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (Cerdi) da Université Clermont-Auvergne. *E-mail:* claudio.araujo@uca.fr.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea. *E-mail:* jose.feres@ipea.gov.br.

O Serviço Florestal Brasileiro, responsável pelo cadastro ambiental rural e pela gestão de florestas públicas, desvinculou-se da pasta ambiental para passar a integrar o Ministério da Agricultura (Brasil, 2019). A mudança encontrou forte resistência de ambientalistas, preocupados com a influência do setor agrícola sobre o órgão.

Entre as controvérsias relacionadas à gestão de recursos florestais, um episódio que ganhou destaque diz respeito à regulamentação da exportação de produtos madeireiros de origem nativa. Esse processo era regido pela Instrução Normativa nº 15/2011, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que estabelecia os procedimentos para a atividade exportadora. A autorização para exportação, entre outros requisitos, era condicionada à inspeção por amostragem. Na ausência de um sistema eficaz de rastreabilidade da madeira, as inspeções das cargas exportadas consistiam em um mecanismo de prevenção contra o comércio ilegal.

A necessidade da autorização explícita para exportação foi revogada em fevereiro de 2020, por meio de um despacho interpretativo assinado pelo então presidente do Ibama.⁵ De acordo com a nova interpretação, o Documento de Origem Florestal (DOF) Exportação, cuja função até então se restringia a autorizar o transporte dos produtos florestais ao local de exportação, passaria a ser reconhecido como a licença de exportação. Não haveria, portanto, necessidade de autorização explícita de exportação prevista na Instrução Normativa nº 15/2011. Por conseguinte, revogava-se a exigibilidade da inspeção física dos produtos exportados.

A edição da medida rapidamente se tornou alvo de uma série de críticas. Primeiramente, o despacho interpretativo emitido pela presidência do Ibama contrariava entendimento anterior da área técnica. Funcionários do órgão já haviam se manifestado por meio de nota técnica em que emitiam parecer contrário à utilização do DOF Exportação como a licença para exportação.⁶ No documento, alegava-se que o DOF Exportação não poderia ser o único documento exigido para a exportação de madeira nativa, dado que não contemplava todos os itens necessários à autorização da exportação.⁷ Apontava-se ainda o caráter autodeclaratório dos DOF Exportação e guias florestais, que daria margem a altos índices de fraudes que só poderiam ser evitados com a inspeção física dos produtos exportados.

Além de contrariar parecer da área técnica, um segundo ponto fundamentava as críticas à revogação da autorização de exportação. O despacho da presidência do Ibama foi emitido dias após uma reunião em que agentes públicos, incluindo o então ministro do Meio Ambiente e o presidente do Ibama, se encontraram com representantes de empresas exportadoras de madeira do Pará. Desde 2019, havia indícios de que empresas da região vinham realizando exportações de produtos de madeira sem autorização explícita, conforme previsto na Instrução Normativa nº 15/2011.⁸ Por conta da ausência de autorização de exportação, cargas provenientes da região vinham sendo alvo de apreensão nos Estados Unidos e na Europa. A revogação da necessidade de autorização por parte do Ibama, por seu caráter retroativo, não só regularizaria a situação das cargas apreendidas como legitimaria as práticas adotadas no Pará (STF, 2021).

O potencial da medida como mecanismo de incentivo à exportação ilegal de produtos florestais, bem como as circunstâncias em que se deu sua implementação, recebeu ampla cobertura na imprensa e levou à mobilização de setores ambientalistas. As preocupações com o potencial aumento do contrabando de madeira eram reforçadas por incongruências entre as datas de emissão de DOFs em áreas de concessão florestal e as imagens de satélite, pois estas não comprovavam atividades de extração de madeira no local e no período declarados, o que levantava suspeitas de “lavagem” de madeira proveniente de regiões fora dos limites da concessão.

5. Despacho nº 7036900/2020-GABIN, de 25 de fevereiro de 2023. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2021/05/madeira-Despacho-Bim-SEI_IBAMA-7036900.pdf.

6. Nota Técnica nº 2/2020/CGMOC/DBFLO.

7. Como o sistema do DOF Exportação não está integrado à base do sistema de comércio exterior, haveria dificuldades no processo de registro das operações de exportação caso a exigência de autorização explícita fosse dispensada.

8. Ver STF (2021). Posteriormente, a Superintendência Estadual do Ibama no Pará foi alvo de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU) para avaliar a adequação de seus processos com a legislação ambiental e de comércio exterior (CGU, 2022).

Segundo relatório de auditoria da CGU, o próprio Ibama admitiu que, até o primeiro semestre de 2021, os procedimentos relativos às autorizações de exportação não tinham padronização institucional. Estes estavam sendo realizados de forma distinta pelas suas unidades descentralizadas, segundo critério de cada equipe local. O órgão admitia, ainda, a prática da autorização de exportação com base apenas no DOF Exportação, conforme as recomendações do despacho interpretativo (CGU, 2022).

Em 13 de maio de 2021, o Supremo Tribunal Federal suspendeu liminarmente os efeitos do despacho interpretativo, restabelecendo a vigência da Instrução Normativa nº 15/2011 e, por conseguinte, a prática da inspeção das cargas exportadas (STF, 2021). Em agosto de 2023, a Justiça Federal do Pará aceitou denúncia contra os agentes públicos envolvidos no episódio da suspensão da autorização explícita das exportações por suposta participação em contrabando de madeira nativa.

Na seção que se segue, são apresentadas algumas evidências empíricas que procuram avaliar o impacto da suspensão das inspeções dos produtos madeireiros que vigorou entre fevereiro de 2020 e maio de 2021.

2 EFEITOS DA SUSPENSÃO DE AUTORIZAÇÃO DE EXPORTAÇÃO: EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS SOBRE COBERTURA DO SOLO E SOBRE AS EXPORTAÇÕES

Os mapas 1A a 1D mostram a evolução dos cortes seletivos com padrão desordenado realizados na Amazônia Legal no período 2018-2021, segundo os alertas do Sistema de Detecção de Desmatamentos em Tempo Real (Deter).⁹ Esse tipo de corte está associado à extração da madeira de forma não planejada e tem por foco espécies vegetais de alto valor comercial. É uma prática característica da extração ilegal de madeira, em contraste com os cortes geométricos observados em regiões de manejo sustentável.

Observa-se um significativo aumento de 346 km² para 1.494 km² nas áreas com cortes seletivos desordenados entre 2018 e 2019. É importante ressaltar que o crescimento das áreas de corte inicia-se ainda no ano de 2019, antes da publicação da Instrução Normativa nº 15/2011 e do substancial aumento dos preços internacionais da madeira registrados em 2020.

Esse movimento, observado já em 2019, está associado às práticas registradas no Pará, o qual inicia a prática de exportação de madeira nativa sem autorização explícita de exportação antes ainda da mudança normativa. Entre 2018 e 2019, as áreas de registro de corte desordenado no estado passam de 96 km² para 840 km². Registre-se ainda que o Pará, entre os estados exportadores de produtos e subprodutos florestais de origem nativa da Amazônia Legal, possui o maior volume de exportação da região.

A tendência de crescimento do corte seletivo desordenado se mantém nos anos subsequentes, com registro de 2.487 km² em 2020 e 2.822 km² em 2021. Esse aumento ocorre no período em que a suspensão da inspeção das exportações esteve em vigor e pode ser consequência direta da extensão das práticas já registradas no Pará para os demais estados da Amazônia Legal.

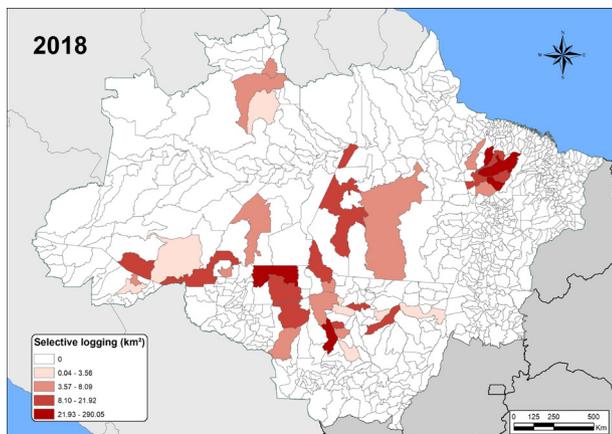
9. O Deter é um sistema de alertas de evidências de alteração da cobertura florestal da Amazônia operado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). Os dados utilizados na elaboração dos gráficos estão disponíveis na plataforma Terra Brasilis, disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>.

MAPA 1

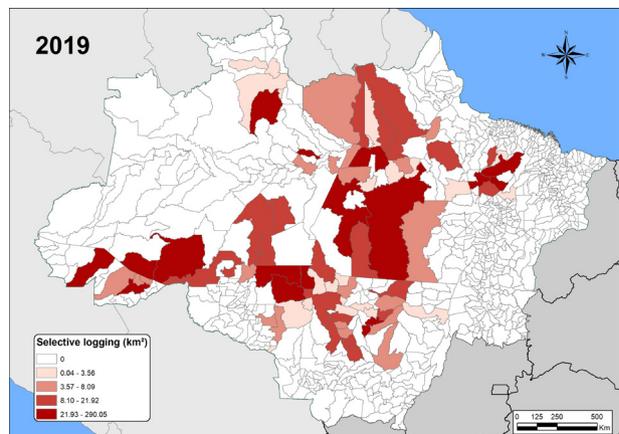
Áreas de cortes seletivos segundo os municípios da Amazônia Legal (2019-2021)

(Em km²)

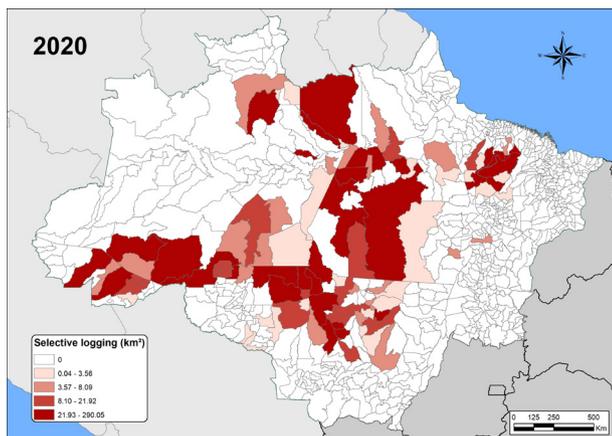
1A – 2018



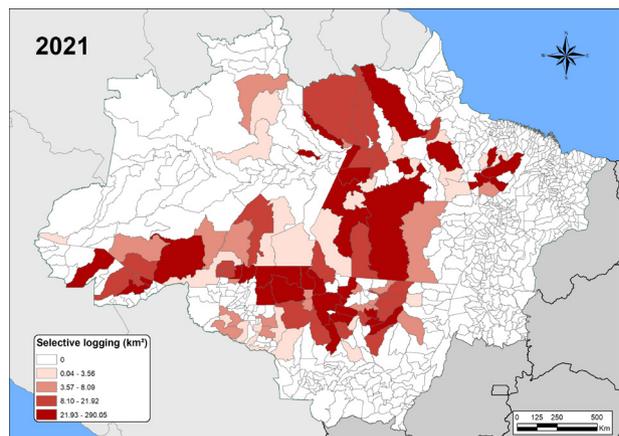
1B – 2019



1C – 2020



1D – 2021



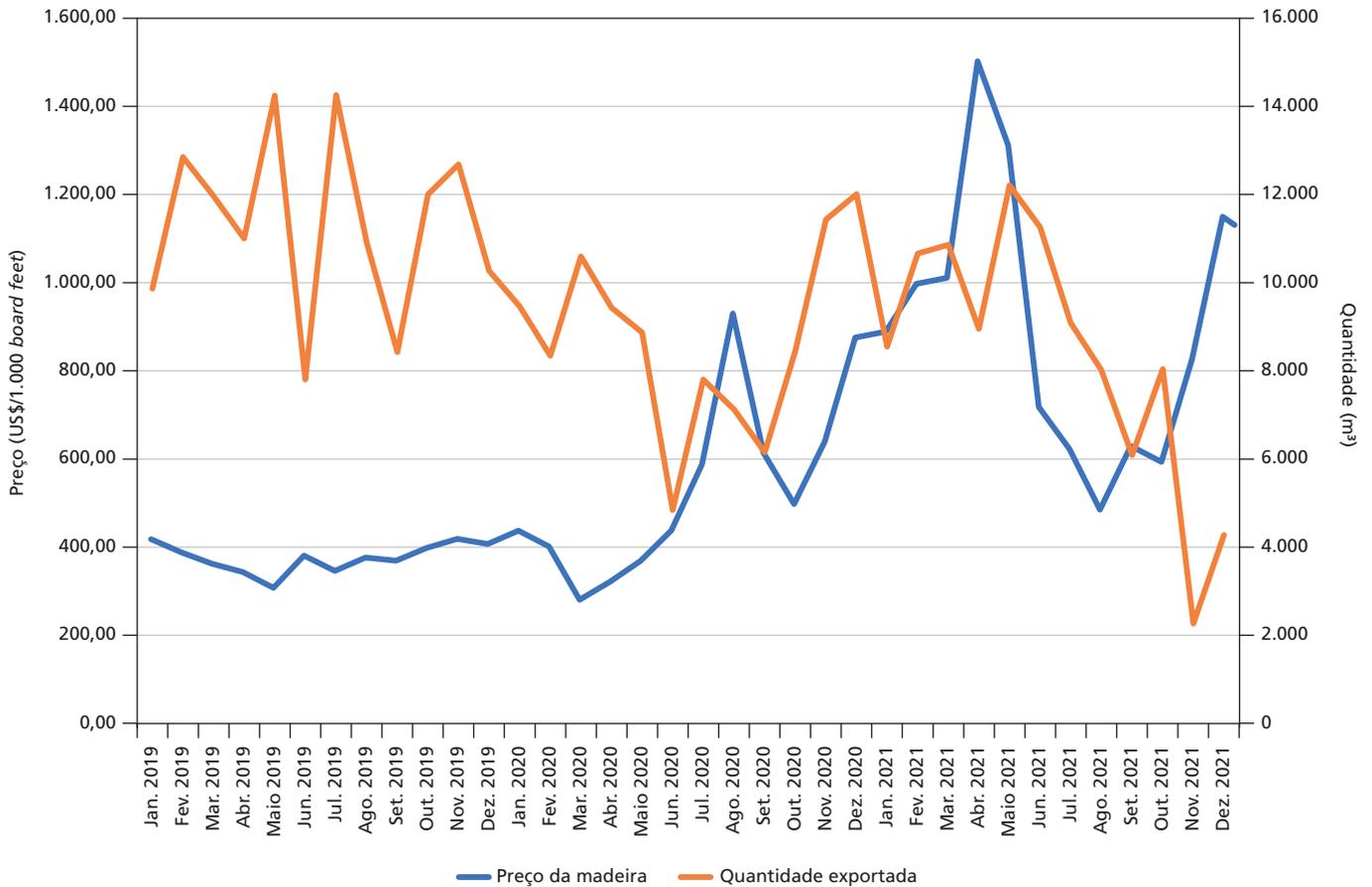
Fonte: Dados do sistema Deter. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br>.
Elaboração dos autores.

O gráfico 1 descreve a evolução dos preços internacionais da madeira e da quantidade de exportações brasileiras de madeira serrada. O período em que a suspensão das inspeções de cargas exportadas esteve vigente – de fevereiro de 2020 a abril de 2021 – é marcado por um aumento da quantidade exportada. O período coincide ainda com um momento de forte alta dos preços internacionais e também de crescimento significativo da participação da China como destino das remessas exportadas.¹⁰ Essa simultaneidade de fatores dificulta identificar o possível efeito da suspensão das inspeções a partir de uma análise puramente descritiva do gráfico.

10. Segundo dados do relatório de estatísticas da Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ), o valor das exportações de painéis de madeira para a China cresceu 133% entre 2018 e 2019, contra um aumento médio de 4% no total de exportações desse produto, ao se considerarem todos os parceiros comerciais do Brasil (IBÁ, 2021).

GRÁFICO 1

Preço e quantidades mensais de madeira exportada (2019-2021)



Fontes: Para quantidade exportada, Secex (disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>); e para preço da madeira (contrato futuro), Chicago Mercantile Exchange (disponível em: <https://br.investing.com/commodities/lumber-historical-data>).

Elaboração dos autores.

Obs.: Mil *board feet* correspondem a aproximadamente 2,36 m³.

De modo a melhor identificar o papel da suspensão das inspeções sobre o comportamento das exportações, a tabela 1 apresenta os resultados de uma regressão em dados de painel a partir de microdados de operações de exportação registradas no período 2017-2020.¹¹ A especificação inclui como variáveis explicativas o preço da madeira, a distância do município de origem do produto até o porto de exportação (*proxy* para os custos de transporte), variáveis *dummy* para os principais países de destino e também para o ano de 2020.

Os resultados da regressão indicam que, mesmo controlando para a variação dos preços da madeira do período e levando em conta a participação da China, houve um aumento de 10,5% na quantidade de exportações de produtos madeireiros a partir de 2020. Tais resultados sugerem existir uma relação entre a suspensão das inspeções que ocorreu em 2020 e o aumento das exportações de produtos de madeira. Ou seja, não pode ser descartada a hipótese de que a suspensão das inspeções pode ter estimulado o aumento do volume de exportações ilegais.

11. Os microdados das operações de exportação foram extraídos de bases da Secex, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). Foram considerados os produtos do Sistema Harmonizado (SH), capítulo 44, relativos à madeira laminada e madeira serrada.

TABELA 1

Resultados da regressão dos determinantes da quantidade de exportação de produtos madeireiros

Variáveis	Coefficiente
ln(preço madeira)	0,122*** (0,0403)
dummy_2020	0,105** (0,0392)
ln(distância ao porto)	-0,0313* (0,0151)
dummy_maritimo	1,320** (0,610)
dummy_China	0,701*** (0,0962)
dummy_Estados Unidos	0,312 (0,264)
Constante	2,560*** (0,749)
Observações	8,013
R ²	0,160
Efeito fixo macrorregião	Sim

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. Erro-padrão entre parênteses.

2. *** coeficiente significativo ao nível de 1%; ** coeficiente significativo ao nível de 5%; * coeficiente significativo ao nível de 10%.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O episódio da suspensão da autorização de exportação aqui descrito joga luz sobre a importância da sustentabilidade da cadeia de produção. Garantir a rastreabilidade da madeira nas diferentes etapas do processo de exportação é fundamental para evitar problemas no acesso dos produtos brasileiros ao mercado internacional. Importantes parceiros comerciais do Brasil, como os Estados Unidos e a União Europeia, já possuem legislação para coibir a importação de madeira extraída ilegalmente (Martins e Nonnenberg, 2022). Os condicionantes para a inserção dos produtos madeireiros no comércio internacional tendem a se tornar mais severos ao longo do tempo.

Para além de evitar barreiras à entrada nos mercados internacionais, garantir a rastreabilidade é imprescindível para se promover a sustentabilidade do setor. O comércio ilegal dificulta a circulação dos produtos oriundos do manejo sustentável, que vê sua competitividade comprometida pelos custos adicionais decorrentes das boas práticas e pela carga tributária. A rastreabilidade da madeira, ao garantir a origem lícita dos produtos do manejo florestal sustentável e impedir a concorrência desleal dos produtos ilegais, gera incentivos aos investimentos em boas práticas.

A autorização de exportação envolve registros e consultas em diferentes plataformas, e o Brasil tem realizado esforços na integração dos diferentes sistemas. Destaca-se o lançamento da Plataforma de Anuência Única do Brasil (PAU Brasil) em janeiro de 2022, que integrou os diferentes sistemas do Ibama. No entanto, a plataforma não possui ainda interface de acesso ao Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex). A integração das plataformas de gerenciamento ambiental e de comércio exterior é um importante desafio para garantir a rastreabilidade dos produtos, a sustentabilidade do setor e a inserção nos mercados internacionais.

Garantir a sustentabilidade da produção e o uso eficiente dos recursos florestais, além de gerar oportunidades de negócios no setor madeireiro, alinha-se ainda com as metas da agenda dos ODS (especificamente o ODS 12). Participantes do mercado e agentes reguladores devem engendrar esforços que promovam a modernização do setor.

REFERÊNCIAS

- ASSUNÇÃO, J.; GANDOUR, C.; ROCHA, R. Deforestation slowdown in the Brazilian Amazon: prices or policies? **Environment and Development Economics**, v. 20, n. 6, p. 697-722, 2015.
- BRASIL. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 1º jan. 2019. Seção 1.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório de avaliação**: Superintendência Estadual do Ibama no Estado do Pará 2021. Brasília: CGU, 2022.
- FONSECA, I. F. da. *et al.* **A desconstrução organizada da política florestal no Brasil**: estratégias de desmantelamento e de resistência. In: GOMIDE, A. de A.; SILVA, M. M. de S. e; LEOPOLDI, M. A. (Ed.). *Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)*. Brasília: Ipea, 2023. p. 125-155.
- IBÁ – INDÚSTRIA BRASILEIRA DE ÁRVORES. **Cenários Ibá nº 64**. Brasília; São Paulo: IBÁ, 2021. Disponível em: <https://www.iba.org/datafiles/publicacoes/cenarios/64-cenarios-rev.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2024.
- LIMA, M. G. B.; COSTA, K. da. *Quo vadis, Brazil?* Environmental malgovernance under Bolsonaro and the ambiguous role of the Sustainable Development Goals. **Bulletin of Latin American Research**, v. 41, n. 4, p. 508-524, 2022.
- MARTINS, M. M. V.; NONNENBERG, M. J. B. **O comércio de madeiras e as restrições impostas pelos mercados europeus e norte-americanos**: qual a sua efetividade? Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2741).
- STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Petição 8.975/DF**. Brasília: STF, 13 maio 2021.

