DEPARTAMENTO DE
CIÊNCIAS E ENGENHARIA DO AMBIENTE

A INFLUÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA NA SUSTENTABILIDADE GLOBAL

ENFOQUE JURÍDICO DO EFEITO BRUXELAS NO COMÉRCIO DE PRODUTOS FLORESTAIS EM MATO GROSSO

ANA FLÁVIA TREVIZAN

Mestre em Direito Agroambiental

DOUTORAMENTO EM ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Universidade NOVA de Lisboa

Outubro, 2024

DEPARTAMENTO DE C
CIÊNCIAS E ENGENHARIA DO AMBIENTE

A INFLUÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA NA SUSTENTABILIDADE GLOBAL

ENFOQUE JURÍDICO DO EFEITO BRUXELAS NO COMÉRCIO DE PRODUTOS FLORESTAIS EM MATO GROSSO

ANA FLÁVIA TREVIZAN

Mestre em Direito Agroambiental

Orientador: Rui Jorge Fernandes Ferreira dos Santos
Professor Catedrático, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade NOVA de Lisboa

Coorientadores: Maria Alexandra de Sousa Aragão
Professora Associada, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra

Júri:

Presidente: Maria Júlia Fonseca de Seixas,
Professora Catedrática, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade NOVA de Lisboa

Arguentes: Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray,
Professor Titular Aposentado, Universidade Federal de Mato Grosso
Maria Luísa de Carvalho de Albuquerque Schmidt,
Investigadora Coordenadora no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Orientador: Rui Jorge Fernandes Ferreira dos Santos,
Professor Catedrático na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade NOVA de Lisboa

Membros: Luís Pedro Chaves Rodrigues da Cunha,
Professor Associado, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Nuno Miguel Ribeiro Videira Costa,
Professor Associado na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade NOVA de Lisboa

DOUTORAMENTO EM ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Universidade NOVA de Lisboa
Outubro, 2024

A influência da União Europeia na sustentabilidade global: Enfoque jurídico do Efeito Bruxelas no comércio de produtos florestais em Mato Grosso

Copyright © <Ana Flávia Trevizan>, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade NOVA de Lisboa.

A Faculdade de Ciências e Tecnologia e a Universidade NOVA de Lisboa têm o direito, perpétuo e sem limites geográficos, de arquivar e publicar esta dissertação através de exemplares impressos reproduzidos em papel ou de forma digital, ou por qualquer outro meio conhecido ou que venha a ser inventado, e de a divulgar através de repositórios científicos e de admitir a sua cópia e distribuição com objetivos educacionais ou de investigação, não comerciais, desde que seja dado crédito ao autor e editor.

Este documento foi criado com o processador de texto Microsoft Word e o template NOVAthesis Word [11].

Ao amor maior, vó Eclair.

À minha saudade diária, minha família.

À minha inspiração, meu sobrinho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço o apoio financeiro da Fundação de Ciência e Tecnologia, que me permitiu trilhar o caminho acadêmico internacional de forma segura e estável. Às instituições acolhedoras, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, nomeadamente ao Centro de Investigação em Ambiente e Sustentabilidade (CENSE), Universidad Rovira e Virgili, CEDAT, Universidade de Coimbra e ao Instituto Jurídico que deram suporte e a formação para finalizar esse ciclo.

Aos meus queridos orientadores, Dr. Rui Santos e Dra. Alexandra Aragão que nessa trajetória estiveram ao meu lado, inclusive nos momentos mais delicados. Deixo aqui registrado minha estima e carinho ao longo dessa árdua pesquisa.

Aos amigos que me acompanharam institucionalmente, Clara, Maru, Francesca, Monica, André, Felipe, Louise e os demais que cruzaram o caminho acadêmico ao longo desses cinco anos. Meus mais sinceros agradecimentos por todos os aprendizados.

Ao meu alicerce, que no decorrer desse percurso foi abalado e reestruturado. Perder minhas duas avós ao meio do processo de PhD foi um grande desafio. Mesmo diante do luto e da imensa saudade, meus pais e minha irmã estiveram ao meu lado, assim como meu sobrinho, que é meu grande amor. Obrigada por caminharem comigo e apoiarem meus estudos, me encorajando e me conferindo a possibilidade de voar além-mar. Essa tese tem muito de vocês. Vó Eclair, como é grande meu amor e gratidão por você! Pai, mãe e Paulinha, esse doutorado é nosso! Gurizinho, você alimenta minha alma e me faz seguir na luta por um mundo melhor. Eu amo vocês!

Um dos meus grandes pilares segue sendo a Adriane, minha terapeuta e grande amiga, que segue instigando a jornada do autoconhecimento e equilíbrio. Adri, obrigada por toda paciência, broncas, carinho e acolhimento.

À minha família afetiva que esteve ao meu lado, Vanessa, Fernanda Freire, Fernanda Costa, Josley, Larissa, Thais, Beatriz, Márcio, Juliano, Alba, Sebas, Rita, Clocy, Rebecca, Giselle, Mayana, Mari, Arielli, Fabiana, Daniela, Lau, Suzy, Joelzio e aos que estiveram presentes ainda que temporariamente e marcaram essa trajetória.

Aos bebês que eu tanto amo e são meus combustíveis para seguir acreditando em um mundo melhor: Henrique, Gustavo, Stella, Ben, Thiago, Maria Eduarda, Matteo, Perseu, Vicente, Nina, Lorena e minha especial Aurora.

Gratidão à Raíssa, Rafael, Mariana, Ananda e Victor, que estiveram na reta final me ajudando a controlar a ansiedade e me motivando, além dos grandes ensinamentos que me transmitiram.

Ao João, que mesmo chegando ao fim desse ciclo, esteve ao meu lado docemente me tranquilizando e apoiando, sendo o meu abrigo. Obrigada pela atenção, carinho e amor que me é dedicado. Te amo!

Agradeço a todos que de forma direta ou indireta contribuíram nessa longa jornada.

Ao eucalipto *rainbow* do Jardim Botânico, que estava dia após dia resplandecendo sua beleza e cheiro pelo meu percurso. Almoçamos juntos, choramos, comemoramos e, ao final, me apaixonei, tanto pela temática florestal como pelas árvores do caminho.

"Toda influência é imoral – imoral do ponto de vista científico. (...) Porque influenciar alguém é lhe entregar a própria alma. A pessoa não pensa seus pensamentos naturais, nem arde com suas paixões naturais. Suas virtudes não são as verdadeiras. Seus pecados, se é que existem pecados, são de empréstimo. Ela se torna o eco da música de outro, desempenha um papel que não foi escrito para ela. O objetivo da vida é o autodesenvolvimento. Realizarmos a nossa natureza com perfeição. É para isso que cada um de nós está aqui." (Oscar Wilde).

A mim parece-me bem.

Privatize-se Machu Picchu, privatize-se Chan Chan,
privatize-se a Capela Sistina,
privatize-se o Pártenon,
privatize-se o Nuno Gonçalves,
privatize-se a Catedral de Chartres,
privatize-se o Descimento da Cruz,
de Antonio da Crestalcore,
privatize-se o Pórtico da Glória
de Santiago de Compostela,
privatize-se a Cordilheira dos Andes,
privatize-se tudo, privatize-se o mar e o céu,
privatize-se a água e o ar, privatize-se a justiça e a lei,
privatize-se a nuvem que passa,
privatize-se o sonho, sobretudo se for diurno
e de olhos abertos.

E, finalmente, para florão e remate de tanto privatizar,
privatizem-se os Estados, entregue-se por uma vez
a exploração deles a empresas privadas,
mediante concurso internacional.
Aí se encontra a salvação do mundo… – José Saramago

RESUMO

A União Europeia (UE) tem utilizado a política comercial no âmbito da sua estratégia e política de sustentabilidade, nomeadamente por meio de regulamentações de natureza ambiental que visam produzir efeitos internamente, nos Estados-Membros da União e externamente, nos Estados que são parceiros comerciais do resto do mundo, sobretudo nos que operam em mercados relacionados com recursos naturais sensíveis. Por exemplo, no contexto comercial-florestal, o *Regulation on Deforestation-Free Products*, conhecido como EUDR, reforçou o dever geral de sustentabilidade e o compromisso da UE frente ao desmatamento e à degradação florestal, no âmbito da estratégia de liderança na implementação dos ODS. O efeito em países terceiros, que resulta da legislação europeia, é designado na literatura por Efeito Bruxelas. A análise da eficácia desta abordagem da UE tem sido objeto de diversos trabalhos de investigação, mas foram identificadas relevantes lacunas de conhecimento sobre as consequências socioeconômicas, ambientais e políticas da legislação europeia sobre o setor florestal, com incidência no comércio internacional. A análise do Efeito Bruxelas no contexto do EUDR, visa investigar se há injustiças na relação entre as grandes regiões habitualmente designadas por Norte e Sul Global, bem como se a UE está efetivamente contribuindo com a sustentabilidade global, nomeadamente se o EUDR é um instrumento adequado de promoção da sustentabilidade e de proteção da biodiversidade à escala global. A análise jurídica do EUDR é enquadrada na legislação europeia sobre desenvolvimento sustentável, composta pelos tratados constitutivos da União e pelos tratados internacionais que celebra com países terceiros, bem como análise jurídica das legislações brasileiras e mato-grossenses sobre a temática comercial/florestal. A metodologia adotada inclui ainda a análise de dados estatísticos de fontes primárias sobre o comércio internacional entre a UE e Mato Grosso, que constitui o estudo de caso, e a realização de entrevistas a um conjunto de *stakeholders* florestais relevantes de Mato Grosso. A análise do Efeito Bruxelas numa perspectiva interdisciplinar é fundamental para captar as

diversas dimensões relevantes. Por essa razão, a investigação realizada engloba contributos das áreas do direito, economia e sociologia, bem como de áreas específicas das ciências políticas, relações internacionais, geopolítica, ciências florestais, integração europeia, direito das organizações internacionais e psicologia das organizações. O estudo se embasou no método qualiquantitativo e analítico dos aspectos jurídicos do Efeito Bruxelas e suas consequências pelo prisma do *telecoupling*. Os resultados da investigação indicam que, apesar das intenções ambientalmente sustentáveis por parte da UE, os efeitos laterais decorrentes do Efeito Bruxelas têm a capacidade de acirrar a desigualdade socioeconômica, afetando quase 1/3 dos municípios de Mato Grosso que têm a base econômica e trabalhista fundada na exploração da madeira, além da possibilidade de retrocessos na legislação ambiental. Logo, há responsabilidade da UE em assumir essas consequências e encontrar formas inclusivas de promover a justiça socioecológica nos países afetados. Foram ainda identificados diversos aspectos para investigações futuras para correlacionar a busca de dados das exportações e o georreferenciamento das áreas que exportam madeira, visando analisar os locais onde há pressão em relação ao desmatamento ilegal, fazer o *cross-checking* de dados das importações de madeira do Brasil para a UE visando compreender o perfil e demanda comercial entre eles, bem como analisar o ciclo de vida da madeira e buscar ferramentas eficazes que garantam a sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: Política comercial; Regulamentação da UE; Relação Norte-Sul Global; Telecoupling; Impacto socioambiental; Justiça socioecológica.

Abstract

The European Union (EU) has integrated trade policy as part of its sustainability strategy and policy, specifically through environmental regulations that aim to have an effect internally, in the EU's member states, and externally, in states that are trading partners with the rest of the world, especially those operating in markets related to sensitive natural resources. For example, in the commercial-forestry context, the Regulation on Deforestation-Free Products, or EUDR, reinforced the general duty of sustainability and the EU's commitment to tackling deforestation and forest degradation as part of the leadership strategy in implementing the SDGs. The impact of European legislation on third countries is referred to in the literature as the Brussels Effect. The effectiveness of this EU approach has been the subject of various research studies, but significant knowledge gaps have been identified regarding the socio-economic, environmental, and political consequences of European legislation on the forestry sector with an impact on international trade. The analysis of the Brussels Effect in the context of the EUDR aims to investigate whether there are injustices in the relationship between the large regions commonly referred to as the Global North and South, as well as whether the EU is effectively contributing to global sustainability, in particular, whether the EUDR is an appropriate instrument for promoting sustainability and protecting biodiversity on a worldwide scale. The legal analysis of the EUDR is framed within European legislation on sustainable development, comprising the Union's constitutive treaties and international treaties with third countries, as well as a legal analysis of Brazilian and Mato Grosso legislation on trade/forestry issues. The methodology adopted also includes analyzing statistical data from primary sources on international trade between the EU and Mato Grosso, which constitutes the case study, and interviews with several relevant forestry stakeholders in Mato Grosso. Analyzing the Brussels Effect from an interdisciplinary perspective is fundamental to capturing the diverse, relevant dimensions. For this reason, the research includes contributions from law, economics, and sociology, as well as specific

areas of political science, international relations, geopolitics, forestry science, European integration, international organizations law, and organizational psychology. The study was based on the qualitative and quantitative methods of analyzing the legal aspects of the Brussels Effect and its consequences through the prism of telecoupling. The results of the investigation indicate that, despite the EU's environmentally sustainable intentions, the side effects from the Brussels Effect can exacerbate socio-economic inequality, affecting almost 1/3 of the municipalities in Mato Grosso whose economic and labor base is based on logging, and the possibility of setbacks in environmental legislation. The EU, therefore, has a responsibility to assume these consequences and find inclusive ways to promote socio-ecological justice in the affected countries. Several aspects were also identified for future research to correlate the search for export data and the georeferencing of areas that export wood to analyze the places where there is pressure about illegal deforestation, cross-checking data on wood imports from Brazil to the EU to understand the profile and trade demand between them, as well as analyzing the life cycle of wood and looking for effective tools that guarantee environmental sustainability.

Keywords: Trade policy; EU regulations; Global North-South relationship; Telecoupling; Socio-environmental impact; Socio-ecological justice.

ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO XXXI

2 CONTEXTOS PRELIMINARES: A COMPLEXIDADE AMBIENTAL-FLORESTAL EM UM QUADRO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA 1

2.1 Promoção da sustentabilidade ambiental pela União Europeia e o desafio dos Direitos Sociais 2

2.2 Efeito Bruxelas e outros mecanismos de influência global 8

2.3 Limitação e definição dos objetos da tese: Marco temporal, Conceitos Florestais e Econômicos adotados 12

3 ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA SOB A PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE GLOBAL – O PULSAR DA FLORESTA 17

3.1 Bases jurídicas dos Tratados 19

3.2 Desenvolvimento sustentável e sua aplicação na União Europeia 28

3.3 Justiça socioecológica e a dimensão social no setor florestal 32

3.4 Governança e diplomacia na União Europeia: gestão florestal em causa 38

4 EFEITO BRUXELAS: ANÁLISE DESDE UMA PERSPECTIVA JURÍDICA 43

4.1 Estrutura regulatória na União Europeia 44

4.2 Critérios de caracterização do Efeito Bruxelas 46

4.2.1 Capacidade regulamentar 50

4.2.2 Padrões rigorosos 53

4.2.3 Expansão do Efeito Bruxelas e seus princípios correlatos 54

4.3 Efeito Bruxelas: entre seu surgimento e seu alcance florestal 57
4.4 Nível Elevado de Proteção Ecológica aplicado ao âmbito florestal na conjuntura do Efeito Bruxelas 60
5 NÍVEL FEDERAL: POLÍTICAS FLORESTAIS NO BRASIL 67
5.1 Contexto ecossistêmico brasileiro: Mudança do Uso da Terra, Biodiversidade e Clima 67
5.2 Nível nacional: Políticas Florestais brasileiras 75
5.2.1 Fundamentos da proteção do meio ambiente na legislação federal brasileira 78
5.2.2 Áreas especialmente protegidas 80
5.2.3 Código Florestal e suas ferramentas florestais 86
5.2.4 Regime jurídico de exploração econômica de florestais e supressão de vegetação 89
5.2.5 Políticas federais de combate ao desmatamento na região da Amazônia Legal 94
5.2.6 Política Florestal brasileira e suas potencialidades 97
6 NÍVEL ESTADUAL: POLÍTICAS FLORESTAIS EM MATO GROSSO 99
6.1.1 Contexto geográfico, econômico e social de Mato Grosso 110
6.1.2 Contexto dos biomas legais em Mato Grosso: Amazônia, Amazônia Legal e Cerrado 117
6.2 Contexto exploratório de Mato Grosso: A problemática do desmatamento legal e ilegal 119
6.3 Diplomacia Florestal de Mato Grosso 127
6.4 Nível estadual e supranacional: Análise comparativa da nova política comercial-florestal da União Europeia 132
7 ANÁLISE DAS DINÂMICAS COMERCIAIS FLORESTAIS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E MATO GROSSO 147
7.1 Cenário do comércio florestal brasileiro 148
7.2 Cenário do comércio florestal em Mato Grosso 152
7.3 Cenário comercial entre Mato Grosso e União Europeia 158
8 EFEITO BRUXELAS NO ÂMBITO FLORESTAL EM MATO GROSSO 163

8.1 Resultados da pesquisa de campo 165
8.1.1 Estado 165
8.1.2 Terceiro Setor 170
8.1.3 Empresários 173
8.1.4 Escala Likert 177
8.2 Constatação do Efeito Bruxelas em Mato Grosso 180
8.3 Políticas Florestais e o Efeito Bruxelas 185
8.4 Entre avanços e custos 188
8.4.1 Aspectos socioeconômicos 188
8.4.2 Aspectos ambientais 193
8.4.3 Neocolonialismo jurídico 197
8.5 Apreciação crítica da abordagem regulatória 199
9 CONCLUSÕES 205
9.1 Sugestões e propostas 217
9.2 Trabalhos futuros 219

Índice de Figuras

Figura 1 - Extrema pobreza global 5
Figura 2 - Mapa da extrema pobreza 2019.....6
Figura 3 – Diferenças entre Silvicultura e Exploração Florestal.....14
Figura 4 - Potenciais riscos sociais no setor florestal: União Europeia x Brasil.....37
Figura 5 - Efeito Bruxelas e seus elementos.....49
Figura 6 - Atos legislativos de base do Parlamento Europeu e do Conselho.....52
Figura 7 - Efeito Bruxelas e Governança.....63
Figura 8 - Desmatamento 2000 a 2014: Arco do Desmatamento.....73
Figura 9 - Mudança de Uso da Terra – Brasil.....74
Figura 10 - Bases da política ambiental de Mato Grosso.....75
Figura 11 - Decreto estadual nº 1.260/1978 publicado no Diário Oficial.....103
Figura 12 - Fluxograma das Políticas Florestais de Mato Grosso.....105
Figura 13 - Estrutura normativa da rastreabilidade.....106
Figura 14 - Sisflora 2.0.....106
Figura 15 - Mato Grosso e seus biomas.....111
Figura 16 - Emissão de GEE pelos estados brasileiros (2003-2022).....114
Figura 17 - O retrato de Mato Grosso.....116
Figura 18 - Taxa de desmatamento Amazônia Legal (em km²) em comparação com Mato Grosso 2003-2023.....120
Figura 19 - Taxa anual de desmatamento total e número de estabelecimentos proprietários.....123
Figura 20 - Degradação e desmatamento relacionados à produção de madeira de acordo com o EUDR.....138

Figura 21 - Volume de madeira em tora (milhões de m^3) extraído do Pará e Mato Grosso 2013-2022.....149
Figura 22 - Aumento nas exportações da exploração florestal (quilograma líquido) Brasil-UE 2019-2023.....150
Figura 23 - Valores em milhões de dólares de Exportação Brasil - Produtos derivados de madeira (exceto papel e celulose) 150
Figura 24 - Perfil de exportação madeireira de Mato Grosso.....152
Figura 25 - Tipos de madeira.....153
Figura 26 - Série histórica de Exportação de Florestais Madeireiros: por ano e valor FOB dólar.....155
Figura 27 - Emprego na indústria de transformação em 2017.....157
Figura 28 - Análise de similitude gerada por entrevistas dos servidores estaduais.....166
Figura 29 - Análise de similitude gerada por entrevistas do Terceiro Setor.....171
Figura 30 - Análise de similitude gerada por entrevistas dos empresários.....174
Figura 31 - Escala Likert.....178
Figura 32 - Linha do tempo das Políticas de Gestão Florestal no Brasil e em Mato Grosso e suas operações.....182
Figura 33 - Área desmatada em hectares no estado de Mato Grosso - separação por biomas (2019-2023) 194

Índice de Tabelas

Tabela 1 — Projeções Regionais de 2022/2003.....113
Tabela 2 — Principais inovações do EUDR (adaptado Köthke et al 2023) 135/136
Tabela 3 — Tipos de madeira e valor de mercado (exportação entre 2003-2021) em dólar por quilograma líquido.....154

SIGLAS

Abimci	Associação Brasileira da Indústria de Madeira Processada Mecanicamente
Abema	Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente
AD	Autorização de Desmatamento
AEF	Autorização de Exploração Florestal
ALMT	Assembleia Legislativa de Mato Grosso
APP	Áreas de Preservação Permanente
ATPF	Autorização para Transporte de Produto Florestal
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CC-SEMA	Cadastro de Consumidores de Matéria-prima de Origem Florestal
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
Cipem	Centro das Indústrias Produtoras e Exportadoras de Madeira do Estado de Mato Grosso
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CNIR	Cadastro Nacional de Imóveis Rurais
Comex	Comércio Exterior
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
COP	Conference of the Parties
Covid	Coronavirus Disease
CUCI	Classificação Uniforme do Comércio Internacional
Deter	Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
DOF	Documento de Origem Florestal

DOF+	Documento de Origem Florestal Rastreabilidade
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA	Estados Unidos da América
EUDR	Regulation on deforestation-free products
Eurostat	Statistical office of the European Union
EUTR	European Union Timber Regulation
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
Femam	Fundo Estadual de Meio Ambiente
FIEMT	Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso
FLEGT	European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan
FOB	Free on Board
FNBF	Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal
FSC	Forest Stewardship Council
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GEE	Gases de Efeito Estufa
GF	Guia Florestal
GFW	Global Forest Watch
ha	Hectare
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICV	Instituto Centro de Vida
IDH	The Sustainable Trade Initiative
IMAC	Instituto Mato-Grossense da Carne
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
IMEA	Instituto Mato-grossense de Economia Agropecuária
IN	Instrução Normativa
Indea	Instituto de Defesa Agropecuária do Estado de Mato Grosso
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
ISIC	International Standard Industrial Classification of All Economic Activities

INTERMAT	Instituto de Terras de Mato Grosso
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IRAMUTEQ	Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires
ITTO	International Tropical Timber Organization
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MFS	Manejo Florestal Sustentável
MMA	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
MPE	Ministério Público Estadual
MT	Mato Grosso
MUT	Mudança de Uso da Terra
NEPE	Nível Elevado de Proteção Ecológica
NDC	Contribuição Nacionalmente Determinada
NDVI	Índice de Vegetação de Diferença Normalizada
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Política Agrícola Comum
PAGE	Partnership for Action on Green Economy
PCI	Estratégia Produzir, Conservar, Incluir
PEF	Plano de Exploração Florestal
Pema	Política Estadual de Meio Ambiente
PEMC	Política Estadual de Mudanças Climáticas
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PIB	Produto Interno Bruto
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAm	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PRA	Programa de Regularização Ambiental

Prodes	Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
REDD+	Reducing emissions from deforestation and forest degradation in developing countries
REM	Programa REDD Early Movers
RL	Reserva Legal
SAFE	Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Secom	Secretaria de Estado de Comunicação
Sedec	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEEG	Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
SEMA	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMA-MT	Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso
Sinaflor	Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais
SISBOV	Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos
Siscomex	Sistema Integrado de Comércio Exterior
Sisflora	Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais
Sisnama	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNIF	Sistema Nacional de Informações Florestais Serviço Florestal Brasileiro
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SPG	Sistema de Preferências Generalizados
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e Cultura
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
VPA	Acordo de Parceria Voluntária

WWF	World Wildlife Fund

1

INTRODUÇÃO

A temática da sustentabilidade ambiental é essencial em um mundo que busca por interações socioeconômicas efetivas. Nesse contexto, a UE emerge como um *player* global e de grande importância econômica, por ser mundialmente o maior mercado único (European Commission, n.d). Isso a torna uma potência normativa em termos de promulgação de legislações ambientais e climáticas: é o Efeito Bruxelas.

Quando a UE adota *standards* sustentáveis relativos ao consumo e à importação, esses padrões têm a capacidade de repercutirem externamente, gerando efeitos diretos e indiretos em países terceiros. Nesse processo, a depender de como a política comercial-ambiental será estruturada, critérios indispensáveis podem ser negligenciados, deixando "alguém para trás".[1] Assim, quando os efeitos dessa sustentabilidade reverberam para países do Sul Global,[2] o contexto social é afetado, pois são países que detêm outras prioridades e problemas sociais graves, além de possuírem uma economia baseada em produtos primários, reflexo e continuação de uma época colonial que remonta ao século XV e XVI.

Por ser uma teoria nova e pouco explorada pelos operadores do direito, o Efeito Bruxelas se torna uma abordagem essencial para compreensão das interações globais pelo *framework telecoupling*, que analisa elementos socioeconômicos, ambientais e políticos estudados

[1] Princípio da ONU elaborado em 2016, um ano após a publicação dos ODS, visando evitar que a implementação destes viessem a causar ainda mais desigualdades. A UE o adotou em 2019, por meio do Pacto Ecológico Europeu.

[2] A expressão "Sul Global", no contexto desse estudo, deve ser compreendida como a disparidade entre países que colonizaram e que foram colonizados, também conhecido como países "desenvolvidos" e países "em desenvolvimento". Umas das primeiras vezes que esse conceito foi cunhado foi no Relatório de Brandt, de 1980, intitulado Norte-Sul. De acordo com esse relatório, fazem parte do Sul países como África, Sul e Sudeste asiático, Brasil, Argentina, México e a maior parte do Oriente Médio e fazem parte do Norte países como EUA, UE, Austrália, Nova Zelândia, Japão.

interdisciplinarmente, considerando o prisma jurídico, econômico e da sociologia, por serem pontos que se interconectam.

A temática escolhida para o presente estudo tem sido abordada setorialmente. No artigo *The Brussels Effect*, publicado em 2012 pela Colombia Law School e no livro *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, publicado em 2020 pela editora *Oxford University Press* a escritora por Anu Bradford, conceitua e elenca os elementos para a ocorrência do Efeito Bruxelas, trazendo relevantes contribuições ao campo da sustentabilidade ambiental, mas apenas algumas menções ao âmbito florestal. Tal fato incitou o aprofundamento do estudo no setor florestal, sendo analisado o novo Regulamento Europeu sobre produtos livres de desmatamento, o EUDR. No contexto do comércio dos produtos florestais madeireiros, o Efeito Bruxelas se fundamenta em estratégias e processos de prossecução da sustentabilidade pelas regiões multiníveis - países e espaços integrados - como é a UE. Logo, a luz do Efeito Bruxelas, foram estudadas as alterações que o EUDR causou em Mato Grosso.

A bibliografia sobre questões florestais, de sustentabilidade, comércio internacional, Conferências das Partes (COP) pelo clima, é abundante. Mas a bibliografia sobre o Efeito Bruxelas, por ser recente dentro da literatura, ainda não é explorada, sobretudo por estudiosos do direito. Há lacuna científica em estudos que analisem as dimensões do Efeito Bruxelas em conjunto com a sustentabilidade ambiental no âmbito florestal, sendo ainda mais evidente quando analisadas as políticas ambientais e de mercado adotadas pela UE no contexto das consequências geradas nas esferas sociais de países terceiros, inclusive do Sul Global. O presente trabalho visa preencher essas lacunas desde uma visão advinda do Sul Global e mais próxima da realidade dos afetados.

A interdisciplinaridade do estudo se embasa em três grandes áreas, nomeadamente direito, economia e sociologia, além de áreas específicas da ciência como ciências políticas, relações internacionais, geopolítica, direito florestal, integração europeia, direito das organizações internacionais e psicologia das organizações. Salienta-se que nem toda a literatura utilizada para a aprendizagem pessoal e para a produção da tese tem reflexo no texto ou na bibliografia final. A leitura de uma vasta gama de materiais em diversas áreas do conhecimento foi essencial para o desenvolvimento da tese. Leituras específicas para a análise empírica do trabalho de campo, compreensão dos dados estatísticos do comércio exterior, nomenclaturas da Classificação Industrial Internacional Padronizada[3], estudos de engenharia florestal para

[3] Em inglês *International Standard Industrial Classification* (ISIC).

compreensão das espécies de árvores e modos de comercialização, além da análise das ciências sociais fizeram parte da formação de autoaprendizagem.

O estudo foi calcado em três hipóteses. A primeira descreve o EUDR como um instrumento não eficaz para promover a sustentabilidade global. A segunda hipótese é que, o Efeito Bruxelas, associado ao EUDR, impactará significativamente o setor florestal em Mato Grosso e, a terceira hipótese prevê que o EUDR causará injustiças socioeconômicas para os países do Sul Global, incluindo Mato Grosso. O escopo da tese não é demonstrar a existência dos efeitos laterais, pois o regulamento é recente, e sim elencar quais possíveis efeitos podem ocorrer, sobretudo na esfera social, econômica, política e jurídica.

A delimitação territorial abrange o território de Mato Grosso e a delimitação temporal é de 20 anos, com marco inicial em 2003 e marco final em 2023.

As metodologias adotas foram divididas em quatro partes: i) análise jurídica das legislações sobre desenvolvimento sustentável e sobre a temática comercial/florestal em âmbito europeu, brasileiro e mato-grossense, onde foram realizadas análises comparativas investigando o *compliance*[4] multinível sob o enfoque do Efeito Bruxelas sob prisma do *telecoupling*, além da revisão sistemática sobre esses tópicos; ii) análise de dados estatísticos de exportação de fontes primárias por meio do site Comex Stat, do Governo Federal do Brasil, da plataforma Observatório do Desenvolvimento, da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Mato Grosso (SEDEC) e do Eurostat, com dados da exportação europeia; iii) entrevistas semiestruturadas aos *stakeholders* florestais de Mato Grosso e a aplicação de questionário para avaliar a percepção destes sobre a influência das políticas da UE em suas áreas de atuação; iv) sintetização das transcrições das entrevistas e dos questionários por meio dos *softwares* IRAMUTEQ e R.

Além dos gráficos gerados pelo R, à medida que a tese for desenvolvendo, haverá linguagem não verbal por meio de figuras para facilitar a compreensão do leito e aclarar as temáticas expostas.

A tese foi dividida em sete capítulos adicionais à introdução, no qual o primeiro aborda contextos preliminares e no consequente capítulo se inicia a análise jurídica do desenvolvimento sustentável pela UE e como se conduz a questão florestal dentro do bloco. Em seguida é examinado juridicamente o Efeito Bruxelas e os princípios legiferativos que podem ser

[4] Termo em inglês que indica conformidade, para que as exigências de padrões sejam cumpridas em determinado setor. No setor florestal, por exemplo, o *compliance* está em atender às exigências que o país importador impõe a esse comércio.

aplicáveis a ele. Posteriormente, é feita a interseção entre as duas temáticas aplicáveis ao estudo de caso em concreto, sendo a parte final destinada à apreciação empírica dos elementos da pesquisa de campo. Por fim, as discussões, teses, conclusões e sugestões encerram o trabalho.

As linhas norteadoras e o escopo do estudo são abordados no capítulo 2. O plano de fundo versa sobre os valores e interesses que a UE possui e "exporta" por meio de seus regulamentos, que são *standards* eminentemente de 3ª e 4ª gerações que ocasionam efeitos adversos no Sul Global, usando o *framework telecoupling*. A definição do Efeito Bruxelas e as definições das teorias que a circundam foram expostas na seção 2.2. Em seguida, o marco temporal, os conceitos florestais e jurídicos utilizados são explicados e fica definido os contornos pelos quais a tese será desenvolvida.

No capítulo 3 é feita uma análise jurídica do desenvolvimento sustentável nos tratados constitutivos da UE, que juntos estabelecem os princípios e objetivos que lhes são relativos. Por ser um objetivo da UE e uma ferramenta pela qual promove mudanças globais, a responsabilidade decorrente do desenvolvimento sustentável é acompanhada por desafios que estão presentes tanto em sua implementação, como no enfraquecimento das articulações entre as dimensões ecológicas e sociais. Nesse cenário e ao se considerar o setor florestal, os postulados da justiça socioecológica e da paridade participativa são essenciais para se promover a sustentabilidade equitativa.

O capítulo 4 examina o Efeito Bruxelas sob o crivo jurídico dos critérios da capacidade regulatória e dos padrões rigorosos, compreendendo os Princípios do Nível Elevado de Proteção Ecológica (NEPE), Responsabilidade Ecológica Europeia, *Leave No One Behind* e Não Retrocesso frente ao processo legislativo do EUDR. Desde a proposta inicial da Comissão Europeia em novembro de 2021, a Avaliação de Impacto até a assinatura pelo Parlamento e Conselho da UE, serão revisados para compreensão dos possíveis efeitos laterais produzidos. Ressalta-se que este capítulo é uma aplicação a um caso concreto de um conceito recentemente lançado e ainda não estudado pelo mundo jurídico do Efeito Bruxelas na acepção dos efeitos e justiça ou injustiça que gera. Por tanto, é natural que nesse capítulo, o raciocínio descrito acompanhe muito de perto a obra da autora Anu Bradford, que foi quem desenvolveu o recente conceito sobre o Efeito Bruxelas. No entanto, esse efeito é analisado na perspectiva crítica e prática e, ainda que haja sucessivas citações da mesma autora, não há de ser interpretada como um apoio a uma única obra. Deve ser interpretado como a aplicação prática e crítica da

teoria para elevar a ciência jurídica numa perspectiva interdisciplinar, fazendo avançar as ciências sociais por meio da análise jurídica de um efeito econômico.[5]

A análise das políticas florestais brasileiras se inicia no capítulo 5, de modo a compreender como as políticas federais refletem nos contextos estaduais. O *compliance*[6] com o EUDR e os rigorosos critérios de sustentabilidade para combater o desmatamento e degradação florestal, a questão da madeira nativa da Amazônia e os reflexos do Efeito Bruxelas no estado são discutidos jurídica e empiricamente desde a perspectiva do Sul Global.

No capítulo 6, o estudo de caso ganha contornos mato-grossenses, onde questões jurídicas, econômicas e sociais são aprofundadas. O contexto ecossistêmico, geoeconômico, o arcabouço jurídico florestal e a importância do comércio de madeira são elementos que permeiam a revisão do capítulo.

No capítulo 7 encontram-se os resultados da pesquisa de campo realizado juntos aos *stakeholders* do setor florestal em Mato Grosso e qual a percepção deles em relação ao Efeito Bruxelas. As nuvens de palavras geradas pelo IRAMUTEQ - em relação as transcrições das entrevistas - são analisadas de modo fundamentado na doutrina e na legislação florestal, comercial e de desenvolvimento sustentável estudadas nos capítulos anteriores.

Os debates críticos entre conceitos jurídicos florestais distintos e governança são destacados no capítulo 8. É nesse capítulo os pontos focais de discussão da tese são realizados. Temas como governança e diplomacia florestal, pressões econômicas, transição justa e possíveis retrocessos legislativos e sociais acerca dos efeitos laterais ao Efeito Bruxelas são aprofundados.

A parte final do trabalho elenca as teses, conclusões e sugestões visando orientar as futuras políticas ambientais e florestais da UE, bem como os posteriores estudos que podem ser pesquisados na relevante área do Efeito Bruxelas aplicado ao ambiente. As reflexões do referido trabalho, apesar de ter um campo de pesquisa bem delimitado, podem ser espelhadas

---

[5] De acordo com Paulo Peixoto "sempre que um autor, mesmo citando ou transcrevendo devidamente, publica um trabalho que, além de reproduzir, nada acrescenta a outro existente (ainda que de sua autoria), prejudicando a leitura do original, ultrapassa a fronteira do aceitável." Em outras palavras, não se estaria configurado plágio pois, apesar da estreita correlação com a obra da Anu Bradford, contribuições críticas e práticas se desenvolvem ao longo da tese. (Peixoto, P. (2017), O plágio na academia, DOI: 10.13140/RG.2.2.30402.15047

[6] Termo em inglês que indica conformidade, para que as exigências de padrões sejam cumpridas em determinado setor. No setor florestal, por exemplo, o *compliance* está em atender às exigências que o país importador impõe a esse comércio.

em outros países ou unidades federativas, sobretudo no Sul Global, como forma de perseguir o caminho da sustentabilidade florestal.

2

CONTEXTOS PRELIMINARES: A COMPLEXIDADE AMBIENTAL-FLORESTAL EM UM QUADRO DE EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

Compreender a complexidade das leis ambientais, os efeitos positivos e laterais que elas geram e de que modo o mercado reage perante novos parâmetros legais de sustentabilidade foi o que inspirou o presente estudo. Conseguir mapear os efeitos regionais, locais, ambientais e comerciais de leis consideradas protetivas do ambiente envolve a compreensão de amplos conjuntos temáticos, não apenas pertencentes ao âmbito jurídico. A criação de legislações fundamentadas na busca por sustentabilidade, em Congressos ou Parlamentos é um trabalho de grande importância, sendo capaz de gerar resultados com ampla efetividade e alcance, os quais são capazes de conduzir o mundo ao enfrentamento da emergência climática — ou não.

Contudo, o extenso e intricado arcabouço das leis ambientais não perpassa pelo crivo binário. O famoso sistema socialmente empregado de binarismos, onde há o "certo" e "errado", "sim" e "não", "bom" e "mau", não tem mais espaço dentro do espectro legislativo, ambiental e analítico. Em verdade, é um sistema que finalmente começa a ser questionado, diante da complexidade dos seres humanos e das suas interações. Há no âmago das leis ambientais tamanha complexidade que as inserir em caixas de "boa" ou "ruim", "sustentável" ou "insustentável" não as fará caber, sendo inútil os julgamentos analíticos binários. Uma determinada regulamentação, apesar de ser vista como a mais protetiva em termos de sustentabilidade ambiental, de fato o é? Muitas vezes os efeitos ocasionados fogem da avaliação de impacto previamente estabelecida, seja porque a área de alcance legal se estendeu, seja porque a realidade dos afetados não é tão sensível às redações legais. Tampouco o sistema binário ortodoxamente fechado pode servir para guiar as vidas líquidas-modernas que, de acordo como

Zygmunt Bauman (2001), são vidas caracterizados pelas flexibilidades e incertezas existentes na sociedade contemporânea. Relegar o binarismo, aprofundar na sustentabilidade de fato e analisar os cenários fáticos das regulamentações com viés ambiental foram os alicerces que deram ensejo à tese.

Por isso, serão estudados os fatores relacionados às alterações climáticas que, com seus quadros de emergência e ebulição global, criam uma crise climática, oportunizando o surgimento de atores na escalada de soluções que a enfrentem. Além de importantes *drivers* como a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO)[7] e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os Blocos e Estados demonstram interesse e têm atuado no enfrentamento da crise climática. Neste cenário, a UE está entre os atores globais na busca por medidas de mitigação e adaptação das alterações climáticas, seja no âmbito das ações, por meio de financiamentos, seja pelo meio legal, ao estruturar seu sistema legislativo sobre ambiente e clima obedecendo ao objetivo do desenvolvimento sustentável.

2.1 Promoção da sustentabilidade ambiental pela União Europeia e o desafio dos Direitos Sociais

Os esforços da União Europeia para avançar no caminho da sustentabilidade estão alinhados com os 17 ODS, que são metas mundiais originárias do sistema ONU e fruto da Agenda 2030, oficialmente reconhecida pelo lema "Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável". Em seu preâmbulo, a Agenda se autodescreve como "um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade", que "procura fortalecer a paz universal em uma liberdade mais ampla" e reconhece "que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável" (United Nations, 2015, p. 1).

Vislumbrando a possibilidade de ser um dos mais importantes *players* globais sobre a temática da sustentabilidade, a UE assume a responsabilidade em sua missão em prol da sustentabilidade – quanto a elaboração de diretrizes legais pioneiras e a execução delas –, como sendo um expoente a ser prosseguido nessa área. Um dos mecanismos para se alcançar

[7] Sigla em inglês *para Food and Agriculture Organization of the United Nations*.

tamanha notoriedade é a diplomacia ambiental e climática da UE, que atua como grande *driver* global, e a governança ambiental, que se junta a esse palco objetivando a liderança nas diretrizes sustentáveis.

Para alcançar seu objetivo de ocupar um espaço de liderança no campo da sustentabilidade, o percurso é claro: o primeiro passo é estruturar internamente na UE políticas coerentes que conduzam ao desenvolvimento sustentável. Por coerência entende-se a integração e consistência entre as políticas desenvolvidas pela UE, tanto interna como externamente, estando prevista nos artigos 11 (3), 13, 16 (6) e outros do Tratado da União Europeia (TUE) e os artigos 7, 148 (2), 181 e outros do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE). Além da previsão nos tratados, há formas institucionais para garantir coerência das políticas europeias, como o Secretariado e a Presidência do Conselho de Ministros, além da Representação Permanente dos Estados-Membros em Bruxelas (REPER).[8]

O segundo passo é executar essas políticas de modo a elevar as metas dos ODS; e o terceiro passo é investir em tecnologias e inovação, sendo detentora de instrumentos essenciais para a transição da economia sustentável.

Como consequência do bem-sucedido plano interno, outros países teriam a UE como modelo a seguir e, conforme o Documento de Reflexão para uma Europa mais sustentável até 2030, se a UE liderar a implementação dos ODS, "poderá definir normas para o resto do mundo" (Comissão Europeia, 2019a, p. 16). A referida definição pode ser compreendida sob a acepção axiológica, que condiz com o objetivo da UE em "promover seus valores e interesses" em suas relações com o mundo, como mencionado no artigo 3º do TUE. Em outras palavras, a intenção em definir as normas mundiais, replicando seus valores e interesses, é expressamente declarada no direito europeu e, consequentemente, é intencional.

Adicionalmente, a intenção em atingir a liderança na implementação dos ODS inevitavelmente incita o questionamento sobre o real objetivo da UE nessa trajetória. Trata-se de um objetivo ecocêntrico, preocupado com a preservação e conservação dos ecossistemas sob o prisma do desenvolvimento sustentável, ou eurocêntrico, visto sob a ótica de seguir com padrões que causem influência, agora no âmbito jurídico. Neste contexto, foi nomeado um comissário para "Promover o nosso modo de vida europeu",[9] o que demonstra a intenção da UE seguir replicando veementemente seus padrões de vida.[10]

---

[8] Em inglês: Permanent Representation to the European Union (PermRep).

[9] Vide: https://commissioners.ec.europa.eu/margaritis-schinas_en?prefLang=pt

[10] Ressalta-se que em entrevista sobre o papel da UE na legislação ambiental, conforme o Eurobarometer, 80% dos entrevistados concordam que a UE deve ajudar os Países Terceiros a melhorar as suas

Vale apontar ainda que está dentro do âmbito de atuação da UE disciplinar sobre o desenvolvimento sustentável que, obviamente, será pautado nos valores e interesses que possui. Contudo, a partir do momento em que a UE reconhece explicitamente que seus valores e interesses na área da sustentabilidade podem produzir efeitos para além de suas fronteiras de modo intencional, está também assumindo uma responsabilidade global perante os países terceiros.

Ao considerar a percepção sobre os valores que permeiam o desenvolvimento sustentável, inclusive se comparado o Norte ao Sul Global, notam-se nítidas diferenças. A teoria que retrata a divisão entre o Norte e Sul Global descreve as existentes assimetrias sociais, econômicas e políticas entre os países que, em sua grande maioria, se localizam no Norte Global – países com alto grau de desenvolvimento – dos países que, em sua maior parte, encontram-se no Sul Global e são considerados "em desenvolvimento", além de serem dependentes economicamente do Norte.[11]

No campo social, o Sul, em sua maior parte, encontra-se, ainda, na 2ª geração de direitos, enquanto o Norte já alcançou as 3ª e 4ª gerações de direitos.[12] De acordo com Bobbio (2004), as gerações de direitos são eras que marcaram determinadas épocas da evolução dos direitos humanos, sendo a 1ª geração marcada pelos direitos privados associados a liberdade, a 2ª pelos direitos sociais ligados a igualdade e a 3ª pelos direitos de fraternidade, sendo que as três gerações coincidem com o lema da Revolução Francesa. A 4ª geração de direito, segundo Bonavides, compreende os direitos à democracia, bioética e ao desenvolvimento sustentável (Bonavides, 2014). Em outras palavras, o Sul Global, em sua grande maioria, está na fase correspondente a igualdade pelos direitos, visando condições para o trabalho digno que atenda ao mínimo essencial. Por outro lado, o Norte Global, em sua grande maioria, está vivendo os

---

normas ambientais, demonstrando que a população da UE concorda e apoia o fato da UE "exportar" seus padrões ambientais para outros países não Membros. Ver mais em: União Europeia. (2024). *Special Eurobarometer 550: Attitudes of Europeans towards the environment*. https://www.europa.eu/eurobarometer. DOI: 10.2779/07854

[11] De acordo com o autor Rodney, as diferenças entre Norte e Sul são frutos do colonialismo, que perpassou vários segmentos, que atingiu desde o caráter social, político, econômico, educativo, religioso, sendo, tal qual a África, colônias de exploração. Ver mais em: Rodney, W. (1972). *How Europe underdeveloped Africa*. Bogle-L'Ouverture.

[12] A expressão "dimensões de direitos" também pode ser utilizada e é considerada mais adequada, pois transmite a ideia de continuidade. Vide a obra: "The International dimensions of human rights" de Karel Vasak, 1979. Contudo, no presente estudo, será utilizada a palavra "gerações de direito", seguindo as teorias de Bobbio.

direitos de fraternidade e sustentabilidade, em uma abordagem mais abrangente do campo social, se localizando em um estágio de desenvolvimento socioeconômico diverso.

Essas diferenças nas gerações de direito implicam diretamente na esfera social e ecológica dessas realidades. Neste sentido, dados do World Bank (2022, pp. 64-65) demonstram que a concentração da extrema pobreza se localiza em regiões que pertencem ao Sul Global, como África, América Latina e Caribe e o leste Asiático, conforme figuras abaixo:

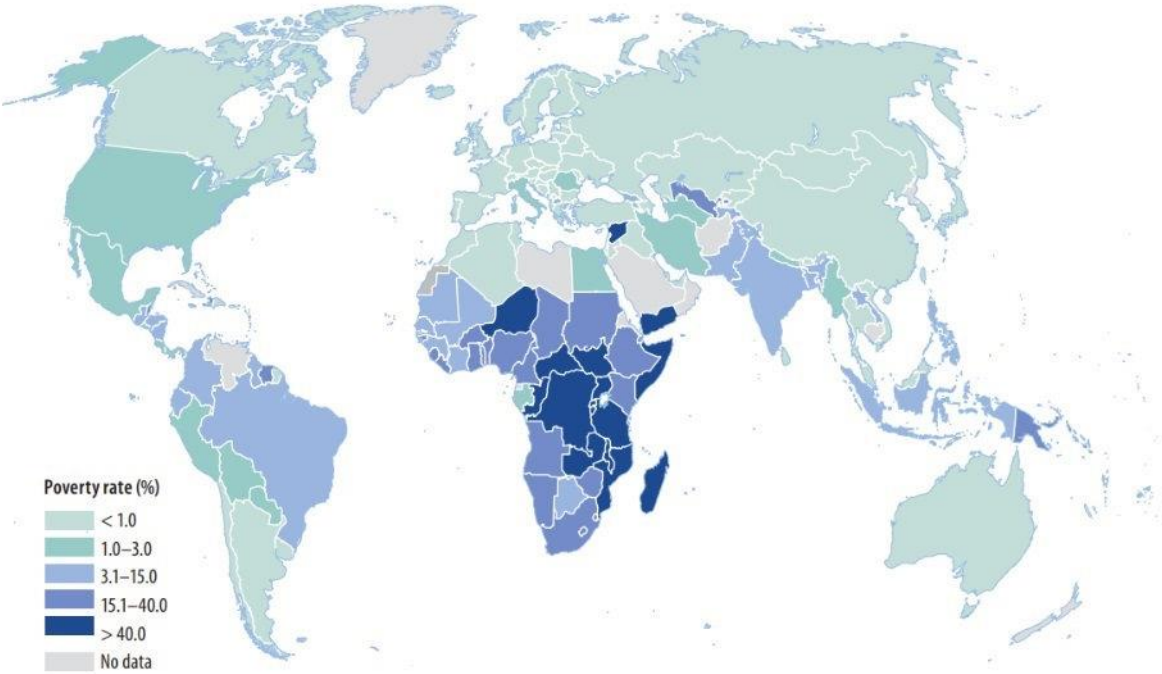


Figura 1 - Extrema pobreza global

Fonte: World Bank, Poverty and Inequality Platform, https://pip.worldbank.org.

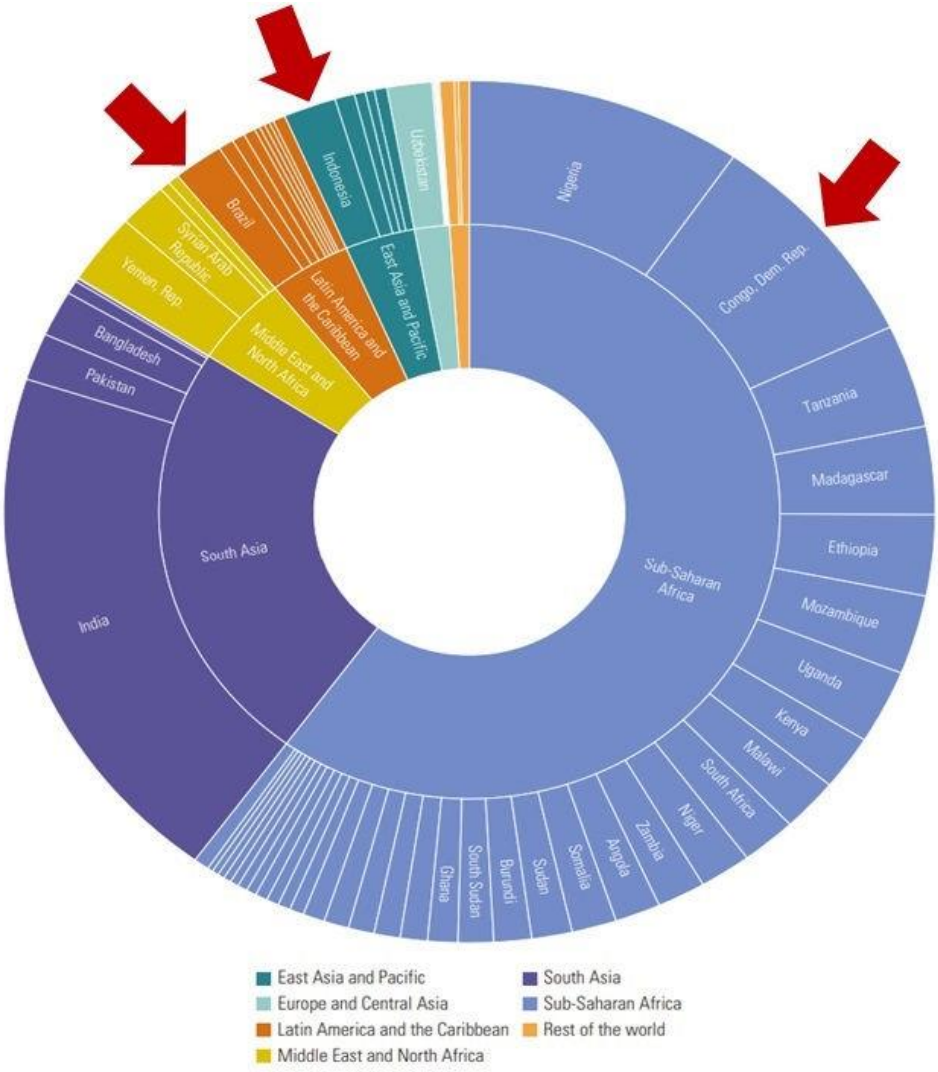


Figura 2 - Mapa da extrema pobreza 2019

Fonte: World Bank, Poverty and Inequality Platform, https://pip.worldbank.org.

É nítida e patente a diferença Norte e Sul Global pelas figuras acima colacionadas. Conforme explanado em Acosta (2016, pp. 47-48), a "pobreza em muitos países do mundo está relacionada com a existência de uma significativa riqueza em recursos naturais" e trata-se da "maldição dos recursos naturais" ou, se se preferir, do "paradoxo da abundância". Sobre a questão geográfica e o problema de repartição, Aragão (2006, pp. 266-267) destaca algumas características dos Estados do hemisfério sul, dentre elas riquíssimos patrimônios naturais de onde provêm os rendimentos e menor desenvolvimento econômico; em contraste com os Estados do hemisfério norte, industrializados e hiperdesenvolvidos. Além disso, traz a importantíssima reflexão sobre o hemisfério norte colonizador, que superexplorou os bens naturais do hemisfério sul, Norte este que atualmente é responsável pelas “pegadas ecológicas” que ultrapassam suas fronteiras. A autora questiona-se, ainda, qual legitimidade estes teriam “para

arvorar os bens ecológicos dos primeiros em património comum da humanidade, para proclamar limites aos direitos de acesso aos bens ecológicos próprios, e para exigir a gestão do património no interesse comum?".

Assim, a extrema pobreza se concentra em um local geograficamente delimitado no Sul Global, composto por países que enfrentam grandes desigualdades socioeconômicas, desemprego, problemas graves em relação à fome, saúde, educação, falta de estruturas das cidades e marginalização dos minorizados e vulnerabilizados, que correspondem a maioria dentro dessas sociedades.

No tocante ao Norte Global, haverá outro grupo de desafios, como a imigração, a transição energética e o consumo excessivo, comportando desafios distintos. Ao replicar seus valores, se não for considerado o aspecto da justiça socioecológica, a UE poderá causar terríveis efeitos adversos, detidamente na esfera social, ao atingir a economia basilar de um conjunto de cidades e, consequentemente, os empregos que sustentam essa economia.

Ao se fazer um paralelo com a temática florestal, importantíssimo destaque merece a figura 1 e os países que possuem as setas: Brasil, Indonésia e Congo. Os três possuem elevado grau de extrema pobreza e estão entre os quatro países que mais exportam madeira nativa tropical (ITTO, 2024b, p. 24), comércio esse que já está sendo afetado pelo novo regulamento da UE (EUDR), conforme será aprofundado nos capítulos 5 e 6.

A partir do exposto, é claro que as "exportações" de valores e interesses europeus, do Norte Global, na seara da sustentabilidade, busca influenciar o cenário global. Por meio de processos eurocêntricos e focados nos ODS, consequência adversas vão surgindo em âmbito econômico e social em países do Sul Global, caracterizados pela continuidade da superexploração que perdura até os dias atuais. Países como Indonésia, Malásia, República Democrática do Congo e Brasil são países que possuem extrema pobreza e são exportadores de madeiras advindas de floresta nativas. Logo, os efeitos das regulamentações comerciais-florestais da UE são ainda mais complexos, havendo a necessidade em se considerar a justiça socioecológica dentro desse panorama "colonial".[13]

[13] Esse pensamento se traduz no Princípio da Responsabilidade Ecológica Europeia, que será tratado na seção 4.2.3.

2.2 Efeito Bruxelas e outros mecanismos de influência global

No cenário da influência internacional, quando se fala em "exportação" de padrões, grandes *drivers* aparecem, dentre eles a UE, que possui sua sede administrativa na cidade de Bruxelas, na Bélgica. A Comissão Europeia, Conselho da União Europeia, Parlamento Europeu e Conselho Europeu estão em Bruxelas, o que torna essa cidade um dos principais centros que emite decisões relevantes, com efeitos tanto internos, como externos, capazes de influenciar países terceiros.[14] Essa influência unilateral externa da UE é denominada Efeito Bruxelas, devido às diretrizes e regulamentações que advêm de Bruxelas e, muitas vezes, produzem efeitos em países terceiros. De acordo com Anu Bradford (2020, pp. 13-14):

> *(...) a UE continua sendo uma superpotência influente que molda o mundo à sua imagem. A narrativa persistente do declínio da UE negligencia uma dimensão importante de seu poder que permanece inalterada pelas crises recentes – o poder unilateral da UE de regular mercados globais. A UE hoje promulga regulamentações que influenciam quais produtos são fabricados e como os negócios são conduzidos, não apenas na Europa, mas em todo o mundo. Desta forma, a UE exerce um poder significativo, único e altamente penetrante para transformar unilateralmente os mercados globais, seja através de sua capacidade de definir padrões em política de concorrência, proteção ambiental, segurança alimentar, proteção de privacidade ou regulamentação de discurso de ódio nas redes sociais. Portanto, este livro argumenta que, independentemente de suas deficiências financeiras e políticas, a UE é, e provavelmente continuará a ser, uma força importante na economia global por um longo tempo.*[15]

[14] Países que estão fora dos 27 que constituem a UE: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, República Checa, Romênia, Suécia.

[15] Tradução livre "the EU remains an influential superpower that shapes the world in its image. The persistent narrative of the EU's decline overlooks an important dimension of its power that remains unaffected by the recent crises—the EU's unilateral power to regulate global markets. The EU today promulgates regulations that influence which products are built and how business is conducted, not just in Europe but everywhere in the world. In this way, the EU wields significant, unique, and highly penetrating power to unilaterally transform global markets, be it through its ability to set the standards in competition policy, environmental protection, food safety, the protection of privacy, or the regulation

Nota-se que o trecho acima colacionado cita a questão do "declínio" da UE, chamado por Soromenho-Marques (2019) de "fragmentação" da UE. Essa erosão e entropia institucional é embasada no aumento do número de Governos que desconsideram princípios basilares da democracia representativa, como respeito aos direitos humanos e a separação dos poderes, forças populistas com tomada de decisão e a discordância dos Estados-Membros sobre migrantes e refugiados. De fato, essa fragmentação em relação às políticas democráticas da UE e o desenvolvimento de posições conservadoras no bloco, realmente ocorrem. Não obstante, essa temática não será aqui explorada, pois se entende que, apesar dessa fragmentação, a influência que as regulamentações europeias são capazes de gerar, ainda é uma realidade, assim como os efeitos laterais que delas surgem.

Consequentemente, a UE tem em suas mãos o poder unilateral que incide sobre os mercados globais e o exerce fazendo uso de suas estruturas internas. Ao promulgar as regulamentações, faz com que os países terceiros se atentem aos artigos e, muitas vezes, se adaptem a eles. O Efeito Bruxelas, nas palavras usadas pela autora Bradford (2020, p. 14), conduz à "europeização" e "globalização regulatória unilateral" do comércio global.

Para se configurar o Efeito Bruxelas, a autora elenca cinco elementos imprescindíveis: "tamanho de mercado, capacidade regulatória, padrões rigorosos, alvos inelásticos e indivisibilidade" (Bradford, 2020, p. 25).16 Em linhas gerais:

> *I. Tamanho de mercado versa sobre a extensão e alcance do mercado europeu, que está entre os maiores do mundo;*
>
> *II. A capacidade regulatória recai sobre a estrutura institucional do bloco em estruturar e implementar regulamentações;*
>
> *III. Os padrões rigorosos constituem o terceiro elemento, que são instituídos através das regulamentações mencionadas no item II. Estas, muitas vezes, tratam sobre padrões rigorosos;*

---

of hate speech in social media. Therefore, this book argues, regardless of any financial and political shortcomings it may possess, the EU is, and is likely to remain, a major force in the global economy for a long time to come."

[16] Tradução livre: "market size, regulatory capacity, stringent standards, inelastic targets, and non-divisibility."

IV. Os alvos inelásticos abordam as escolhas ao optar por um mercado e convém que, se quiser ter relações comerciais com este mercado, se molde a ele;

V. Por último, a indivisibilidade, que consiste no fato de, em um mundo globalizado e com largas produções de mercado, nem sempre ser possível fragmentar a linha de produção de um certo produto, optando-se por produzi-lo de acordo com as normas mais rígidas.

É importante aqui fazer diferenciações entre o Efeito Bruxelas e outros meios de influência global. O *regime vetting*, em português conhecido como "verificação de regime", é uma técnica que a UE utiliza para extrapolar suas fronteiras visando avaliar o desempenho de países terceiros de forma sistemática e recorrente, "permitindo que os resultados das avaliações influenciem decisões sobre o acesso ao mercado no setor abrangido pelo regime"[17] (Jarlebring, 2022, p. 535). Logo, o Efeito Bruxelas é a capacidade global de influência da UE e a verificação de regime é um processo de avaliação de desempenho, que vai afetar a tomada de decisão da UE ao fazer acordos comerciais com esses países.

No tocante às medidas regulatórias ou *regulatory sticks*, essas possuem uma conotação mais punitiva, advindo do comando e controle por meio de regras obrigatórias (Sotirov et al., 2022). A extensão funcionalista – ou *functionalist extension* – consiste em uma fonte de influência internacional baseada na análise da política externa e setorial da UE, distinguindo os mecanismos diretos, como os político-administrativos, de mecanismos indiretos, como os fatores socioeconômicos (Lavenex, 2014). Esse conceito se difere do Efeito Bruxelas por não focar na diplomacia e capacidade de influência direta, mas sim em "mecanismos sutis de influência baseado na interdependência socioeconômica e na dinâmica expansiva das redes transgovernamentais"[18] (Lavenex, 2014, p. 898). A ordem jurídica transnacional (*transnacional legal order*) descreve uma "ordem jurídica que transcende o direito estatal e não se limita ao direito internacional tradicional"[19] (Shaffer, 2016, p. 246). Ela se difere do Efeito Bruxelas por ser mais ampla

[17] Tradução livre: "allowing assessment outcomes to influence decisions on market access in the sector covered by the regime".
[18] Tradução livre: "functionalist extension works through subtle mechanisms of influence based on socio-economic interdependence and the expansive dynamics of transgovernmental networks".
[19] Tradução livre: "legal ordering that transcends state law and are not limited to traditional international law".

e possuir em sua estrutura a análise do direito privado e público, conferindo contornos transnacionais em novos conceitos do que seria direito nesses espaços de interseção. A convergência regulatória é um dos elementos que pode ser previsto no Efeito Bruxelas, mas não se confundem. Enquanto a convergência consiste em compatibilizar regimes, o Efeito Bruxelas consiste na tentativa de influenciar unilateralmente países terceiros, sendo a convergência uma possível consequência.

Outra importante consideração é diferenciar o fenômeno do Efeito Bruxelas e a extraterritorialidade. De acordo com Dulce Lopes "trata-se de actos formalmente praticados fora do país ao qual se ligam os seus autores, mas que apenas produzem efeitos no espaço definido nos acordos que enquadram a localização de tais serviços e no Estado de origem" (2017, p. 35), visando a justiça e direitos universais. Ambos os conceitos, apesar de terem conexões no tocante a influência internacional, encontram-se distantes no tocante aos quesitos econômicos que o Efeito Bruxelas abarca.

De igual modo, todos as teorias acima tratadas guardam correspondência com o Efeito Bruxelas, pois versam sobre a influência deste bloco em relação aos países terceiros. Contudo, optou-se pelo seguimento dos estudos em relação ao Efeito Bruxelas por ser um conceito atual, ainda pouco analisado sob a perspectiva jurídica e do direito florestal e por incluir elementos econômicos imprescindíveis na apreciação do estudo de caso. Nesta acepção, apenas dois elementos dos cinco que compõem o Efeito Bruxelas foram escolhidos para serem investigados,[20] por entender que são os que possuem uma efetiva conexão com o direito - capacidade regulatória e os padrões rigorosos - enquanto os demais - tamanho de mercado, alvos inelásticos e indivisibilidade - são fatores mais correlatos à esfera econômica. Logo, a presente tese debruça-se, assim, sobre esses dois elementos em suas perspectivas jurídicas, analisando a responsabilidade histórica e internacional, bem como a coerência frente à política florestal.

Especial atenção será conferida aos efeitos laterais do Efeito Bruxelas na perspectiva do *framework telecoupling*, que visa analisar as interações socioeconômicas e ambientais sob a perspectiva dos efeitos globalmente gerados. O *telecoupling* é um *framework* que mapeia as interações socioeconômicas e ambientais de um determinado fluxo (Liu et al., 2013), sendo um conceito essencial para o desenvolvimento da tese porque subjaz ao Efeito de Bruxelas na busca pelos efeitos laterais, chamado pelo *telecoupling* de *spillovers* e pela economia de

[20] No capítulo 4 os estudos sobre os elementos da capacidade regulamentar e padrões rigorosos são aprofundados.

leakage.[21] Se difere das abordagens de pesquisa tradicional e entra na esfera de uma análise teleológica transdisciplinar interconectada entre sistemas multiníveis contendo os seguintes elementos: sistemas, agentes, fluxos, causas e efeitos (Liu et al., 2013). De acordo com os fluxos de envio e recebimento, as interações difusas vão se desenvolvendo de modo fluido e gerando *spillovers* e, conforme o estudo avança, as análises vão se moldando. A distância existente entre as interações não necessita ser apenas físicas, como UE e Mato Grosso, mas podem ser também distâncias institucionais e sociais (Eakin et al., 2017), se inserindo aqui tópicos relevantes como governança e a diplomacia, que serão exploradas ao longo da tese.

2.3 Limitação e definição dos objetos da tese: Marco temporal, Conceitos Florestais e Econômicos adotados

No tocante ao contexto florestal abordado na tese, será considerado o marco temporal entre os anos de 2003 e 2023. O primeiro marco escolhido foi em razão de ser o ano de adoção do Plano de Ação de Aplicação da Lei Florestal, Governança e Comércio da União Europeia (FLEGT)[22] e de no Brasil ser o ano em que foi concebido o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). O segundo marco foi escolhido por ser o ano mais próximo que contém os dados florestais e comerciais compilados, formando um lapso de vinte anos para desenvolvimento desta pesquisa, além de ser o ano em que o EUDR entrou em vigor.

A delimitação territorial da análise recai sobre os vinte e sete países da UE anteriormente referidos e o estado[23] de Mato Grosso, localizado na região Centro-Oeste do Brasil, sendo um estado que tem a integralidade de seu território dentro da Amazônia Legal, além de ser uma das áreas territoriais que possui maior número de estudos, financiamentos, sistemas de monitoramento remoto e atenção internacional, realizados em razão do desmatamento apresentado na região.

Para se averiguar a ocorrência do Efeito Bruxelas perante o comércio de produtos florestais da UE frente ao estado de Mato Grosso, considerou-se a exploração madeireira de árvores

[21] Em português o termo *leakage* significa vazamento.
[22] Em inglês, *European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan* (FLEGT).
[23] Ao longo do trabalho, optou-se por utilizar o termo "estado" com letra minúscula para se referir aos Estados Federados, por exemplo, o "estado de Mato Grosso". Nos casos em que a palavra estiver grafada com inicial maiúscula, será para se referir à União, por exemplo o "Estado brasileiro".

nativas[24] advindas da Amazônia Legal mato-grossense, que inclui, em sua grande maioria, os biomas Amazônia e Cerrado. A classificação utilizada internacionalmente e que foi objeto da pesquisa, segundo o *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities* (ISIC),[25] foi a exploração madeireira, código 022, como atividade de "produção de madeira em tora para indústrias transformadoras florestais; produção de madeira em tora usada em forma não processada; coleta e produção de lenha; produção de carvão vegetal na floresta (usando métodos tradicionais)"[26] (Vereinte Nationen, 2008, p. 75-76). Assim, a exploração florestal inclui corte da árvore, desdobro e retirada da madeira (Araújo, 2021).

O termo "exploração florestal" é tutela do Código Florestal Brasileiro, que tem todo o capítulo VII reservado para tratar da matéria. O termo pode, em um primeiro momento, soar como uma expressão forte por conta da palavra "exploração", mas não é essa conotação conferida pelo legislador brasileiro. O *animus legis*[27] do Capítulo VII do Código Florestal é disciplinar sobre a exploração de florestas nativas[28] e prever as disposições sobre o PMFS (Brasil, 2012). Para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), a exploração florestal corresponde à classe 02, que engloba a "silvicultura, exploração florestal e serviços relacionados com estas atividades" (IBGE, 2020, p. 1).

Neste contexto, é importante destacar que há dois modos em se explorar madeira legalmente. Por um lado, por meio da atividade agropecuária, quando as áreas têm o desmate autorizado – desmate legal devidamente autorizado pelo órgão ambiental competente – e a conversão da floresta em plantações ou pasto, que, em decorrência dessa atividade, utiliza as árvores extraídas para comercialização. Por outro, em decorrência do Manejo Florestal Sustentável (MFS), ou simplesmente manejo, que é o mecanismo pelo qual se pode explorar a Reserva Legal (RL). Ele consiste na administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais de forma que seja garantida a viabilidade de longo prazo das florestas, considerando os fatores ambientais, sociais e econômicos (Lei n.º 12.651, 2012).

---

[24] De acordo com nomenclatura utilizada pelo EUDR, árvores nativas também são chamadas de autóctones.

[25] Classificação Internacional Normalizada Industrial de Todas as Atividades Económicas.

[26] Tradução livre: "0220 Logging This class includes: —production of roundwood for forest-based manufacturing industries —production of roundwood used in an unprocessed form such as pit-props, fence posts and utility poles —gathering and production of fire wood —production of charcoal in the forest (using traditional methods)".

[27] A expressão será utilizada ao decorrer da tese para representar a vontade do legislador, o elemento volitivo ao estruturar uma lei.

[28] De acordo com nomenclatura utilizada pelo EUDR, floresta nativa é sinônimo de floresta primária.

Nesse tipo de exploração, não ocorre a retirada da cobertura do solo, não se objetiva desmatamento, não há Mudança no Uso da Terra e incide sobre espécies nativas.

Além da exploração florestal, há ainda a silvicultura, que pelo ISIC consiste no "crescimento de madeira em pé: plantação, replantação, transplantação, desbaste e conservação de florestas e áreas florestais" e prescreve que as "atividades podem ser exercidas em florestas naturais ou plantadas" (Vereinte Nationen, 2008, pp. 75-76). Contudo, em sua grande maioria, trata sobre as espécies exóticas, que serão estudadas, mas não de forma tão profunda como as madeiras nativas.

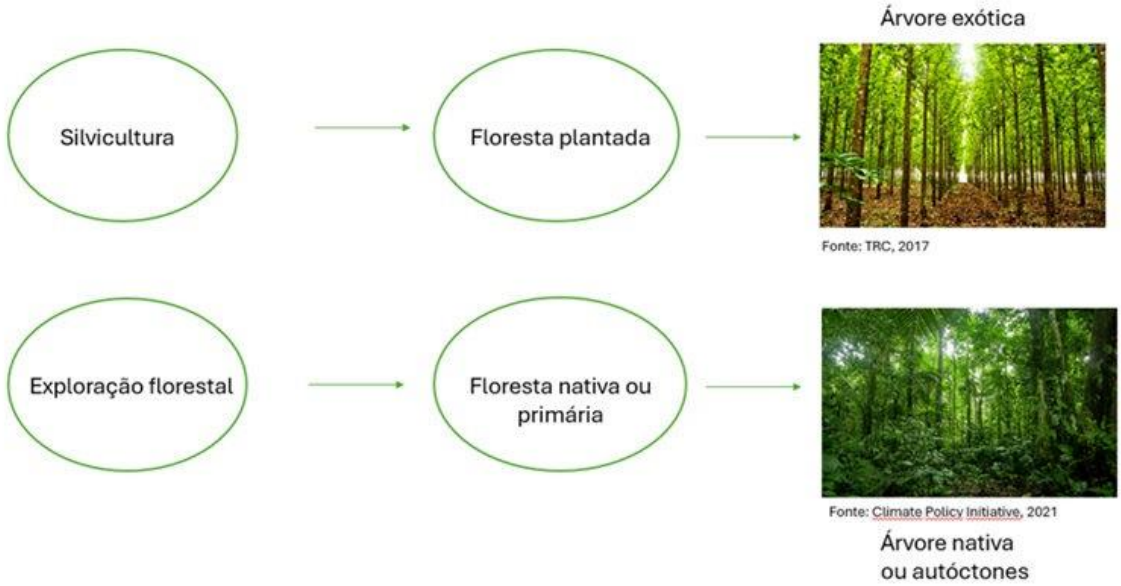


Figura 3 - Diferenças entre Silvicultura e Exploração Florestal

Fonte: Produção da autora. Adaptado de: TRC, 2017; Climate Policy Iniciative, 2021.[29]

Mato Grosso foi escolhido por estar dentro da Amazônia Legal, por conter três importantes biomas – Amazônia, Cerrado e Pantanal – e por ser o segundo maior estado do país em produção florestal madeireira (Britto, 2023). É um dos estados que abriga uma parte da maior floresta tropical brasileira, detendo 11% do bioma Amazônia localizado no Brasil. A questão da extração ilegal de madeira causa imensa repercussão e preocupação na comunidade internacional, que tem os olhos voltados para a preservação desse importante regulador do clima

[29] TRC. (n.d.). *Teak Resources Excelência em madeira sustentável*. Recuperado em 2 de fevereiro de 2024, de https://www.teakrc.com/pb/company/; Climate Policy Initiative. (n.d.). *Políticas públicas para proteção da Floresta Amazônica: o que funciona e como melhorar*. Recuperado em 2 de fevereiro de 2024, de https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/politicas-publicas-para-protecao-da-floresta-amazonica-o-que-funciona-e-como-melhorar/

global. O recorte de Mato Grosso enquanto estado da Amazônia Legal e os achados dessa tese poderão ter aplicabilidade nos demais estados desta área, além dos países do Sul Global que se identifiquem com a temática do estudo, como a Indonésia, por exemplo.

A relevância do estado se funda no fato de que, das exportações de madeira acumuladas entre 2000 e 2020, 69,26% tiveram como destino os Estados Unidos e a UE e o restante foi exportado para países como China, México, Turquia e Índia (Martins & Nonnenberg, 2022). Atualmente, em termos percentuais de valor *Free On Board*,[30] a UE corresponde a quase um terço das exportações de Mato Grosso, sendo um importantíssimo vínculo comercial (Sedec, 2023).

Apesar da tese ter fundado seu objeto de estudo em Mato Grosso, limitando-o a uma única região, os frutos dela são de amplo alcance, podendo ser utilizada analogamente por outros estados da Amazônia Legal, dada a similitude socioambiental e de exploração madeireira. De igual modo, pode ser usufruída por outros países que possuam florestas tropicais, a exemplo da Indonésia e do Congo.

Ao se explorar o Efeito Bruxelas na perspectiva jurídica, considerando as políticas florestais e o fluxo de exportação de madeira oriunda de Mato Grosso, almeja-se trazer contributos jurídicos e sociais, destacando os possíveis efeitos laterais aplicados ao caso, além da possibilidade em se estender aos países do Sul Global as mesmas ponderações aqui encontradas.

[30] Pela tradução significa "livre a bordo" e indica que a responsabilidade pelos custos do transporte das mercadorias são do comprador.

3

ANÁLISE CONSTITUCIONAL DO DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA SOB A PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE GLOBAL – O PULSAR DA FLORESTA

O desenvolvimento sustentável, apesar de ser um pilar fundamental da UE desde 1999 com o Tratado de Amsterdã, nasceu fora da mesma, na Organização das Nações Unidas, por meio do relatório *O Nosso Futuro Comum* em 1987 (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1987). Nessa época, a comunidade internacional tomou ciência de que os recursos naturais eram finitos e o uso desenfreado levaria a escassez nas décadas futuras, tendo esse pensamento resultado no livro *Limites ao crescimento* (Meadows et al., 1972). A Agenda 2030, por sua vez, com os seus 17 ODS, foi estruturada com base nas dimensões integradas do desenvolvimento econômico, social e da proteção ambiental (United Nations, 2015), sendo mensurada em 169 metas diferentes.

A partir deste cenário, a UE se declara "plenamente empenhada em assumir uma posição de liderança na implementação da Agenda 2030 e dos ODS, em conjunto com os Estados-Membros", palavras assumidas no texto da Comunicação 739 da Comissão Europeia intitulada "Próximas etapas para um futuro europeu sustentável" (Comissão Europeia, 2016, item 1.2). [31]

[31] Essa comunicação, assim como outras, deriva de conjunto de intenções diante da "necessidade de uma comunicação eficaz tem como base jurídica a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»), a qual garante a todos os cidadãos da UE o direito de serem informados sobre assuntos da UE", nomeadamente políticas e ações, possibilitando o direito dos cidadãos da União em participar e respeitando o princípio da transparência. Ver em: Parlamento Europeu. (2023). Política ambiental: Princípios gerais e quadro de base.

Ainda que existam métricas para implementação dos ODS, o conceito de desenvolvimento sustentável depara-se com obstáculos como a multidisciplinaridade de matérias, a complexidade dos valores e dos *players* envolvidos, os desafios globais urgentes. Além disso, há necessidade da participação dos cidadãos e de todas as diversas visões dos Estados globais - paridade participativa, conforme aprofundada na seção 3.3 - desde o momento inicial da adoção de políticas públicas climáticas (O'Riordan, 1998). São desafios colossais a serem enfrentados num cenário de emergência climática, inclusive no tocante à implementação dessas metas e das sociedades beneficiadas direta e indiretamente por uma política pública de desenvolvimento sustentável.

Quase cinco décadas decorreram desde que, em 1970, Meadows alertasse a sociedade para os limites do crescimento. Ainda assim, o conceito de desenvolvimento sustentável continua restringido a uma zona cinzenta, gerando obstáculos à sua aplicação. Em termos científico-conceituais, não há um entendimento uníssono sobre o termo, porquanto cada país ou bloco irá soberanamente aplicar seus valores e *standards* ao seu comércio, economia e outros setores. Repare-se que o desenvolvimento sustentável exige a integração de sistemas e de políticas, o chamado *policy mix*, devido à complexidade de *players* e fatores que o integram.

Em termos europeus, o caminho percorrido em termos de políticas ambientais é recente e seguiu o despertar da consciência coletiva sobre a necessidade em se proteger o ambiente e combater as alterações climáticas (Rodrigues, 2024, p. 281). Desse modo, a UE estruturou *policy mixes* na área do desenvolvimento sustentável, como o Pacto Ecológico Europeu, que inclui a Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030, a Lei do Clima, o Plano de Ação para a Economia Circular, Regimes Agroambientais Europeus e outros instrumentos de direito derivado. São políticas que têm maiores chances de serem eficazes, pois combinam diversos instrumentos, até mesmo conciliando diálogos com a jurisdição pública e com a privada (Santos et al., 2015).

Porém, antes de se analisar as *policy mixes* especificamente, necessário se faz estudar o direito primário e às políticas de desenvolvimento sustentável, incluídas explícita e especificamente no Tratado de Lisboa. Nos instrumentos de direito primário, que consiste no TUE e no TFUE, a UE estabelece os termos gerais das dimensões econômicas, sendo essa a mais enfatizada, por possuir um rol detalhado e uma base claramente especificada relativamente às demais. Também inclui as dimensões ambientais e sociais nesses dois tratados, tema esse que será estudado no presente capítulo. O Tratado de Lisboa, que foi o último tratado reformador da UE, entrou em vigor em 2009, alterando disposições dos tratados constitutivos – TUE e

TFUE, como foi o caso do artigo 3º do TUE que unificou os objetivos da União e trouxe inovação nas questões ambientais. [32]

Nas seções abaixo serão analisados ambos tratados sob o crivo do desenvolvimento sustentável, bem como a motivação do legislador europeu em estabelecer a UE como um *driver* que pretende motivar transformações em escala global rumo à sustentabilidade, e cujos tratados e ações a tornam uma das mais importantes influências da sustentabilidade global.

3.1 Bases jurídicas dos Tratados

Para se compreender como desenvolvimento sustentável está estruturado dentro da UE e de que modo é implementado, se faz necessário o aprofundamento nos tratados que a constitui. Nesses tratados são encontradas as linhas condutoras, os objetivos e as missões da UE frente ao desenvolvimento sustentável. Ao analisá-los, fica claro que um dos objetivos da UE é contribuir com o desenvolvimento sustentável do planeta e o faz por meio de um arcabouço jurídico de princípios e artigos que estruturam sua atuação interna e externamente.

O ordenamento jurídico europeu possui como base fundamental de direito primário o TUE e o TFUE, que são os instrumentos básicos de sua constituição e os quais estabelecem os princípios, as missões e as normas que a regem. As missões da UE consistem na promoção da paz, segurança, proteção dos direitos humanos e na promoção do desenvolvimento sustentável, além de outras que elenca no art. 3º do TUE.

O TUE disciplina em seu preâmbulo que o progresso econômico e social, a coesão e proteção ambiental irão considerar o princípio do desenvolvimento sustentável (TUE, 1992). Por conta dessa redação, alguns autores classificam o desenvolvimento sustentável como princípio constitucional da UE (Jakab, 2021; Kielin-Maziarz, 2013; Pyc, 2007). Inobstante, se analisado sob o aspecto volitivo do legislador e sob o âmbito interpretativo, o desenvolvimento sustentável não seria considerado princípio constitucional da UE (Kozien & Kozien, 2018), pois apesar de constar como "princípio do desenvolvimento sustentável" no preâmbulo do TUE, as disposições específicas ao longo dos tratados o classificam como objetivo e não valor. A intenção foi conferir destaque ao desenvolvimento sustentável, pois a redação não é taxativa,

[32] Também inovou o Parlamento Europeu, atribuindo novos poderes legislativos e o fazendo guardião da Carta dos Direitos Fundamentais, que se tornou vinculativa com o Tratado de Lisboa (Parlamento Europeu, n/d. – o PE após o Tratado de Lisboa). Outra inovação foi atribuir ao Parlamento "a responsabilidade inequívoca de comunicar o que a UE faz e de articular e dar seguimento às preocupações dos cidadãos", que o faz por meio das comunicações. Ver em: (Parlamento Europeu. (2023). Política ambiental: Princípios gerais e quadro de base.

expandindo a utilização deste postulado geral para o âmbito legislativo, ao elaborar novas políticas, e para o âmbito de aplicação e interpretação do direito europeu.

Apesar de não estar no rol de valores do artigo 2º do TUE, o desenvolvimento sustentável encontra-se previsto no artigo 3º, com os objetivos da União:

Artigo 2.º

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

Artigo 3.º

(...)

3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no ***desenvolvimento sustentável da Europa****, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.*

A União combate a exclusão social e as discriminações e promove a justiça e a proteção sociais, a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações e a proteção dos direitos da criança.

A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros. A União respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural europeu.

(...)

*5. Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o **desenvolvimento sustentável do planeta**, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas. (Grifo não original)*

No artigo 3 (3), aparece de forma expressa o desenvolvimento sustentável, conectando-se com a dimensão econômica baseada no crescimento econômico equilibrado, estabilidade dos preços e economia social de mercado altamente competitiva, sendo três os fatores eminentemente econômicos. Trata-se de balizas traçadas pelo TUE e relacionadas com o campo econômico, que conduzem a UE e os Estados-Membros a alcançarem claros objetivos do mercado interno. No mesmo artigo, encontra-se presente a dimensão social, ao discorrer sobre o plano de emprego e progresso social, estando à dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável encontra-se presente ao discorrer sobre proteção e melhoramento da qualidade do ambiente.

É possível apontar, assim, que a dimensão econômica é a que mais se destaca no artigo 3 (3), notadamente 3 fatores objetivos do mercado interno, contra 2 sociais e 1 ambiental. Contrapondo-se a esse entendimento, Marcelo Rebelo de Sousa destaca que os objetivos da União, presentes no art. 3º do TUE passou por uma "crescente sofisticação" e que se pode verificar a "primazia dos (valores) políticos sobre os económicos" (Sousa, 2012, p. 31). Contudo, pela análise axiológica e teleológica dos tratados constitutivos, nota-se que o grande destaque é econômico, estando os critérios do mercado interno objetivamente definidos, fator esse que não ocorre em relação às dimensões sociais e ambientais. Em alguns momentos, chega-se a notar o enfraquecimento dessas duas dimensões (Alexandris Polomarkakis, 2020; Haider et al., 2018, Krämer, 2020), seja na redação que lhes é dedicada, seja na aplicação, em virtude da discricionariedade contida em ambas essas dimensões.

O artigo 3 (5) dispõe novamente sobre o desenvolvimento sustentável, desta vez sobre o âmbito externo e seus objetivos, sustentando que "Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta [...]".

Ao traçar os objetivos externos, utilizando a expressão "resto do mundo", deixa clara a sua missão de contribuir para o desenvolvimento sustentável global por meio dos seus valores e interesses. Assim, é evidente a intenção de influenciar o resto do mundo com os valores que definem a identidade axiológica da Europa, seus objetivos, suas métricas e seus interesses centrais. Por meio desta redação, fica evidente a intenção de expandir para os terceiros países os seus padrões de desenvolvimento sustentável.[33]

A missão externa da UE se assenta sempre no quadro do desenvolvimento sustentável contido no TUE. Todas às vezes que neste tratado aparecem as expressões "resto do mundo", "todos os países", "países em desenvolvimento", "mundial" e "mundiais", eles estão relacionadas diretamente com o desenvolvimento sustentável, estando presentes no mesmo artigo ou na mesma frase. Sendo assim, condensam um único objetivo do *animus legis* da União: a promoção do desenvolvimento sustentável no âmbito global.

Nas palavras de Marcelo Rebelo de Sousa, os objetivos externos da União "correspondem à opção por uma União potência mundial e potência ao serviço a ideais" que ultrapassam a mera ação externa dos Estados-Membros, onde os valores que definem "a identidade axiológica da Europa e da União" e os objetivos delineiam "o modelo de densificação daquela identidade num determinado período histórico" (Sousa, 2012, p. 32). Assertivamente, o mesmo autor descreve a identidade axiológica da União, pautada pelos seus valores, como os da dignidade humana, liberdade, igualdade e democracia, destacando a sua missão precípua de "exportar" tais valores para o âmbito comunitário, tomando a vanguarda entre as potências mundiais.

Além disso, no decorrer do artigo 3 (5), há conexões com as dimensões ambientais e sociais, ao prescrever sobre solidariedade e erradicação da pobreza, além da expressão "rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional". Tal expressão é um parâmetro legislativo e interpretativo a ser perseguido nas ações europeias em prol de um planeta sustentável e que, ao mesmo tempo, respeita os princípios do direito internacional.

Seguindo na análise do artigo 3 (5), depreende-se que a UE tem objetivos ambiciosos de ordem externa, que contemplam os seus ideais e a distinguem como potência mundial (Sousa, 2012). E, ao engajar-se na governança ambiental, tem buscado ser coerente no equilíbrio entre a regulamentação interna e o desenvolvimento normativo global. Além disso, anseia por se

[33] Há aqui, na análise do art. 3 (5) do TUE, diretrizes que servem como embrião do Efeito Bruxelas e da exportação dos valores e interesses europeus para além de suas fronteiras, como será explorado no capítulo 4.

estabelecer como modelo que "permite identificar os valores dominantes numa determinada estrutura histórica das relações internacionais" (Soromenho-Marques, 1998, p. 5). Este modelo a ser seguido pela comunidade internacional visa reafirmar a sua influência como líder na definição de metas políticas e abordagens legais para além das suas fronteiras (Eritja, 2020).

Essa "exportação" de valores, o faz de dois modos. De forma intencional, quando influencia parceiros comerciais na adoção de acordos de livre comércio, e de forma regulamentar, por meio do Efeito Bruxelas, que será debatido no capítulo 4. Em outras palavras, almeja como ambição precípua atuar à escala global e transformar o mundo segundo os seus ideais, sendo um deles o desenvolvimento sustentável do planeta.

É a proteção ambiental a nível global por parte da UE que a destaca na governança ambiental e climática internacional, ao lidar com questões desafiadoras neste âmbito. Logo, a ambição de se consolidar como *driver* global em direção à sustentabilidade, aliada ao fato de basear as suas regulamentações no desenvolvimento sustentável, enfrentando desafios ambientais globais, faz com que a UE se destaque no regime ambiental internacional, seja pela via institucional ou pela via regulamentar (Eritja, 2020).

Por sua vez, o artigo 21º do TUE resguarda a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e dispõe sobre o funcionamento externo da UE, que, apesar de não incluir o desenvolvimento sustentável entre os princípios elencados no 21 (1), o prevê no parágrafo 2 (d) e (f), sendo considerado um objetivo, conforme pode ser verificado abaixo:

Artigo 21.º

1. A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

A União procura desenvolver relações e constituir parcerias com os países terceiros e com as organizações internacionais, regionais ou mundiais que partilhem dos princípios enunciados no primeiro parágrafo. Promove soluções multilaterais para os problemas comuns, particularmente no âmbito das Nações Unidas.

2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

a) Salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade;

b) Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;

c) Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas;

*d) **Apoiar o desenvolvimento sustentável** nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza;*

e) Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional;

*f) Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de **assegurar um desenvolvimento sustentável**;*

g) Prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e

h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial. (Grifo não original)

O artigo acima define e prossegue políticas e ações com elevado grau de cooperação visando "Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza" e "Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável", destacando como objetivo da ação externa da União a cooperação internacional em prol do desenvolvimento sustentável.

Tal artigo tem aplicabilidade em toda a "ação da União na cena internacional", abarcando a PESC e outras formas de ações externas presentes nos Tratados, sendo seus valores e princípios importantes vetores decisórios das ações externas (Blanke & Mangiameli, 2013). O

desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza são dois relevantes objetivos da PESC, elencados no item 2 (d) do artigo 21º. Neste sentido, seguir tais objetivos por meio da política comercial comum é uma obrigação vinculante, que os órgãos da União terão de considerar quando criarem e implementarem a política comercial externa da União (Krajewski, 2012).

Ademais, o parágrafo 3º, segunda parte, versa sobre a coerência das políticas em relação à ação externa da UE, ao estabelecer que "A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas." A coerência não fica adstrita apenas às ações externas, mas também se alinha com as políticas internas dos Estados-Membros da UE e atua como instrumento para assumir a responsabilidade histórica e internacional. Considerando o passado composto por colonialismo e guerras que incidiram diretamente e alteraram o mundo atual, a UE assume a responsabilidade de enfrentar os desafios globais, e por meio de ações e políticas coerentes, reforçando a governança internacional. Nos comentários de Amaral e Piçarra (2012) ao artigo 21 do TUE, a UE é essencialmente reconhecida no cenário internacional pelo *civilian power*, e não pela potência militar.

Apesar do artigo 21 (2) do TUE dispor sobre a possibilidade de cooperação internacional em suas políticas, observando o direito internacional, há críticas que recaem sobre os elementos constitutivos da cooperação. Ao se analisar a alínea "a" do artigo 21 (2), depreende-se que o objetivo central da UE é "salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade" (TUE, 1992)34. Consequentemente, o elemento volitivo da cooperação, o qual busca aliar e sopesar as vontades contratantes, pode ser questionado diante da intenção de impor os modelos europeus. Efetivamente, apesar de haver um postulado indicando a cooperação internacional, a redação sugere que os valores e interesses da UE vão se sobrelevar, conduzindo à prevalência dos interesses europeus. Consequentemente, haveria a perpetuação dos modelos europeus para países terceiros, além da disparidade de armas[35], traduzida na posse de maior força negocial.

Deste modo, nota-se que a missão da UE em expandir seus valores e interesses extraterritorialmente é uma realidade que impacta sobretudo os países do Sul Global, em regiões como a América Latina e o Caribe. Muitas vezes, diante da disparidade de armas perante uma

---

[34] Tratado assinado em Maastrich, Países Baixos, visando a integração europeia.

[35] O termo aqui será empregue como medidas desiguais que não permitem equidade dentro das negociações, princípio esse derivado do Direito Civil e Penal. Sobre o princípio da igualdade de armas, ver: Negri, S. (2005). The Principle of "Equality of Arms" and the Evolving Law of International Criminal Procedure. *Int'l Crim. L. Rev.*, 5, 513.

cooperação, países do Sul Global são impelidos em aceitar os moldes europeus, abrindo margem para se questionar o consentimento voluntário, elemento essencial da cooperação.

Ao se analisar o TFUE e suas disposições sobre o desenvolvimento sustentável, encontra-se o artigo 11º:

Artigo 11.º

As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de ***promover um desenvolvimento sustentável****. (Grifo não original)*

O artigo acima referido estabelece que deverá haver integração entre matérias de proteção ao ambiente e execução das políticas e ações da UE, de modo especial com a promoção do desenvolvimento sustentável. Por estar inserido nas disposições gerais, o desenvolvimento sustentável pode ser entendido como princípio norteador do TFUE. Apesar disso, vale destacar que, em comparação com o TUE, foi bastante reduzido (Kozien & Kozien, 2018), pois no TFUE ficou restrito ao âmbito da proteção ambiental.

Por sua vez, o título XX, em sua integralidade, diz respeito ao ambiente e ao conceito de desenvolvimento sustentável, nos artigos 191º e 192º. Os princípios da precaução, prevenção e poluidor-pagador são tratados no artigo 191º:

TÍTULO XX

O AMBIENTE

Artigo 191.º

1. A política da União no domínio do ambiente contribuirá para a prossecução dos seguintes objetivos:

—a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente,

— a proteção da saúde das pessoas,

— a utilização prudente e racional dos recursos naturais,

— a promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas.

2. A política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

Neste contexto, as medidas de harmonização destinadas a satisfazer exigências em matéria de proteção do ambiente incluirão, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda autorizando os Estados-Membros a tomar, por razões ambientais não económicas, medidas provisórias sujeitas a um processo de controlo da União.

3. Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a União terá em conta:

—os dados científicos e técnicos disponíveis,

— as condições do ambiente nas diversas regiões da União,

— as vantagens e os encargos que podem resultar da atuação ou da ausência de atuação,

— o desenvolvimento económico e social da União no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões. (Grifo não original)

Por meio de uma interpretação sistemática do 191º (3) com o artigo 11º, mesmo não havendo referência expressa, o desenvolvimento sustentável será considerado na elaboração da política ambiental, *stricto sensu*. O artigo 191º do TFUE dispõe sobre a política ambiental e os princípios-base a serem utilizados, como os da prevenção e precaução no combate aos danos ambientais, e o princípio do poluidor-pagador.

No TFUE, o desenvolvimento sustentável aparece expressamente no artigo 11.º, e está relacionado tão somente com a proteção do ambiente, não sendo previsto de forma holística nos tratados. Ademais, apesar de o direito primário da UE tutelar o desenvolvimento

sustentável, as referidas normas são programáticas e estabelecem diretrizes ambientais, econômicas e sociais, sem, contudo, o definir em concreto. Sendo uma norma não cogente, uma vez que se trata de um objetivo geral da União, pode ser classificado *soft law* (Kozien & Kozien, 2018).

Outra crítica é feita por Krämer (2020) sobre o livre comércio de produtos químicos na UE, que, com exceção do princípio da precaução, os demais princípios - prevenção, combate aos danos ambientais e o princípio do poluidor-pagador - não são aplicados quando esta legisla sobre o tema, demonstrando que não há política de coerência e consistência, como prega o art. 3º do TUE.

Portanto, diante da análise jurídica dos tratados constitutivos da UE, o desenvolvimento sustentável, a depender do diploma, se TUE ou TFUE, terá seu âmbito condicionado. No TUE é tido como objetivo da União que atua de modo enfático no âmbito econômico, possuindo linhas ambientais e sociais. No TFUE é limitado à proteção ambiental, demonstrando assim que sua aplicabilidade depende do sistema e não considera um todo único, não sendo prevista de forma holística.

Em nenhum dos tratados e nenhum outro instrumento de direito derivado a UE versa sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, sendo aplicado de forma casuística. A análise dos tratados é essencial para se compreender os padrões que a UE deseja levar para além de suas fronteiras, padrões esses eurocêntricos, pois atendem a promoção de seus interesses e valores. Compreender de dentro os termos do como a UE disciplina o desenvolvimento sustentável é indispensável no presente estudo, pois esses padrões de sustentabilidade têm a possibilidade de influenciar países terceiros, conforme será discutido nos próximos capítulos.

3.2 Desenvolvimento sustentável e sua aplicação na União Europeia

Antes mesmo de discutir o posicionamento e as ações da UE, é necessário elencar os princípios existentes em seu direito primário e presentes nos artigos acima estudados. Os princípios da prevenção, do poluidor-pagador, e da precaução estão previstos no artigo 191º do TFUE, que em síntese se preocupa com a preservação e conservação ambiental, além de evitar os danos, e de os reparar quando ocorrerem. O princípio da participação pública encontra-se previsto no artigo 11º do TFUE, que também disciplina sobre o princípio do desenvolvimento sustentável, o qual, de igual modo, é tutelado pelo artigo 3º do TUE. Pelo princípio da

participação pública busca-se integrar as exigências ambientais na definição e execução das políticas e ações, em vista do desenvolvimento sustentável, princípio este que assenta no critério econômico, em sua grande parte social e ambiental. O princípio da cooperação internacional tem adesão ao artigo 21º do TFUE, que objetiva promover em escala global a democracia, igualdade, solidariedade, dentre outros elementos. Por isso, balizas como princípios e elementos de *soft law* são importantes, para que se possa parametrizar a sua aplicação e interpretação do desenvolvimento sustentável à luz dos valores da União.

Ainda assim, conceituar o desenvolvimento sustentável constitui um grande desafio, por ser um tema multifacetado que abrange diversas áreas do conhecimento, além de conter obstáculos de difícil resolução. Os obstáculos incluem falhas de mercado, com a não internalização dos custos ambientais e sociais, carência de cooperação internacional que atenda às particularidades dos países em desenvolvimento, falhas na participação popular das populações vulnerabilizadas, e diversos outros.

Ademais, quando estes princípios são aplicados, o conceito e a interpretação de desenvolvimento sustentável serão realizados tendo em conta os valores e interesses da UE, que podem influenciar atores externos e desconsiderar as particularidades e valores distintos que estes possuem. O que a UE considera sustentável, outros países e blocos extracomunitários podem não considerar, em virtude das diferenças culturais, econômicas, políticas e sociais. Nesse sentido, os ODS têm sido considerados princípios orientadores para conceituar e direcionar a sustentabilidade global e a UE o utiliza e almeja ser pioneira em sua aplicação (Comissão Europeia, 2019a). Porém, conforme dito acima e pela própria estrutura dos tratados, ao se analisar a dimensão social e ecológica do desenvolvimento sustentável e a cooperação entre os diversos países, o conceito de cooperação continua a ser obstáculo e tema preterido diante das dimensões ecológicas e econômicas (Haider et al., 2018).

Na mesma linha, Lehtonen (2004) considera a dimensão social como a mais fraca do desenvolvimento sustentável, designadamente no tocante aos fundamentos analíticos e teóricos. De fato, se analisarmos a parte conceitual, mesmo no âmbito dos diplomas legais e de aplicação da dimensão social, é inegável a sua preterição face às outras dimensões, sobretudo a econômica.[36] Em um estudo sobre a bioeconomia da UE, verificou-se que as dimensões

[36] Sobre o tema Soromenho-Marques descreve que cada um dos três pilares o triângulo da sustentabilidade "tem uma natureza específica, são *qualitativamente* diferentes, não podendo ser amalgamados numa igualdade numérica, que colidiria com a sua essência particular." Vide: Marques, V. S. (2005). *Metamorfoses: entre o colapso e o desenvolvimento sustentável.* Europa-América, Portugal.

ambientais e sociais não prevalecem sobre a dimensão econômica (Ramcilovic-Suominen & Pülzl, 2018), fato esse que se estende ao desenvolvimento sustentável, via de regra.

Consoante aos contextos temporais, históricos e culturais, cada uma das três dimensões terá os seus desdobramentos, desafios e perfis, sendo que a aplicação de uma regulamentação una por parte de um país ou bloco com influência fora das suas fronteiras, deveria privilegiar a justiça ecológica.[37] Isso porque a justiça que se refere à preservação da natureza é de titularidade não somente do Estado "pobre, igualmente em situação de estado de necessidade" que enfrenta prejuízos na exploração de seus bens ecológicos e sim um problema global, pois possui "consequências muito mais vastas" (Aragão, 2006, p. 276).

Assim, os grandes *players* em matéria ambiental devem preocupar-se com a justiça ecológica em prol de um desenvolvimento sustentável mais equânime, e de modo a atender não apenas aos interesses domésticos, mas ao todo único, em uma visão ecocêntrica holística. Perante esta complexidade de valores e de interpretações, se tal visão não for respeitada na elaboração e aplicação do *policy mix*, e se não forem consideradas as necessidades subjetivas de todas as partes envolvidas nas políticas de desenvolvimento sustentável, seguramente o resultado não alcançará o objetivo primordial da sustentabilidade. Ocorrerá que, muitas vezes, as intenções econômicas poderão sobrepor-se às sociais, uma vez que, em inúmeros casos, não são tidos em conta nem ponderados os argumentos destacados pelas populações envolvidas na política.

Exemplo disso é o caso do Acordo de Livre Comércio assinado com a Colômbia em 2013 para importação de combustíveis fósseis, o que levou à deterioração dos direitos humanos na Colômbia.[38] Outro exemplo é o caso do Chile e do México, que alinharam as suas políticas internas (interesses políticos e projetos de governo) com base na influência europeia (Figueroa, 2013), evidenciando aplicação dos valores e interesses da UE extraterritorialmente. No caso do Equador, a UE ameaçou retirar esse país do Sistema de Preferências Generalizados (SPG), caso não aderisse ao Acordo de Livre Comércio com a Colômbia e o Peru (García & Arantza, 2022), ficando comprovado o alcance da influência da UE em políticas da América Latina.

Essa missão em ser um ator de influência global foi expresso pela Comunicação de 2019 intitulada Documento de Reflexão para uma Europa sustentável até 2030, a qual descreve explicitamente que a União "poderá definir normas para o resto do mundo se assumir a liderança

---

[37] Vide: Environmental Management Group. (2018). *Framework Principles on Human Rights and the Environment*. United Nations. Retrieved from https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FrameworkPrinciplesUserFriendlyVersion.pdf

[38] Esse caso é discutido amplamente na matéria" Blood Coal" pela Deutsche Welle. (2020).

na implementação dos ODS e na transição para uma economia sustentável, incluindo por meio de investimentos inteligentes em tecnologias facilitadoras essenciais e na inovação" (Comissão Europeia, 2019a, p. 16).

O texto do documento estabelece alguns pontos passíveis a crítica. Primeiro, não está presente o termo "influência" e sim o termo "definir normas para o resto do mundo", podendo conduzir a uma interpretação que fere a soberania dos outros Estados, demonstrando seu interesse em legislar extracomunitariamente. Já a segunda crítica é sobre a ausência de ecocentrismo no debate sobre desenvolvimento sustentável, pois não se está buscando a sustentabilidade em si, mas sim um ganho de vantagem de mercado ao ditar as normas para o mundo, pois o pioneirismo destacará suas normas como prioritárias. A terceira ponderação recai sobre continuar definindo para o mundo as suas próprias regras – podendo ser considerada uma manifestação de colonização, que agora atinge o âmbito jurídico.

Destarte, o desenvolvimento sustentável é uma ferramenta de grande importância na missão da UE em influenciar e ditar regras globalmente. É por meio dele que a União irá estender aos terceiros países seus princípios, o modo como os interpreta e aplica e quais contornos conceituais e de valor confere ao desenvolvimento sustentável.

Embora exista intenção de efetivar os direitos sociais, como se deu na iniciativa Pilar Europeu dos Direitos Sociais,[39] em 2017, a implementação de forma efetiva ainda não é realidade (Alexandris Polomarkakis, 2020), devido à falta de medidas concretas e de governança, no sentido de incluir os sindicatos e sociedades civis neste palco (Rasnaca, 2019). Esta falta de proeminência da dimensão social leva ao enfraquecimento do desenvolvimento sustentável, conduzindo a humanidade a uma era de emergência antropocênica. Os limites do sistema terrestre correm o grande risco de colapsar, e cumpre reconhecer que a substituição entre capital econômico e recursos naturais não irá resolver a problemática (Jovovic et al., 2017), fator que coloca a sustentabilidade em outro patamar de sinergia integradora das três dimensões do desenvolvimento sustentável em termos de tomada de decisão política (United Nations, 2015). De fato, a dimensão social é uma das interfaces do desenvolvimento sustentável que gera efeitos adversos, fator esse que será destacado mais adiante, com análise de campo.

Sobre a aplicação das disposições legais, Aviles (2012) observa que não há articulação dos princípios ambientais europeus com os subcomponentes do desenvolvimento sustentável pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Outro fator de destaque dentro do TJUE diz respeito ao artigo 3 (5) do Tratado Europeu e à "rigorosa observância e o desenvolvimento do

[39] Realizada na Comissão Juncker, em 2017.

direito internacional", cuja observância estrita não causou significativos impactos, demonstrando a ineficácia deste artigo em atender aos ditames internacionais (Dunbar, 2021).

Visto o disposto, a fim de enfrentar as imprecisões conceituais e de aplicabilidade do desenvolvimento sustentável, é necessário robustecer a sustentabilidade, densificando a definição do seu conceito nas dimensões ambientais e sociais, e tendo presentes os vieses decorrentes das diferenças culturais e da justiça ecológica (Ramcilovic-Suominen & Pülzl, 2018). Pondera-se também que a aplicação do desenvolvimento sustentável pela UE, seja no âmbito legislativo ou judicial, encontra obstáculos e ainda não alcançou a sustentabilidade forte no contexto da justiça socioecológica, como será explicitado a seguir.

3.3 Justiça socioecológica e a dimensão social no setor florestal

A justiça ecológica conceitualmente lida com a esfera dos direitos humanos e dos seres vivos e visa a equidade e um ambiente saudável que englobe as diferenças entre o Norte e Sul Global, tendo como enfoque os vulnerabilizados e minorizados (Jähnichen, 2022). Na perspectiva de Aragão (2006, p. 28 e 266) a justiça ecológica é compreendida "como a relação equilibrada, duradoura e razoavelmente sustentável entre o Homem e a Natureza", de igual forma destacando a divisão geográfica dos países do hemisfério sul e norte.

Um passo adiante desse conceito seria a justiça socioecológica, que enfatiza a interação conjunta entre os elementos sociais e ecológicos e visa, de igual modo, a redução das desigualdades, respeito às diferenças entre Norte e Sul Global, além de destacar os conhecimentos locais, responsabilidade global e a paridade participativa. É um conceito mais abrangente, enfocado na dimensão social, de modo que o desenvolvimento sustentável visto sob a ótica da justiça socioecológica se torna mais abrangente e igualitário ao relacionar justiça social com a sustentabilidade ecológica. A maior abrangência envolve a identificação das injustiças e da vulnerabilidade social, bem como as atividades dos movimentos sociais (Barton & Román, 2012), conferindo ao conceito de justiça socioeconômica um caráter mais amplo nas interações entre o caráter social e ecológico. Deste modo, nas palavras de Pope et al. (2021, p. 7) "o modelo de justiça socioecológica propõe que qualquer redução das capacidades básicas para o pleno funcionamento de um indivíduo, comunidade ou sistema configura uma injustiça",[40]

[40] Tradução livre: "Therefore, the socio-ecological justice model proposes that any curtailment of basic capabilities for the full functioning of an individual, community, or system configures an injustice".

sendo o conceito de justiça mais ampliado e adequado, pois abrange a complexidade dos sistemas socioecológicos.

Segundo Grossmann et al. (2022, p. 1408), "A sustentabilidade social preocupa-se com uma vasta gama de questões que vão desde a inclusão social e o emprego até a tomada de decisão participativa".[41] Ademais, classifica a sustentabilidade como fraca, sendo aquela que "pressupõe que os capitais social, ecológico e econômico são intercambiáveis (ou substituíveis) e o objetivo é manter o montante global de capital", sem causar "mudanças substanciais nos sistemas socioeconômicos, mas sim ajustes destinados a compensar as perdas";[42] a sustentabilidade forte como aquela na qual "o capital natural ou sociocultural desempenha um papel crítico para um sistema mais amplo e não pode ser substituído".[43] Esta ideia reside no fato de que a substituição é eminentemente antropocêntrica, não defendendo o ambiente de modo preservacionista e efetivo para a manutenção do ecossistema. Insere-se, nesta lógica, o Direito do Sistema Terrestre, sendo guiado por uma ótica planetária, respeitando os limites (ou fronteiras) planetários[44] e à base social, promovendo a justiça de forma mais ampla possível (Kim & Kotzé, 2021).

Por consequência, a sustentabilidade fraca não condiz com os postulados da justiça socioecológica, pois suas soluções seguem mais fielmente as linhas econômicas e ambientais, que rompe com a sustentabilidade forte (Scanu et al., 2021). Como exemplo no campo florestal, onde a distribuição de riqueza, concentração de terras, impactos em comunidades locais e as grandes empresas do ramo florestal não são parâmetros na tomada de decisão e na elaboração de *policy mixes* da área, como a Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030 (Comissão Europeia, 2021a).[45] Diante da ausência destes parâmetros, a sustentabilidade no campo florestal, por vezes, pode ser considerada fraca e injusta socio-ecologicamente, pois desconsidera elementos sociais de grande importância, como a igualdade social.

---

[41] Tradução livre: "Social sustainability is concerned with a broad array of issues ranging from social inclusion and employment to participatory decision making."

[42] Tradução livre: "Weak sustainability assumes that social, ecological, and economic capita are interchangeable (or substitutable), and the goal is maintaining the overall amount of capital. It does not propose substantive changes to socio-economic systems, but rathe tweaks geared toward offsetting losses."

[43] Tradução livre: "In contrast, strong sustainability argues that natural or socio-cultural capital plays a critical role for a broader system and cannot be replaced."

[44] No contexto de fronteiras planetárias, vide o conceito de Earth System: MAGALHÃES, Paulo. Climate as a Concern or a Heritage? Addressing the legal structural roots of climate emergency. *Revista Electrónica de Direito. RED*, 2020, 21.1: 99-134.

[45] A referida Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões trata sobre a Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030.

Ainda sobre o tema da sustentabilidade fraca, Bartelmus (2012) leciona que as justiça social e ecológica são muitas vezes aditivas e não integradas à economia sustentável. Dentro dessa visão, Jähnichen (2022) propõe a substituição do termo "sustentabilidade" pelo termo "justiça ecológica" em razão da inclusão social dos grupos marginalizados e vulnerabilizados, distanciando-se assim do caráter antropocêntrico da sustentabilidade.

Essa troca ocorreria porque o desenvolvimento sustentável, visto da ótica ambientalista, seria compreendido como a idealização de um futuro, caracterizado por um processo político, econômico e social de transformação (Soromenho-Marques, 2017); visto pela ótica axiológica, de acordo com o mesmo autor, o termo "desenvolvimento" abarca a ideia de aumento, crescimento, um sistema ultrapassado que deve ser inovado, enquanto a "sustentabilidade" transmite uma ideia de cegueira, neutralidade, e pensar o "desenvolvimento sustentável" é se conduzir ao vazio, onde há ausência de sinapse com a imaginação e de sensibilidade.

O cenário axiológico, gerado pelo termo, se reverbera no âmbito jurídico, se desdobrando na ausência de consenso em torno de seu conceito e da sua natureza jurídica, configurando uma anomia.[46] Tal fato segmenta e fragiliza a eficácia do desenvolvimento sustentável, tornando sua aplicabilidade condicionada à interpretação do Estado ou entidade utilizadora. Em outras palavras, a compreensão do que é sustentável muda consoante o tempo e ator envolvido no caso, não possuindo força normativa pujante. Ainda sobre o tema, na perspectiva do *telecoupling* a sustentabilidade é relativa a depender do local no qual é empregada. Em países do Sul Global, que possuem baixas rendas, vão suportar os custos sociais e ecológicos que sustentam os países do Norte Global (Hull & Liu, 2018).

Essa "mudança" alcança o Norte e Sul Global no contexto florestal, havendo diferenças socioecológicas de primordial relevância que impactam o cenário da "sustentabilidade" ou da "justiça socioecológica" na UE e no Brasil. Primeiramente, descreve-se o contexto europeu, que em termos ecológicos possui florestas temperadas, além disso, o seu MFS é tema recentemente reconhecido como importante. Nas palavras de Raihan (2023) o manejo sustentável[47] passa a ser reconhecido como importante pela UE faz pouco tempo e "Um número crescente

[46] Anomia é um conceito criado por Émile Durkheim, em seu livro "O suicídio", que se refere a ausência ou interrupção de normas sociais. Para o direito, o termo é utilizado para referir a uma lacuna legal.

[47] Manejo Sustentável ou Manejo Florestal Sustentável serão utilizados ao longo do trabalho como sinônimo e é conceituado pelo Código Florestal Brasileiro, em seu artigo 3º, VII, como sendo a "administração da vegetação natural para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços".

de pessoas começa a reconhecer as vantagens sociais e ecológicas do ecoturismo e práticas de Manejo Florestal Sustentável",[48] comprovando assim que a expertise da UE além de ser recente, ainda repousa sobre os aspectos ecológicos das florestas temperadas.[49] No tocante ao âmbito social, a UE possui em sua maioria empresas florestais de médio e pequeno porte (Eurostat, 2023)[50] com elevado grau de automatização (Hurmekoski et al., 2019). A União também possui um programa de treinamento e educação para os trabalhadores do setor florestal (European Association for Local Democracy, 2022). Além disso, ela possui diversidade econômica, onde a maioria de suas regiões contam com diversas atividades econômicas (European Commission, 2024; Kundera, 2010) e não somente a florestal, bem como conta com países desenvolvidos economicamente. O padrão de vida europeu é reconhecidamente estável e sua infraestrutura é avançada, permitindo aos seus habitantes bem-estar sociais (Eurostat, 2019). Como desdobramento da qualidade da vida e do investimento em educação, o consumo de recursos naturais entre os habitantes europeus é mais consciente (European Union, 2020). Por todo o perfil acima descrito, a UE pode ser considerada um bloco que se encontra na 3ª geração de direito (Bobbio, 2004),[51] um típico bloco pertencente ao Norte Global.

Por sua vez, o Brasil possui florestas tropicais e ampla expertise em MFS, além de sistemas de monitoramento avançado, diante da preservação da Amazônia (Trevizan, 2024). No âmbito social possui empresas (e diferentes tamanhos, sendo elas: 43,5% Sociedade Empresária Limitada, 21,1% Empresário Individual, 22% Produtor Rural Pessoa Física). As grandes exportam e ocupam maior parcela do mercado (interno ou externo), além das médias e pequenas empresas (Sebrae, 2023). O setor conta com a mão de obra local e métodos mecanizados e tradicionais para exploração da atividade florestal, com baixo índice de automatização (Leite et al., 2011). O país não possui ampla diversificação econômica e vários municípios brasileiros dependem eminentemente da atividade florestal, como, por exemplo, Mato Grosso, onde 44 dos 141 municípios dependem da atividade florestal, o que gera conflitos fundiários (Walendorff, 2023). Como desdobramento de tamanha desigualdade e desafios educacionais, a

---

[48] Tradução livre: "An increasing number of people are beginning to recognize the social and ecological advantages of ecotourism and additional practices of sustainable forest management." (p. 83)

[49] Inclusive o monitoramento das florestas europeias é algo que está em discussão, sendo uma crítica que recai sobre o manejo florestal, que necessita imediatamente de dados e estatísticas precisas, além de medição precisa e monitoramento de mudanças associadas ao uso da terra. Sobre esse tema ver: Raihan, A. (2023). Sustainable Development in Europe: A Review of the Forestry Sector's Social, Environmental, and Economic Dynamics. In Global Sustainability Research; (Gschwantner et al., 2019).

[50] Eurostat é um serviço de estatística da UE que fornece dados sobre a Europa. Ver em: https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/about-us/who-we-are

[51] De acordo com Bobbio, o Direito de 3ª geração reside na fraternidade.

consciência no consumo de recursos naturais continua em crescimento (Centro Brasil no Clima, 2023). Elementos como vulnerabilidade social, pobreza, desigualdade social e econômica, desafios aos serviços básicos e baixa inclusão social fazem com que o Brasil seja considerado de 2ª geração de direito, pertencente ao Sul Global.

Sobre o PMFS e as suas diferentes acepções, ao se considerar o posicionamento da UE e do Brasil, a UE não dispõe de política florestal comum, nem ela é expressamente referida nos tratados sobre florestas, os quais configuram instrumentos não vinculantes. A UE está no começo do MFS, destarte, os *standards* da dimensão social do desenvolvimento sustentável na UE diferem dos *standards* brasileiros, em âmbitos decisivos como são os socioeconômicos, culturais e políticos. Ambos possuem realidades e desafios distintos. Enquanto no Brasil ocorrem conflitos agrários e se prevê a proteção de indígenas e de população tradicional, na UE encontramos outros elementos, como coesão e bem-estar social, colocando o emprego como tema central e visando a redução da dependência por benefícios sociais (Haider et al., 2018). Acrescem ainda outros desafios distintos no quadro dos países da América Latina e Caribe, nomeadamente, a culturalidade, a etnia e os direitos humanos. Assim, os elementos que norteiam a dimensão social em ambos os quadrantes diferem em profundidade e quanto aos obstáculos.

Tratar sobre o tema terra e floresta é relativo, a depender da cultura, contextos e históricos locais (Peluso & Vandergeest, 2001) e este debate acirra as desigualdades, pois apenas uma classe específica de pessoas tem acesso às propriedades rurais e aos recursos que esta oferece. Para países do Sul Global, essa diferença se alarga ainda mais diante das classes vulnerabilizadas e minorizadas que a desigualdade construiu ao longo dos anos de exploração social e do solo. Exemplo disso é o modelo de agricultura familiar existente em Portugal, que fornece a maior demanda do consumo interno de alimentos (Moreno & Magalhães, 2021). Contudo, no Brasil, a produção em larga escala é a que mais se destaca (Marafon, 2011), além dos latifúndios nas mãos de poucos e da segregação dos pequenos agricultores, movimentos sociais e comunidades tradicionais.[52]

[52] Marafon destaca que "Passamos a ter grandes áreas destinadas à produção de determinados produtos, como trigo, soja, milho e café. São as monoculturas, ou seja, grandes extensões de terra destinadas ao cultivo de apenas uma espécie de planta. Essa nova realidade levou à degradação dos biomas e aumentou a concentração das terras nas mãos de um grupo cada vez menor de proprietários. Além disso, transformou muitos países em exportadores de produtos agrícolas, ou agroexportadores, como é o caso do Brasil e dos países da América Latina, por exemplo" (Marafon, 2011).

Com a produção de *commodities* e mercadorias rastreáveis em busca da sustentabilidade, a cadeia de custódia passou a ter maior relevância e aumento em sua aplicação, não estando restrita apenas a soja e gado, mas também ao setor madeireiro, absorvendo as empresas que têm maior parcela de mercado. Isso porque, para as grandes empresas, é mais fácil proceder adequações ao processo da cadeia de custódia internacional, ao passo que exclui os pequenos produtores brasileiros (Walker et al., 2013), seja por inviabilidade econômica, tecnológica ou social, acirrando ainda mais a desigualdade.

Muitas vezes, não são instrumentos *top-down*, como normas estatais impositivas, que conseguem alcançar o desenvolvimento sustentável e a justiça socioecológica, pois a justiça reside na participação popular das comunidades afetadas, na escuta ativa dos cidadãos (Gebara et al., 2019), de forma especial daqueles que compõem a cadeia de custódia em suas diversas classes para não serem marginalizados os pequenos produtores, comunidades, agricultura familiar e outros grupos minorizados (McDermott & Sotirov, 2018).

Figura 4 - Potenciais riscos sociais no setor florestal: União Europeia x Brasil

Fonte: Produção da autora

Contexto como o do Brasil, onde há desigualdade social e a segregação nas mais diversas ordens, impossibilitam que grupos sociais vulnerabilizados e minorizados participem das construções de políticas públicas sobre o uso da terra. De acordo com Fraser e Honneth (2003), para existir equidade, é necessário que haja "paridade participativa". A fim de que haja justiça socioecológica no âmbito florestal, é preciso considerar as diferenças sociais existentes entre os *players* em discussão, além da participação popular ser essencial para redução das desigualdades. Os conhecimentos tradicionais e engajamento das comunidades afetadas são

fatores decisivos no setor florestal, que devem ser considerados, sob pena de injustiça do desenvolvimento sustentável, conduzindo a uma sustentabilidade fraca.

Para se garantir a justiça socioecológica no setor florestal, que envolve muitas complexidades e diversas especificidades - depender do país e dos biomas - necessário se faz aprofundar os estudos sobre a governança e diplomacia e quais caminhos a UE tem adotado em relação às alterações climáticas, que será abordado na seção abaixo.

3.4 Governança e diplomacia na União Europeia: gestão florestal em causa

Para tratar do presente tema, é necessário destacar a diferença entre governança e diplomacia. Governança é a estruturação de políticas por meio de processos sociais, considerando a inclusão e participação das partes afetadas, perseguindo a maior eficácia dos objetivos políticos. Fukuyama (2013, p. 350) vê "a governança como a capacidade de um governo criar e fazer cumprir regras e prestar serviços, independentemente de esse governo ser democrático ou não". [53] Insta ressaltar que a governança está "no centro da forma como os países formulam e implementam políticas de desenvolvimento" (World Bank Group, n.d., p. 5).[54] Políticas são entendidas nesse contexto como leis em sentido amplo e estão no centro do debate sobre a governança, tal qual as instituições e empresas e o modo pelo qual é dirigida, não se limitando somente à esfera pública.

Dentro do cenário de governança se destaca a dimensão social, traduzida na transparência da política e na participação das comunidades afetadas de forma equânime, conferindo espaço para debates e tomadas de decisão baseadas em processo em um processo justo. A equidade ligada à governança permite que uma maior diversidade de pessoas expresse os seus valores, negociem objetivos e determinem coletivamente as escalas apropriadas de tomada de decisão (Matin et al., 2018). Neste contexto, a justiça socioecológica se alia à pauta da governança de modo a permitir que as políticas sejam social e ecologicamente alinhadas com a sustentabilidade forte.

---

[53] Tradução livre: "I am going to define governance as a government's ability to make and enforce rules, and to deliver services, regardless of whether that government is democratic or not."

[54] Tradução livre: "The issues of governance and institutions are at the core of how countries formulate and implement development policies".

Logo, a governança ambiental, como será aqui referida, é a junção de um processo participativo equânime na elaboração e implementação das políticas que objetivam a sustentabilidade dos ecossistemas.

Os tratados da UE preveem os princípios das políticas ambientais da governança, como o artigo 11º do TFUE ao disciplinar que "As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial visando promover um desenvolvimento sustentável". Assim, em termos teóricos legais, a questão ambiental deveria ser observada perante as políticas e ações da UE, sendo um dos fundamentos gerais a serem aplicados, fator esse que indica a governança ambiental europeia (Orsini & Kavvatha, 2021). Adicionalmente, o artigo 216º (1) do TFUE tutela sobre a competência da UE em celebrar acordos internacionais quando for necessário para alcançar um objetivo estabelecido pelos tratados, como é o caso do desenvolvimento sustentável. Os Estados-Membros, de igual modo, podem celebrar acordos internacionais em matéria ambiental, conforme rtigo 191º (4) do TFUE.

Em relação à governança ambiental, a UE é membro de pleno direito em cerca de 30 organizações internacionais ambientais como, por exemplo, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC),[55] Acordo de Paris, Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies Ameaçadas de Extinção (CITES) e a Convenção de Aarhus (Parlamento Europeu, 2023). Deste modo, é pioneira em alguns temas específicos, como a agenda climática, [56] energética, de economia circular e de biodiversidade e, com isso, define o ritmo internacional de políticas ambientais (Wurzel et al., 2016), pois a legislação ambiental interna não alcança proteger os europeus dos efeitos adversos do gerado pelo impacto ambiental negativo transfronteiriço, muito menos da degradação global (Orsini & Kavvatha, 2021). Diante dos desafios ambientais árduos, como alterações climáticas, perda de biodiversidade, desmatamento e poluição hídrica, foi aberto espaço no cenário mundial para que *players* forneçam possíveis soluções adaptativas ou mitigatórias às problemáticas. A UE avocou para si a missão de promover globalmente seus valores e interesses acerca do desenvolvimento sustentável (artigo 3º (5) do TUE).

No tocante à governança florestal, a UE vem inovando com alguns mecanismos, tais quais Global Gateway e Plataforma Multilateral. São mecanismos que estão passando por

---

[55] Em inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

[56] Ainda sobre a diplomacia climática na Europa, Teresa Castillo descreve que "As diligências sobre as alterações climáticas lançaram as bases para a diplomacia em matéria de alterações climáticas e reforçaram o papel e a visibilidade da UE." (Eritja, 2020)

aperfeiçoamento e, mesmo após a entrada em vigor de um regulamento, essas plataformas seguem ativas para melhor compressão de como está o processo de aplicação do regulamento. O FLEGT e o EUDR foram os impulsionadores de tais mecanismos, fato esse que é essencial em termos de justiça socioecológica. Instrumentos como os Acordos de Aarhus e Escazú também te crucial papel na promoção pela participação pública, paridade participativa e transparência.

Essa missão conduz a UE para a diplomacia ambiental, que pode ser compreendida como a promoção de seus interesses e objetivos internacionalmente, coordenando negociações, acordos internacionais e outros instrumentos da política externa. Em outras palavras, é ter passe livre para transitar nos mais diversos palcos internacionais ambientais e possuir credibilidade nos conhecimentos partilhados a ponto de serem reconhecidos pela comunidade internacional, traduzida na força diplomática.

Na visão de Ali e Vladich (2016, p. 601) existe o conceito mais estrito onde a definição de diplomacia "gira em torno das negociações entre os Estados-Nação sobre a governança ambiental" e o conceito mais abrangente no qual diplomacia se relaciona com "a resolução de conflitos sobre recursos naturais recursos, bem como o uso instrumental do ambiente na resolução de disputas e na construção paz".[57] Na visão mais restrita, a diplomacia está enquadrada da governança e na visão mais extensiva está relacionada com a resolução de disputas e promoção da paz em sentido amplo. Em outras palavras, a diplomacia ambiental se expandiu para além dos acordos internacionais ambientais, alcançando a esfera dos conflitos ambientais e busca pela paz.

As ações diplomáticas da UE envolvem a resolução de conflitos, promoção da paz, doações mundiais e assistência ao desenvolvimento, combate à fome e preservação dos recursos naturais (União Europeia, n/d). Em termos ambientais, é considerada um importante ator em termos de diplomacia climática, contribuindo para acordos internacionais do clima, como a UNFCCC e o Acordo de Paris, se engajando ativamente em pautas relativas aos ODS, economia circular e conservação da biodiversidade.

Essas ações políticas externas da UE têm como missão declarada ser pioneira em desenvolvimento sustentável, estando aliada aos ODS e liderando políticas nesta seara. Nas palavras

[57] Tradução livre: "For International Relations relations scholars, the definitional frame is around negotiations between nation-states on environmental governance. However, for interdisciplinary scholars of environmental studies, the term has a broader meaning around negotiations concerned with conflict resolution over natural resources as well as instrumental use of the environment in resolving disputes and building peace".

de Vásques, "Apesar de todas as suas deficiências, a UE é um modelo e um pioneiro para o resto do mundo" (Eritja, 2020, p. 155), pois "implementou muitas das políticas mais modernas do mundo para promover a sustentabilidade" (Comissão Europeia, 2019a, p. 15). Contudo, para que tais políticas sustentáveis e diplomacia ambiental possam de fato encarar os conflitos ambientais, deve ser ponderada sob a lógica da justiça socioecológica, de modo propor soluções e mecanismos que considerem o contexto cultural, histórico e social dos envolvidos no conflito, sem que a hegemonia da UE prevaleça, considerando as suas deficiências.

Assim, a ideia de conduzir o mundo por caminhos embasados em seus valores e interesses nem sempre pode ser o mais justo em termos de diplomacia e governança ambiental. Além disso, a noção de que a aplicação das inovações sustentáveis da UE é hegemônica, também pode ser equivocada. Em outras palavras, mesmo que a UE seja referência na diplomacia climática, nas questões relacionadas à transição energética e na economia circular, no campo da sustentabilidade florestal atua de modo diverso.

Primeiramente, de acordo com Zeitlin, a UE não possuía um quadro pré-existente para a governança florestal capaz de alargar ou exportar a arquitetura experimentalista inovadora do FLEGT (Zeitlin & Overdevest, 2021). O FLEGT emergiu em 2003 como sendo o primeiro instrumento de governança florestal e até os dias atuais não há tratado da UE sobre florestas, sendo esse um tema de competência nacional, competência essa que na maioria das vezes pretende mais relevante a utilização econômica das florestas. Desse modo, muitos países da UE atribuem à política e gestão florestal o objetivo primordialmente econômico, havendo um desequilíbrio com as questões socioecológicas e uma quebra com o discurso de políticas integradoras da gestão florestal sustentável (Sotirov & Arts, 2018). Os mesmos autores indicam que muito embora a governança florestal na UE seja fundamentada no discurso político de sustentabilidade, a prática de integração na gestão florestal é limitada e a ênfase na produção de madeira ainda prevalece sobre aspectos ambientais.

A diplomacia nesta seara encontra obstáculos quanto ao seu reconhecimento na UE, pois ainda não ocupou papel de destaque em seus tratados. No entanto, possui instrumentos que auxiliam na caminhada rumo à diplomacia florestal sustentável, como a Estratégia da UE para as Florestas 2030, o Pacto Ecológico Europeu, Estratégia da Biodiversidade da UE para 2030 e a Política Agrícola Comum (PAC). Contudo, algumas deficiências ainda persistem como a governança florestal incipiente, não integrando grupos marginalizados e comunidade afetadas na tomada de decisão; a inexistência de um tratado supranacional sobre florestas; a gestão florestal pelos Estados-Membros priorizando os objetivos econômicos face aos socioecológicos; a concentração dos esforços na questão estrita do desmatamento, mais uma vez não

ponderando o viés socioecológico; a tardia utilização dos sistemas de sensoriamento remoto para rastreabilidade dos produtos florestais e a não consideração das especificidades legalmente estabelecidas[58] por países terceiros a depender do tipo de legislação florestal que possui. Todos esses fatores elencados fazem da UE um importante *driver* quando o tema é governança e diplomacia florestal, muito embora exista uma série de aspectos a serem aprimorados.

Portanto, destaca-se que a diplomacia ambiental pode ser um instrumento de auxílio para a sustentabilidade forte, levando aos palcos de discussão e para as tomadas de decisões critérios de justiça socioecológica que respeitem os limites planetários e enfoque na diversidade, inclusão social e aspectos ecocêntricos. Não obstante, caso não seja utilizado de forma positiva, pode fortalecer ainda mais a sustentabilidade fraca e a continuidade de modelos injustos, utilizado a favor da hegemonia do Norte Global. Dentro desse contexto, se faz imprescindível averiguar a influência da UE e o modo como ela realizada na esfera jurídica, sendo esse o tema do próximo capítulo.

[58] Como é o caso do desmatamento legal, que encontra previsão na lei brasileira e não foi acolhido pela UE, conforme se verá na seção 6.4.

4

EFEITO BRUXELAS: ANÁLISE DESDE UMA PERSPECTIVA JURÍDICA

A harmonização normativa é fundamental para o funcionamento do mercado único da UE, sendo indispensável para a sua integração. Uma das ferramentas que auxiliam nesse processo é o chamado "efeito direto", que foi estabelecido pelo TJUE, em 1963[59] e determinava a aplicação direta das normas comunitárias relativas à situação de mercadorias entre os Estados-Membros. Em 1964[60] o TJUE estabeleceu a prevalência do direito comunitário sobre o direito nacional, mesmo que de natureza constitucional, por meio do chamado Princípio do Primado. Posteriormente, em 2004, houve uma tentativa de positivação deste princípio por meio do projeto de Tratado Constitucional, que teve seu referendo não foi aprovado. Mesmo diante da não positivação no Tratado Constitucional, o Princípio do Primado foi incluído na declaração anexa ao parecer de 2007 do TJUE,[61] o qual reconheceu que o "primado do direito comunitário é um princípio fundamental desse mesmo direito" e determinou que a legislação europeia tem primazia em relação às normas nacionais. Esse princípio se consagrou na jurisprudência e tornou-se irreversível com o avanço da integração do bloco (Ziller, 2022).

Apesar de não ser positivado na legislação da UE, em Portugal, por força do art. 8 (4), o Princípio do Primado tem acolhimento constitucional desde 2005.[62]

---

[59] Caso Van Gend en Loos. Vide: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A61962CJ0026

[60] Caso Costa Enel. Vide: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006

[61] Vide: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016L%2FAFI%2FDCL%2F17

[62] Art. 8, (4). As disposições dos tratados que regem a União Europeia e as normas emanadas das suas instituições, no exercício das respetivas competências, são aplicáveis na ordem interna, nos termos definidos pelo direito da União, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático.

Nesse contexto da harmonização, pode-se dizer que o mercado regulador europeu foi uma resposta aos desafios internos decorrentes de uma agenda política também interna.[63]

Esse processo de harmonização regulatória foi o que aconteceu à UE, por visar reduzir as diferenças e estabelecer padrões mínimos regulamentares, afinal, se cada Estado-Membro possuísse uma regulamentação, não seria de todo eficaz o mercado único. Assim, a harmonização normativa se torna um objetivo para a integração europeia, tanto com relação a objetivos substantivos, como a proteção ambiental, quanto com relação a objetivos econômicos e políticos como o progresso da integração do mercado.

4.1 Estrutura regulatória na União Europeia

Muitas regulamentações surgiram de iniciativas legislativas de Estados-Membros, assim como a Alemanha, Holanda e Países Nórdicos, que foram precursores em normativas ambientais, permitindo que a UE buscasse ascensão na adoção de padrões rigorosos, garantindo que os objetivos econômicos estão alinhados com a proteção à qualidade de vida dos cidadãos europeus. Líderes ambientais como têm moldado as políticas ambientais na UE, sendo os Estados mais verdes. A Dinamarca e Suécia (pertencentes aos Países Nórdicos), que atuariam como "precursoras"[64] - que visam desenvolver sua política de esverdeamento interna - e a Alemanha, que atuaria como "empurradores",[65] pois ambiciona exportar suas políticas de esverdeamento para a UE (Liefferink & Andersen, 1998; Wurzel, 2008). Como a título de exemplo das políticas de liderança Alemãs, destaca-se a gestão de resíduos, energias renováveis e sistema de depósito-retorno para embalagens; das políticas Holandesas destaca-se a gestão das águas, transporte sustentável e planejamento urbano; os Países Nórdicos ganharam destaque em razão da taxação de carbono e energia eólica.[66]

---

[63] Traz risco em relação a proteção ilegítima de indústrias em relação ao *standard* ambiental e aumentos dos custos salariais e pode gerar desemprego em relação aos *standards* sociais. Além disso, pode ocasionar efeitos adversos como a perda de bem-estar no país de importação e fragilidade das relações de emprego do país exportador.

[64] Tradução livre para o termo "forerunners".

[65] Tradução livre para o termo "pusher role".

[66] Por serem Estados-Membros que intensificaram a proteção às políticas ambientais, Rodrigues (2024, pp. 285-286) destaca algumas intervenções normativas com alcance extraterritorial nesses países, dentre elas o caso Netherlands x Urgenda, que condenou a Holanda a reduzir os GEE até 2020 em pelo menos 25% aos emitidos em 1990, além do Tribunal Constitucional Alemão no caso contra Neubauer, que obrigou o governo deste país a acelerar a adoção de medidas para combater às alterações climáticas. Em outras palavras, nos Países-Membros pioneiros na implementação de políticas ambientais protetivas, há indícios de que seus Tribunais seguem a tendência da litigância climática em prol do ambiente.

O art. 193 do TFUE prevê a possibilidade de medidas de proteção reforçadas por parte dos Estados-Membros, em razão do Princípio do NEPE, que está previsto no artigo 11 do TFUE e no art. 37 da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Logo, os Estados-Membros podem adotar legislação mais rigorosa do que a UE em decorrência do art. 193 do TFUE. Notando que é um bom exemplo, a UE transforma algumas dessas legislações mais rigorosas dos Estados-Membros em legislação europeia.[67] Funciona como uma espécie de exemplos que foram testados e estão aptos a serem seguidos pela União.

Essa tendência de aumentar os padrões da regulamentação foi facilitada por tratados que autorizaram a adoção de regulamentos e as diretivas por maioria qualificada no Conselho, isto é, o apoio de no mínimo 55% (cinquenta e cinco por cento) representando ao menos 65% (sessenta e cinco por cento) da população da União Europeia.[68] Somente será por unanimidade quando forem tópicos sensíveis, caso contrário inviabilizaria o prosseguimento de legislações importantes para a harmonização da UE, como as regulamentações mais ambiciosas.

Neste sentido, a Comissão Europeia tem um compromisso ideológico e institucional com o avanço da integração no bloco. Para tanto, a entidade parte da ideia de quanto mais regulado for, mais integrado será o mercado comum. Assim, a agenda regulatória se tornou um objetivo crescente dentro da Comissão, sendo que o próprio Efeito Bruxelas ajuda a mesma com sua agenda ao nível internacional, reduzindo as preocupações das empresas europeias com a sua competitividade global (Bradford, 2020, p. 15).

Embora a influência normativa tenha surgido por meio de preocupações internas, a UE passou a desenvolver uma agenda externa complementar por conta da globalização e da agenda comercial global, fator esse que ensejou o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995, como exemplo.

Assim, as regulamentações têm sido importantes para a UE, que tornou mais explicito o seu objetivo de promover seus *standards* políticos por meio de mecanismos normativos e acordos comerciais. Além disso, o Conselho da UE entende que um aspecto importante da

---

[67] É um fato que, no Brasil, este movimento de estabelecer um nível de proteção forçada estadual e, posteriormente o nível federal adotar o mesmo nível de proteção forçada e Nível de Elevada Proteção Ecológica também tem ocorrido em relação ao estado de Mato Grosso, conforme será tratado na seção 6.3 e 8.2. No Brasil, a União adota regulamentações ambientais e florestais que Mato Grosso tem utilizado, sendo Mato Grosso um exemplo a ser seguido pela União, tal como ocorre com os Estados-Membros e a UE em alguns casos ambientais. Logo, é um padrão que se repete.

[68] Para mais informações, vide: UK House of Commons, The Extension of Qualified Majority Voting from the Treaty of Rome to the European Constitution, 2004. Disponível em: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP04-54/RP04-54.pdf.

política comercial do bloco deve transcender a defesa das empresas e consumidores, a fim de promover os princípios e os valores europeus, [69] inclusive por meio do comissário de promoção aos modos de vida europeu.[70] As alterações mais recentes dos Tratados da UE indicam essa direção para o exterior, o Tratado de Lisboa (2007), por exemplo, demonstra tal vontade de projetar externamente as normas e valores internos nas relações da UE com outros *players* internacionais.[71] De fato, na busca pela expansão de seus valores e interesses, a UE foi construindo um "sólido edifício jurídico que visa assegurar a proteção do meio ambiente não apenas dentro do território europeu mas também fora desse território procurando, desta forma, elevar os padrões regulatórios a nível mundial" (Rodrigues, 2024, p. 284).

Assim, depreende-se a importância que os órgãos da UE desenvolvem em relação ao Efeito Bruxelas. Suas instituições regulamentadoras são basicamente o Conselho Europeu, o Parlamento Europeu, Comissão Europeia e o Conselho da União Europeia (ou somente Conselho) e o TJUE,[72] se for considerado que muitos dos avanços no processo de construção europeia resultaram de produção jurisprudencial do TJUE que serão abaixo mencionados dentre os elementos caracterizadores do Efeito Bruxelas.

Em decorrência do Efeito Bruxelas, para acessar ao mercado da UE, os países terceiros que desejam manter as relações comerciais ativas devem se adequar às regulamentações comerciais da UE. Em alguns casos, para que essa adequação ocorra, se faz necessário a alteração do quadro normativo do país terceiro aos *standards* da UE, apesar deste país não ser um Estado-Membro da União. É por meio essa influência regulatória e intencional que a UE vai se consolidando como grande potência global normativa e comercial.

4.2 Critérios de caracterização do Efeito Bruxelas

O Efeito Bruxelas conduz a uma globalização regulatória unilateral, na qual regulamentos da UE são prosseguidos economicamente nos mercados mundiais, gerando uma "europeização". De acordo com Bradford, esse efeito pode ocorrer de duas maneiras: *de facto* ou *de jure*,

[69] Para mais informações, vide: Conselho Europeu. Política Comercial da EU. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/trade-policy/

[70] Comissário Margarite Schinas, com mandato de 2019 a 2024.

[71] Vide: PARLAMENTO EUROPEU. Tratado de Lisboa. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon

[72] O Direito Europeu é um direito de fonte jurisprudencial, é um direito em que os avanços não têm sido feitos somente nos tratados ou no regulamento europeus. A "Constituição Europeia" tem sido feita jurisprudencialmente.

sendo *de facto* quando as grandes empresas ajustam sua produção e conduta às regras estabelecidas pela UE e *de jure* quando há a adoção de regulamentos europeus por reguladores estrangeiros; ele decorre do Efeito Bruxelas *de facto*, enquanto após se adequarem, as grandes corporações farão *lobby* em suas jurisdições de origem para que elas adotem padrões europeus (Bradford, 2012, pp. 6-8). Logo, o Efeito Bruxelas *de jure*, na maioria das vezes, ocorre após o Efeito Bruxelas *de facto*, afinal as empresas dos países terceiros que se adequaram às regulamentações da UE desejam que as demais empresas assim também o façam para que comércio seja justo (Bradford, 2012, p. 8). Sendo por meio desta busca de equivalência de condições pelas empresas estrangeiras e adequação dos textos normativos internos de seus países que o Efeito Bruxelas *de jure* se concretiza.

Nota-se que o Efeito Bruxelas *de jure* é uma modalidade mais impositiva de influência, pois leva ao rearranjo de todo um quadro sistêmico normativo existente para adequação de novos padrões da UE. Na prática, verificou-se a ocorrência dessa teoria no setor empresarial florestal de Mato Grosso, que se iniciou com o Efeito Bruxelas *de facto* e, posteriormente, por pressão dos empresários, foi positivado - Efeito Bruxelas *de jure*, tema aprofundado nas seções 5.3 e 7.2.

A partir do exposto, a doutrina identifica que existem cinco elementos que compõem o Efeito Bruxelas: (1) tamanho do mercado; (2) capacidade regulatória; (3) padrões rigorosos; (4) metas inelásticas; e (5) indivisibilidade. Esses elementos são essencialmente cumulativos e indispensáveis para caracterização do efeito (Bradford, 2020, p. 25) e serão analisados em seguida:

1. **Tamanho de mercado** está vinculado à atratividade do seu mercado consumidor quando comparado com os outros mercados existentes. Neste sentido, "o poder de mercado de uma jurisdição é aprimorado quando as empresas percebem um alto valor em seu acesso a esse mercado" (Bradford, 2020, p. 27). Consequentemente, os grandes mercados têm efeito um "gravitacional" sobre produtores que, somada a diversidade dos mercados em questão, são conduzidos a se adequarem aos padrões regulatórios estabelecidos pelas suas respectivas legislações a que tais mercados estão submetidos (Drezner, 2008).

2. **Capacidade regulatória** é a capacidade de uma entidade em implementar e fazer com que os regulamentos sejam cumpridos. É nesse contexto que os órgãos da UE acima mencionados são enquadrados. Toda essa estrutura institucional com os Conselhos, Parlamento, Comissão e TJUE, juntamente com a expertise técnica e dotação orçamentária, garantem que a UE tenha ampla capacidade de regulamentar as mais diversas matérias.

3. Além de regulamentar, a UE tem capacidade sancionatória e mecanismos para aplicação de suas normas, o que faz com que sua influência tenha maior alcance. Dessa maneira, a capacidade regulatória, de igual modo, está vinculada à propensão a promulgar regras rigorosas, ou seja: para ocorrência do "Efeito Bruxelas" faz-se necessário que a jurisdição tenha capacidade de estabelecer **padrões regulatórios rigorosos**, sendo, por isso, o terceiro elemento do Efeito Bruxelas. Para que essa capacidade regulatória tenha influência global deve estar acompanhada de vontade política para sua implementação. Essa vontade por parte do bloco europeu de ocupar um lugar de influência normativa existe e pode ser facilmente identificada em documentos da Comissão Europeia, como a Comunicação "Documento de Reflexão para uma Europa sustentável até 2030", tratada na seção 3.2. Esse é um dos elementos de maior destaque, isto porque sem essa vontade política de "definir regras para o resto do mundo", o Efeito Bruxelas não teria o alcance que possui.

4. **Alvos inelásticos** se referem a "produtos ou produtores que não respondem a mudanças regulatórias e, portanto, estão vinculados a determinado regime regulatório" (Bradford, 2020, pp. 48–49). Pode-se elencar como exemplo os mercados de consumo,[73] onde os produtores não têm uma escolha quanto a jurisdição, se quiserem ter acesso aquele mercado não poderá contornar a regras nele estabelecidas. O mesmo fenômeno ocorre em outros tipos de mercado, como no mercado *Business-to-Business*[74] e no mercado de *commodities*.[75]

5. A **indivisibilidade**, que vai ocorrer quando as empresas multinacionais, após adequarem seus produtos e práticas a padrões regulatórios rigorosos, passam a aplicá-lo, por iniciativa própria, em suas linhas de produção, tornando os padrões em questão globais (Bradford, 2020, pp. 53-54). Em outras palavras, a uniformização ocorre de modo a atender a um mercado mais exigente, tendo em vista que o contexto exposto cria um cenário em que passa a ser econômica ou tecnologicamente insustentável, ou até mesmo ilógico, alterar o produto/serviço de forma consoante a seu mercado de origem, ou mesmo outros mercados externos menos exigente.

[73] Também conhecido como B2C, que versam sobre a relação dos produtores com o consumidor final, que adquire bens ou serviços.
[74] Também conhecido como mercado B2B, onde as empresas comercializam entre si.
[75] Mercado onde se comercializa matérias-primas.

O Efeito Bruxelas e seus cinco elementos estão representados na imagem acima. Nota-se que a maioria dos elementos são econômicos como o tamanho de mercado, por exemplo, que versa sobre poder de compra, população consumidora e atratividade do mercado da UE. A indivisibilidade e metas inelásticas, de igual modo, são elementos econômicos que preveem uniformidade da linha de produção e não flexibilização em comercializar produtos que não seguem as regulamentações. Como estes conceitos e seus atributos pertencem à esfera econômica e a presente tese se volta a uma análise primordialmente jurídica, a análise será aprofundada especialmente nos elementos capacidade regulatória e padrões rigorosos (assinalados em rosa na figura 5), não sendo os restantes aprofundados nesse estudo.

Figura 5 - — Efeito Bruxelas e seus elementos

Fonte: Produção da autora

Os elementos da capacidade regulatória e dos padrões rigorosos, por outro lado, apesar de terem uma dimensão econômica significativa, podem ser analisados sob um enfoque jurídico. Isto porque guardam conexões com as regulamentações, órgãos e a vontade legislativa da UE. Por isso, nas seções seguintes, será realizada uma análise aprofundada desses dois elementos, assinalado em cor de rosa na figura 5.

4.2.1 Capacidade regulamentar

Como conceituado anteriormente, a capacidade regulatória[76] diz respeito à eficácia das instituições governamentais produzirem e aplicarem regulamentações. Possuir essa vontade e predisposição para regulamentar algumas áreas da vida em sociedade, além de uma estrutura que os possibilite, é imprescindível para ocorrência do Efeito Bruxelas.

Um estado com grande tamanho de mercado, por meio da capacidade regulatória, consegue transformar o seu poder de mercado em influência regulatória tangível (Damro, 2012; Manners, 2002). Para isso é necessário expertise, órgãos bem estruturados, corpo técnico e orçamento disponível para que a engrenagem da capacidade regulatória funcione e essa jurisdição tenha a aptidão de chegar aos países terceiros. Além desses elementos, a imposição de sanções diante de atos de não conformidade é um fator de peso na capacidade regulatória, pois se cria um mecanismo de "barreira" com quem não cumpre as regras internamente estabelecidas. Em outros termos, ao se excluir as empresas em desconformidade dos seus mercados, a capacidade sancionadora da entidade em questão é passível de forçar um ajuste regulatório (Bradford, 2012, pp. 12-13).[77]

Consequentemente, quanto maior a capacidade regulatória de um país ou bloco, maior a probabilidade de influenciar países terceiros. Nesses termos, pode-se compreender que o aparato legislativo da UE, juntamente com seus órgãos — Parlamento,[78] Comissão,[79] Conselho

[76] No contexto da tese, capacidade regulatória e regulamentar serão utilizadas como. Mas em outros contextos não se usam como sinônimos, sendo regulação a atuação de órgãos independentes que regulam o mercado (e.g., mercado da energia, que são regulados por entidades reguladoras). Já as regulamentações advêm do processo legislativo em se criar normas jurídicas (Gonçalves, P. C. (2011). Regulação administrativa e contrato. *Revista de Direito Público da Economia–RDPE*).

[77] Tradução livre: "Only jurisdictions with the capacity to impose significant costs on others by excluding noncomplying firms from their markets can force regulatory adjustment."

[78] Representa os cidadãos da UE: "A escolha das suas deputadas e dos seus deputados é feita diretamente pelo corpo eleitoral em todos os Estados-Membros para representarem os interesses das cidadãs e dos cidadãos no que respeita à elaboração de leis da UE e para garantirem que as outras instituições da UE trabalham de forma democrática" https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt

[79] Representa o interesse geral da UE: Defende os interesses gerais da UE, mediante a apresentação de propostas legislativas e a execução da legislação, das políticas e do orçamento da UE. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-commission_pt

da UE[80] e o TJUE[81]— além da alta capacidade orçamentária que possui, pode ser considerada sofisticada e capaz de regular em âmbito global.

Muito embora a capacidade regulamentar esteja a aumentar recentemente, por ser fruto do mercado único e harmonizado,[82] é notável que houve expansão nas regulamentações da UE, isto se deve principalmente a uma facilitação no processo de aprovação de normativas, pois "um conjunto maior de regulamentações passou a ser objeto de votação por maioria qualificada, em vez de unanimidade" (Bradford, 2012, p.14). [83]

Essa integração mais profunda e a mudança no quórum de votação possibilita que a UE publique mais regulamentos e abranja os mais diversos temas, como inteligência artificial, lei de proteção geral de dados, direito do consumidor, produtos químicos e produtos fitossanitários, gêneros alimentícios e restauração ecológica. Quando analisados os dados do EUR-Lex sobre os atos de base[84] adotados entre os anos de 2003 e 2024,[85] nota-se que os regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho têm crescido no decorrer dos últimos 10 anos. O acumulado entre 2003 e 2013 totaliza 311 regulamentos e na década seguinte se tem 77 regulamentos a mais, com mais de 24% de crescimento. De modo contrário, nota-se um grande declínio das diretivas, que passaram de 230, na primeira década analisada, para 125 na segunda, com uma redução de mais de 45% nas diretivas.

---

[80] Representa o executivo dos Estados-Membros: O Conselho da União Europeia (frequentemente conhecido apenas por «Conselho») é um polo de decisão essencial da UE. Reúne os ministros dos 27 países da UE. https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/what-the-council-does/

[81] Função em aplicar e interpretar as leis de forma igualitária nos países da UE e garantir o respeito ao Direito Europeu. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_pt

[82] Mercado Único Europeu, que teve seu conceito lançado em 1993 e sua resolução é de 1997, sendo considerado completamente integrado em 2002.

[83] Tradução livre: "The EU's regulatory capacity has also gradually expanded over the years as a larger set of regulations have become subject to qualified majority voting as opposed to unanimity and as the European Parliament".

[84] Atos de base podem ser entendidos como novas legislações.

[85] Optamos em colocar até 2024, porque, embora não coincida rigorosamente com os anos definidos para o caso de estudo da tese, coincide com os períodos de mandato da Comissão Europeia, que está relacionado com as eleições do Parlamento Europeu.

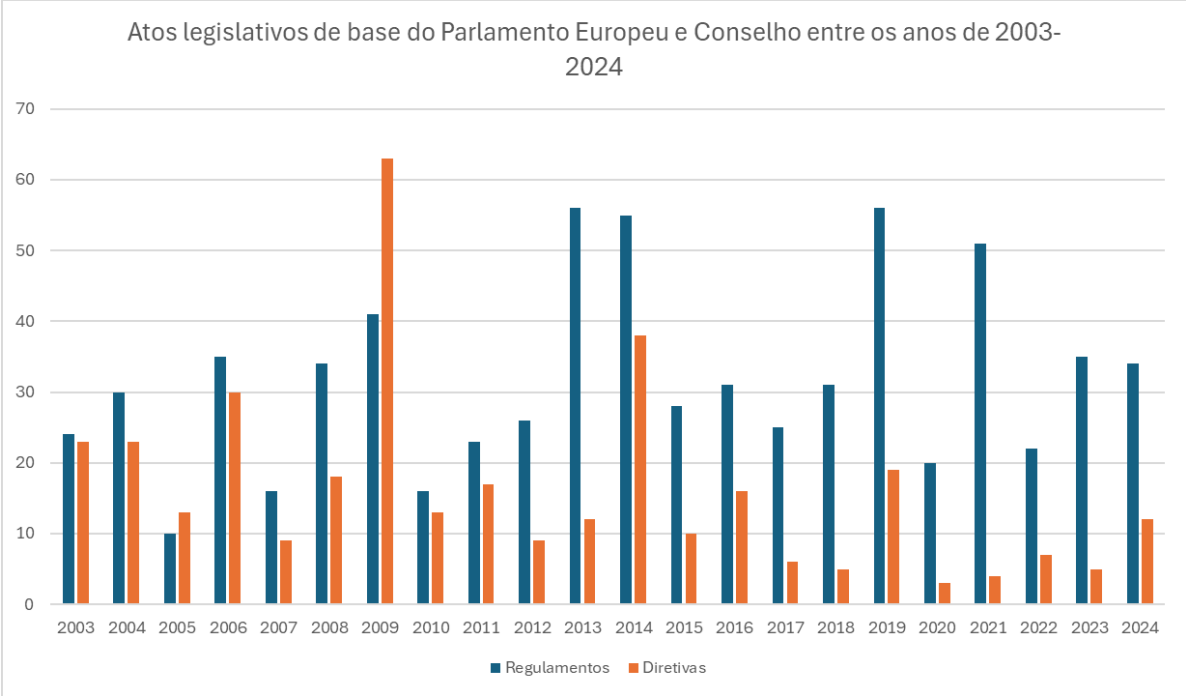


Figura 6 - Atos legislativos de base do Parlamento Europeu e do Conselho

Fonte: https://eur-lex.europa.eu/statistics/2023/legislative-acts-statistics.html

Pelo gráfico acima, infere-se que no último mandato da Comissão, por força do Pacto Ecológico Europeu, aprovado em 2019, explicam que tem havido a necessidade de adotar muitos regulamentos. Inclusive em 2017, 2022 e 2023 há ausências de diretivas, o que demonstra que a UE tem optado por legislar em matéria ambiental por meio de regulamentos, pois é mais eficaz no cumprimento pelos Estados-Membros e possui aplicabilidade imediata, harmonizando os *standards* do bloco.

Ademais, ressalta-se que, desde 2012, não há tantos regulamentos como houve nos últimos quatro anos, demonstrando a intenção da UE em seguir construindo novas regulamentações ao invés de diretivas. Entende-se, que a tendência tem sido, até a data, os regulamentos europeus virem em crescimento,[86] como um reflexo da elevada capacidade regulamentar da UE e consciência da mesma sobre o impacto que seus regulamentos geram efeitos além de suas fronteiras, podendo, assim, "exportar" seus *standards* internos. Em contrapartida, com a grande redução no número de diretivas há indícios de que a UE tem optado por estruturar seu processo legislativo em regulamentos, demonstrando sua intenção em liderar diversas áreas

[86] Com a nova constituição partidária do Parlamento Europeu, eleita em 2024, pode vir a mudar esse cenário.

de atuação. É dessa forma "tentacular" que a UE vai expandindo sua capacidade regulatória e alcançando grande influência em diversas temáticas ao redor do mundo.

4.2.2 Padrões rigorosos

Após a capacidade regulatória ser implementada, a intenção em se ter padrões rigorosos deve segui-la para que se configure o Efeito Bruxelas. As publicações de regulamentos rigorosos, que sejam ambiciosos, arrojados e inovadores, é um dos elementos imprescindíveis para os regulamentos produzirem efeitos em países terceiros.

Ademais, para que se tenha regulamentos rigorosos, é necessário que os países tenham a intenção em promulgá-los, caso contrário, o Efeito Bruxelas não estaria presente. De modo complementar, os países que constroem esses padrões rigorosos são aqueles que possuem condições financeiras para proteção ambiental mais rígida (Bradford, 2012, p. 14).

Nota-se que essas rígidas exigências começam a ser aplicadas em âmbito interno, pelo que as empresas da UE vão ter custos de ajustes para se adequar aos padrões que o regulamento estabeleceu.[87] Logo, essas empresas passam a buscar os padrões mais rigorosos sejam institucionalizados de forma global, a fim de garantir uma harmonização comercial e justa concorrência no contexto do mercado internacional. A resposta para que harmonização ocorra é justamente por meio do Efeito Bruxelas e da "exportação" desses padrões para terceiros países (Bradford, 2012).

A "exportação" desses *standards* europeus por meio do Efeito Bruxelas gera reflexões nas mais diversas áreas. Dentre elas, uma ganha destaque: o "neocolonialismo" (Chaban et al., 2017; Derani, 2003; Nicolaïdis & Howse, 2002), conhecido como a nova maneira da UE em seguir estabelecendo padrões para o restante do mundo baseado em seus interesses. Nesse contexto, países do Sul Global seguem produzindo e exportando produtos primários e possuindo padrões extrativistas, onde suas principais atividades dependem eminentemente de a exploração de recursos naturais abastecer grandes mercados mundiais.[88]

Insta ressaltar que essa dinâmica de explorar o extrativismo em países do Sul Global foi imposta ao longo da época das navegações e do período colonizador, ocorridas entre o século XV e XVI, que persiste até os dias atuais. Até hoje os países do Sul Global são os principais responsáveis pela produção e exportação de produtos primários, como os produtos florestais

---

[87] Neste sentido, não apenas as empresas da UE terão custos com os ajustes, como será demonstrado nas seções 6.3 e 7.4.

[88] Tema aprofundado no capítulo 5.

madeireiros. Exemplo desse seguimento extrativista ao Sul Global é o Acordo Mercosul-UE,[89] que prevê o envio de mercadorias do Mercosul para a UE como carne bovina, suína, aves, açúcar, etanol, arroz, mel, milho-doce e matérias-primas qualificadas,[90] enquanto importaria da UE produtos como industrializados, como máquina, automóveis e peças, produtos químicos e farmacêuticos (Comissão Europeia, 2019d).[91] Continua a ser solicitado ao Mercosul produtos primários, produtos que dependem eminentemente da exploração da terra, fator esse que conduz a pressão rural, além de causar um atraso na industrialização do país. Em contrapartida, os produtos importados da UE serão eminentemente produtos industrializados e tecnológicos, reforçando o Sul Global como "provedor de matérias-primas" e o Norte Global como detentor das tecnologias e produtos industrializados, reforçando o cenário "neocolonial" e desigual entre esses polos.

A UE, como representante dos maiores blocos de países desenvolvidos do mundo, assume uma responsabilidade histórica e internacional significativa. Essa responsabilização se manifesta em princípios específicos, o apoio na transição ecológica dos países do Sul Global e compensações por danos causados, especialmente aqueles relacionados à emergência climática. Deste modo, o bloco deve buscar mitigar, de forma reparativa, uma parcela de sua responsabilidade histórica e internacional.

4.2.3 Expansão do Efeito Bruxelas e seus princípios correlatos

Devido à UE ser um dos maiores mercados mundiais e ser um dos mais atrativos, a confecção de regulamentações comerciais iria para além dos Estados-Membros, refletindo também nos países terceiros que queiram manter relações comerciais com o bloco. Em outras palavras, para que os países terceiros sigam mantendo ou estabeleçam novas relações comerciais com a UE, se faz necessário o cumprimento das regulamentações impostas por esta. É desse modo que a influência da UE sobre sustentabilidade alcança outros países fora das suas fronteiras, em um sistema de *telecoupling*. A este poder unilateral da UE dá-se o nome de Efeito Bruxelas.

[89] É um acordo que está em discussão há mais de 20 anos, está em fases finais de tratativas para ser ratificado e ainda não está em vigor.
[90] Por exemplo, a soja.
[91] Para mais informações, vide: https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/085cb518-7512-46ee-9f59-010d53f6fa27/details

Na busca por mecanismos de enfrentamento à emergência climática, o Efeito Bruxelas é um importante mecanismo, auxiliando países terceiros a estabelecerem padrões mais elevados de sustentabilidade, obstando os efeitos climáticos indesejáveis.

Uma das responsabilidades internacionais assumidas pela UE é o desejo em ser pioneira na aplicação dos ODS, ao ter a compreensão de que, se for a líder, o restante do mundo irá seguir seus *standards* e ela terá preferência de mercado. Assumir o papel de líder na implementação dos ODS tem sido essencial para a manutenção de um padrão sustentável ambiental na ordem global e, como resultado, a UE constrói políticas sustentáveis de grande importância para o mundo. É a pioneira em muitos assuntos de sustentabilidade ambiental, incluindo o enfrentamento às alterações climáticas, com a estruturação de políticas climáticas que servem de exemplo e impulso para outros países e blocos. Por meio do Pacto Ecológico Europeu, da Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030 e da Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030, a UE demonstra que está caminhando proativamente na implantação dos ODS[92] ao mesmo tempo que segue tentando fortalecer os padrões sociais de sustentabilidade ambiental no âmbito global.

Contudo, essa "exportação" de valores pode gerar *spillovers*, ou seja, efeitos laterais, nas mais diversas áreas, pois ao refletir no mundo seus valores e interesses de sustentabilidade, nem todos os países e regiões terão estruturas suficientes para implementar aquelas regulamentações. Nesse contexto, o princípio do *Leave No One Behind* é necessário no contexto de uma transição justa para todos os alcançados pelo Efeito Bruxelas, sobretudo os países do Sul Global.

Para que o Efeito Bruxelas não gere efeito laterais indesejados, princípios como o NEPE, Princípio da Responsabilidade Ecológica da UE como o Princípio do *Leave No One Behind* devem ser avaliados. A responsabilidade ecológica da UE recai em seu compromisso pela preservação e proteção dos bens ecológicos não apenas dentro de suas fronteiras, mas também nos países colonizados no passado. O reconhecimento dos impactos ecológicos ocasionados séculos atrás na superexploração de suas colônias, hoje se traduz na mitigação desses impactos negativos por meio da responsabilização ecológica para além de seus Estados-Membros. Em decorrência desse cenário colonizador e que muito se explorou, a responsabilidade da UE

---

[92] National SDG Tracker. Vide em: https://eur-lex.europa.eu/statistics/2023/legislative-acts-statistics.html

é ecológica, tendo a incumbência em proteger os bens ecológicos de modo primordial. É a busca pela justiça ecológica[93] e ambiental.

Os referidos princípios visam não causar ainda mais desigualdade no decorrer da implementação dos ODS, sobretudo em relação aos grupos vulnerabilizados e marginalizados. É um processo a ser perseguido de forma inclusiva e equânime por todos os países, sem isso acirrar ainda mais as desigualdades existentes. O aspecto social é de salutar importância para que ninguém seja deixado para trás.

Contudo, quando esses princípios são aplicados pela UE, tanto o conceito quanto a interpretação do desenvolvimento sustentável são moldados por seus próprios valores e interesses. Isso pode influenciar *players* externos e desconsiderar as particularidades e valores distintos que eles possuem. O que a UE considera sustentável, outros países e blocos extracomunitários podem não considerar, em virtude das diferenças culturais, econômicas, políticas e sociais.[94] Como uma resposta, os ODS têm sido adotados como princípios orientadores para conceituar e direcionar a sustentabilidade global e a UE o utiliza e almeja ser pioneira em sua aplicação.

Além disso, verifica-se que estruturação ou revisão de políticas com viés ambiental pelo bloco ainda carece de devida atenção aos princípios do NEPE,[95] do Não Retrocesso,[96] do Progresso Ecológico,[97] da Responsabilidade Ecológica da UE, como descrito anteriormente, e do *Leave No One Behind*,[98] como será analisado na seção 3.4.

Sendo a UE um dos maiores *drivers* em matéria ambiental, tendo ela responsabilidade, histórica, internacional e ecológica, ela deveria se atentar à justiça socioecológica em prol de

---

[93] A justiça ecológica conceitualmente é tida como a esfera dos direitos humanos e dos seres vivos e visa a equidade e um ambiente saudável que englobe as diferenças entre o Norte e Sul Global, tendo como enfoque os vulnerabilizados e minorizados (Jähnichen, 2022). Na perspectiva de Aragão (2006, p.28 e 266) a justiça ecológica é compreendida "como a relação equilibrada, duradoura e razoavelmente sustentável entre o Homem e a Natureza", de igual forma destacando a divisão geográfica dos países do hemisfério sul e norte. A justiça ecológica tem seus fundamentos mais voltados para os bens naturais e sob uma perspectiva com viés social.

[94] De acordo com teorias desenvolvidas nas seções 3.2 e 3.3.

[95] Será estudado na seção 4.4.

[96] Princípio do Não Retrocesso que, apesar de não estar positivado em nenhum tratado internacional, foi debatido na Rio 92 e hoje é um dos princípios do Direito Ambiental.

[97] Aragão, A. (2012). Le fondement européen de la prohibition de régression: le niveau élevé de protection de l'environnement. *La non régression en droit de l'environnement. Bruxelas: Bruylant*, 347-364.

[98] Aragão, A. (2018) Environmental principles in the EU, *Principles of Environmental Law*, Elgar Encyclopaedia of Environmental Law Series, Ludwig Krämer, Emanuela Orlando (eds), Edward Elgar, p. 449-462.

um desenvolvimento sustentável mais equânime e de modo a atender não apenas aos interesses domésticos, mas ao todo único, em uma visão ecocêntrica holística.

Todavia, a realidade é distinta. Isso porque a UE tem publicado mais regulamentos e em diversas áreas que vão além da sustentabilidade ambiental, agindo de forma "tentacular" a legislar sobre os mais diversos campos da vida em sociedade, que vão desde proteção de dados, até agroquímicos e direito comercial. A cada ano que passa, uma média de 35 novos regulamentos são estabelecidos, o que gerará efeitos internos na UE e externos em países terceiros em diferentes áreas almejando a "harmonização global" das leis. Dessa forma, a UE vai se fortalecendo como líder econômica e regulamentar, alterando os cenários legais ao redor do mundo, fator esse que pode ser considerado como uma forma de "neocolonialismo jurídico".

4.3 Efeito Bruxelas: entre seu surgimento e seu alcance florestal

Conforme a UE foi se consolidando como uma comunidade em torno de seu mercado único, em meados dos anos 80 e 90, o Efeito Bruxelas foi emergindo. A integração econômica do bloco fez com que os Estados-Membros harmonizassem as regulamentações em padrões em busca de um comércio justo e que facilitassem a livre circulação de bens e produtos. Para se alcançar tal harmonização, a União assumiu competência partilhada em certos domínios, como direito ambiental e coesão econômica, nos termos do art. 4º do TFUE. A intenção em regulamentar essas áreas é não permitir que haja dissonância normativa entre os países que possam ser um obstáculo para o mercado único do bloco.

No processo de fortalecimento desse mercado único, as instituições internas foram ganhando robustez, competências técnicas e capacidade financeira para tornar as regulamentações da União mais eficazes. Deste modo, as regulamentações foram evoluindo e as normativas que antes atendiam as demandas internas, passaram a se preocupar com as demandas internacionais também,[99] permitindo que essas regulamentações extrapolassem as fronteiras da UE e alcançassem países terceiros. Os padrões normativos se elevaram, e como um reflexo disso, o Efeito Bruxelas foi surgindo gradativamente.

Assim, o Efeito Bruxelas foi moldado consoante os objetivos econômicos da UE, refletindo a intrínseca conexão entre as regulamentações e os aspectos econômicos, como

[99] Insere-se dentro das demandas internacionais o cenário da globalização, das crises globais e, sobretudo, da crise climática que está sendo vivenciada.

ilustrado na figura 5. Em outras palavras, o Efeito Bruxelas é fruto do processo econômico originado pelo mercado único da UE, e por isso é composto por elementos relacionados à economia.

Inobstante, no início do mercado único e da estruturação da UE, não havia previsão de que nasceria o Efeito Bruxelas. De fato, o início do Efeito Bruxelas se deu involuntariamente, sem haver a intenção na produção de tais efeitos, como decorrência do mercado único e da harmonização legislativa implementada.

Dito isso, vale apontar que a influência normativa europeia extracontinental não se limita aos aspectos ou a área da economia, mas ganhou força após o século XX, ultrapassando a influência norte-americana na área de Direitos Humanos e defesa das liberdades individuais. Com as duas grandes guerras, a Europa passou a estabelecer direitos fundamentais e assegurá-los por meio da atuação dos seus tribunais (Cohen-Tanugi, 2002, p. 23). No decorrer da década de 1990 a UE estabeleceu e reforçou normas de direitos fundamentais, incluindo-os no preâmbulo dos Tratados de Maastricht e de Amsterdã, além da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Conforme abordado no capítulo 3, no que tange ao Desenvolvimento Sustentável, a UE já expressou que tem se empenhado em assumir uma posição de liderança global na implementação da agenda 2030 e dos ODS em conjunto com os Estados-Membros, viabilizando uma abordagem conjunta das políticas e das ações externas da União Europeia.

O Pacto Ecológico Europeu tem sido um instrumento chave da UE para o enfrentamento dos problemas e desafios das mudanças climáticas e meio ambiente. O referido instrumento estabelece uma estratégia abrangente de crescimento que almeja transformar a UE numa sociedade próspera, justa e com uma economia otimizada — competitiva ao mesmo tempo que eficiente — e, para tanto, o crescimento econômico até 2050 deve estar dissociado da exploração dos recursos naturais (Rodrigues, 2022, p. 23).

Assim, a UE objetiva atingir alto grau de eficiência na utilização e na gestão de recursos a fim de atingir a neutralidade de emissões de carbono, exigindo uma harmonização da normativa interna, mas também a intensificação dos diálogos bilaterais com os países parceiros em prol da governança.

Nesta linha, a Comissão Europeia entende que a política comercial do bloco pode e deve estar em consonância com a transição ecológica, o que irá impor respeito ao Acordo de Paris,

fazendo com que ele seja elemento essencial de todos os acordos comerciais (Comissão Europeia, 2019c).[100]

Em relação ao aspecto florestal, o Pacto Ecológico trouxe uma preocupação significativa com as florestas, considerando a grande pressão que os ecossistemas florestais sofrem. Isso inclui a necessidade de reflorestamento, prevenção de incêndios e investimento no armazenamento de carbono. Diante disso, a normativa estabeleceu as seguintes prioridades como redução da pegada da UE associada ao consumo, trabalhos em parcerias com produtores para diminuir as pressões sobre as florestas, além de cooperação e acordo ao segmento florestal (Comissão Europeia, 2019c)[101].

O Parlamento Europeu e o Conselho Europeu também estabeleceram o Regulamento (EU) n.º 2020/852, conhecido como taxonomia de sustentabilidade, na qual determinam as atividades econômicas sustentáveis ou não. Assim, as empresas passam a ter o dever de transparência não apenas em relação as suas atividades financeiras, mas também àquelas associadas e consideradas sustentáveis do ponto de vista ambiental. Além disso, as empresas devem assegurar salvaguardas mínimas a fim de se alinhar com as diretrizes da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico) para empresas multinacionais e das ONU, principalmente no que concerne aos Direitos Humanos.

Internamente, a UE também possui normativas relevantes sobre produtos florestais. A primeira delas é o *Timber Regulation* (Regulamento (EU) n.º 995, 2010), que fixa as obrigações para as empresas e operadores do comércio de madeira e produtos de madeira. Após onze anos de vigência, a Comissão Europeia, por meio de uma proposta de regulamento,[102] iniciou a discussão sobre a reformar do *Timber Regulation* (EUTR), visando adequá-lo e melhorá-lo para suprir as deficiências encontradas no decorrer da sua aplicação. Esse processo foi o embrião do *Deforestation Free-Products* (EUDR), que entrou em vigor em junho de 2023.

A título de contextualização, o EUTR proibia a entrada e o comércio de madeira ou produtos de madeira extraídos ilegalmente, determinando que os operadores seguissem a diligência composta por três elementos-chave, quais sejam: a informação, que especifiquem a madeira e os produtos de madeira, dados do país de extração, das espécies, das quantidades,

---

[100] Comunicação intitulada Pacto Ecológico Europeu. COM (2019) 640 Final.

[101] Comunicação intitulada "A intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial". COM (2019) 352 Final.

[102] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) n.º 995/2010. COM (2021) 706 Final.

detalhes, bem como o fornecedor e as informações sobre conformidade com a legislação nacional; a avaliação de risco de madeira extraída ilegalmente na sua cadeia de abastecimento; e mitigação do risco, quando a avaliação demonstra a possibilidade de haver madeira extraída ilegalmente na cadeia de abastecimento esse risco pode ser mitigado pelo requerimento de informações adicionais e pela verificação do fornecedor (EUTR).

Essa mesma essência permaneceu no EUDR. As grandes alterações feitas recaíram sobre os objetos[103] do regulamento, que antes era tão somente madeira e seus derivados, e hoje inclui bovinos, o cacau, o café, a palmeira-dendém, a borracha e a soja. Outra substancial alteração foi a inclusão do georreferenciamento da origem dos produtos. Ambos os assuntos serão aprofundados na seção 6.4.

Além do Pacto Ecológico Europeu, EUTR e EUDR, a UE tem consolidado novas Estratégias para proteção florestal. Uma delas é a Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030,[104] lançada em 2021 pela Comissão Europeia e a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030,[105] e a Estratégia do Prado ao Prato, ambas lançadas em 2020[106] e a Regulamento Restauro da Natureza.[107]

Todas essas estratégias são decorrentes do Pacto Ecológico Europeu e são políticas de grande relevância no quadro jurídico europeu. A UE de fato tem implementado conjuntos de políticas para proteção ambiental e florestal, demonstrando sua preocupação com o cenário de alterações climáticas.

4.4 Nível Elevado de Proteção Ecológica aplicado ao âmbito florestal na conjuntura do Efeito Bruxelas

O princípio do NEPE deriva do direito ecológico, nas palavras de Alexandra Aragão o NEPE é "pedra angular" desse direito (Aragão, 2006, p. 33). O NEPE foi positivado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE que estabelece em seu art. 37 que todas as políticas da UE devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente, a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los conforme o princípio do desenvolvimento sustentável. Ademais, o elevado nível de

[103] A nomenclatura utilizada pelo EUDR é "produtos de base em causa".
[104] COM(2021) 572 final
[105] Vide: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_884
[106] Vide: https://commission.europa.eu/document/cac217cc-ca81-4d6b-abcf-d14343aefc5b_en
[107] Vide: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_en?prefLang=pt

proteção está explícito na sua classificação ambiental e de qualidade de vida da norma. O princípio também encontra previsão legal em outros instrumentos, tais como o Tratado da UE, de 1992, assinado em Maastricht e posteriormente alterado pelo Tratado de Amsterdã.

O referido princípio foi compreendido como supranivelador tendo como "principal efeito integrador o nivelar por cima dois (ou mais) patamares de proteção ambiental" (Aragão, 2006, p. 147). Atualmente, o NEPE possui aplicação muito mais ampla, se configurando como "um princípio transpositivo que perpassa todo o ordenamento jurídico-ambiental conformando o conteúdo normativo dos preceitos que podem ser convocados para resolução de conflitos jurídico-ambientais concretos", garantindo a evolução gradual e o não retrocesso ambiental (Aragão, 2006, p. 151).

Por ser um princípio de grande relevância para a UE, o NEPE vem descrito nos considerandos dos regulamentos. A exemplo do EUDR, no considerando 19 há a seguinte previsão:

> *(19) A União está empenhada em promover e aplicar políticas ambiciosas em matéria de ambiente e clima em todo o mundo, em conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o artigo 37.º, que estabelece que as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-lo de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável. (Grifo não original)*

Isso acontece para indicar que o *animus legis* do regulamento é pautado na proteção ecológica. No caso do EUDR significa que a intenção legislativa é combater as alterações climáticas evitando o desmatamento e a degradação florestal. Inclusive, por conta do NEPE, houve um alargamento dos produtos de base em causa na EUDR, em relação a normativa anterior — além da madeira, prevista pelo EUTR, se expandiu o âmbito de aplicação para os bovinos, cacau, café, palmeira-dendém, borracha e a soja.

Ainda nos considerandos, o EUDR enfatiza a consonância legislativa do regulamento com o Acordo de Paris, Pacto Ecológico Europeu, Convenção sobre Diversidade Biológica, Metas de Aichi, Plano Estratégico das Nações Unidas para as Florestas 2017–2030, Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, além dos ODS e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Ao descrever que as medidas legais adotadas pelo regulamento seguem as diretrizes estabelecidas nas políticas acima citadas, infere-se que o EUDR é um degrau a mais no caminho para sustentabilidade florestal fundamentada no NEPE.

No art. 30 (4), segunda parte, do EUDR, há nova previsão do elevado nível de proteção, o qual prevê:

> *Este envolvimento inclui a promoção da transição para uma produção agrícola e uma gestão florestal sustentáveis, bem como o desenvolvimento de cadeias de abastecimento transparentes e sustentáveis e esforços continuados no sentido de identificar e chegar a acordo quanto a normas e definições sólidas que garantam um **elevado nível de proteção** das florestas e de outros ecossistemas naturais e dos direitos humanos conexos. (Grifo não original)*

É a comprovação de que o regulamento busca se inserir como um estágio a mais frente ao NEPE e ao contexto da temática florestal. A intenção do legislador é uma resposta ao cenário de emergência climática e externa a preocupação com o desmatamento e degradação florestal ao nível global. De fato, a UE tem em seu perfil o caráter pioneiro de regular medidas inovadoras para se implementar a Agenda 2030 e o EUDR se traduz em uma dessas medidas. É assim que a UE consegue implementar o NEPE e gradualmente ser mais ambiciosa e protetiva em relação aos bens ambientais.

Nota-se, pelas regulamentações da UE, uma preocupação maior com os ODS 12, 13 e 15, respectivamente produção e consumo sustentáveis, ação climática e proteção da vida terrestre. São preocupações emergentes que, de fato, necessitam de respostas imediatas e de um *policy mix* complexo na busca da mitigação da emergência climática com medidas comerciais, atitudes que a UE vem desenvolvendo. Por outro lado, ODS atrelados ao direito social, como o ODS 08 e 10, respectivamente, trabalho digno e crescimento e redução das desigualdades, não ganham tanto destaque na seara das medidas comerciais impostas pela UE, como já debatido na seção 3.2.

Ao olhar por outro ângulo, a UE, por meio dessas medidas comerciais antes, prossegue os direitos de 4ª geração em seu plano interno, como, por exemplo, proteção ambiental e sustentabilidade. Como consequência do Efeito Bruxelas, a UE tem "exportado" esses direitos de 4ª geração para países terceiros que, por sua vez, ainda lutam para garantir direitos de 2ª geração, ou seja, direitos básicos, sociais e econômicos, como a maioria dos países do Sul Global.

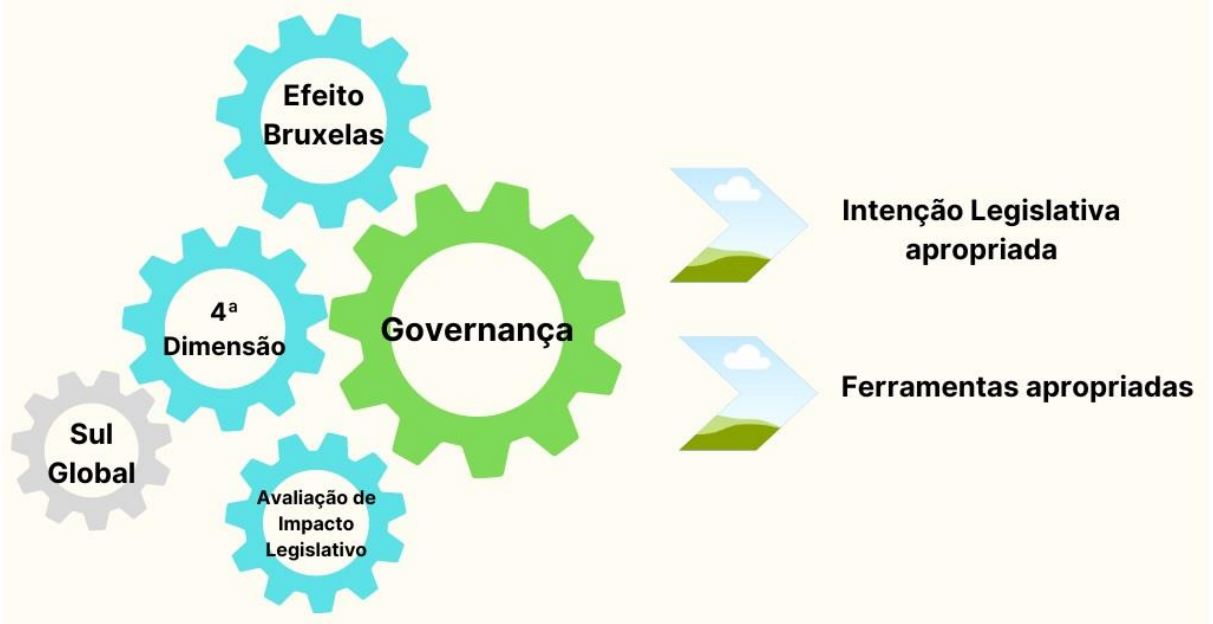


Figura 7 - Efeito Bruxelas e Governança

Fonte: Produção da autora

Estabelecido que o bloco europeu tem ampla consciência do Efeito Bruxelas, caso se mantenha o interesse de seguir com o mesmo, é essencial que, inclusive no âmbito florestal, o efeito seja coerente com as políticas internas e cumpra com suas reais intenções legislativas. Para isso, é imprescindível que a governança seja responsável e que haja paridade participativa, além de ambas refletirem nas redações legais. Explica-se: as consequências de Efeito Bruxelas, por estarem na maioria das vezes versando sobre direito de 4ª geração, são passíveis de gerarem consequências laterais em países terceiro do Sul Global. Essas consequências podem ser mensuradas por meio da Avaliação de Impacto Legislativo realizada pela Comissão Europeia no curso do processo legislativo que tramita na UE. Antes mesmo da proposta legislativa iniciar ser formalmente apresentada, a referida avaliação é feita e os possíveis impactos são dentro dela mensurados. Logo, nesse momento prévio legislativo, já se pode detectar os contornos do Efeito Bruxelas. Em se percebendo que os países do Sul Global serão alcançados pelas novas legislações, o desenvolvimento de uma governança adequada, materializada principalmente pelo estabelecimento de um diálogo amplo com os países afetados, seria de grande importância para que a intenção e as ferramentas legislativas utilizadas surtam o efeito sustentável almejado.

De modo contrário, se a governança não for inserida nesse processo legislativo prévio, a coerência interna da UE e o princípio do *Leave No One Behind* falham em ser respeitados. Isso porque tanto a intenção como as ferramentas legislativas podem não ser as mais apropriadas

na busca por sustentabilidade, com as matérias sociais e o princípio norteador de não deixar ninguém para trás estando ameaçados se analisado da perspectiva do Sul Global.

Pode-se argumentar que exigir uma maior governança dos países europeus em seu processo legislativo seria uma afronta, ao menos em algum nível, do direito de soberania e autodeterminação dos povos que compõem o bloco. Diante a tal questionamento, é necessário apresentar uma reflexão, se a UE desenvolve medidas com a intenção de "exportar" seus padrões e regulamentos para países terceiros, é irrazoável demandar que estes se mantenham passivos enquanto países do Norte Global regulam sobre dinâmicas que irão afetar diretamente sua realidade. Especialmente, considerando que os padrões "exportados" pelos países europeus são um reflexo direto de sua realidade, necessidade e interesses, o que invalida, em múltiplos níveis, a soberania dos países afetados. Logo, a falta de participação dos principais países afetados e de paridade participativa cria um contexto que pode se assemelhar demasiadamente com as dinâmicas colônias e imperialistas do passado, das quais a UE afirma buscar se distanciar, e que não tem, nem devem ter, espaço no contexto internacional atual.

Por isso, a governança é tão relevante nesse cenário legislativo que enseja o Efeito Bruxelas, uma governança que seja inclusiva e que considere a raiz fática vivenciada pelo Sul Global dos problemas que se está a combater e que a redação legal seja reflexo desse movimento. Cita-se como exemplo o caso do desmatamento: se a intenção legislativa é o enfrentamento das alterações climáticas por meio do combate ao desmatamento, as situações fáticas dos países que detém florestas tropicais — e que são países do Sul Global — devem ser avaliadas em toda sua extensão. Isto porque as causas relacionadas aos processos de desmatamento em cada país afetado podem ser diferenciar, a depender do perfil socioeconômico, dinâmicas históricas e contexto político do país. Por isso, a análise profunda e prévia dos acontecimentos deve ser feita, sob pena de a uniformização legislativa não gerar os efeitos desejados e ainda ocasionar consequências laterais indesejadas, como agravo dos problemas sociais e econômicos desses países. Em outras palavras, para se combater o desmatamento em países como o Brasil, Malásia, Indonésia e República do Congo, deve-se investigar a fundo quais as causas que o geram.

Outra possível problemática advinda da ausência de governança inclusiva repousa no fato da UE adotar conceitos legislativos próprios, e limitam aspectos essenciais. Exemplo disso ocorre na área florestal, onde a UE estabeleceu conceitos próprios no EUDR, e são limitantes para os países detentores de florestas tropicais.[108] Por vezes, o conceito europeu pode ser

[108] Vide seção 6.4.

limitante e o Efeito Bruxelas gerados em países com florestas tropicais, e são do Sul Global, pode ocasionar prejuízos ao bioma Cerrado, que está desabrigado pelo conceito de floresta e é o segundo bioma que mais sofrer com desmatamento, mudança do uso da terra e perda da biodiversidade. Se o EUDR produzir Efeito Bruxelas *de jure* no Brasil no tocante ao conceito de florestas, o Cerrado será desconsiderado e isso seguramente aumentará desastrosamente as taxas de desmatamento nesse bioma, que já estão em crescimento.[109]

Ao final desse ciclo, não se estaria protegendo as florestas nativas do desmatamento. Além disso, estaria desprestigiando importantes mecanismos protetores existentes em países como Brasil e ocasionando efeitos laterais na esfera social e econômica, afinal o comércio exterior para a UE estaria ameaçado.

Por toda essa incongruência lógica, alguns trabalhos costumam apontar que a intenção das regulamentações da UE se configuraria um protecionismo mascarado de "boas intenções sustentáveis".[110] De acordo com Stanojević, as instabilidades de mercado têm conduzido a UE a criar uma série de barreiras comerciais, o que faz o protecionismo escalar (2021, pp. 418-419). Tal fato obsta a criação de novos mecanismos de combate às crises, uniformizando o mundo em um único caminho "neocolonial".

Para que a intenção legislativa, as ferramentas usadas e *policy mix* possuam coerência com os princípios e imperativos dos tratados que constituem a UE, medidas como investimento em tecnologia e inovação em países do Sul Global poderiam ser desenhados. Outros possíveis mecanismos de aplicação são a capacitação e transferência de conhecimento, bem como a industrialização. No aspecto florestal, estruturar indústrias para o beneficiamento de produtos florestais madeireiros seria uma boa estratégia, podendo alavancar os segmentos de trabalhistas e econômicos de países pertencentes ao Sul Global.

---

[109] Vide seção 7.3.

[110] O protecionismo "camuflado" da UE não é apenas em relação às medidas de sustentabilidade adotadas. Atualmente, a UE tem implementado barreiras comerciais alegando a luta contra a concorrência econômica desleal, impondo taxas adicionais aos veículos elétricos chineses. Vide: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_24_3231; https://www.publico.pt/2024/06/12/economia/noticia/bruxelas-impoe-tarifas-adicionais-importacao-carros-electricos-china-2093725; https://observador.pt/2024/06/12/china-critica-ue-por-aumentos-das-tarifas-para-importacao-de-veiculos-eletricos/

5

NÍVEL FEDERAL: POLÍTICAS FLORESTAIS NO BRASIL

Nos capítulos anteriores, foi estudado o Efeito Bruxelas a partir de seus dois requisitos — capacidade reguladora e normas rigorosas —, bem como foi realizada a análise sistêmica do direito e das políticas ambientais europeias, com enfoque no setor florestal. O presente capítulo tem como foco as regulamentações comerciais e florestais do Brasil, panorama essencial para se compreender as dinâmicas estaduais do Brasil, especialmente a de Mato Grosso, que será estudada no próximo capítulo. [111]

Foram adotados como marco legislativo os anos de 2003/04, em razão de ter sido esse o período, na Europa, da propositura e estruturação Plano de Ação FLEGT;[112] e, no Brasil, da implementação de políticas ambientais visando reduzir o desmatamento, a exemplo do PPCDAm. Assim, antes de se abordar a legislação estadual, se faz necessária a análise paralela do corpo de leis ambientais de âmbito nacional, já que a matéria é de competência comum e concorrente dos entes federados — União, Estados e Municípios.

5.1 Contexto ecossistêmico brasileiro: Mudança do Uso da Terra, Biodiversidade e Clima

É digno de reflexão o fato de que um país tenha o seu nome associado ao da árvore pau-brasil.[113] A escolha de um nome derivado do mundo vegetal denota a extrema

---

[111] Nesse capítulo se inicia a análise multinível das políticas florestais e comerciais, que se estende até o capítulo 7 e são relativas ao Brasil, Mato Grosso e UE.

[112] Em inglês: *Forest Law Enforcement Governance and Trade Action Plan* (FLEGT Action Plan).

[113] Pau-brasil, conhecida por seu nome científico *Caesalpinia echinata Lam*, é uma espécie ameaçada ou me perigo de extinção em razão de sua exploração intensiva ao longo de quatro séculos com a

importância da floresta na constituição e modo de vida dessa sociedade.[114] Machado (2013) argumenta que documentos exarados desde o Brasil colonial comprovam a consciência da importância das florestas e que estas são um dos elementos centrais do ecossistema terrestre.

Este posicionamento fica claro ao reconhecer que regulamentações de proteção à flora antecedem até mesmo o processo de colonização brasileira. A primeira norma protetiva lusitana que se tem notícia foi a Carta Régia de 22 de abril de 1442, que estabelecia regulamentos e punições para a exploração madeireira. Essas restrições iniciais surgiram devido à preocupação econômica e estratégica dos portugueses em assegurar o suprimento de madeira para a construção naval, noção que se manteve na legislação florestal brasileira até ao menos o Código Florestal de 1934 (Pereira, 1950).

Os primeiros séculos da colonização brasileira foram marcados pela dispersão da proteção da vegetação nativa em diversas legislações lusitanas, como as Ordenações Manuelinas (1495–1521) e as Ordenações Filipinas (1603–1916). Essas legislações visavam não apenas aspectos estratégicos, mas também econômicos e comerciais, regulando rigorosamente o corte de madeiras de grande valor para exportação, como o pau-brasil, ou usadas na construção naval, conhecidas como "madeiras de lei" (Pereira, 1950).

Nesta linha, Pádua (2004) apresenta outra abordagem analítica desse nome peculiar que é "Brasil", o autor aborda o mesmo diante a objetificação do Estado, cujo nome deriva de um produto, de um bem florestal que foi economicamente explorado ao limite da quase extinção, configurando a superexploração, comparável ao cenário atual de exploração ecológica. Conforme o autor, o Brasil enquanto nação não surgiu da maturação de um lento processo evolucionário, "mas sim de pouco mais de cinco séculos de um processo de ocupação construído sob o domínio europeu e neo-europeu, que vislumbrou na ocupação a "lógica de uma colônia de exploração" por meio de um "macroprojeto de exploração ecológica" (Pádua, 2004, p. 13).

Assim, apesar de um longo histórico de consciência da importância das florestas para o próprio Brasil, este possui uma herança colonial predatória, fruto da ocupação que tem como legado as atividades extrativistas, a qual ainda faz parte do perfil econômico brasileiro, com cerca de 25% do Produto Interno Bruto (PIB) advindo do setor primário.[115] Essa herança de

finalidade de tingir tecidos e produzir tintas de escrever em razão de sua cor avermelhada. Ver mais em: (Aguiar et al., 2007; Sousa & Neiva, 1939).

[114] Os possíveis nomes eram Brasil ou Santa Cruz, nome esse que demonstra a ideologia do catolicismo. De um lado a exploração mercantilista europeia de ocupação do território e de outro lado a religião como ferramenta para extirpar os conhecimentos e culturas indígenas.

[115] Esse segmento é composto por atividades extrativistas de recursos naturais, como agricultura, pecuária, silvicultura, dentre outros.

exploração do solo atinge frontalmente a vegetação nativa brasileira, especialmente as florestas tropicais nacionais, para as quais será dado enfoque.

A importância das florestas tropicais, especialmente a Floresta Amazônica, deve-se a uma série de fatores que moldaram e continuam a moldar a visão da humanidade sobre esses biomas, bem como as políticas ambientais nacionais e internacionais. Além dos aspectos materiais que destacam sua relevância, e que será discutido a seguir, a própria construção das noções ambientalistas ocidentais, fundamentais para o pensamento ecológico brasileiro, conferem destaque a esse tipo de bioma.

O desenvolvimento de uma valorização da natureza, em parte desassociada de uma noção produtivista da relação ser humano — meio ambiente, evoluiu para a estruturação dos pensamentos ambientais contemporâneos. Essa valorização germinou do "romantismo" europeu urbano, essencialmente desvinculado de qualquer dinâmica material com o meio ambiente. A partir desse movimento, desenvolveu-se a noção de "*wilderness*", uma concepção romântica e urbana, fortemente enraizada no pensamento estadunidense, que vê a natureza como espaços intocados desde a antiguidade, e com uma hipervalorização de uma beleza cênica, encontrada principalmente em grandes e densas florestas exuberantes, como a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica. Destaca-se que essa valorização de beleza foi determinada por critérios "românticos" e idealizados de origem europeia, em detrimento, inclusive de relevâncias ecológicas comprovadas, e continua presente o pensamento ecológico contemporâneo em algum nível (Diegues, 2008).

Dessa forma, intrinsecamente há no próprio pensamento ambiental nacional, e, especialmente, internacional, uma preocupação maior sobre zonas de floresta, do que outros biomas, menos "apelativos" visualmente. Tal fato se comprova ao comparar a atenção interna, e externas sobre as florestas tropicais brasileiras em relação a outros biomas, como a Cerrado e a Caatinga, tratamento que não se justificam somente por critérios técnicos. Visto que o bioma mais ameaçado no Brasil, atualmente, é o Cerrado (Santelli, 2021) e que a proteção recebida é significativamente menor que a Floresta Amazônica. Como exemplo, pode-se citar a porcentagem da área de imóveis rurais que devem ser protegidos na Amazônia Legal por RL, segundo o art. 12 do Código Florestal, para as áreas de floresta é 80% (oitenta por cento) e para o Cerrado apenas 35% (trinta e cinco por cento).

Todavia, além de tal aspecto, as florestas tropicais ocupam, de fato, um espaço de enorme importância para a questão ambiental nacional e global. Os elementos intrínsecos do ecossistema florestal, tais como solo, flora, fauna e clima, coabitam no espaço natural da floresta e a sua rica biodiversidade. Nada menos que dois terços de todas as espécies terrestres

coexistem nas florestas tropicais, mesmo ocupando apenas 12% da superfície terrestre sem gelo (Barlow et al., 2018).

Em relação ao cenário brasileiro, o país possui cerca de 3,9 milhões de quilômetros quadrados de floresta dos quais a grande maioria se concentra na região amazônica, a qual contém mais de 60% das espécies encontradas no país, e ocupa cerca de 49% do território nacional, fazendo do Brasil o país com a maior cobertura de florestas tropicais no mundo (Capobianco, 2021). Assim, as florestas tropicais brasileiras são ecossistemas terrestres de extrema importância, não apenas por sua enorme biodiversidade, mas por sua importância na regulação do clima, por meio do complexo sistema atmosférico dos rios voadores,[116] que interferem diretamente nos sistemas hidrológicos da América Latina, além de ser necessária para manutenção dos ecossistemas e biodiversidade do que resta das florestas tropicais.

Mesmo diante de sua relevância, as florestas tropicais estão em processo de degradação, conforme o estudo *Living Planet Report* de 2022. A mudança do uso da terra (MUT) é a maior ameaça à natureza, apontando a assustadora redução de 69% da vida selvagem mundial entre 1970 e 2018, detendo a América Latina um percentual de 94% de declínio na média da população de animais selvagens, o maior dentre os seis continentes (WWF, 2022). A América Latina é o continente que mais sofre com a perda de biodiversidade, tendo em vista que abriga a maior floresta tropical em área e mais biodiversa do planeta, a qual enfrenta riscos e ameaças face à concreta aproximação do *tipping point*.[117] Isso porque os processos de MUT causam a conversão florestal do uso da terra com a retirada da cobertura vegetal em favor de usos como agricultura ou pecuária, gerando como efeito adverso a redução das áreas que abrigavam essa biodiversidade. Em outras palavras, em locais onde havia frondosas florestas tropicais, após a conversão, se tornaram pastagens ou monoculturas; desta forma, os *habitats* deixam de existir ou se fragmentam (Mantyka-Pringle et al., 2012; Oliver et al., 2016), interrompendo corredores ecológicos e levando a disputa de espaços verdes para as espécies sobreviventes.

---

[116] Rios voadores, ou rios atmosféricos, "são caracterizados por intenso transporte de umidade, que, ao chegar ao continente, produz precipitações" (Payne et al., 2020) e estima-se que cerca de 22% do escoamento global de água é advindo deles (Paltan et al., 2017). Especificamente no Brasil, essa massa atmosférica de umidade se desloca da região Amazônica para a zona sul do país, regulando o regime hídrico da América Latina. Esses rios se formam diante da brutal capacidade de evapotranspiração das árvores na Amazônia, que tendo 20 metros de altura, pode bombear mais de mil litros de água por dia (Nobre, 2014).

[117] *Tipping point*, também conhecido como ponto de inflexão, que é um limite ultrapassado onde o processo se torna irreversível, como é o caso da savanização da Amazônia, tema que será aprofundado nessa seção.

Devido à importância da Floresta Tropical como um patrimônio ecológico a ser preservado, ela tem recebido especial atenção na contemporaneidade diante dos efeitos adversos das alterações climáticas. Talvez mais do que qualquer outro ecossistema no planeta, a Floresta Tropical, pela sua riqueza e complexidade enquanto bioma, é essencial para conter o aumento médio da temperatura global ao máximo de 1,5 °C (IPCC, 2023).

Vale destacar que há fortes evidências científicas de que as alterações climáticas antropogênicas são um dos principais fatores do aumento da ocorrência e intensidade de eventos climáticos adversos (IPCC., 2023), eventos esses que ocorrerão cada vez com maior frequência e intensidade. Como consequência, tempestades, ciclones e regimes de precipitação extremos (Fischer & Knutti, 2015; Patricola & Wehner, 2018; Sobel et al., 2016), eventos que sempre ocorreram, passam a se tornar cada vez mais graves. Sendo que o inverso também ocorre, como ondas de calor e secas, cenário propício às queimadas (Fearnside, 2022; Marengo et al., 2018).

Neste sentido, depreende-se que a MUT guarda interação sinérgica com as alterações climáticas, pois, ao mesmo tempo que exerce pressão negativa sobre a biodiversidade, e a colocando em risco de extinção, reduz sua mobilidade e torna mais lenta sua reprodução (Newbold et al., 2019), tornando consequentemente a flora e a fauna mais vulneráveis as consequências das alterações climáticas. Ademais, a MUT, como processo antrópico, intensifica as alterações climáticas por si só, que, por sua vez, tornam as áreas antropizadas mais vulneráveis à ocorrência de eventos extremos, além de reduzir sua resiliência,[118] fato este que vem ocorrendo na Amazônia antropizada (Boulton et al., 2022).

Conforme o conceito de Fronteira Planetária, que define um espaço seguro para a humanidade poder continuar a viver de forma estável, considerando os processos biofísicos e a resiliência do sistema terrestre, a MUT altera a capacidade do sistema terrestre se manter em equilíbrio, aumentando o risco de ultrapassar os limites planetários, ocasionando alterações ambientais irreversíveis (Rockström et al., 2009).

---

[118] Termo utilizado para caracterizar a baixa capacidade de reversão do bioma Amazônia diante retirada total da cobertura do solo, o que leva ao empobrecimento do mesmo pela ausência de decomposição de matéria orgânica, seja dos animais em seus ciclos de vida, seja da folhagem das árvores que deixam de serem depositadas no solo. Expor o solo diretamente ao sol, chuva e demais evento naturais inicia o processo de savanização, ou seja, empobrecimento do solo, que no bioma Amazônia pode ser irreversível.

No norte do Brasil a MUT está intimamente conectada à maior floresta tropical do planeta, razão pela qual a Amazônia é objeto de preocupação mundial.[119] Apesar de sua grande extensão, a Floresta Amazônica enfrenta uma crise, isto porque o avanço e retrocesso de desmatamento na região, incessantes desde o Século XX, comprometeu a capacidade de regeneração de cerca de 75% do bioma, aproximando o mesmo do chamado "ponto de não retorno", um estado de degradação no qual o bioma não é mais capaz se regenerar, e, consequentemente, colapsa (Boulton et al., 2022).

Contudo, o Cerrado enfrenta aumento do desmatamento, sendo o bioma mais desmatado em 2023, segundo dados do MapBiomas (2024a).

Dessa forma, a conversão florestal do uso da terra poderá levar ao processo denominado de "savanização da Amazônia" (Alves de Oliveira et al., 2021), com a ocorrência de múltiplos *tipping points* (Lovejoy & Nobre, 2019), que ameaçam provocar grandes e irreversíveis alterações no ecossistema florestal amazônico. O processo de savanização é caracterizado pela perda de folhas e estado de dormência em resposta ao estresse hídrico do período prolongado pela estação seca, além da diminuição na umidade do solo, e tender a atingir mais a região sul e sudeste da Amazônia (Rocha et al., 2009). Essa região, que também pertence ao norte de Mato Grosso, é conhecida como "Arco do Desmatamento", exposto na figura abaixo, onde a conversão florestal do uso da terra está causando secas, incêndios e fragmentações florestais (Brando et al., 2014).

[119] Desde a Rio 92, o Brasil empreende esforços para fortalecer a diplomacia ambiental e responder às pressões internacionais por meio de políticas ambientais de prevenção, como no caso do PPCDAm, de 2004.

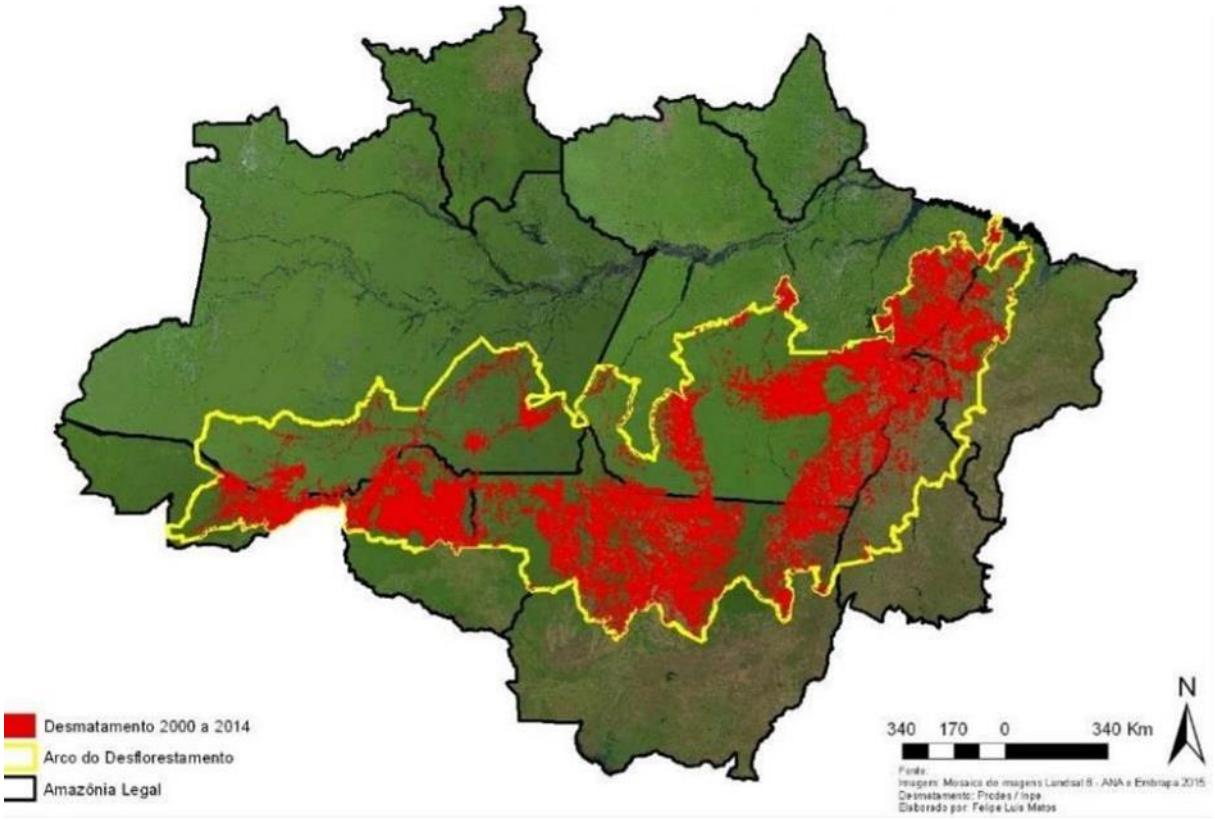


Figura 8 - Desmatamento 2000 a 2014: Arco do Desmatamento

Fonte: Matos, 2016. Análise das taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal.

Como se nota na imagem acima, o "arco do desmatamento", área que sofre com a MUT, alcança a porção norte do estado de Mato Grosso e é composta pelo bioma Amazônia e pela zona de transição entre esta e o Cerrado, região de grande riqueza em recursos naturais e biodiversidade. A forte mudança antrópica nessa região, ocasionada essencialmente pela MUT, é um dos passos iniciais que conduz à piora das alterações climáticas e, após iniciado, é um processo que se retroalimenta, pois as alterações climáticas deixarão aquele bioma mais vulnerável a eventos, catástrofes e intempéries climáticas.

Outro fator antrópico das alterações climáticas é a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), que, em conjunto a MUT, gera grande impacto. Primeiro por perder a cobertura florestal, uma vez que, com a retirada das vegetações, as quantidades de sumidouros[120] serão reduzidas. Segundo, por deixar o solo exposto, tornando-se empobrecido e infértil sem o acúmulo de

[120] Sumidouro é a capacidade das árvores em absorver CO_2 e estocar carbono em sua biomassa, mitigando as alterações climáticas.

matéria orgânica advinda das folhagens e da fauna que ali transitava. Isso resulta em um solo desprovido de umidade e com alto risco de savanização (Nobre et al., 2016).

O Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), realizado pela Observatório do Clima, utiliza em sua metodologia o conceito de emissões por MUT segundo o IPCC, [121] onde as "emissões ocorrem quando é alterada a cobertura para um uso da terra de menor estoque de carbono por hectare" (Alencar et al., 2022, p. 7).

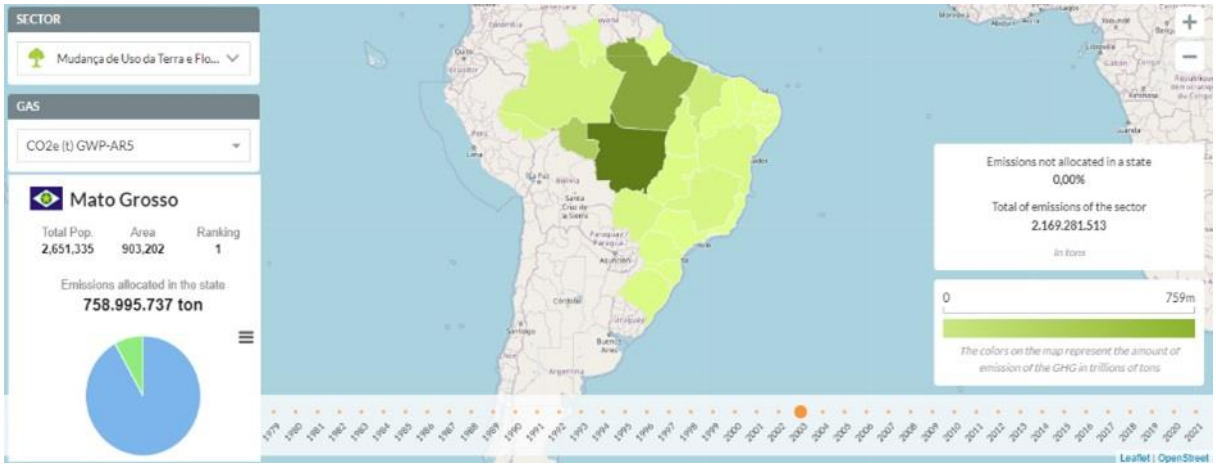


Figura 9 - Mudança de Uso da Terra – Brasil

Fonte: Plataforma SEEG. Acesso em dez. de 2023

No Brasil, a mudança de uso da terra é o principal fator de emissão de gases de efeito estufa, de 1990 a 2022 as mudanças no uso da terra representaram entre 70% e 40% das emissões de GEEs anuais do país. Sendo que cerca de 39% dessas emissões de CO_2 no setor de MUT ocorreram em Mato Grosso, entre 2003 e 2021, em razão da conversão florestal do uso da terra para setor agropecuário. Esse dado se comprova ao reconhecer que dos cem municípios prioritários para combate do desmatamento, mais de vinte se encontram no Mato Grosso (INPE, 2023; Silva Junior et al., 2021; SNIF,[122] 2023a; Talanoa, 2022).

Logo, a MUT como o maior contributo do Brasil para as alterações climáticas no Brasil e, em especial, no estado de Mato Grosso, enseja a perda da biodiversidade apta a alcançar os *tipping points*, tanto nas florestas tropicais do país, como em outros biomas e áreas florestais que são igualmente atingidos pela MUT (INPE, 2023; SNIF, 2023a).

[121] Sigla em inglês para *Intergovernmental Panel on Climate Change Intergovernmental Panel on Climate Change*, em português Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.
[122] Sigla para Sistema Nacional de Informações Florestais.

5.2 Nível nacional: Políticas Florestais brasileiras

Conforme a seção anterior, pode-se aferir que a questão ambiental é um tema relevante para o Brasil desde sua constituição, tanto por sua produção estar voltada à exportação de *commodities* ao longo de boa parte de sua história, quanto pela abundância de recursos naturais característica do país. Tal fato gerou um contexto político-jurídico, mesmo que arrojado quando comparado ao cenário internacional, que foi marcado por uma preocupação de manutenção de estoques de recursos, não um pensamento ambientalista em si.

Isto se comprova ao reconhecermos que até a década de 80 a legislação florestal brasileira tinha como objetivo central suprir a escassez de madeira no mercado nacional, buscando garantir a conservação de parte da vegetação para tanto. Porém, com o desenvolvimento das técnicas de produção, principalmente nas plantações de eucalipto, a crescente demanda por madeira foi atendida de outra forma, reduzindo a urgência de manutenção da vegetação arbórea nativa para atender às demandas madeireiras do mercado brasileiro, o que afetou o entendimento de urgência por parte da sociedade quanto a conservação da flora (Rajão et al., 2021).

O desenvolvimento de novas técnicas agropecuárias durante a chamada "Revolução Verde" nos anos 1950 também contribuiu significativamente para os desafios relacionados à legislação florestal, visto que mudou a percepção sobre a relação entre produção agrícola e meio ambiente por parte da sociedade. Deixou-se, assim, de verificar a relevância da conservação de vegetações nativas para proteção e regeneração de solos, promovendo a noção errônea de que a produção agropecuária não era mais dependente da boa gestão dos recursos ambientais, e sim da utilização de insumos químicos e maquinários pesados (Rajão et al., 2021).

Além disso, ao longo da história do Brasil, as leis florestais não foram amplamente conhecidas e assimiladas pela população nacional. Isto se deve primordialmente pelas normas ambientais, pelo menos até recentemente, partirem de uma visão elitista e tecnocrática que buscava impor práticas racionais no uso dos recursos. A elite que representava essa visão era primordialmente urbana, distante do contexto rural brasileiro dominado por produtores latifundiários. A própria estrutura social e econômica histórica do Brasil foi um fator que dificultou a difusão e a aplicação efetiva das leis florestais (Avaritzer, 2008; Santos, 2011).

Por fim, a dimensão geopolítica da Amazônia tornou-se mais relevante do que a preservação racional de seus recursos naturais. Enquanto as regiões Sul e Sudeste reconheciam a escassez e os problemas causados pela degradação das florestas, na região Norte, a floresta era vista como um obstáculo ao desenvolvimento. Isso levou o Ministério da Agricultura a

concentrar-se no desenvolvimento agrícola e na conversão das florestas em áreas agrícolas, reduzindo o interesse pela preservação (Hecht & Cockburn, 2010 apud Rajão et al., 2021). Esses fatores, em conjunto, explicam o gradual desinteresse do Ministério da Agricultura na efetiva implementação do Código Florestal nos anos que se seguiram à sua promulgação, e a movimentação para elaboração do atual Código (Rajão et al., 2021).

O exposto contribuiu para a legislação florestal ser estruturalmente ignorada tanto por aqueles que tinham o dever de preservá-la como por aqueles que tinham o dever de monitorizar e garantir o seu cumprimento até a década de 80. Esse cenário passou a alternar com o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), da qual será tratado mais adiante, e a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) que permitiram o Ministério Público passar a propor ações de responsabilização por dano ambiental, e como consequência a implementação adequada da legislação florestal (Carvalho, 2015).

Esse período progressista culminou na Constituição Federal de 1988, e o seu art. 225 que determinou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, alterando integralmente o entendimento quanto a destinação das políticas florestais, de um fim voltado a reserva de recursos, para a defesa do meio ambiente em si como bem da coletividade e direito difuso desta.

A devida implementação da legislação florestal na década de 80, materializada principalmente no Código Florestal de 1965, gerou uma mudança no posicionamento de vários *players* sociais que até então a consideravam como uma excelente norma e passaram a vê-la como arcaica e demasiadamente rigorosa. Em parte, esse incômodo de certas classes produtivas se deu por mudanças no Código de 65 após a PNMA e o art. 225 que geraram insegurança jurídica. Um exemplo foi a Medida Provisória nº 2.166-67/2001 que aumentou as porcentagens de RLs exigidas em imóveis de área de floresta na Amazônia Legal, passando de 50%, valor originalmente exigido pela política de assentamento da região que durante a ditadura militar, para 80% da propriedade a ser preserva. Não obstante, foi a devida implementação da lei que realmente causou o início dos questionamentos quanto a legislação florestal da época (Carvalho, 2015).

O desenvolvimento da legislação florestal vigente, especialmente o Código Florestal de 2012 (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), foi marcado por desafios relacionados à sua implementação e à ampliação do seu alcance, impulsionado pelo movimento ambientalista da década de 1980. Esses fatores, aliados a outros, fragilizaram o sentido da norma para os setores conservadores e do agronegócio, principais responsáveis por liderar a criação do atual código. O Código de 2012 foi implementado num cenário de intensos debates que, mais de dez anos

após a sua promulgação, ainda persistem. Esta legislação continua a ser objeto de disputa e tem sofrido vários reveses.

Para se aprofundar na questão ambiental, necessário é estudar a questão da competência, que pode ser entendida como os diferentes tipos de poder que os órgãos ou entidades estatais utilizam para desempenhar as suas funções, as suas tarefas e a prestação de serviços (Silva, 2013). Em outras palavras, competência é a outorga de poderes jurídicos a agentes públicos especificados em lei, visando atender ao interesse público. A distribuição de competências é um elemento central do federalismo cooperativo brasileiro, caracterizado pela ausência de uma separação rígida entre as responsabilidades dos diferentes níveis de governo e do governo central. Esta falta de separação significa que os diferentes níveis federados de governo devem atuar de forma integrada e coordenada, respeitando-se mutuamente e trabalhando para um objetivo comum (Antunes, 2014).

Assim, a Constituição Federal visa estabelecer o equilíbrio entre os diferentes níveis de governo por meio da distribuição de competências, utilizando uma abordagem baseada na especificação das competências da União (art. 21 e 22), na atribuição de competências residuais aos Estados. (art. 25, § 1º) e na definição indicativa de competências dos Municípios (art. 29 e 30). Contudo, inclui também áreas comuns onde a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem atuar simultaneamente de forma concorrente (art. 23). Neste sentido, a União pertence a competência para estabelecer políticas, diretrizes e normas gerais, enquanto os Estados, e até Municípios, possuem competência adicional (arts. 24 e 30) para regulação e complementação das normas federais diante a realidade e interesses estaduais e locais (Silva, 2013). Em relação ao meio ambiente, especificamente, a distribuição de competência legislativa é concorrente, sendo tratada pelos art. 24.

Nesta linha, o texto constitucional disciplina que é competência concorrente da União e estados legislarem sobre floresta – art. 24 da Constituição Federal brasileira (1988):

> *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*
>
> *(...)*
>
> *VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.*

A estrutura do ordenamento ambiental, consoante a Constituição Federal, possibilita aos estados legislarem concorrentemente com a União em termos florestais (art. 24, VI), o que significa que a União irá nortear sua legislação e regular as florestas nacionais. Os estados, por sua vez, adotarão suas próprias regulamentações tendo como patamar mínimo as leis federais, uma vez que detém autonomia legislativa (Thiel, 2018).

Dessa forma, o presente tópico, visa, conforme o apresentado, fazer uma análise das políticas e legislações florestais brasileiras, tanto a nível federal, quanto ao nível estadual de Mato Grosso. Ressalva-se que, apesar das políticas estaduais não possuírem a mesma relevância diante das da União, ainda merecem destaque, ao atuarem complementarmente diante a realidade estadual de Mato Grosso, sendo o objeto de estudo da presente análise. Busca-se, assim, estabelecer subsídios essenciais para a presente análise, especialmente em relação à implementação desta diante das novas legislações europeias, e demonstrar a dualidade na política florestal brasileira. Neste sentido, será possível verificar o enorme mérito da política florestal por sua amplitude, qualidade técnica, e resultados positivos na defesa do meio ambiente, ao tempo que esta será analisada criticamente, demonstrando suas problemáticas e falhas.

5.2.1 Fundamentos da proteção do meio ambiente na legislação federal brasileira

A pedra basilar da proteção federal ao meio ambiente se dá no art. 225 da Constituição Federal, o qual garante a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo-o como um bem de uso comum da população, e atribui à coletividade e ao Poder Público a responsabilidade de defendê-lo e preservá-lo. A disposição é reforçada pelo art. 4º, I da PNMA que estipula como princípio da norma a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

Em relação à defesa específica das florestas, a Constituição elenca que será competência comum da União, estados, e municípios, preservar as florestas, a fauna e a flora, sendo que a competência comum se refere a competência administrativa. Na área ambiental, a competência administrativa abrange funções autorizativas, como licenciamento e emissão de autorizações ambientais, além de monitorar, fiscalizar e controlar o cumprimento das regulamentações ambientais pelos órgãos federais, estaduais e municipais. Dessa forma, a competência comum prevê ações paralelas entre os órgãos, distribuídas, em princípio, pela predominância do

interesse. Em outras palavras, os assuntos relacionados ao interesse nacional são atribuídos ao governo federal, enquanto os assuntos relacionados aos interesses regionais e locais são deixados aos governos estaduais e municipais. Não obstante, a definição do que constitui o interesse de cada entidade é estabelecida por lei e verificada no processo judicial em causa (Bim & Farias, 2015).

Importante ressaltar que a expressão "gestão florestal" será abordada no contexto das políticas públicas que regulam o setor florestal no Brasil. Neste caso, trata-se de questões florestais que abrangem o uso sustentável das florestas, a preservação e a conservação dos ecossistemas florestais, bem como tudo o que deles deriva, como madeira e frutos, por exemplo.

Os órgãos brasileiros responsáveis pela gestão florestal pertencem ao Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o qual é um sistema de órgãos públicos para defesa do ambiente, previsto no art. 6º da PNMA. Tem-se o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) como órgãos executores em nível federal. Ao nível de estado e municípios, têm-se secretarias para executar programas, projetos, controle e fiscalização. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão central que atua na supervisão e planejamento. Por sua vez, o Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) é órgão consultivo e deliberativo; como órgão superior há o Conselho de Governo para a assessoria do Presidente da República. Abaixo serão elencadas as principais políticas de gestão florestal no Brasil e, de modo específico, as que impactam diretamente na exportação.

A PNMA é a normativa central do direito ambiental brasileiro, tendo como objetivo preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental, assegurando "condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana".[123] Ela prevê uma série de instrumentos econômicos em seu art. 9º, dos quais se destaca a concessão florestal, a qual concede direito para uma empresa ou comunidade de manejar determinada área pública, respeitando PMFS estabelecido, nos termos do art. 3º, VII da Lei 11.284, de 2 de março de 2006; a Autorização de Transporte para Produtos Florestais (ATPF) e inspeção de produtos e subprodutos florestais para exportação.

---

[123] Registra-se aqui uma crítica à redação do artigo, típico da mentalidade da Ditadura Militar que ainda perdurava em 1981, quatro anos antes da redemocratização. Um diploma legal que estabelece diretrizes para a proteção do meio ambiente começa mencionando desenvolvimento socioeconômico e segurança nacional. Recorda-se que "segurança nacional" é expressão típica da Ditadura Militar e inclusive existia a Lei de Segurança Nacional (Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983). A PNMA que estabelece a política geral do meio ambiente ainda presa à terminologia e ao ponto de vista da Ditadura Militar.

Ainda, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998) estabelece como crime: destruir ou danificar florestas consideradas de preservação permanente, ou utilizá-la com violação das normas de proteção (art. 38); e cortar árvores em floresta considerada de preservação permanente, sem permissão da autoridade competente, em seus (art. 39). Ademais, a norma elenca, em seu art. 70, como infração administrativa, toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Estabelecido o exposto acima, entende-se que é por meio do arranjo constitutivo, com a presença de órgãos federais tais como Ibama, ICMBio, MMA e Conama é que se desenvolve o direito florestal no Brasil. A União desenvolve o papel primário em estabelecer as normas basilares florestais, enquanto os estados e municípios legislam conforme as particularidades regionais, observando a legislação federal. Ao possuir uma composição complexa e normas que dialogam entre si, o Brasil se torna um verdadeiro expoente na temática florestal. Mesmo diante de obstáculos na aplicabilidade desse conjunto normativo, que serão abaixo nomeados, o país consegue aceder diplomaticamente na agenda florestal, servindo como exemplo para outros países do Sul Global que possuem florestas tropicais.

5.2.2 Áreas especialmente protegidas

A Constituição Federal do Brasil incumbe, em seu art. 225, ao Estado o dever de implementar e garantir uma série de medias que tem como fim efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estabelecido no mesmo artigo. Dentre tais medidas, o inciso III do parágrafo primeiro elenca os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente por meio de lei.

Dessa forma, o direito do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o reconhecimento do ambiente como bem de uso comum do povo demanda que os recursos ambientais sejam utilizados de forma condizente com esses dois elementos. Tal exigência não se limita aos bens ecológicos em si, exigindo também aos espaços em que tais bens estão, igual conformidade a norma. Tal disposição fundamenta as chamadas "áreas especialmente protegidas", e a regulação do uso a que são lhe impostas (Machado, 2012).

A demarcação das áreas especialmente protegidas no Brasil é geralmente realizada pelo Poder Executivo, podendo ocorrer por meio de leis ou decretos. O processo legislativo não é considerado o ideal devido à sua complexidade e à dificuldade de realizar audiências públicas e garantir contradições aos proprietários afetados. Não obstante, qualquer alteração ou

supressão dessas áreas, necessariamente só poderá ser feita por lei formal aprovada pelo legislativo.

O Brasil é um expoente no caso de áreas protegidas, sendo o percentual de ocupação de áreas protegidas no país superior à média mundial. Ao se incluir Terras Indígenas, as quais representam 14% do território, o Brasil protege 30,2% do seu território, sendo acima da média mundial, 29%, e maior que países como Austrália (20%), França (20%) e Japão (29%) (WWF, 2019).

Em outras palavras, áreas especialmente protegidas são espaços que, por possuírem características ambientais consideradas relevantes, são submetidas a um regime de proteção especial mais rígido que as áreas ordinárias. Assim, será aprofundado o estudo em relação as três principais classes de áreas especialmente protegidas: Unidades de Conservação (UC), RLs, e Áreas de Preservação Permanente (APPs).

5.2.2.1 Sistema de Unidades de Conservação

Um importante vetor para as políticas florestais se deu em 2000, com a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), tendo por objetivo criar, gerir e implantar UCs, trazendo relevantes contribuições como a conceituação de floresta nacional e uso sustentável, conforme o art. 1º da Lei no 9.985 (Brasil, 2000). A definição UC é muito similar a definição de áreas especialmente protegidas, porém, as UCs são uma espécie de áreas especialmente protegidas. Assim, o art. 2º, I da Lei do SNUC define UC como espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, juridicamente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

A criação do SNUC reflete uma época em que a comunidade internacional passava pelo esverdeamento das políticas e pressão internacional para preservar as florestas tropicais, atingindo especialmente o Brasil, o que fez intensificar a criação de normativas sobre florestas.

Assim, em 1995 o país detinha diversas categorias de áreas protegidas que ocupavam cerca de 3,7% da superfície nacional. Após a criação do SNUC o cenário se transformou em grande medida, atualmente 18% do território é ocupado por UCs. Contudo, a distribuição das UCs varia entre os biomas brasileiros, sendo que a Amazônia possui 28% de sua área protegida, enquanto o Pantanal possui 4,6% (Antunes, 2023). No total, o Brasil possui mais de 2.800 UCs, ocupando 257.471.776,98 ha, incluindo 963 mil km² de áreas marinhas protegidas (ICMBIO, 2024).

As UCs são divididas em duas classes, UC de proteção integral, e de uso sustentável, conforme o art. 7º, § 1-2º da Lei da SNUC. A primeira tem como fim preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, enquanto as de uso sustentável buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. As modalidades de cada classe são listadas taxativamente pelo art. 8º e 12 da mesma lei. Refira-se que dos 18% do território nacional apenas 6% são integralmente protegidas, os outros 12% são ocupados por UCs de uso sustentável (Antunes, 2023).

5.2.2.2 Código Florestal e seus mecanismos de proteção florestal

O chamado Código Florestal de 2012 — que em sua acepção jurídica não é um código e sim uma lei —, positivado pela Lei nº 12.651 (Brasil, 2012), estabeleceu: os novos regimes de RL e Área de Preservação Permanente (APP), exploração sustentável, dentre outros mecanismos de gestão e controle de origem dos produtos florestais, prevendo um sistema integrado de coordenação e fiscalização. Vale apontar que, mesmo diante suas problemáticas, ainda se trata de um dos códigos florestais mais ambiciosos e protetivos do mundo, protegendo uma área de milhões de hectares de florestas privadas, quase correspondente ao tamanho do México (Santiago et al., 2018). Este tem como núcleo a preservação das florestas e busca, de modo sustentável, a integração com as atividades econômicas que o Brasil desenvolve. Assim, será tratado seus principais institutos.

A RL, segundo os arts. 3º, III e 12 do Código Florestal, é uma área especialmente protegida estabelecida em todos os imóveis rurais, sejam eles de propriedade ou posse pública ou privada, que devem ser mantidos com a vegetação nativa preservada conforme as porcentagens estabelecidas pela lei. Além disso, o art. 17 da norma determina que a RL deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. As percentagens de RLs são determinadas nos incisos do art. 12, sendo que os imóveis situados na Amazônia Legal devem manter 80% com cobertura de vegetação nativa se florestas, 35% se Cerrado e 20% se Campos Gerais,[124] em comparação com os 20% exigidos para o resto do país:

> *Art. 12. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em*

[124] Campos Gerais são os outros biomas pertencentes a Amazônia Legal, como Pantanal, por exemplo.

relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - localizado na Amazônia Legal:

a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;

b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;

c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).

Nota-se que a RL desempenha um papel crucial na conservação da vegetação nativa. Além de ser essencial no combate às alterações climáticas, ela influencia o clima, contribui para a conservação dos recursos hídricos e do regime de chuvas, e protege o solo e a biodiversidade, isto se comprova ao reconhecer que cerca de 20% do CO_2 retido no país se encontra em áreas de RL (Rajão et al., 2021).

A RL é regida por um regime de proteção conservacionista, cujo objetivo é assegurar o manejo sustentável do imóvel rural. O conceito de manejo sustentável, conforme adotado pelo Código Florestal, está delineado no art. 3º, IV. Ele define o manejo sustentável como a administração da vegetação natural para obter benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando os mecanismos de sustentação do ecossistema em questão. Isso pode incluir a utilização de múltiplas espécies madeireiras ou não, diversos produtos e subprodutos da flora, além de outros bens e serviços.

Assim, o uso da área de RL não é proibido, é apenas restringido, o art. 17, *caput*, § 1º[125] do Código Florestal, que estabelece que a RL deve ser mantida com cobertura de vegetação nativa, permitindo a exploração econômica da RL mediante manejo sustentável formalizado no chamado PMFS, desde que previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, conforme as modalidades previstas na lei. As modalidades de manejo sustentável para a RL estão listadas no art. 20, incluindo práticas de exploração seletiva para consumo na

[125] Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. § 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

propriedade sem propósito comercial e manejo sustentável para exploração florestal com propósito comercial. A única atividade não abrangida por esses regimes é a coleta de produtos florestais não madeireiros, como frutos e cipós, que, de acordo com o art. 21, é livre.

Em relação à exploração seletiva de madeira trazida pelo art. 20, apenas é permitido o corte de árvores com valor comercial de forma embasadas nos respectivos planos de manejo, possibilitando a recuperação, a longo prazo, da flora da área explorada (Carvalho, 2015).

No caso de MFS com propósito comercial, conforme o art. 22 da lei, este depende de autorização do órgão competente e deverá atender as seguintes diretrizes e orientações: não descaracterizar a cobertura vegetal e não prejudicar a conservação da vegetação nativa da área; assegurar a manutenção da diversidade das espécies; e conduzir o manejo de espécies exóticas com a adoção de medidas que favoreçam a regeneração de espécies nativas. Para o manejo sem propósito comercial, ou seja, para consumo no próprio imóvel, pelo art. 23, este independe de autorização dos órgãos competentes, sendo necessário apenas que sejam declarados previamente a este a motivação da exploração e o volume explorado, o qual é limitado a exploração anual a 20 (vinte) metros cúbicos.

APPs são definidas pelo art. 3º, II do Código Florestal como área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Em outras palavras, procura proteger espaços geográficos específicos que possuem, ou deveriam possuir, elementos que desempenham funções ecológicas distintas e relevantes conforme a legislação, como encostas e margens de cursos d'água. Um aspecto de destaque das APPs é que são áreas protegidas que abarcam tanto zonas rurais como urbanas, garantindo que uma série de funções ecológicas essenciais para ambos os cenários se mantenham.

As APPs são de importância tremenda para a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ao proteger corpos d'água e nascentes as APPs agem como barreiras físicas que impedem ou dificultam o escoamento superficial e o transporte de sedimentos e agentes poluentes, como fertilizantes e produtos químicos utilizados na agricultura. O que, por sua vez, previne o fenômeno da eutrofização, o enriquecimento excessivo dos corpos de água com nutrientes como o azoto e o fósforo, resultando na proliferação de algas e na morte da fauna aquática. Em outras palavras, APPs úmidas funcionam como filtros naturais, evitando que esses nutrientes e outras impurezas cheguem aos corpos hídricos, garantindo a qualidade da água (Carvalho, 2015).

Outro papel extremamente relevante é a mitigação de erosão do solo. As erosões causam graves danos econômicos e ecológicos, incluindo a redução da capacidade de armazenamento dos reservatórios devido à sedimentação, maior dos custos de tratamento de água, desequilíbrio e a redução do potencial de produção de eletricidade. As APPs protegem áreas elevadas como encostas, topos de morros e montanhas, vitais para a manutenção de aquíferos que abastecem mananciais. A vegetação dessas áreas filtra as águas pluviais, evitando a contaminação das águas correntes e subterrâneas por poluentes. Consequentemente, a cobertura vegetal das APPs, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais reduz a evaporação, aumenta a infiltração e reduz a erosão, evitando a deposição de materiais sólidos nos leitos dos corpos hídricos (Carvalho, 2015).

Essencialmente o uso econômico em áreas de APPs são proibidos, visto que seu regime de proteção, diferente do regime das RLs, é preservacionista, ou seja, visa manter a vegetação nativa local intacta a fim de que esta seja plenamente capaz de realizar suas funções ecológicas que fundamentam a proteção em primeiro lugar. Assim, segundo o art. 7 e 8º do Código Florestal, vegetação situada em APP deverá ser mantida pelo proprietário da área, sendo que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Vale apontar que atividades de utilidade pública, interesse social e baixo impacto são listadas em um rol taxativo nos arts. 3º, VIII, IX, e X.

Não obstante, como já exposto, a legislação florestal foi amplamente descumprida em muitos momentos da história brasileira. Em reflexo disso, no momento da elaboração do novo Código Florestal de 2012 o legislador buscou a acomodação do contexto da época em que haviam se instalado múltiplas atividades econômicas em áreas de APPs (Carvalho, 2015). Neste sentido, o art. 61-A da lei florestal estabeleceu ser autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008. Consequentemente, a produção de produtos florestais em áreas de APPs não é permitida normalmente, mas há exceções como as áreas rurais consolidadas.

Apesar da relevância ecológica das áreas de APPs, seu regime jurídico sofreu um grande retrocesso nos últimos três anos. Em dezembro de 2021 foi promulgada a Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021 que alterou os arts. 4º e 22 do Código Florestal determinando que municípios possam, via plano diretor e legislação municipal, determinar a dimensão das APPs marginais, independente das dimensões estabelecidas na lei federal. Essa nova disposição tem potencial de fragilizar significativamente a proteção e fiscalização sob as APPs urbanas em todo o Brasil.

A nova norma permite que os mais de 5,5 mil municípios brasileiros decidam distintamente sobre a proteção de margens de curso d'água em regiões urbanas, com dimensões variadas e sem qualquer dever de cumprir com parâmetro mínimo que garanta que as APPs estão cumprindo de fato seu fim. O único critério é que se trate de áreas consolidadas (espaços ocupados antes de 22 de julho de 2008). Na prática, as mudanças resultam essencialmente na diminuição da extensão de APPs em áreas urbanas consolidadas a critério somente do legislador local, o qual não está necessariamente interessado em cumprir com os deveres ambientais (MPF, 2022).

Além disso, a dispersão de dimensões e localizações das APPs torna uma fiscalização efetiva inviável, tendo em vista que os órgãos responsáveis, ao invés de apenas de verificar a dimensão das APPs conforme a lei, terão que verificar a disposição de cada município e verificar *in loco*, ação que custará múltiplos recursos de forma desnecessária, e provavelmente ineficiente. Visto o cenário descrito, e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Lei nº 14.285/2021 está tendo sua constitucionalidade questionada no Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro.

Inobstante as recentes problemáticas, as APPs são extremamente relevantes e efetivas, sendo responsáveis pela preservação de mais de 8 milhões ha de vegetação nativa no Brasil (Observatório do Código Florestal, 2024).

5.2.3 Código Florestal e suas ferramentas florestais

Uma importante ferramenta estabelecida pelo Código Florestal foi o Cadastro Ambiental Rural (CAR), que não é um programa completamente novo. Vários estados já possuíam programas próprios (e.g. vide Bahia, Lei nº 11478/2009 e Decreto nº 12071/2010; e Amazonas, Lei nº 3635/2011) (Freitas & Franco, 2012), porém a nova lei florestal os unificou e deu amplitude nacional para tal instrumento, sendo este um mecanismo de controle legal obrigatório para todos os imóveis rurais.

> *Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.*

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - comprovação da propriedade ou posse;

III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

Trata-se de um cadastro eletrônico e georreferenciado das propriedades rurais, tendo por objetivo integrar as informações sobre RL, APP e outros dados inerentes ao imóvel. É utilizado para controlar e monitorar os imóveis rurais, combater infrações ambientais como o desmatamento ilegal, bem como planejar ambiental e economicamente o território.

Assim, é possível apontar que uma devida implementação das políticas de RL e APP, além da aplicação destas em si, também está associada a finalização de análise dos registros do CAR, sem o qual não é possível a devida composição das RLs, identificação de passivos, fiscalização destes, e acompanhamento da recuperação das áreas degradadas.

Desde a sua implementação, o CAR já realizou o cadastro de mais de 6.997.000 imóveis rurais em todo o país, correspondendo a uma área cadastrada de 654.003.879 hectares. Os estados com maior área de imóveis rurais cadastrados são Amazonas (94.931.332 ha), Mato Grosso (84.816.089 ha) e Pará (82.249.579 ha) (Brasil, 2023a).

Além de ser uma importante ferramenta facilitadora no controle e monitoramento do uso dos recursos naturais, conforme a Lei nº 12.651/2012, esse registro permite que os proprietários rurais possam ter acesso a alguns benefícios como linhas de crédito rural, isenção de alguns impostos (insumos e equipamentos) e autorização para intervenção em RL e APP. Em contrapartida, a não regularidade da propriedade com o CAR pode gerar advertências e multas ao proprietário. Sendo um instrumento de grande relevância por permitir a rastreabilidade das *commodities*, monitoramento da cobertura do solo e a identificação do proprietário do imóvel rural (Der Weid & Amorim, 2023). Além disso, o CAR é porta de entrada para o Programa de Regularização Ambiental (PRA), responsável por viabilizar a regularização de propriedades com passivos ambientais, como desmatamento ilegal ou ausência de áreas de proteção.

Dito isso, os registros do CAR têm enfrentado grande dificuldade. A inscrição é realizada pelo proprietário, mas as informações fornecidas precisam ser analisadas e validadas pelos órgãos estaduais competentes, sendo que a conclusão dessa análise tem sido um dos maiores obstáculos. A proporção de CARs com análise concluída em relação ao total de cadastros no estado continua crítica.

Muitos dos problemas florestais são relativos ao CAR. A depender do estado no qual o imóvel rural está situado, há baixos percentuais de solicitação ao PRA. Obstáculos como a ausência de interesse público — a depender do governo estadual —, o desinteresse dos proprietários em proceder ao cadastro e algumas divergências nos registros — como sobreposição de área, são problemas que impedem a referida política pública de ser eficaz em alguns estados brasileiros.

O cenário da implementação do PRA também enfrenta dificuldades. Apenas dezoito estados implementaram de maneira efetiva as diretrizes do PRA e estabeleceram normas para a restauração dos débitos em APPs e RL. Em 2023, houve avanços na implementação do PRA, com três novos estados aderindo ao programa - Alagoas, Distrito Federal e São Paulo, e outros três aumentaram o número de termos de compromisso assinados para adequação ambiental - Mato Grosso, Minas Gerais e Pará. Contudo, a conclusão completa da etapa final de regularização dos passivos em APPs, e RL — mediante adesão ao PRA, apresentação de Projetos de Regularização de Áreas Degradadas e Alteradas (Pradas) e assinatura de termos de compromisso — continua longe de ser alcançada em abrangência nacional, tanto no curto quanto no médio prazo (Lopes et. al., 2023).

Outro instrumento de grande relevância que merece ser mencionado são os chamados Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). O art. 41, I do Código Florestal os define como pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente. Não obstante, PSAs possuem uma regulação específica e própria, a Lei nº 14.119/2021.

Os PSAs são uma categoria de instrumentos econômicos que, ao contrário dos instrumentos de comando e controle que induzem comportamentos via a imposição de normas e a fiscalização via Poder de Polícia, induz comportamentos sociais por meio de incentivos (Lima, 2021). O art. 3º da Lei nº 14.119/2021 elenca em um rol, não taxativo, as seguintes modalidades de PSAs: (i) pagamento direto, monetário ou não monetário; (ii) prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; (iii) compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; (iv) títulos verdes (*green bonds*); (v) comodato; e (vi)

Cota de Reserva Ambiental (CRA). Visando a implementação dos PSAs, foi desenvolvido o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais - PFPSA, um instrumento de ação governamental que busca articular ações que promovam o uso do instrumento.

A importância dos PSAs para a conservação no Brasil é enorme, complementando as políticas de comando e controle já existentes. Os PSAs introduzem a perda de renda como consequência do descumprimento das normas, o que reforça a adesão. Além disso, os PSAs incentivam os proprietários a expandirem as áreas de conservação, tornando mais lucrativo manter a vegetação preservada do que desmatá-la.

Dessa forma, apesar das problemáticas existentes, o CAR e PRA são aspectos complementares e essenciais para a política florestal nacional. O CAR é um registro obrigatório para todos os imóveis rurais, contendo informações fundiárias e ambientais essenciais, e tem como principal fim viabilizar a devida fiscalização dos elementos ambientais dessas propriedades. O PRA, por sua vez, é um conjunto de ações ou iniciativas a serem desenvolvidas em áreas consolidadas visando adequar e promover a regularização ambiental em imóveis rurais irregulares.

Os PSAs, por sua vez, representam um avanço significativo na política ambiental brasileira, ao combinar incentivos econômicos com a preservação dos ecossistemas. Complementando os instrumentos tradicionais de comando e controle, os PSAs incentivam a conservação voluntária, tornando a proteção ambiental uma opção economicamente viável para os proprietários. Assim, os PSAs reforçam o compromisso com a sustentabilidade e promovem a expansão das áreas protegidas no Brasil.

5.2.4 Regime jurídico de exploração econômica de florestais e supressão de vegetação

O conceito de poluição tem uma natureza unitária, no sentido que possui apenas um conceito (alteração antrópica negativa do ambiente), com conteúdo se conectando a múltiplos aspectos (e.g. econômico, social) no contexto material. Esta característica advém de sua positivação em um regime jurídico, brasileiro, que estabelece e garante o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, exigindo com isso um tratamento integrado e integral da poluição. Em outras palavras, em um primeiro momento, pode-se dar a impressão de que, para o regime jurídico brasileiro, qualquer poluição é irregular e exige uma reparação integral (D'Isep, 2010).

Contudo, seguindo o exposto acima restritamente, a ação humana em si configuraria poluição e entraria em conflito com a defesa do meio ambiente, o que inviabilizaria uma

existência humana legalizada em tal ordenamento. Como solução se estabelece o princípio do desenvolvimento sustentável, no âmbito do qual a noção de poluição absorve o direito de uso de recursos naturais. Estabelece-se, assim, uma divisão entre uma "poluição-dano" e uma "poluição-uso", com o primeiro sendo os usos e alterações do ambiente que excedam os limites e regulamentações, enquanto o segundo seria o uso regular, ainda se trata de alterações negativas do ambiente, porém nos limites da lei (D'Isep, 2010).

Em outras palavras, a noção de poluição, em um regime jurídico que reconhece o direito ao uso de recursos naturais, consiste essencialmente na contradição dos limites estabelecidos juridicamente, normalmente fundamentados em padrões técnicos que ganham estrutura legal. Ademais, a noção de poluição dentro desse regime se diferencia da ideia de poluição *stricto senso*, associada a qualquer alteração humana negativa ao ambiente (Antunes, 2015).

Conclui-se, assim, que o regime jurídico brasileiro não proíbe a exploração econômica de florestas, nem a supressão de vegetação, mas a regulamenta, estabelecendo os padrões adequados de uso, e limitações específicas, como as áreas especialmente protegidas.

No caso das florestas, seu uso e exploração econômica são regulamentados essencialmente pelo Código Florestal de 2012, que estabelece como áreas protegias as APPs e RLs nas quais, como já exposto, a remoção de vegetação é proibida, salvo as exceções da lei. No entanto, áreas que não são abarcadas por um regime de proteção especial tem seu desmatamento autorizado sendo designadas para uso alternativo do solo, ou seja, onde a vegetação é passível de ser removida para dar lugar, por exemplo, a atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, e mineração (Antonaccio et. al., 2024a).

Neste sentido, o art. 31 da lei florestal regulariza a exploração da flora, seja em domínio público ou privado, desde que previamente autorizado pelo órgão ambiental e com o imóvel inscrito no CAR, a permissão em questão se materializa na Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), a qual pode ser definida como o procedimento administrativo que autoriza o desmatamento em uma determinada área (Antonaccio et. al, 2024a). Logo, a supressão de vegetação requer licenciamento do órgão competente do Sisnama, normalmente estadual, e a aprovação prévia de um PMFS, devendo analisar as técnicas de condução, exploração, reposição florestal em questão, e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme. A exceção para esta disposição é a exploração de florestas localizadas em RL que possuem um regime próprio estabelecido nos arts. 21-24, como visto anteriormente.

Em relação à noção de manejo sustentável, em 2002, o Ministério de Meio Ambiente brasileiro encaminhou o projeto de lei sobre concessão e exploração de florestas nacionais, estaduais e municipais (Brasil, 2002) que, em 2006, foi convertido na Lei nº 11.284 de 2 de

março, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas. Foi esta que conceituou o MFS e produtos florestais, além de disciplinar o licenciamento ambiental da exploração de floresta nativa. É justamente com o advento desta lei que a descentralização da política florestal se fortalece, ficando os estados, municípios e Distrito Federal responsáveis pela gestão florestal, conforme o art. 2º, § 1-2º da lei.

Neste sentido, cabe aos estados e municípios gerir o licenciamento ambiental de propriedades rurais, o desmatamento, o MFS para produção de madeira ou produtos não madeireiros, o plantio e corte (reflorestamentos), além do controle do fluxo da madeira e de produtos florestais não madeireiros, reposição florestal, monitoramento e fiscalização, fomento, assistência técnica e incentivos à produção florestal, além da compensação ambiental (Ibama, 2022). Por esse motivo, as legislações florestais estaduais podem servir como referências e apresentar variações significativas entre si, já que cada estado pode desenvolver seu próprio sistema de monitoramento e fiscalização.

Vale ressaltar que há uma predominância da competência dos órgãos ambientais estaduais geralmente. Inobstante, tal fato não afasta a competência da União de licenciar, fiscalizar, e aprovar o PMFS para exploração de florestas públicas e UCs criadas por esta. Ademais, a União detém competência administrativa sob empreendimentos com potencial de causar danos nacionais, ou regionais/interestaduais. Em linha similar segue a competência dos municípios, a Lei de Gestão de Florestas Públicas determinou que estes são competentes para aprovar exploração em florestas públicas e UCs que criadas por estes, e nos casos de delegação por convênio, ou outro instrumento similar, desde que consultados os órgãos competentes das outras esferas (Oliveira, 2013).

Por meio da Resolução Conama nº 406, de 2009, foram fixados parâmetros técnicos para a elaboração do PMFS (Resolução 406, de 02 de fevereiro de 2009). Nele é estabelecido o ciclo de corte, diâmetro e as divisões por unidades. A seguir, é definido como fazer o inventário florestal, quais árvores e condições de poda, assim como procedimentos que possibilitem o controle da origem por meio da rastreabilidade. Ressalta-se que o PMFS é aplicável às florestas nativas e não às plantadas.

Como reflexo da Resolução Conama nº 406, de 2009, o Código Florestal também determinou uma série critérios técnicos a serem atendidos pelo PMFS, como a caracterização dos meios físico e biológico, a determinação do estoque existente, a monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente; e a adoção sistema de exploração adequado e de medidas mitigadoras dos impactos (art. 31, § 1º). Após a aprovação do PMFS, o responsável obtém uma

licença ambiental, devendo submeter relatórios anuais e passar por vistorias técnicas (art. 31, § 2º- 4º).

Além disso, segundo art. 32, I-III, algumas atividades são isentas de PMFS, sendo: a supressão de florestas e formações sucessoras para uso alternativo do solo, devidamente autorizadas; manejo e a exploração de florestas plantadas localizadas fora de APPs e RL; e exploração florestal não comercial realizada em pequena propriedade, sob posse rural familiar ou por populações tradicionais.

Ainda, a lei exige que pessoas ou empresas que utilizam matéria-prima florestal devem garantir que esta provenha de fontes sustentáveis, como florestas plantadas ou PMFS aprovados, devendo realizar reposição florestal se utilizarem matéria-prima de vegetação nativa suprimida (art. 33). As exceções são aqueles que utilizam resíduos da atividade industrial ou matéria-prima de manejo sustentável ou florestas plantadas. A reposição florestal deve ser realizada no estado de origem da matéria-prima, com preferência por espécies nativas (art. 33, §§ 1º-4º).

Outro aspecto relevante em relação à exploração florestal se trata do monitoramento destes produtos. Por ser um país que exporta, em sua grande maioria, produtos primários, o Brasil verteu sua preocupação para a monitorização da madeira e seu transporte. Foi assim que em 1993, por meio da Portaria nº 44-N, [126] que o Ibama regulou a Autorização para Transporte de Produto de Florestal (ATPF), trata-se de uma licença necessária para o transporte de madeira (Portaria 44, de 06 de abril de 1993, 1993). Com o advento da Instrução Normativa nº 112, de 2006, do Ibama, a ATPF foi revogada e deu espaço ao Documento de Origem Florestal (DOF) (Instrução Normativa 112, de 21 de agosto de 2006, 2006).[127] Por meio desse documento, se tornou possível fazer o controle da extração, origem, transporte e depósito dos produtos florestais, sendo um documento obrigatório ao transportar madeiras nativas, conforme o art. 35, §5º do Código Florestal.

---

[126] O Capítulo 1 da referida portaria é reservado à Autorização Para Transporte De Produtos Florestal – ATPF, que em seu art.1º traz a seguinte redação: "Art. 1.º - A ATPF, conforme modelo apresentado no anexo I da presente Portaria, representa a licença indispensável para o transporte de produto florestal de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo."

[127] "Art. 1° O Documento de Origem Florestal - DOF, instituído pela Portaria/MMA/ n°.253, de 18 de agosto de 2006 constitui-se licença obrigatória para o controle do transporte e armazenamento de produtos e subprodutos florestais de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo, contendo as informações sobre a procedência desses produtos e subprodutos, gerado pelo sistema eletrônico denominado Sistema DOF, na forma do Anexo I desta Instrução Normativa."

Ainda sobre as políticas florestais de exportação, vale mencionar o instrumento Documento de Origem Florestal (DOF) Exportação, que foi normatizado por meio da IN nº 21, de 26 de dezembro de 2013 do Ibama, pautado no crescimento econômico (art. 1º, parágrafo único, II, do Código Florestal) e visando o comércio exterior, tornando também obrigatória a emissão de documento específico para operações de comércio exterior e exigindo a posterior declaração do número e data do Despacho de Exportação da Receita Federal (Instrução Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2013).

No ano seguinte a promulgação do Código Florestal, foi instaurado o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais (Sinaflor), uma plataforma desenvolvida pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e gerida pelo Ibama. Este foi Instituído pela Instrução Normativa n.° 21, de 24 de dezembro de 2014,[128] em observância dos art. 35 e 36 do Código Florestal, o objetivo desse sistema é controlar a origem da madeira, do carvão e de outros produtos e subprodutos florestais e integrar os respectivos dados dos diferentes entes federativos. O Sinaflor foi integrado ao sistema do DOF (de exportação e importação), permitindo o controle da origem ao consumidor final de produtos florestais em um único processo sistematizado. A partir de 21 de agosto de 2020, com a Instrução Normativa nº 19 (2020) instituiu-se o Sinaflor+ e alterou-se os termos da Instrução Normativa nº 21/2012 do Ibama, trazendo um novo enquadramento à nomenclatura de produtos e subprodutos florestais e tornando obrigatória a inserção de mecanismos de rastreabilidade a eles, o que fortaleceu o controle da origem da produção. [129]

Mais recentemente, houve a implantação da Plataforma de Anuência Única do Brasil (PAU Brasil), pela Portaria nº 08, de 03 de janeiro de 2022. Esse sistema objetivou garantir maior qualidade, agilidade e transparência nos procedimentos de comércio exterior, efetivando a interoperabilidade (comunicação transparente com outro sistema), com o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) do Ministério da Economia que, até então, era o único responsável por tratar das demandas do comércio exterior brasileiro. Vale apontar que o acesso

---

[128] Art. 1º Instituir o Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais – Sinaflor, em observância ao disposto no art. 35 da Lei nº 12.651, de 2012, com a finalidade de controlar a origem da madeira, do carvão e de outros produtos e subprodutos florestais e integrar os respectivos dados dos diferentes entes federativos.

[129] Art. 1º A Instrução Normativa Ibama nº 21, de 23 de dezembro de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 24 de dezembro de 2014, passa a vigorar com as seguintes alterações: "Art. 20-A. É obrigatória a adoção de procedimentos que possibilitem o controle da origem da produção por meio da rastreabilidade da madeira em tora em todos os tipos de projetos aprovados no Sistema Nacional de Controle da Origem dos Produtos Florestais - Sinaflor, desde a sua localização na floresta até o seu local de desdobramento."

à plataforma não é público, fator esse que inviabilizou por completo a colheita de informações por esta via.

Conclui-se que o direito brasileiro visa estabelecer um equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Isto se materializa com o reconhecimento do direito ao uso dos recursos naturais, e diferenciando entre "poluição-dano" e "poluição-uso", o que, aplicando ao desmatamento, como um termo genérico, permite identificar o desmatamento legal e ilegal. Essa diferenciação permite a exploração econômica de áreas florestais dentro dos limites legais, ou seja, é possível realizar exploração florestal desde que a área em questão não esteja protegida sob um regime especial e possua autorização para tanto. Em adição a legislação florestal, juntamente com instrumentos como o PMFS e o Sinaflor, garantem que a exploração ocorra de maneira controlada e rastreável. Dessa forma, o Brasil busca conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental, assegurando que a exploração dos recursos florestais seja realizada de forma sustentável e dentro dos padrões técnicos estabelecidos.

5.2.5 Políticas federais de combate ao desmatamento na região da Amazônia Legal

Os sucessivos e expressivos aumentos das taxas de desmatamento da Amazônia durante o início do Séc. XXI foram alvo de crescente pressão internacional e da sociedade civil organizada sob o Governo Federal brasileiro, levando o mesmo a reorganizar sua estratégia de controle de desmatamento sobre a região em 2003. Em 2004, o PPCDAm abrangeu o ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental, e fomento às atividades produtivas sustentáveis (Maia et al., 2011). O objetivo do plano foi organizar e intensificar a prevenção e o combate ao desmatamento ilegal, resultando na redução da taxa anual média de desmatamento na Amazônia de quase 16 mil km² em 2004 para 7 mil km² em 2010.

Interessante apontar que simultaneamente, a UE discutia o FLEGT, legislando sobre as questões florestais de combate ao desmatamento ilegal. Tanto o FLEGT como o PPCDAm são impulsionados pelo contexto de proteção das florestas, reforçando o estabelecimento de uma política florestal global, fixando parâmetros internacionais para a gestão das florestas e promovendo a governança florestal global (Arts & Buizer, 2009).

Inobstante, desde o período da democratização brasileira na década de 80, os governos federais sempre tiveram grandes dificuldades para combater o desmatamento, em parte tal cenário se devia por um padrão das políticas adotadas até 2004. Normalmente o governo

sofria alguma pressão internacional e interna em relação a picos de taxas de desmatamento na região da Amazônia Legal, o que os fazia adotar políticas mais ativas para combatê-las. Apesar da adoção dessas políticas gerassem resultados iniciais, com passar do tempo estas sofriam intensos revezes, tanto pelas entidades ministeriais responsáveis pela temática ambiental não possuíssem espaço político para realizar a coordenação interministerial necessária para suas implementações, quanto por real desinteresse federal em aprofundá-las, e resistência das classes interessadas em manter o cenário de desmatamento. Pode-se citar as políticas "Agendas Positivas" e a "Campanha Amazônia Fique Legal", a primeira visava estabelecer acordos locais na região amazônica visando a promoção do desenvolvimento sustentável, enquanto a segunda buscava desburocratizar o desenvolvimento de projetos de MFS e regularização de atividades, além de distribuir a responsabilidade sobre o combate de desmatamento, incluindo os estados não apenas a União (Capobianco, 2021).

Assim, em 2003 o governo Lula buscou romper com este ciclo, elaborando uma política contra o desmatamento em três eixos:(i) programa de desenvolvimento regional sustentável (PAS); plano de teste local para reverter o desmatamento (BR-163 Sustentável); e o PPCDAm. O PPCADAm se diferenciou dos planos anteriores por alguns fatores, manter-se estável por um longo período, conter um plano detalhado de atuação, possuir os recursos necessários para fazê-lo, e o desenvolvimento das tecnologias de fiscalização e mapeamento pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE).

O PPCDAm rompeu com a tendência anterior e manteve as quedas de taxas de desmatamento constantes, com as ações de maior sucesso se dando nas searas de monitoramento, fiscalização, e ordenamento territorial, por meio do fortalecimento dos órgãos de controle (Capobianco, 2021). As iniciativas do plano mantiveram o desmatamento abaixo de 8 mil km² até 2018, mas com a revogação do PPCDAm em 2019 e o enfraquecimento dos órgãos ambientais, as taxas de desmatamento voltaram a subir para 13 mil km² em 2021, médias similares ao período anterior a 2004 (PPCDAm, [s.d.]).

A 5ª fase do plano passou a ser elaborada em 2022, e teve como meta o desmatamento zero até 2030. Importante apontar que desmatamento zero significa eliminação de desmatamentos ilegais e compensação das supressões legais. O plano foi estruturado em quatro eixos: atividades produtivas sustentáveis, monitoramento e controle ambiental, ordenamento fundiário e territorial, e instrumentos normativos e econômicos. Após diagnosticar as causas do desmatamento, foram estabelecidos 12 objetivos estratégicos, 38 resultados esperados, 194 linhas de ação e 142 metas para o primeiro ano. A Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, criada por decreto, coordena as ações

interministeriais para reduzir o desmatamento, com aprovação dos 19 ministérios envolvidos (PPCDAm, [s.d.]).

Mesmo com a taxa oficial de desmatamento da Amazônia em 2023 tenha sido de 9.001 km², influenciada pelos cinco meses de gestão insatisfatória do governo anterior, essa taxa já é a mais baixa desde 2019. Nos primeiros dez meses do governo Lula, os alertas de desmatamento registrados caíram 50%, sugerindo uma redução de mais de 200 milhões de toneladas de CO_2 nas emissões de GEE, conforme estimativas do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, demonstrando sinais da efetividade do PPCDAm atual (Talanoa, 2023).

Ademais, outros fatores têm se aliado na busca por uma gestão florestal eficaz, dentre eles a fiscalização de áreas em risco de desmate e operações de controle de desmatamento ilegal, principalmente nas cidades com maior incidência de desmatamento ilegal. Essas ações contam com o apoio governamental e a capacitação do Ibama, que passou a aplicar multas com coordenadas geográficas, facilitando a rastreabilidade das infrações. A utilização de um sistema de sensoriamento remoto ostensivamente, o confisco de madeira e destruição de máquinas, embargos, divulgação pública das ilegalidades e lista oficial dos municípios que não reduziram o desmate também foram fatores que auxiliaram na gestão florestal (Tacconi et al., 2019).

Merece destaque, ainda, o Fundo Amazônia,[130] que recebeu contribuições via "Redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento", chamado REDD+, outro instrumento de destaque no combate ao desmatamento (MMA, 2010). Com igual objetivo foi estruturada a Política Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC), que visa reduzir ainda mais o desmatamento da Amazônia além de estabelecer o compromisso, por meio da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC),[131] a alcançar o desmatamento ilegal zero na Amazônia até 2030.

Neste sentido, o PPCDAm o representou um marco na política ambiental brasileira, rompendo com ciclos anteriores de políticas ineficazes e inconsistentes. A adoção de estratégias mais robustas e sustentáveis, aliada ao fortalecimento dos órgãos de fiscalização, resultou em uma redução significativa das taxas de desmatamento entre 2004 e 2018. Apesar dos desafios recentes, o compromisso renovado com a 5ª fase do PPCDAm e outros instrumentos como o

[130] Que foi desativado entre os anos de 2019-2022 e voltou a ser reativado com o atual presidente do Brasil, voltando a receber repasses da Noruega e Alemanha, apoiando projetos para redução do desmatamento na Amazônia.

[131] Em inglês *Nationally Determined Contributions*.

Fundo Amazônia e a PNMC indicam uma trajetória promissora rumo à meta de desmatamento zero até 2030.

5.2.6 Política Florestal brasileira e suas potencialidades

O tópico exposto a cima teve como intuito estabelecer subsídios essenciais para a presente análise, especialmente em relação à implementação das políticas brasileiras em face das novas legislações europeias, demonstrando a dualidade da política florestal brasileira que, por um lado, é uma das políticas mais avançadas e completas em relação ao contexto global, e, por outro lado, sofre em ser integralmente implementada por falta de investimentos, capacitação técnica, e resistências políticas internas.

A política florestal brasileira tem como atual fundamento basilar a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado positivado no art. 225 da Constituição Federal, um direito e obrigação difusa que garante o acesso aos recursos naturais amplamente para as atuais e futuras gerações, e principais regulações a PNMA e o Código Florestal.

Dentre os principais instrumentos de proteção florestal, destacam-se os arts. 38 e 39 da Lei de Crimes Ambientais, que tipificam como crime o uso irregular das florestas, e o art. 70, que o classifica como infração administrativa. As áreas especialmente protegidas, com valor ecológico, são divididas em UCs, APPs e RLs, assegurando a preservação da vegetação nativa em imóveis públicos e privados. Além disso, o CAR registra informações ambientais de todos os imóveis rurais, e o PRA visa a regularização de passivos ambientais, incentivando proprietários a cumprir as obrigações relativas às APPs e RLs, aumentando, assim, os níveis de conservação no país. Por fim, vale mencionar o PSA, instrumento econômico de incentivo a conservação por meio da remuneração de indivíduos que realizem atividades de conservação.

Quanto a exploração econômica das florestas, é possível concluir que regime jurídico brasileiro permite a exploração econômica das florestas e a supressão de vegetação, desde que observadas as regulamentações estabelecidas pelo Código Florestal e outros instrumentos legais. Essas normas visam assegurar o uso sustentável dos recursos florestais, conciliando o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental. A existência de mecanismos como o PMFS e o Sinaflor fortalece o controle e a rastreabilidade da exploração florestal, garantindo que a atividade ocorra nos parâmetros legais e contribuindo para a conservação dos ecossistemas.

Em relação às políticas federais de combate ao desmatamento na região da Amazônia Legal, pode se destacar que o principal instrumento ainda é o PPCDAm, que, em conjunto com estratégias mais robustas e fiscalização reforçada, resultou uma queda expressiva do

desmatamento, que se manteve estável razoavelmente, entre 2004 e 2018. A partir de 2018 o desmatamento na região voltou a crescer expressivamente, inobstante os desafios recentes, a 5ª fase do PPCDAm, com o Fundo Amazônia e a PNMC, representam uma nova postura de combate ao desmatamento do governo federal, iniciada em 2022, que aponta para um caminho promissor rumo ao desmatamento zero até 2030.

Visto o exposto, pode-se entender que o Brasil possui um ordenamento de gestão florestal robusto, sendo a PNMA e o Código Florestal seus grandes marcos legais, que trouxeram mecanismos de aplicação da lei, previsão dos territórios indígenas, delimitação das áreas protegidas, além de criar um sistema de monitoramento. O ordenamento jurídico florestal do Brasil é um dos mais consolidados e ambientalmente protetivos, sendo um importante *driver* na diplomacia florestal. Contudo, há diversos obstáculos em sua implementação, diante da falta estrutura, corpo técnico, maior investimento e estudos em biomas como Cerrado e Pantanal.

6

NÍVEL ESTADUAL: POLÍTICAS FLORESTAIS EM MATO GROSSO

A escolha do estado do Mato Grosso como o espaço geoeconômico de investigação se deu por três razões: trata-se do terceiro maior estado em superfície entre as 27 unidades federativas do Brasil, o que lhe confere posição privilegiada como espaço voltado para as atividades produtivas ligadas à terra; é abrangido por três diferentes biomas, quais sejam, Pantanal, Cerrado e Sistema Amazônico, dois dos quais sofrem com as altas taxas de desmatamento; e por representar o segundo maior estado do país em produção florestal madeireira (Britto, 2023). Adicionalmente, foram investigadas questões que envolvem a *compliance* das leis brasileiras em face dos regulamentos europeus, para o que foi analisado o corpo legislativo ambiental e especificamente florestal do estado do Mato Grosso.

Mato Grosso é um dos estados pioneiros em gestão florestal, uma vez que possui legislações e sistemas próprios que servem de modelo para o restante do país (Abema, 2020) e até mesmo para outros países (ICV, 2023). No que se refere à distribuição de competências legislativas, conforme exposto anteriormente, o art. 24 da Constituição Federal estabelece que os entes federativos brasileiros possuem competência concorrente para legislar sobre florestas, cabendo à União a criação de normas gerais e aos estados a elaboração de normas complementares. No caso da competência estadual, é importante destacar que essas normas devem ter como patamar mínimo de proteção aquele estabelecido pela legislação federal. Em outras palavras, as normas estaduais não podem ser menos rigorosas e protetivas do que as federais. Isso decorre tanto de uma interpretação lógica e sistemática do art. 24 quanto do princípio do não retrocesso ambiental, que impede a perda de conquistas alcançadas em prol de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Abaixo há uma esquematização das bases legislativas florestais do estado:

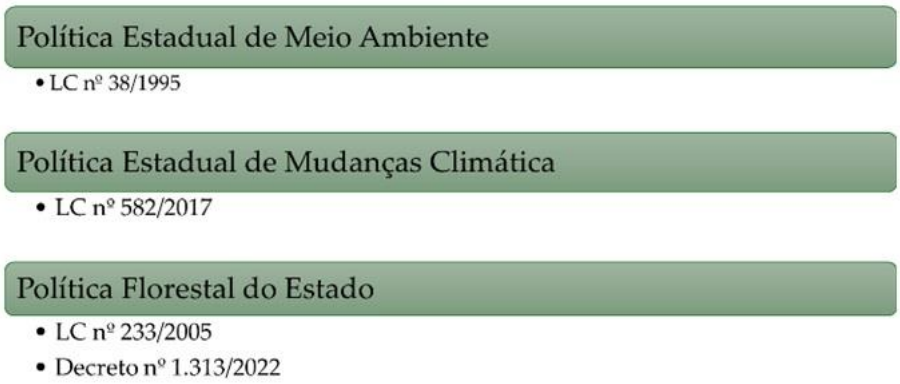


Figura 10 - Bases da política ambiental de Mato Grosso

Fonte: Produção da autora

A Política Estadual de Meio Ambiente (Pema) disciplina a licença florestal, no campo do PMFS e exploração florestal, dispondo sobre controle, monitoramento, fiscalização e aplicação das penalidades ambientais (Lei Complementar nº 38, 1995). De igual modo trata sobre o licenciamento ambiental das atividades florestais que, posteriormente, culminou CAR, inspirando o sistema federal. A Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) trata sobre o REDD+,[132] o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas[133] e os planos setoriais de mitigação e

[132] Art. 22. Programas e Projetos de Mitigação e Compensação das Emissões de Gases de Efeito Estufa, Iniciativas Estaduais de REDD+ e respectivos projetos, e aqueles contemplados pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ou outro que venha a substituí-lo, criado no âmbito do regime internacional sobre mudança do clima, devem ser implementados no Estado, conforme regulamentação específica, contendo as seguintes premissas mínimas: I - devem ser fixados indicadores e critérios de sustentabilidade de projetos, de forma simples e clara, com a participação de segmentos representativos da sociedade, e serem periodicamente revistos e verificados; II - devem ser criados incentivos para a execução de projetos e atividades de redução de emissões ou aumento da remoção de gases de efeito estufa.

[133] Art. 33. Fica criado o Fundo Estadual de Mudanças Climáticas para gerir recursos destinados à implementação desta Lei Complementar e seus regulamentos.

adaptação no âmbito florestal[134] (Lei Complementar nº 582, 2017), sendo os últimos descritos no Decreto nº 1.513 (2022).[135]

A Política Florestal Estadual tem por objetivo a proteção da flora e a exploração sustentável visando o desenvolvimento socioeconômico, melhoria da qualidade ambiental e equilíbrio ecológico (Lei Complementar nº 233, 2005).[136] Além disso, abarca disposições sobre a origem e controle dos recursos florestais.[137] Complementarmente, o Decreto nº 1.313 (2022) trouxe a obrigatoriedade em se adotar procedimentos que permitam o controle da origem da produção por meio do rastreamento, além de definir os procedimentos internos junto a Secretaria de Estado de Meio Ambiente de Mato Grosso (Sema-MT) em relação aos cadastros de consumidores em matéria florestal, PMFS e outras diretrizes para execução das explorações florestais.

---

[134] Art. 40. Os planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, integrantes do Plano Estadual de Mudanças Climáticas, aplicáveis às atividades de geração e distribuição de energia elétrica, transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, indústrias químicas fina e de base, indústria de papel e celulose, mineração, indústria da construção civil, serviços de saúde, agropecuária, recursos hídricos, setor público, biodiversidade, florestas e alteração de uso do solo, setor doméstico e resíduos, dentre outros, com vistas a cumprir metas gradativas de redução de emissões antrópicas mensuráveis, reportáveis e verificáveis, serão estabelecidos por meio de regulamento próprio considerando as especificidades de cada setor.

[135] Art. 1º O Plano Estadual da Agropecuária de Baixo Carbono - Plano ABC+MT, no âmbito do "Plano Setorial para Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária com vistas ao Desenvolvimento Sustentável (2020-2030)", com o objetivo de consolidar uma agropecuária alicerçada sobre sistemas sustentáveis, resilientes e produtivos, buscará os seguintes resultados: I - as Práticas de Recuperação de Pastagens Degradadas (PRPD); II - ampliação de áreas de Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF) e Sistemas Agroflorestais (SAFs); III - melhoria e ampliação de áreas com Sistema Plantio Direto de Grãos (SPDG) e Sistema de Plantio Direto em Hortaliças (SPDH); IV - melhoria e ampliação de área com Bioinsumos (BI); V - aumento na área com Florestas Plantadas, tanto para fins comerciais quanto para restauro; VI - ampliação de áreas com Sistemas Irrigados (SI); VII - melhoria e ampliação no Manejo de Resíduos da Produção Animal (MRPA); VIII - ampliação de Terminação Intensiva (TI).

[136] Art. 1º A Política Florestal do Estado de Mato Grosso tem por objetivo assegurar a proteção da flora no território mato-grossense e permitir a exploração florestal de forma sustentável, fomentando práticas que contribuam para o desenvolvimento sócio-econômico [sic], a melhoria da qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico, atendidos os seguintes princípios: I - conservação dos recursos naturais; II - preservação da estrutura dos biomas e de suas funções; III - manutenção da diversidade biológica; IV - desenvolvimento socioeconômico regional.

[137] A origem se dá por meio do sistema chamado CC-SEMA, nos moldes do art, 26 da LC nº 233/2015: É obrigatória a inscrição no Cadastro de Consumidores de Matéria-Prima de Origem Florestal - CC - SEMA, junto à SEMA, das pessoas físicas e jurídicas que extraiam, coletem, beneficiem, transformem, industrializem, comercializem e consumam produtos, subprodutos ou matéria-prima proveniente da exploração de vegetação primária e de formações florestais vinculadas à reposição florestal obrigatória.

As políticas de gestão territorial de Mato Grosso também ocupam um espaço de grande importância para as políticas florestais do estado. Tais políticas remontam 1939, ano em que a divisão do estado em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul começou a vigorar, o que tornou a temática sobre divisão de terras e regularização fundiária uma pauta de grande importância para estruturação do estado. A Lei nº 336 de 1949 disciplinou sobre medição e demarcação de terras públicas (art. 70 e seguintes),[138] se referindo ao engenheiro ou agrimensor para proceder à medição e demarcação do polígono e coordenadas da área, para uniformização cartográfica e cadastro das terras do estado. Nota-se aqui haver um procedimento de georreferenciamento[139] imprescindível para a formação e consolidação do estado. Posteriormente, por meio da Lei estadual nº 3.681 de 1975,[140] é criado o Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), órgão do governo do estado responsável por executar as políticas fundiárias de Mato Grosso e detém a Base Cadastral das Terras do Estado, estando de acordo com Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR), instituído pela Lei Federal nº 10.267/2001[141] (Decreto nº 1.260, 1978; Filho, 2016).

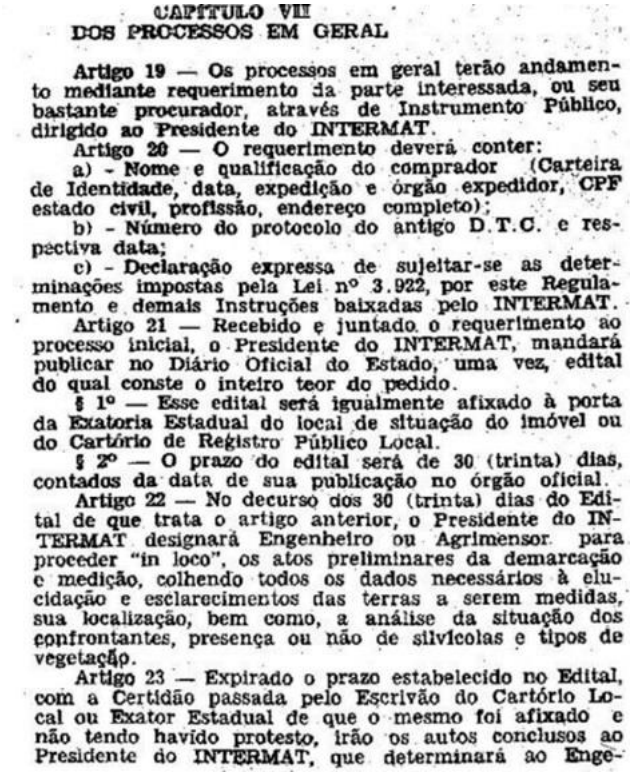
O Código de Terras foi redesenhado e em 1978 entrou em vigor por meio do Decreto Estadual nº 1.260/1978 e de igual modo seguiu replicando sobre o georreferenciamento dos imóveis rurais, como se pode ver na figura abaixo colacionada:

[138] O Código de Terras do Estado (Lei nº 336 de 1949) também disciplinou sobre a concessão gratuita de lotes de terras devolutas, de modo a incentivar a ocupação do estado.

[139] O termo "georreferenciamento" tem por conceito ser um processo que correlaciona a superfície da área com as coordenadas geográficas em que se situa, criando polígonos que são utilizados na cartografia para se verificar a separação dos lotes de terra e conferir o título da propriedade a quem de direito.

[140] Essa lei estabeleceu uma nova estrutura da administração do estado, criando alguns órgãos para auxiliar na execução das políticas.

[141] Art. 2º, § 2º: Fica criado o Cadastro Nacional de Imóveis Rurais - CNIR, que terá base comum de informações, gerenciada conjuntamente pelo INCRA e pela Secretaria da Receita Federal, produzida e compartilhada pelas diversas instituições públicas federais e estaduais produtoras e usuárias de informações sobre o meio rural brasileiro.



CAPITULO VII
DOS PROCESSOS EM GERAL

Artigo 19 — Os processos em geral terão andamento mediante requerimento da parte interessada, ou seu bastante procurador, através de Instrumento Público, dirigido ao Presidente do INTERMAT.

Artigo 20 — O requerimento deverá conter:

a) - Nome e qualificação do comprador (Carteira de Identidade, data, expedição e órgão expedidor, CPF estado civil, profissão, endereço completo);

b) - Número do protocolo do antigo D.T.C. e respectiva data;

c) - Declaração expressa de sujeitar-se as determinações impostas pela Lei nº 3.922, por este Regulamento e demais Instruções baixadas pelo INTERMAT.

Artigo 21 — Recebido e juntado o requerimento ao processo inicial, o Presidente do INTERMAT, mandará publicar no Diário Oficial do Estado, uma vez, edital do qual conste o inteiro teor do pedido.

§ 1º — Esse edital será igualmente afixado à porta da Exatoria Estadual do local de situação do imóvel ou do Cartório de Registro Público Local.

§ 2º — O prazo do edital será de 30 (trinta) dias, contados da data de sua publicação no órgão oficial.

Artigo 22 — No decurso dos 30 (trinta) dias do Edital de que trata o artigo anterior, o Presidente do INTERMAT designará Engenheiro ou Agrimensor para proceder "in loco", os atos preliminares da demarcação e medição, colhendo todos os dados necessários à elucidação e esclarecimentos das terras a serem medidas, sua localização, bem como, a análise da situação dos confrontantes, presença ou não de silvícolas e tipos de vegetação.

Artigo 23 — Expirado o prazo estabelecido no Edital, com a Certidão passada pelo Escrivão do Cartório Local ou Exator Estadual de que o mesmo foi afixado e não tendo havido protesto, irão os autos conclusos ao Presidente do INTERMAT, que determinará ao Enge-

Figura 11 - Decreto estadual nº 1.260/1978 publicado no Diário Oficial

Fonte: Decreto nº 1.260, Diário Oficial, 1978

A Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995 — ou Código Estadual do Meio Ambiente — legitimou o registro e cadastro das informações ambientais como instrumentos legais, além do Cadastro de Imóveis para compensação ambiental. Todas essas disposições, já previstas em 1996, iniciaram a base legal para o sistema de georreferenciamento, que se iniciou em Mato Grosso e foi posteriormente replicado pelo Brasil e se encontra vigente até os dias atuais.

Outro mecanismo de destaque são os PMFS, controlados, desde 2006, pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema-MT),[142] conforme o revogado Decreto Estadual nº 8.188 (2006) que regulamentava a gestão florestal deste estado.[143] Nesse mesmo decreto, foi

[142] Antigamente chamada de Fundo Estadual de Meio Ambiente (Femam).

[143] Redação do revogado art. 25: A exploração das florestas nativas do Estado de Mato Grosso e das demais formas de vegetação arbórea natural será permitida sob a forma de manejo florestal sustentável de uso múltiplo, observadas as modalidades de plano de manejo estabelecidas na Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005. Parágrafo único. Entende-se por manejo florestal sustentável de uso múltiplo a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentabilidade do ecossistema objeto do manejo e considerando-

estabelecido o Cadastro de Consumidores de matéria-prima de origem florestal (CC-Sema), conforme o revogado art. 13:

> *Art. 13: O CC-SEMA, é o sistema de cadastramento obrigatório para os empreendimentos que extraiam, coletem, beneficiem, transformem, industrializem, comercializem, armazenem e consumam produtos, subprodutos ou matéria prima de qualquer formação florestal, no Estado de Mato Grosso.*

O mesmo decreto previa a Autorização de Desmatamento (AD), Autorização de Exploração Florestal (AEF),[144] inventário florestal e os créditos de reposição florestal, demonstrando que a gestão florestal do estado teve como fundamentos sistemas de cadastros, tanto das áreas dos imóveis rurais, como dos empreendimentos que comercializam produtos e subprodutos florestais.

Ademais, em Mato Grosso existe a Guia Florestal (GF) desde 2006,[145] que é um documento que atesta a origem florestal, emitida junto ao Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais (Sisflora), o que o torna seu sistema único e inovador em razão do Decreto Estadual nº 8.189 (2006).

Desde 1995, com a Pema e por meio do licenciamento das atividades rurais, Mato Grosso criou substrato para desenvolvimento do primeiro sistema CAR, que foi implementado em 2008, com a Lei Complementar nº 343, gerido pela Sema-MT[146] e, mais uma vez, se demonstra pioneiro e exemplo em termos de gestão florestal. O CAR federal veio com o Código Florestal em 2012 inspirado pelo sistema anteriormente implementado em Mato Grosso (Chiaretti, 2023; Gusmão & Arruda, 2017).

---

se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplos produtos e subprodutos madeireiros e não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

[144] Redação do revogado art. 5º, § 2º: Nas autorizações de desmatamento e manejo florestal deverão ser disponibilizadas: I - a imagem digital da propriedade com suas coordenadas geográficas; II - a reserva legal; III - a área de preservação permanente; IV - a área objeto de exploração e/ou conversão.

[145] Em substituição do Documento de Origem Florestal (DOF) do governo federal, que iniciou em 2012.

[146] Art. 1º: Fica criado o Programa Mato-grossense de Regularização Ambiental Rural – MT LEGAL com o objetivo de promover a regularização das propriedades e posses rurais e sua inserção no Sistema de Cadastramento Ambiental Rural e/ou Licenciamento Ambiental de Propriedades Rurais -SLAPR.

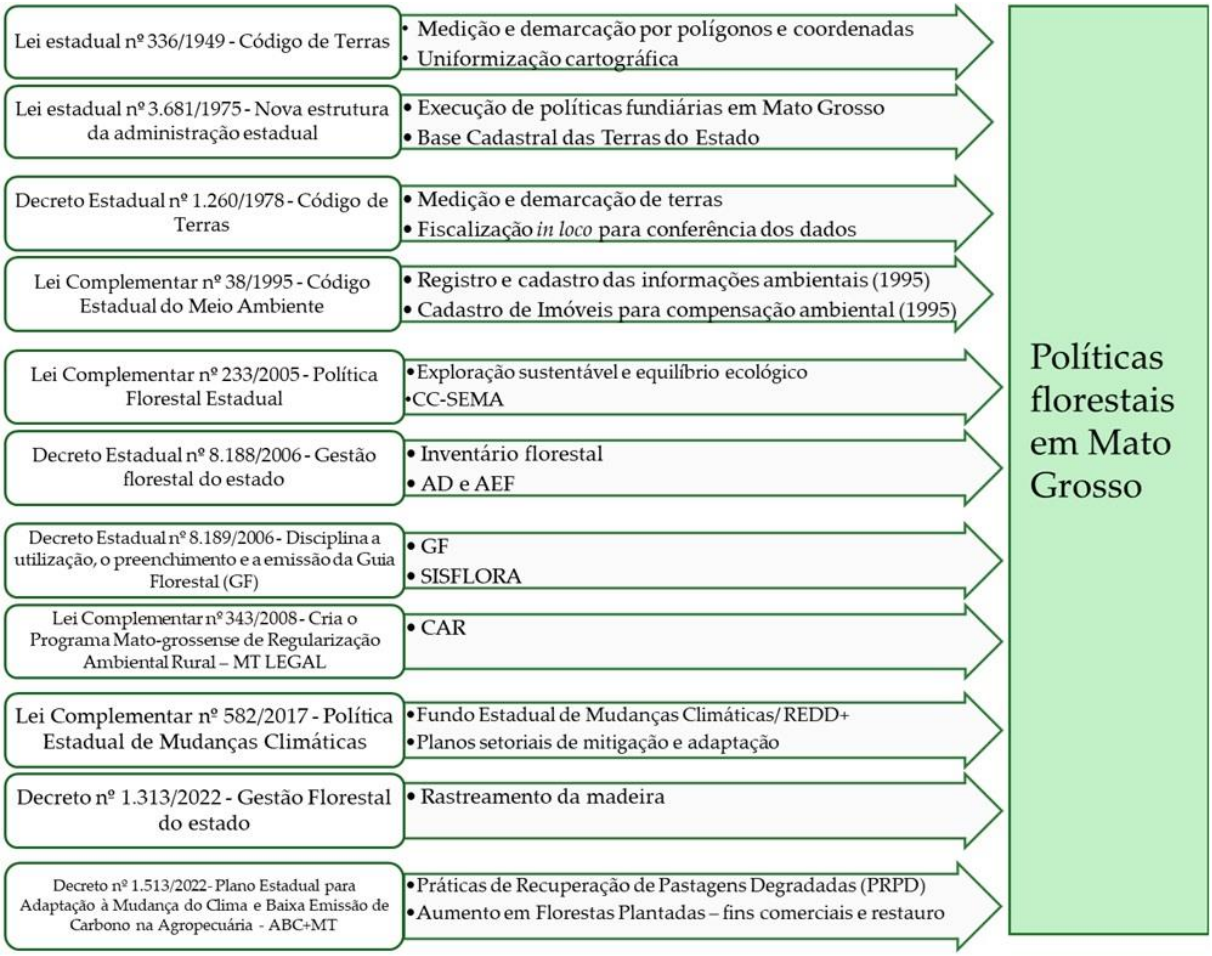


Figura 12 - Fluxograma das Políticas Florestais de Mato Grosso

Fonte: Produção da autora

O Decreto Estadual nº 110 (2023), por sua vez, tratou do recadastramento no Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais 2.0 (Sisflora 2.0) e, juntamente com a Instrução Normativa nº 16 do Ibama (2022), forma a base jurídica do novo sistema. Essa IN institui o Documento de Origem Florestal Rastreabilidade (DOF+), uma ferramenta de monitoramento das licenças obrigatórias para transporte e armazenamento de produtos florestais nativos. O Sisflora 2.0 opera de forma integrada com o DOF+, conforme estabelecido nos artigos 16 e 17 da IN, permitindo a rastreabilidade de bens florestais. Esse processo foi concretizado por meio da Resolução do Conama nº 497 (2020), que impõe a integração dos sistemas estaduais junto ao Ibama. Em outras palavras, desde 2020, tem sido estudada e estruturada a rastreabilidade dos produtos florestais.

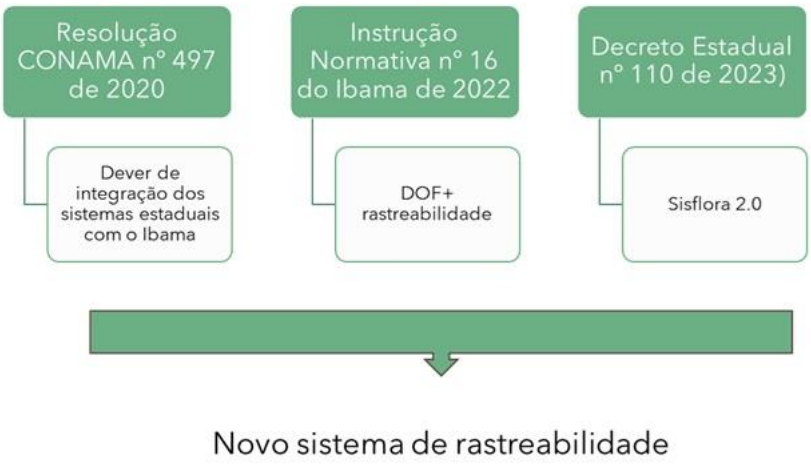


Figura 13 - Estrutura normativa da rastreabilidade

Fonte: Produção da autora

A inovação legislativa do Sisflora 2.0, em funcionamento desde maio de 2023, visa inserir coordenadas geográficas, identificar as árvores e os lotes de madeira que, logo após a extração, são seccionadas e identificadas com placas contendo um *QR Code*, conforme fluxograma abaixo, tornando o processo de rastreio mais simples e eficaz.

Figura 14 - Sisflora 2.0

Fonte: Sema-MT, 2023

Dessa forma, a implementação de sistemas de rastreio para produtos de diferentes origens é fundamental para garantir a origem legal e sustentável desses produtos. No estado

essa prática já vem sendo disseminada como, por exemplo, em produtos de origem animal, com o estabelecimento do Serviço de Rastreabilidade da Cadeia Produtiva de Bovinos e Bubalinos (Sisbov), desde 2006. Mato Grosso é hoje responsável por mais de 30% das propriedades brasileiras com animais rastreados dentro do Sisbov, abrangendo 406 propriedades rurais e cerca de 5,7 milhões de animais rastreados (Indea, 2022). O Instituto Mato-Grossense da Carne (Imac) ainda é responsável pela disseminação de diversas ações no âmbito da transparência, sustentabilidade, rastreabilidade e regularização ambiental. É o caso da iniciativa do Instituto Ação Verde, cujo objetivo é aprimorar o CAR das propriedades pecuárias em Mato Grosso, e a Missão Europa, que surge como uma ação que visa apresentar um posicionamento dos produtores de carne do estado sobre a proposta de regulamentação da UE acerca dos produtos que não tenham como origem o desmatamento (Imac, 2022).

A construção dos instrumentos de rastreabilidade mencionados acima, torna o acesso a geoportais,[147] como o Environmental Justice Atlas, o MapBiomas, INSPIRE (UE) e o Global Forest Watch, os quais disponibilizam imagens territoriais georreferenciadas e informações socioambientais, de importância fundamental na promoção da transparência e na compreensão de problemas ambientais em diferentes escalas. Além disso, a integração do geodireito com a rastreabilidade de produtos madeireiros oferece subsídios técnicos e jurídicos para embasar decisões do poder público na gestão ambiental e territorial (Instituto Brasileiro de Florestas, 2020).

Refletindo tal contexto, em 2019, o estado de Mato Grosso investiu cerca de R$ 6 milhões na implementação de uma plataforma de monitoramento em tempo real do desmatamento. Esta tecnologia permitiu que, em 2020, 255 mil hectares fossem embargados, resultando em mais de 2,2 mil autuações e multas, que totalizaram R$ 2,1 bilhões. Esta abordagem mostrou resultados positivos na contenção das atividades ilegais, incentivando que outros estados da região também aderissem esta metodologia (Abema, 2020). Assim, há 16 anos o monitoramento em Mato Grosso é georreferenciado e as ferramentas de geodireito existem há mais de 17 anos, demonstrando a experiência e pioneirismo do estado na implantação de sistemas ambientais informatizados.

O avanço das geotecnologias, como o sensoriamento remoto, vem desde então sendo de grande importância na análise e planejamento do espaço geográfico para o desenvolvimento sustentável em concomitância à proteção ambiental. O Índice de Vegetação de Diferença Normalizada (NDVI) em análises de cobertura vegetal, por exemplo, é uma excelente

[147] Plataformas virtuais contendo base de dados de áreas geográficas devidamente mapeadas.

forma de se monitorar a estabilidade na estrutura das florestas, podendo identificar desmatamentos e incêndios florestais. Na área rural da cidade de Sorriso, em Mato Grosso, por exemplo, o uso do NDVI desempenha um papel crucial para entender a dinâmica espaço-temporal do ambiente. Utilizando imagens do satélite Landsat-5 durante o período de 1984 a 2011, foi possível estimar a expansão das áreas de cultivo e quantificar as áreas de mata nativa presentes no município ao longo do tempo.

A expansão da agricultura foi intensificada ao longo do tempo, levando a um notável aumento das áreas destinadas ao cultivo e à urbanização (Soares et al., 2020). O avanço da tecnologia de imagens de satélite também é altamente eficiente no âmbito do planejamento ambiental, permitindo o monitoramento da biodiversidade e a compreensão dos danos causados pelo desmatamento, para estruturar políticas públicas que se adequem à realidade do país (Martins, 2007).

Nesse sentindo, no ano de 2018, a Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso também lançou seu portal de transparência, tendo como propósito fornecer informações que auxiliem na supervisão e gestão ambiental (Mato Grosso, n.d.). Entre essas informações estão as bases de dados georreferenciadas do CAR que contém os limites das propriedades, informações dos detentores dos imóveis, termos de compromissos firmados e outras informações ambientais relevantes para a gestão ambiental.

Não obstante, como já mencionado, os registros do CAR têm enfrentado grandes dificuldades para serem finalizados, uma vez que a proporção de cadastros com análise concluída em relação ao total de registros no estado permanece crítica. Mato Grosso, embora não esteja tão bem posicionado no cenário de análises de CAR concluídas, com apenas 6,7% de suas análises finalizadas, apresenta um desempenho acima da média nacional, 2,7%, e sinais de melhora. Além disso, quase 50% dos imóveis no estado já iniciaram o processo de registro. Outro aspecto relevante é o aumento significativo das adesões ao PRA e dos termos assinados no estado, especialmente considerando o cenário nacional, que ainda enfrenta dificuldades para regularizar seus passivos ambientais (Lopes et.al, 2023). Em outras palavras, apesar de um contexto problemático, Mato Grosso tem méritos, tanto por ser pioneiro em diversas políticas quanto por sua atuação atual.

Ao aderir ao PRA, os produtores rurais se comprometem a realizar ações de recuperação ambiental em suas propriedades, como o plantio de árvores em áreas degradadas, a recuperação de nascentes e a proteção das áreas de preservação. Isso contribui não apenas para a regularização legal, mas também para a mitigação do impacto do desmatamento. Essa alta

porcentagem de adesão ao PRA é um indicador positivo do comprometimento dos proprietários rurais do estado de Mato Grosso com a regularização ambiental de suas terras.

Com experiência e conhecimento em assuntos ambientais, Mato Grosso mantém uma parcela significativa de seu território, mais de 64%, preservada (Acrimat, 2017). Cerca de 33,9% do território de Mato Grosso é composto por áreas de RL em propriedades rurais. Esse percentual equivale a cerca de 30,6 milhões de hectares de área verde, onde a fauna, flora e recursos hídricos são preservados. Esses valores comprovam que Mato Grosso é exemplo para outros estados e países que desejam conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental, onde o MFS tem se mostrado uma das ferramentas mais efetivas para manter a floresta em pé e garantir a conservação dos recursos naturais. Há inclusive a previsão de se expandir, até 2030, a área de floresta manejada mato-grossense para 6 milhões de hectares (Cipem, 2021).

No Mato Grosso há crescente preocupação com a expansão da fronteira agrícola fundamentada no comércio primário de *commodities* e no uso do solo, o que pode trazer impactos ambientais negativos. Apesar disso, o estado tem se destacado por implementar iniciativas pioneiras e avançadas no campo da gestão ambiental. O sistema CAR já é um sistema em vigor no estado desde 2012, tendo sido o estado que mais validou cadastros de propriedades rurais no Brasil desde então (Secom, 2022). O estado ainda conta com o monitoramento e detecção de focos de calor, utilizando satélites polares[148] e satélites geoestacionários,[149] com resoluções de até 375 metros (INPE, 2016), permitindo uma atuação mais eficiente no combate a incêndios florestais e desmatamento (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, s/d).

Mato Grosso, ao investir em práticas sustentáveis e políticas de MFS responsável, demonstra que é viável conciliar atividades econômicas com a conservação dos recursos naturais. É também o primeiro estado a ter um sistema de rastreabilidade total sobre o saldo de madeira no Sisflora 2.0 integrado ao DOF+ (Bruschi, 2023). Destaca-se aqui um importante instrumento, que serviu para abraçar importantíssimas modificações existentes nos regulamentos mato-grossenses, representada pela estratégia denominada Produzir, Conservar e Incluir (PCI), lançada na Convenção do Clima (COP 21), sendo um conjunto de metas para controle de desmatamento, redução das emissões de gases de efeito estufa, aumento da eficiência produtiva do estado e inclusão da agricultura familiar nos mercados.

---

[148] NOAA-18, NOAA-19, NOAA-20, METOP-B, METOP-C, NASA TERRA, NASA AQUA e NPP-Suomi.
[149] GOES-16 e MSG-3.

Dessa forma, pode-se concluir que, tal qual no cenário nacional, existe uma dualidade ao tratar da questão florestal no estado de Mato Grosso. Apesar do contexto mato-grossense possuir uma série de problemáticas, conforme já tratado, como o avanço contínuo de frentes agrícolas sob as áreas conservadas, verifica-se uma contrapartida em suas políticas ambientais. O estado foi pioneiro com várias medidas inovadoras, ao mesmo tempo que está realizando esforços para implementar as políticas atuais.

Logo, mesmo com todos os desafios de implementação, estruturação do órgão ambiental e acessibilidade e pequenos proprietários, Mato Grosso tem avançado na direção ambiental com suas políticas, reconhecendo a necessidade de medidas robustas para preservar suas florestas e ecossistemas, e a adoção do geodireito também se mostra como um recurso valioso. Além disso, iniciativas como o PMFS, CAR e a PCI desempenham um papel crucial nesse processo de rastreabilidade e combate ao desmatamento, fortalecendo os esforços do estado em relação à conservação ambiental e reforçando a sua posição como um parceiro responsável nas relações de exportação com a UE.

Conclui-se que Mato Grosso se destaca no cenário nacional e internacional como um estado que alia desenvolvimento econômico com conservação ambiental, por meio de políticas inovadoras e sistemas avançados de gestão florestal. Mesmo enfrentando desafios significativos, como a expansão da fronteira agrícola e a necessidade de finalizar o CAR, o estado tem implementado soluções pioneiras, como o Sisflora 2.0, o PRA e o PMFS. Além disso, a integração das geotecnologias e a adoção do geodireito fortalecem a transparência e a eficácia na gestão ambiental, contribuindo para a rastreabilidade e a proteção das florestas. Iniciativas como a PCI demonstram o compromisso de Mato Grosso em continuar aprimorando suas práticas de sustentabilidade, reforçando sua posição como um modelo a ser seguido por outros estados e países que buscam equilibrar desenvolvimento e preservação ambiental.

6.1.1 Contexto geográfico, econômico e social de Mato Grosso

Mato Grosso é um estado brasileiro, localizado na região Centro-Oeste do Brasil, que possui 3 biomas em seu espaço territorial, conforme o mapa abaixo. Segundo dados do IBGE (2024), ele é o terceiro maior estado brasileiro, com 903.208,361 km², sendo destes 56,67% do bioma Amazônia (512.000 km²), 37,40% do bioma Cerrado (337.940 km²) e 5,93% do bioma Pantanal (53.582 km²) e um dos estados que compõe a Amazônia Legal. O estado se destaca no setor de *commodities*, sendo um grande produtor de soja, madeira e um expoente na pecuária, tendo sua economia sustentada pelo setor primário.

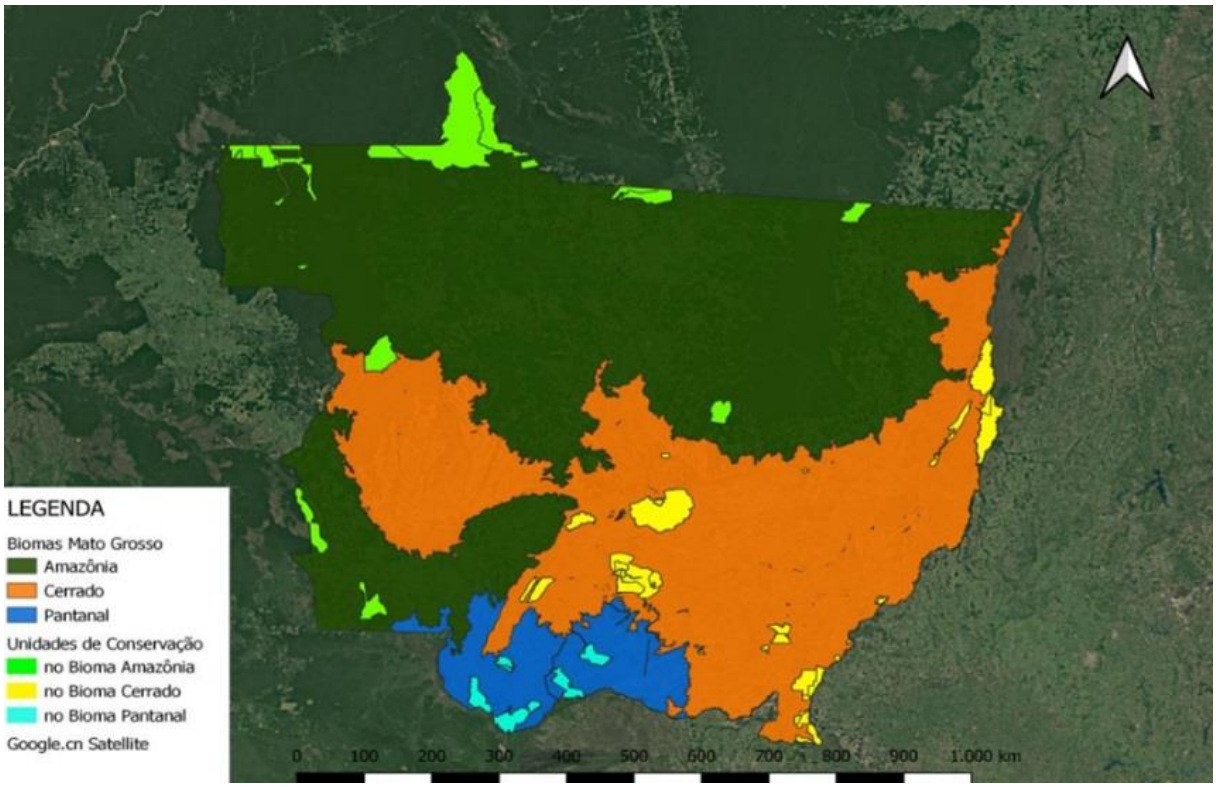


Figura 15 - Mato Grosso e seus biomas

Fonte: Trevizan & Oliveira, 2022. Unidades de Conservação como instrumentos de mitigação às alterações climáticas em Mato Grosso

A ocupação ampla do estado de Mato Grosso se deu recentemente, pois, pelo histórico de ocupação do território brasileiro, a região litorânea foi o foco por muitos anos, devido a uma série de fatores, como o relevo, estruturação hídrica e desinteresse econômico na região Centro-Oeste. A área em que hoje se encontra o estado apenas passou a ser ocupada efetivamente pela "sociedade hegemônica", ou seja, desconsiderando as populações tradicionais que já ocupavam, no início do Séc. XX. Assim, na primeira metade do século XX vigorava uma ideia de "imparável desenvolvimentismo" no Brasil. Isso resultou no avanço da sociedade brasileira para regiões que antes não haviam sido intensamente ocupadas nos primeiros séculos, especialmente o Brasil Central. Trata-se da política da "Marcha para o Oeste", iniciada no governo de Nilo Peçanha, mas implementada na Era Vargas. O cerne desta política era o desenvolvimento por meio da ocupação, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e a infraestrutura urbana no interior do país (Galvão, 2014; Cunha, 2018).

Na década de 50, como a política de interiorização da "Marcha para o Oeste" não foi uma política de infraestrutura clara e de organização territorial, a distribuição de terras se deu de forma desorganizada e intensa. Como reflexo disso, o governo de Mato Grosso introduziu uma política de concessões intensivas de terras às empresas colonizadoras, principalmente do sul do estado da Bahia. Devido à falta de infraestrutura que inviabilizava a ocupação efetiva, o mercado tendia para a especulação, com grandes parcelas de terras sendo vendidas a preços baixíssimos, sobrepondo-se às terras tradicionais (Menezes, 2000). Esse contexto resultou em um avanço de desmatamento intenso na região, e concretizou o cenário atual do estado, com grandes propriedades e uma produção essencialmente voltada à exportação de *commodities*.

Dessa forma, o estado foi se consolidando para ser o "celeiro do mundo" pela sua produção mundial em larga escala de *commodities*, além de ser motivado pela expansão da fronteira agrícola. Ainda lidera na produção nacional de algodão em pluma, milho, soja e carne e a liderança deve seguir nos próximos dez anos com o milho que "deve passar de 46,8 milhões de toneladas na safra 2022/2023, para 69,1 milhões em 2032/2033" configurando um acréscimo de 49% a produção do estado.

Tabela 1 — Projeções Regionais de 2022/2003

	Produção (mil t)			Área Plantada (mil ha)		
	2022/23	2032/33	Var. %	2022/23	2032/33	Var. %
Milho - Mil Toneladas				Mil Hectares		
BA	3.905	4.873	24,8	853	971	13,8
GO	12.587	15.276	21,4	1.867	2.249	20,4
MA	3.109	4.006	28,9	610	617	1,1
MG	7.878	9.213	16,9	1.284	1.206	-6,0
MS	11.440	15.587	36,3	2.241	2.848	27,1
MT	46.826	69.096	47,6	7.237	9.578	32,3
PR	18.623	20.956	12,5	2.884	2.802	-2,9
RS	4.126	4.671	13,2	832	394	-52,6
TO	2.209	2.967	34,3	431	568	32,0
Soja Grão - Mil Toneladas				Mil Hectares		
BA	7.717	10.197	32,1	1.920	2.428	26,5
GO	17.735	23.587	33,0	4.547	5.815	27,9
MA	3.909	5.209	33,3	1.113	1.475	32,5
MG	8.303	11.110	33,8	2.167	2.745	26,6
MS	14.051	16.726	19,0	3.775	4.793	27,0
MT	45.044	58.968	30,9	11.964	15.545	29,9
PA	2.878	4.575	59,0	940	1.498	59,4
PR	22.353	24.272	8,6	5.811	7.087	22,0
RO	1.899	2.896	52,5	552	834	51,0
RS	14.513	14.772	1,8	6.555	7.609	16,1
TO	4.805	10.197	112,2	1.326	2.428	83,2

Fonte: Projeções do Agronegócio, 2023

Com a soja e seu brutal crescimento expandindo a fronteira agrícola na região Norte e Centro-Oeste do Brasil, o Mato Grosso se destaca com uma expansão de 5,9 milhões de hectares de áreas plantadas de soja e milho (MAPA & Embrapa, 2023, p. 78), conforme se nota na tabela 1.

A grande problemática do avanço dessa fronteira agrícola é que esta tende a avançar sobre áreas de vegetação nativa, não por substituição de áreas já plantadas com outras culturas. Conforme o relatório "Relatório Anual de Desmatamento do Brasil - 2022" cerca de 97% de todo o desmatamento nacional tem como vetor a agropecuária (MapBiomas, 2022). Portando, o avanço da fronteira agrícola acompanha igualmente o avanço do desmatamento sobre o estado do Mato Grosso.

Esse desmatamento contribui significativamente para o aumento de emissões de GEEs, visto ser a remoção da cobertura vegetal ou conversão florestal um dos principais fatores que elevam esses índices, sendo o bioma Amazônia e Cerrado os locais de mais incidências destas estatísticas (SEEG, 2023). Dados do SEEG indicam que Mato Grosso é o segundo estado que

mais emite GEEs, como pode ser verificado no gráfico abaixo, tendo como impulsionador o setor da MUT, concentrado ao norte do estado, área essa que não coincidentemente pertence ao arco do desmatamento.

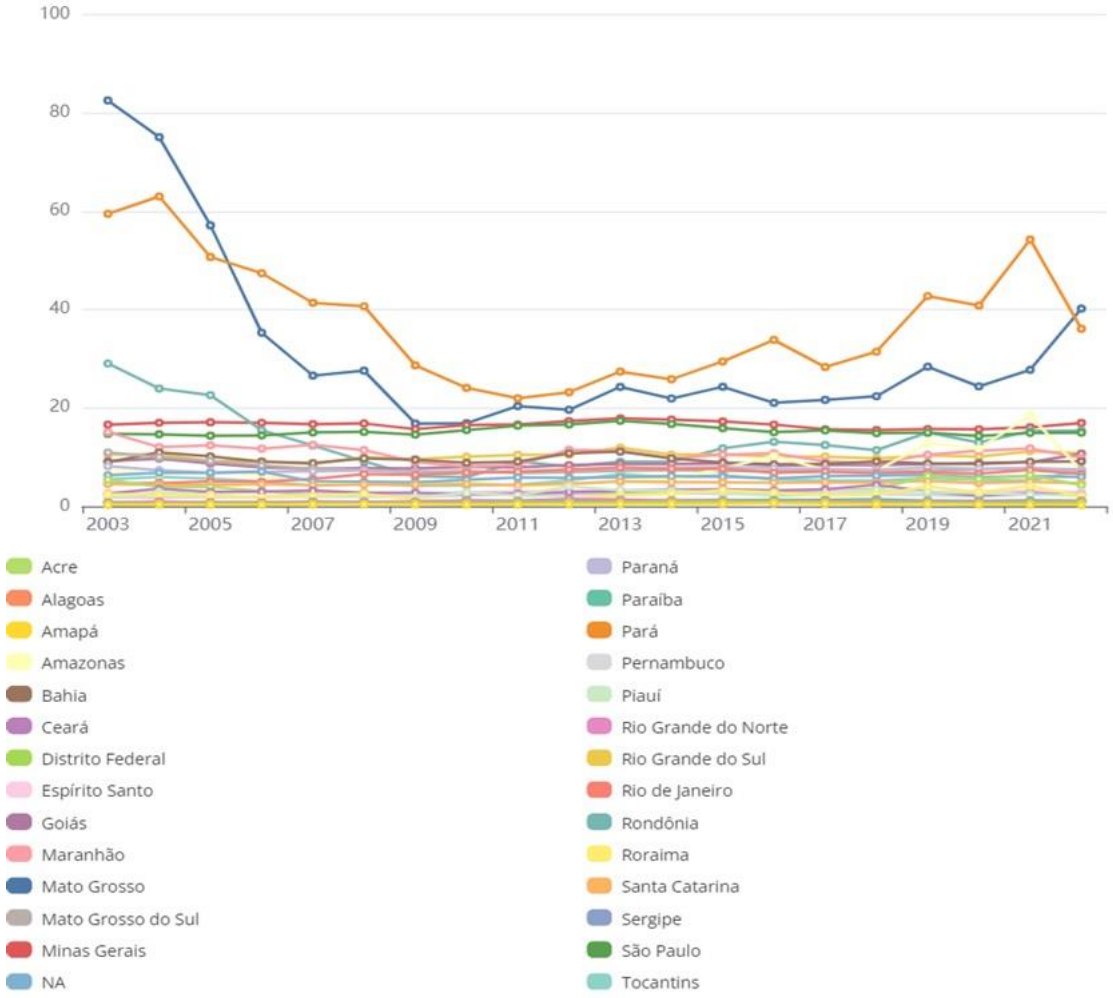


Figura 16 - Emissão de GEE pelos estados brasileiros (2003-2022)

Fonte: SEEG, acesso em jan. de 2024

Diante de tal cenário, vale ser feita uma ressalva: como já mencionado, o estado é denominado como "celeiro do mundo".[150] Trata-se de uma denominação associada a produção de

[150] Sobre a expressão, Lucineia Soares (2020), "as relações de poder que construíram a ideologia 'Mato Grosso: celeiro do mundo' podem ser identificadas ao compararmos os perfis dos doadores da campanha de Dante de Oliveira em 1994 e 1998 com os perfis dos doadores das campanhas eleitorais de 2002 e 2006, principalmente a de 2002, que apontaram uma articulação de um grupo econômico para a eleição de Maggi, enquanto representante do agronegócio. Esse dado respondeu ao objetivo sobre a coesão do grupo dominante da elite agrária na eleição de um de seus representantes para o governo do estado. Posteriormente, esse representante ampliou sua rede de relações, recebendo doações de

alimento, e a busca da "tão almejada segurança alimentar global" (Senado Notícias, 2023, par. 4). Contudo, essa associação pode ser questionada, pois o estado não é grande produtor de alimentação e sim de *commodities* para exportação. Nas palavras de Silva (2020, p. 242), não "há como falar em "celeiro do mundo" e não pensar em alimentos. Não se trata de soja, algodão, mas sim de arroz, feijão, hortaliças, café, frutas, pecuária leiteira, ovos, alimentos produzidos pela agricultura familiar".

Além dessa questão da produção alimentar, a desigualdade existente no estado é alarmante. Cerca de 23% da população vive na linha da pobreza e quase 4% vive em extrema pobreza (Instituto Jones dos Santos Neves, 2023), mesmo sendo um estado que possui cinco dos 12 maiores bilionários do Brasil no setor do agronegócio, todos eles ligados à empresa Amaggi (Forbes, 2023).

Em relação ao aspecto ambiental, aproximadamente 4,72% do território mato-grossense abrange áreas de conservação (IBGE, 2024) e 22% terras indígenas (Funai, 2024). Entretanto, diante do perfil primário e da expansão do agronegócio, sofrem constantes pressões em suas áreas. Vale ressaltar que essas pressões tendem a se agravar diante o atual cenário das alterações climáticas. Os povos indígenas como grupos vulnerabilizados sofrem intensamente com os impactos destas, além de serem marginalizados e vistos como obstáculos ao crescimento do estado (Valente, 2021).

Não é novidade alguma que, para um país explorado desde a sua ocupação, o setor primário seja, ainda hoje, um dos perfis que representam o Brasil e, de modo especial, o estado de Mato Grosso, grande "celeiro do mundo", o qual é o verdadeiro reflexo desse Brasil Colônia. O perfil que conduz a exploração do solo é cenário que, muitas vezes, pode conduzir ao desmate, elevando as estimativas da MUT no estado que o setor primário. Dentre esses setores explorados, uma das atividades de destaque é o setor madeireiro, tanto na exploração de madeira, no setor primário como na indústria.

---

diversos segmentos econômicos, reelegendo-se em 2006 e elegendo o seu sucessor. Depois, elegendo-se senador em 2010." (p. 239)

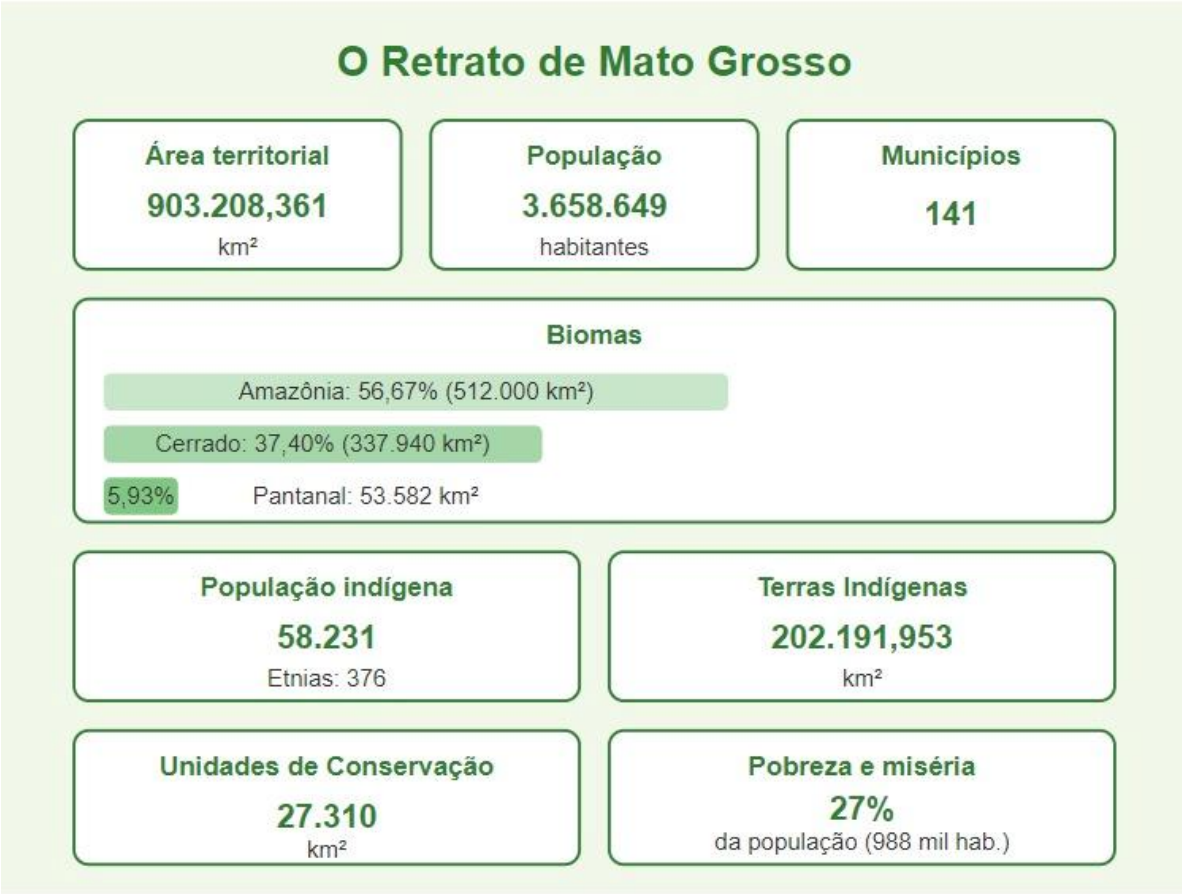


Figura 17 - O retrato de Mato Grosso

Fonte: Produção da autora[151]

Vale ressaltar que a supressão de vegetação, e consequente venda de produtos florestais, nas regiões de florestais tropicais não é gerada exclusivamente pelo mercado de produtos florestais, em si. Na prática, uma parcela significativa do mercado de produtos florestais é impulsionada por atividades de agropecuária. A expansão de novas áreas de cultivo e de pasto são os principais geradores de MUT para as florestais tropicais, a venda dos produtos florestais retirados, na prática, acaba sendo, em muitos casos, uma produção dependente da primeira, e a retroalimenta, já que os recursos da venda dos produtos florestais são utilizados para o desenvolvimento das áreas voltadas para agropecuária (Pendrill et al., 2022). Assim, o mercado

[151] Produzido com ajuda da Inteligência Artificial Claude, baseado em dados do: IBGE. (2023). *Mato Grosso: Cidades e Estados;* IBGE (2023a). *Brasil tem 1,69 milhão de indígenas, aponta Censo 2022*; FUNAI (2024). *Terras Indígenas*;
WWF (2018). *Efetividade de Gestão de Unidades de Conservação*;
Instituto Jones dos Santos Neves (2023). *Pobreza e miséria nos estados brasileiros 2022*.

de produtos florestais e a agropecuária estão interligados, tal qual o desmatamento gerado por ambos. Embora o desmatamento associado à produção de produtos florestais não dependa exclusivamente do interesse agropecuário, a expansão de pastos e áreas de cultivo facilita a venda de produtos florestais, cujo lucro pode ser reinvestido em novas áreas, criando um ciclo vicioso. Esse ciclo incentiva o desmatamento, pois é mais rentável abrir novas áreas do que investir em maior produtividade por hectare.

Nesta linha, segundo Pendrill (et al., 2022) pelo menos 90% das áreas de florestas tropicais em que ocorreu desmatamento foram provocadas pelo avanço de fronteiras agropecuárias, sendo que, apesar da disponibilidade e tendências de dados variarem entre as regiões, é possível identificar ligações complexas entre a agricultura e a perda florestal.

A partir do exposto, entende-se que o Mato Grosso pode ser caracterizado como um grande produtor de *commodities* (soja, milho e carne), e enfrenta desafios ambientais significativos como reflexo de sua expansão da fronteira agrícola. Além disso, a ocupação desorganizada do território no século XX resultou em desmatamento e pressão sobre biomas como a Amazônia e o Cerrado que se mantém, de certa forma, até hoje e eleva as emissões de gases de efeito estufa. O setor agropecuário é um dos principais agentes para esse ciclo de desmatamento. Ademais, apesar das áreas de conservação e terras indígenas, a expansão do agronegócio pressiona essas regiões, exigindo políticas públicas eficazes para equilibrar produção econômica e sustentabilidade ambiental.

6.1.2 Contexto dos biomas legais em Mato Grosso: Amazônia, Amazônia Legal e Cerrado

Insta fazer uma distinção para melhor compreensão do bioma Amazônia, Amazônia Legal, o estado de Mato Grosso e o Cerrado nessa conjuntura. O bioma Amazônia se estende ao longo de 49% do território brasileiro (IBGE, 2024) e nos países sul-americanos, como Peru, Colômbia, Venezuela, Bolívia, Equador, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Além do bioma Amazônia, existe a chamada "Amazônia Legal", um recorte geográfico previsto pela Lei Federal nº 5.173, de 1966, que engloba os nove estados brasileiros, como Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão (o lado oeste do estado). Ademais, a área abriga aproximadamente 77% dos povos indígenas brasileiros (Heck et al., 2005), com cerca de 30 milhões de habitantes e se estende por 59% do território brasileiro (Amazônia Legal em Dados, 2024). Esses estados, por disposição

legal do Código Florestal, exigem espaços de RL[152] com porcentagem de área do imóvel rural abarcado,[153] devendo reservar 80% do imóvel em área de floresta e 35% no Cerrado; se não for pertencente à Amazônia Legal, esse percentual cai para 20% (Lei nº 12.651, 2012, art. 12).

Os estados supracitados coincidem com o bioma Amazônico, mas não devem ser confundidos, sendo a Amazônia Legal mais extensa que o bioma. Enquanto o bioma é uma classificação considerando os elementos bióticos e abióticos de um ecossistema, a Amazônia Legal é um conceito jurídico elaborado como instrumento de gestão e planejamento territorial estabelecido diante da relevância da região para o país, que abarca diversas facetas de políticas públicas, especialmente ambientais, com Mato Grosso tendo a totalidade de seu território incluída na Amazônia Legal. [154]

Em relação aos seus biomas, o bioma Amazônia está presente em mais da metade do território do estado, de modo majoritário ao norte do estado, conforme se depreende da figura 7 acima. Além do bioma Amazônico, o estado também possui o bioma Cerrado, o qual é o segundo bioma com maior extensão em Mato Grosso e no Brasil, além de ser igualmente fundamental para o setor primário, sofrendo também, consequentemente, grande pressão por conta da expansão da fronteira agrícola. Trata-se de um dos biomas com maior riqueza em biodiversidade, sendo um dos *hotspots*[155] para a conservação da biodiversidade, além de possuir a flora mais diversa dentre as savanas (Klink & Machado, 2005), com um número grande de espécies medicinais, muitas ainda não catalogadas (Neto & Morais, 2003).

---

[152] Área de conservação, abrigo e proteção do ecossistema e da biodiversidade.

[153] Como será aprofundado no tópico 5.2.2, o art. 12 do Código Florestal estabelece que a dimensão das áreas de RLs a serem mantidas pelos proprietários e posseiros de imóveis rurais varia conforme o bioma e localização geográfica. Os imóveis rurais dentro da Amazônia Legal devem manter, salvo algumas exceções da norma, como área de RL, 80% de sua área conservada, se localizados em bioma de floresta, e 35% em bioma de Cerrado. Os imóveis não abarcados por essas duas hipóteses devem manter 20% de sua área conservada.

[154] O termo "ainda" foi utilizado pois há um projeto de lei na Assembleia Legislativa de Mato Grosso desejando retirar o estado da Amazônia Legal, fator esse que permitiria abertura de novas áreas, já que o percentual de reserva legal seria reduzido drasticamente, de 80% para 20%.

[155] Termo que denomina os "pontos quentes caracterizam-se por abrigar um número enorme da diversidade biológica da Terra além de alto endemismo de espécies, mas, em contrapartida, são também as regiões mais devastadas do planeta" (Oliveira et al., 2008).

6.2 Contexto exploratório de Mato Grosso: A problemática do desmatamento legal e ilegal

Apesar do extenso rol de proteção florestal brasileiro, o desmatamento ainda é a principal questão ambiental brasileira. Assim, este tópico busca não apenas apresenta o contexto da exploração florestal em Mato Grosso, mas desenvolver a discussão iniciada no tópico 5.2.4 sobre as perspectivas de supressão de vegetação na legislação brasileira, o conceito de desmatamento, e a diferença clara no ordenamento entre o que se entende como desmatamento legal e ilegal. Estes elementos serão essenciais para a análise do EUDR que será feita mais abaixo, especialmente em relação a noção de desmatamento adotada por ele.

No Brasil o desmatamento não está relacionado apenas à criação de gado ou ao cultivo de soja, mas também à exploração madeireira. No imaginário coletivo, o comércio de madeira é frequentemente associado ao desmatamento ilegal e à conversão de florestas em áreas totalmente desmatadas, com a retirada completa das árvores. Por isso, discutir o desmatamento no Brasil inevitavelmente leva ao debate sobre a Amazônia e suas alarmantes taxas de desmatamento ilegal, um debate de grande importância.

Pelas últimas estatísticas, na Amazônia Legal, em 2023, a taxa de desmatamento foi de 9.001,00 km², sendo o Pará o estado que mais contribuiu, com 3.272 km², cerca de 36.35% do total; e o Mato Grosso o segundo estado, com 2.086 km², cerca de 23.18%. No acumulado de 2003 a 2023, Mato Grosso contribuiu com 61.592 km², 26.67% da área desmatada, sendo o segundo estado que mais desmatou e o Pará, o primeiro, com 87.804,00 km², 38.08% do total. O paralelo pode ser visto no gráfico abaixo.

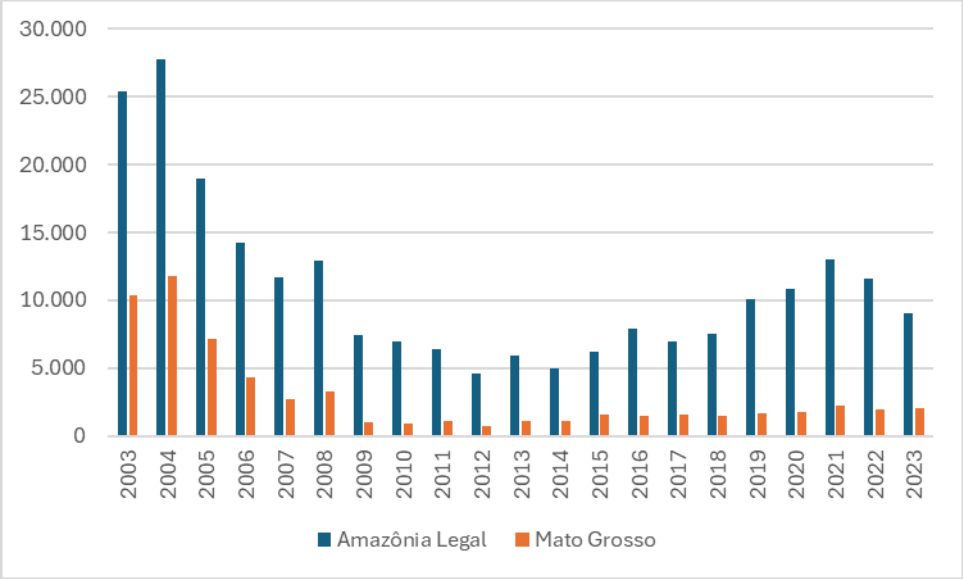


Figura 18 - Taxa de desmatamento Amazônia Legal (em km²) em comparação com Mato Grosso 2003-2023

Fonte: INPE, 2023. Terra Brasilis – PRODES (desmatamento)

Comparado aos anos de 2003, 2004 e 2005, quando as taxas de desmatamento na Amazônia Legal atingiram seu pico em 2004, com 27.772 km² de terras desmatadas, observa-se uma redução significativa. Após a implementação de políticas públicas como PPCDAm[156] e o CAR, comparando 2004 com 2023 houve uma redução de 67% da taxa de desmatamento. Em Mato Grosso nota-se que houve grandes taxas de desmatamento de 2004 para 2007 e, apenas após 2008 essas taxas se reduziram. Um dos mecanismos que permitiu essa redução pode ter sido a implementação do CAR pelo estado em 2008, por meio da Lei Complementar estadual nº 343, de 24 de dezembro de 2008, essencial instrumento no combate ao desmatamento ilegal.

De acordo com Global Forest Watch (GFW), entre os anos de 2003 até 2022 (último ano de registro) Mato Grosso perdeu 80.000 km² de floresta nativa, o que se traduz em uma redução de 21% de floresta nativa no estado (GFW, 2023). Vale ressaltar que há uma diferença de 18.408 km² entre os valores dos dados de desmatamento do estado entre as estimativas da plataforma TerraBrasilis e do Global Forest Watch. Tal diferenciação se deve as metodologias adotadas por cada um, o TerraBrasilis computa apenas áreas que removeram completamente

[156] Trata-se de um plano de ações para intervenções imediatas visando reverter os índices de desmatamento da região da Amazônia Legal criado em 2004 durante o primeiro governo Lula, este sofreu um longo processo descontinuação a partir de 2008 (Capobianco, 2021) e passou a ser reintroduzido a partir de 2022 com o governo Lula 3.

a cobertura do solo e de tamanhos superiores a 6,25 hectares (INPE, 2019). Já o GFW inclui maior variedades de coberturas arbóreas (World Resources Institute, 2023), [157] podendo realizar um panorama mais completo. Por isso, os dados do GFW foram os adotados para a presente análise.

Constatar que uma área foi desmatada é algo complexo e requer uma metodologia bem estruturada, capaz de atender às especificidades de cada bioma, incluindo as áreas de transição. Além disso, é necessário um monitoramento constante e em ampla escala temporal para avaliar as mudanças na cobertura do solo. A depender do caso, pode ser essencial visitas *in loco* para se comprovar que de fato ocorrer um desmate. A implantação de um sistema de alta resolução em sensoriamento remoto e análise das imagens é trivial no decorrer desse processo. As discrepâncias ocorrem devido às diferenças nas métricas, metodologias, conceitos e sistemas utilizados para prever as taxas de desmatamento. Por isso, deve haver criticidade ao se avaliar as estimativas de desmatamento.

*Stricto sensu "*desmatamento" pode ser definido como a remoção da cobertura de vegetação por corte, capina, queimada, ou ação de produtos químicos (Krieger et al., 2008). Vê-se, conforme já tratado, que a noção de poluição *stricto sensu*, neste caso especificada pelo desmatamento, não presume ato irregular, sendo este a poluição / o desmatamento que excede os limites e descumpre os procedimentos legais. Isto se confirma diante a definição de desmatamento da legislação, apesar que não adotar o termo "desmatamento" e sim uso alternativo do solo, o Código Florestal o define como substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, etc. Assim, analisando a problemática do desmatamento brasileiro, além dos pontos trazidos acima, verifica-se que, na verdade, se tratar de dois fenômenos essencialmente diversos, o desmatamento legal/regular e o desmatamento ilegal/irregular, exigindo, com isso, tratamentos diferenciados para cada um destes.

O desmatamento legal é a supressão de vegetação realizada com autorização do órgão competente, conforme o regime exposto no tópico 5.2.3, sendo uma problemática mais associada a permissibilidade dos limites das políticas ambientais e do licenciamento ambiental em questão, ademais, a falta de ferramentas para a gestão e acompanhamento das autorizações de supressão (Antonaccio et. al., 2024b). Em reflexo disso, o combate ao desmatamento legal está associado ao desenvolvimento de incentivos para conservação, fortalecimento da

[157] Para maiores informações, vide Global Forest Review em: https://research.wri.org/gfr/data-methods#methodology

capacidade técnica dos órgãos competentes para o licenciamento destas atividades, e uma revisão, se for o caso, da legislação, buscando restringir as possibilidades de supressão de vegetação. O desmatamento irregular, por outro lado, é a supressão sem autorização, e/ou que excede os limites legais, sendo um fenômeno mais ligado a ações individuais e as políticas de fiscalização em si.

O exposto ganha relevância não apenas por haver uma clara distinção técnica entre os dois atos jurídicos, mas porque o cenário de desmatamento de cada estado brasileiro é diverso neste sentido. A título de exemplo, entre 2013 e 2023 cerca de 28 mil km² de vegetação foram desmatadas em Mato Grosso, sendo destes 24 mil km² se deram por desmatamento ilegal, configurando 89% dos desmatamentos da região, vale apontar que o cenário vem melhorando, contudo, em 2023 os desmatamentos irregulares ainda eram 76% do total no estado (Instituto Centro de Vida, 2024). Por outro lado, outra região com grandes desafios em relação ao desmatamento, a região do Matopiba,[158] tem um cenário diferente. Em 2023 a área do Matopiba teve cerca de 8.200 km² de área desmatada, sendo que 50% se deram por supressões regulares (Antonaccio et. al., 2024a).

Apesar do exposto, o Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes), o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter) e o GFW, principais levantamentos sobre desmatamento no Brasil, não diferenciam desmatamento legal do ilegal.[159] Além disso, os valores das estimativas vão depender de qual classificação conceitual de floresta será utilizada, além da base de dados e interpretação conferida às imagens. Logo, ao verificar as estimativas sobre o desmatamento existente na região, deve-se ter comedimento e compreensão de que as metodologias ainda não fazem segregação dos desmates legais e ilegais, desta forma, inevitavelmente elas vão diferir entre si, por usarem conceitos e bases de dados diferentes.

Não obstante, mesmo com a utilização de mecanismos para se coibir o desmatamento ilegal, como o CAR e o PPCDAm, há ainda um grande fator que impede a redução mais significativa de seus índices: os problemas com a regularização fundiária das terras devolutas. Nestas áreas, não se reconhece claramente quem são os responsáveis pela propriedade, se o estado ou entidades privadas, prejudicando a capacidade de identificação e responsabilização

[158] Região que comporta territórios do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

[159] Destaca-se que a plataforma MapBiomas Alerta tem se aprimorado e já conta com filtro para refinar desmatamento legal de ilegal, com dados disponibilizados desde 2019 que incluem desmate autorizado, embargos, auto de infração e desembargos. É com a utilização de plataformas como essa, contando com grau de refinamento, que permitirá maior transparência e uso correto dos dados de desmatamento.

de infratores. Segundo Alexandre Saraiva (2021, p. 41), "as áreas designadas na Amazônia Legal correspondem a 72% da região e 28% de áreas não designadas. Isso significa haver, ainda, 1,42 milhão de km² (ou 142 milhões de hectares) de áreas não designadas ou devoluta", fator esse que, enquanto não for solucionado, não conseguirá obstar o desmatamento. Isso porque 28% da Amazônia Legal não possui destinação específica. Assim, a falta de destinação específica para 28% da Amazônia Legal impede que essas áreas sejam classificadas como Terras Indígenas, UCs ou terras privadas, criando um cenário de incerteza que não apenas dificulta a responsabilização de infratores, mas também facilita e incentiva o desmatamento ilegal.

Gómez e Vieira Filho (2023) apontam que com a regularização fundiária, tendo os sujeitos a devida titulação sobre uma área, muitas vezes passa-se a buscar maior eficiência e zelo com a propriedade. Isto porque como a propriedade não se encontra mais em um estado de insegurança jurídica que pode gerar a perda desta, ou responsabilização de seu titular, os proprietários tendem a terem interesses de longo prazo sobre a mesma. Essa perspectiva reduz a motivação para lucros imediatos e destrutivos, contribuindo para a diminuição do desmatamento. Esse entendimento é evidenciado ao analisar o cenário do estado de Mato Grosso após a implementação do CAR, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

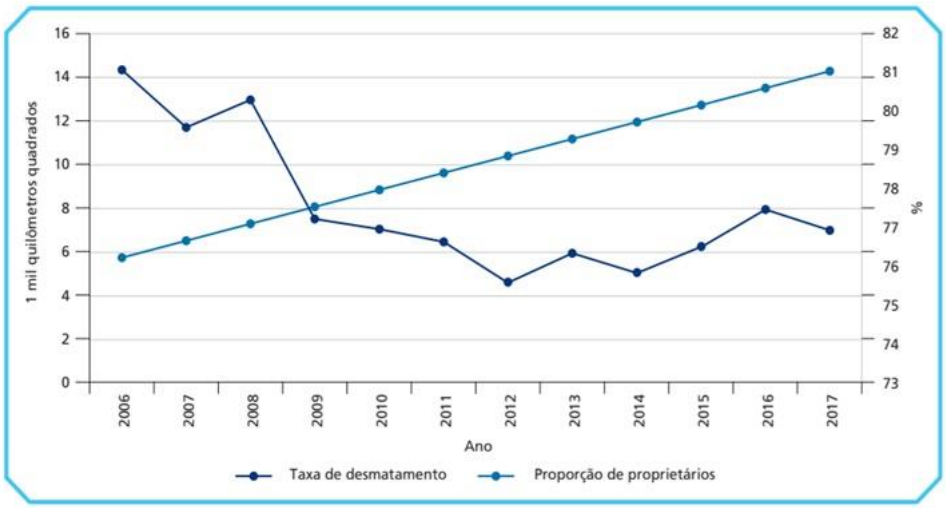


Figura 19 - Taxa anual de desmatamento total e número de estabelecimentos proprietários

Fonte: Gómez & Vieira Filho, 2023

Quando se busca a gênese de toda problemática que envolve o desmatamento ilegal na Amazônia Legal e, de modo específico, em Mato Grosso, além da regularização fundiária há obstáculos presentes no perfil econômico do estado, o qual é eminentemente movido pelo setor primário de *commodities*. Esse problema vem de toda uma construção exploratória feita

em Mato Grosso, como resquício e replicador do modelo de exploração extrativista do Brasil Colônia. Neste modelo encontramos a desigualdade quando se fala em terras, já anunciada na seção 3.3, por meio da concentração de terras em latifúndios e ausência de participação da população em decisões territoriais.

A desigualdade em Mato Grosso fica ainda mais evidente ao reconhecer que 69% do território estadual pertencente a latifúndios. De acordo com estudo sobre a desigualdade na distribuição de terras do Brasil, em Mato Grosso há um "predomínio de grandes imóveis e a produção de *commodities*, lideram a desigualdade" e, por outro lado, "estados com maior tradição de agricultura familiar e maior diversificação da produção (como Santa Catarina e Espírito Santo) são os que alcançam o menor valor de desigualdade" (Pinto et al., 2020, p. 15).

É preciso destacar que se a problemática do desmatamento ilegal é consequência de uma produção voltada a *commodities*, há ao menos duas facetas de sujeitos ativos neste processo, os produtores nacionais e seus interesses, e aqueles que adquirem os produtos, nomeadamente no mercado internacional. Assim, dentre os principais participantes desse processo podemos apontar a UE, que incorpora em suas importações uma parcela significativa do desmatamento no mundo inteiro.[160] Isso porque os países europeus são extremamente dependentes da importação de *commodities* para suas indústrias (McDermott & Sotirov, 2018).

Entre 2019 e 2021 a UE incorporou o desmatamento[161] de cerca de 190, 500 ha por ano mediante as suas importações diretas (REF). No período em questão as importações do bloco estiveram associadas a 15,0% do desmatamento mundial ligado ao comércio direto (REF). Os principais países de origem para a exposição na UE foram a Costa do Marfim (19,9%), o Brasil (16,0%), a Indonésia (11,6%), o Gana (8,7%) e a Malásia (4,7%), que juntos representam 61% da exposição da UE com o desmatamento (REF). Dentre as principais mercadorias ligadas ao desmatamento pode-se mencionar o cacau (33,7%), os produtos de óleo de palma (19,3%), o café (13,0%), a soja (9,2%) e os produtos pecuários (8,9%), que juntos representam 84% da produção total da UE, sendo que para alguns produtos, especialmente o óleo de palma, a borracha e a madeira, os valores provavelmente foram maiores, pois o levantamento foi incapaz de

[160] COM 2019/352 final, intitulada Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Empty: A intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial.

[161] Desmatamento incorporado significa o consumo de produtos que advém de desmatamento e, ao consumir esses produtos, diretamente está se contribuindo para o desmatamento. De acordo com a COM 2019/352 final "Utiliza-se este conceito de «desflorestação incorporada» para associar a desflorestação ao consumo. Refere-se à desflorestação incorporada (como uma externalidade) num produto, bem, produto de base ou serviço produzido, comercializado ou consumido."

vincular as importações de formas mais processadas destes produtos ao desmatamento (Titley, 2024).

Pode-se aferir, portanto, que o consumo contribui diretamente para o aumento do desmatamento, com a demanda por *commodities* dos países tropicais do Sul Global resultando na degradação ambiental de outras nações. Havendo, com isso, evidências de que a madeira explorada ilegalmente em Mato Grosso pode ser uma consequência das pressões externas europeias.

Essa relação pode ser verificada em múltiplos casos concretos. Por exemplo, uma denúncia realizada em 2017 pelo Greenpeace atesta que os países europeus Alemanha, França, Bélgica, Dinamarca, Itália, Países Baixos compraram produtos advindos do Mato Grosso com madeireiro suspeito de ordenar a tortura e o assassinato de nove pessoas (Greeanpeace, 2017). Seis anos após o ocorrido, apenas um dos três acusados foi condenado à prisão com uma pena de 200 anos, restando ainda a sensação de impunidade diante dos mandantes da chacina (Silva, 2023).

Outro exemplo foi a Operação Handroanthus da Polícia Federal do Brasil, que apreendeu a maior quantidade de madeira extraída ilegal da história, correspondente a 7500 caminhões de carga e tinha como destino países como EUA, Bélgica, Alemanha, França e Itália.[162] Houve também a Operação Madeira Limpa, descrita no relatório do Greenpeace (2015) intitulado "Crise Silenciosa da Amazônia - Parceiros do Crime" que denuncia a compra de madeira obtida ilegalmente por empresas francesas, portuguesas, alemãs e holandesas. Há inclusive julgado do Tribunal Penal Francês condenando empresa pela compra ilegal de madeira oriunda do Brasil.[163] Estima-se que de agosto de 2021 a julho de 2022, 31% da exploração da madeira no Brasil foi ilegal e quase um terço ocorreu em áreas protegidas: 24% em Terras Indígenas e 7% em UCs (Imazon, 2023).

É possível também que entre os anos de 2015 e 2017 a UE tenha adquirido produtos resultantes de terras que haviam sido desmatadas em pouco tempo, principalmente no bioma Cerrado (zu Ermgassen et al., 2020), que foi o bioma mais desmatado em 2023. A título exemplificativo, estima-se que 95% do desmatamento em fazendas de soja no estado do Mato Grosso ocorreu ilegalmente, fazendo com que aproximadamente 14% da soja produzida em fazendas sujeitas a desmatamento ilegal entrasse no mercado da UE (Kleinschmit et al., 2021;

---

[162] Ver em: https://veja.abril.com.br/brasil/inquerito-da-pf-revela-acusados-no-caso-de-apreensao-recorde-de-madeira

[163] Ver em: https://www.greenpeace.org/brasil/imprensa/empresas-francesas-sao-condenadas-por-comercializar-madeira-ilegal-do-brasil-no-mercado-europeu/

Vasconcelos et al., 2020). Ainda sobre o tema, cerca de 65% da carne bovina brasileira e 41% das exportações brasileiras de soja do período estavam ligadas ao desmatamento ilegal (Lawson, 2014).

Consequentemente, todo esse cenário demonstra que o arcaico sistema de exploração, que um dia levou ao declínio da Mata Atlântica e quase extinção do Pau-Brasil, ainda impera em Mato Grosso, resultando em elevados índices de desmatamento no estado. Mato Grosso pode ser considerado uma "colônia" moderna, sobrevivendo à custa da exploração e venda de recursos naturais primários para países desenvolvidos. Mais uma vez a "Tragédia dos Comuns"[164] se manifesta de maneira enfático na exploração dos recursos no Sul Global.

Mesmo com arcabouço jurídico amplo, tanto o Brasil como a UE têm demonstrado que, apesar da rigidez das normas florestais, ainda há problemas a serem combatido. No Brasil, uma das falhas é que a aplicabilidade das políticas de combate ao desmatamento ilegal é política de governo e não de políticas de estado, fator esse que enfraquece a política florestal e eleva as taxas de desmatamento, a depender do governo federal eleito. O combate ao desmatamento somente será eficaz se os reguladores derem preferência a esta pauta, fiscalizando e investindo em seu combate, conforme apontamos, as políticas atuais obtiveram conquistas, contudo, ainda há uma série de avanços a serem realizados. Para a pressão internacional ter um impacto real e efetivo na redução do desmatamento ilegal, é fundamental haver uma política mista (*policy mix*), que tenha como abordagem integrada *Drive-Pressure-State-Impact-Response*, que passe por um processo de governança que respeito os Acordo de Aarhus e Escazú, paridade participativa e considere os reais fatores do desmatamento no Sul Global, fazendo com que essa realidade esteja presente nas redações legais. Caso contrário, se não houver uma abordagem contínua e consistente, as taxas de desmatamento podem voltar a aumentar, como ocorreu após a pressão internacional resultante do FLEGT.

Ademais, o problema do desmatamento no estado está estritamente relacionado com os desafios da regularização fundiária e terras devolutas. Enquanto esse problema não for resolvido e o estado seguir mantendo o perfil que eminentemente dependente da exploração recursos naturais com a expansão da fronteira agrícola, aumento das taxas de desmatamento, seja ele legal ou não, seguirá ocorrendo.

[164] Conceito proposto por Garrett Hardin ao falar sobre a ruína de um sistema que explora seus interesses egoísticos em detrimento do bem comum. Também é conhecido pela literatura como "paradoxo da abundância" ou "maldição dos recursos naturais".

Aprofundar- se na realidade florestal brasileira, conhecer o ordenamento jurídico florestal e como ele opera, conhecer os diferentes tipos de biomas, de madeiras e de explorações florestais realizadas pelo país e inserir de modo adequado esses meandros na legislação é necessário para o desmatamento ilegal ser combatido. Além de conhecer e promover a governança, é necessário que as regulamentações reflitam essas especificidades. A influência externa, derivada de uma ferramenta construída distantemente dessa realidade e de modo "*top-down*" dificilmente irá solucionar essa problemática.

Dessa forma, é possível concluir que a análise do desmatamento em Mato Grosso revela um cenário complexo, onde a diferenciação entre desmatamento legal e ilegal é fundamental para a compreensão dos desafios regionais. Embora o estado implemente políticas de controle, como o CAR, e iniciativas de governança florestal, como o PMFS e a PCI, o desmatamento ilegal persiste, agravado pela falta de regularização fundiária e pela pressão externa por *commodities*, especialmente no comércio com a UE. O alinhamento das políticas florestais de Mato Grosso com as regulamentações internacionais, como o EUDR, é crucial para garantir a eficácia dessas medidas, ao mesmo tempo em que se busca um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental, desde que respeitada a governança. Assim, o próximo tópico busca examinar, diante a necessidade de um diálogo multilateral entre o Brasil e a UE para harmonizar os esforços de combate ao desmatamento, a atuação da diplomacia florestal de Mato Grosso.

6.3 Diplomacia Florestal de Mato Grosso

A gestão florestal em Mato Grosso tem se destacado tanto em nível nacional quanto internacional, graças ao alinhamento entre políticas inovadoras, organizações representativas e o compromisso com a conservação ambiental. Este modelo de governança, que inclui iniciativas como o PMFS e a PCI, tem colocado o estado em evidência no cenário global, promovendo boas práticas e consolidando parcerias estratégicas. Contudo, a aplicação de políticas florestais robustas enfrenta desafios significativos, especialmente no contexto das regulamentações internacionais, como será verificado no próximo tópico ao tratarmos do EUDR. Essas questões levantam discussões sobre a influência do Efeito Bruxelas nas políticas ambientais brasileiras, da qual trataremos no tópico 7.3, e reforçam a necessidade de um diálogo mais estreito entre Mato Grosso e a União Europeia para garantir que as regulamentações ambientais fortaleçam, em vez de prejudicar, o contexto socioambiental do estado. O presente tópico

visa analisar a atuação de Mato Grosso no cenário internacional e seu desempenho na diplomacia e paradiplomacia florestal.

Estabelecido o exposto, é preciso destacar inicialmente que a promoção da sustentabilidade embasada na conservação da floresta, as leis pioneiras implementadas pelo estado[165] a existência de órgãos de representatividade no segmento florestal (por exemplo, o Cipem), os sindicatos dos madeireiros e das indústrias madeireiras do estado (por exemplo, Sindicato dos Madeireiros do Extremo Norte de Mato Grosso e Sindicato das Indústrias Madeireiras do Norte de Mato Grosso), além do órgão executivo estadual (Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso) e a articulação entre todos esses elementos de forma síncrona tem impulsionado a diplomacia e paradiplomacia[166] florestal do estado.

Em levantamento dos últimos cinco anos (de janeiro de 2019 a primeira quinzena de fevereiro de 2024) dos Relatórios de Mercado de Madeira Tropical[167] confeccionados pela *International Tropical Timber Organization* (ITTO), que totalizaram 118 relatórios, o estado de Mato Grosso aparece em 45% deles (Apêndice E). Desde 2022, houve aumento no número de citações em nome do estado, indicando a participação ativa deste no mercado de madeira tropical.

Em síntese, é destacada a participação de Mato Grosso em eventos e fóruns internacionais como, por exemplo, o Fórum Global da Madeira Legal e Sustentável,[168] além de parcerias em nível nacional, como a parceria com os sindicatos, Instituto Centro de Vida (ICV), Embrapa e Sema-MT; e em nível internacional, com a IDH Iniciativa de Comércio Sustentável e com a Parceria para Ação sobre Economia Verde (PAGE).[169] Em quase metade dos relatórios, é referenciado o Centro das Indústrias Produtoras e Exportadoras de Madeira do Estado de Mato Grosso (Cipem), que é uma associação de direito privado constituída por oito sindicatos empresariais do setor florestal. Tem se revelado um importante órgão que representa o setor de base florestal em Mato Grosso, sendo um dos porta-vozes da paradiplomacia florestal do estado.

---

[165] Por exemplo, o CAR, Licenciamento Ambiental Florestal e PRA.

[166] Paradiplomacia: a participação de sujeitos governamentais — mas que não representam o governo central do país — e não governamentais no estabelecimento de relações internacionais com outros sujeitos também internacionais, com o intuito de conseguir recursos, e/ou lidar com certos problemas específicos de sua determinada localidade, relativamente autônoma, sem a interferência do governo central (Rei et. al., 2014).

[167] Em inglês *Tropical Timber Market Report*.

[168] Global Legal & Sustainable Timber Forum, que ocorreu em 2023 na China (ITTO, 2023b).

[169] IDH Sustainable Trade (ITTO, 2019); Partnership for Action on Green Economy (PAGE) (ITTO, 2022).

Associações como o Cipem desenvolvem relevante papel no cenário da paradiplomacia e impulsionam a pauta florestal, embasados nas leis florestais estaduais e no Código Florestal, demonstrando, inclusive na prática, o que é o MFS. O trabalho é desenvolvido em parceria com os sindicatos, a Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso (FIEMT) e o governo do estado.

Mato Grosso é líder na produção nacional de madeira nativa rastreável e o primeiro estado a alcançar a rastreabilidade integral dos produtos florestais, consequência advinda do engajamento das instituições florestais, bem como toda a expertise técnica sobre o tema.

A Sema-MT implementou a tecnologia de satélites para combater os crimes ambientais — queimadas, desmatamento ilegal e degradação. A partir delas são reunidas imagens de satélites de diferentes fontes, processadas em poucos minutos e com alta resolução. O geoprocessamento célere do novo sistema permite que o órgão ambiental fiscalize e autue em casos de ilegalidade, servindo de exemplo para outros estados e países em termos de tecnologia de geoprocessamento.

É considerado um modelo de boas práticas no âmbito florestal para outros estados brasileiros e para outros países, como Indonésia e República do Congo (ICV, 2023), além de outros países detentores de florestas tropicais.

O Portal de Transparência Ambiental de Mato Grosso,[170] alimentado pela Sema, foi considerado como uma boa prática que os outros estados podem seguir, além da plataforma *Timberflow*[171] fazer uso dos dados do sistema DOF e Sisflora do Pará e do Mato Grosso (Lima & Dominguez, 2023), por serem considerados dados transparentes. Inclusive as bases de dados do governo de Mato Grosso podem auxiliar na monitorização do EUDR, em parceria com o Observatório da UE.[172]

---

[170] Acesso: http://www.sema.mt.gov.br/transparencia

[171] Acesso: https://timberflow.org.br/#!

[172] Ferramenta de destaque, nos termos do considerando 31 do EUDR é o Observatório da UE: "Outra ação importante anunciada na comunicação sobre a intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial é a criação de um observatório da UE da desflorestação, da degradação florestal, das alterações no coberto florestal mundial e das causas associadas («Observatório da UE»), lançado pela Comissão para melhor acompanhar as alterações do coberto florestal mundial e os fatores associados. (...) O Observatório da UE deverá, assim, apoiar a aplicação do presente regulamento apresentando dados científicos sobre a desflorestação mundial, a degradação florestal e o comércio conexo. Deverá ainda fornecer mapas da cobertura do solo, nomeadamente com séries cronológicas desde a data de referência limite prevista no presente regulamento, e uma série de categorias que permitam analisar a composição da paisagem. O Observatório da UE deverá participar no desenvolvimento de um sistema de alerta precoce que combine as capacidades de investigação e monitorização."

O Núcleo de Assuntos Internacionais da Casa Civil em Mato Grosso é protagonista no espectro da paradiplomacia florestal. Por meio deste, o governo do estado é assessorado em termos internacionais e tem a possibilidade de visualizar o quadro geral exposto globalmente em termos sustentáveis, conferindo aplicabilidade à Estratégia PCI. Sem dúvidas que essa assessoria é de valiosa importância e tem auxiliado o estado a ganhar notoriedade internacional, além de possuir a possibilidade em ativamente enfrentar os desafios globais, propondo soluções sustentadas por suas experiências e conhecimentos técnicos.

O Ministério Público Estadual (MPE) contribui para a paradiplomacia florestal de Mato Grosso. Uma vez que, no contexto florestal, possui a competência de fiscalizar as leis e tutelar o bem ambiental de modo a não permitir retrocessos.

Destaca-se ainda que dentro *telecoupling,* a existência de uma governança local forte, por meio de cooperativas que reúnam pequenos produtores pode ser um modo eficaz para solucionar problemas de sustentabilidade (Liu, 2017; Zimmerer et al., 2018).

Obviamente, há obstáculos a serem enfrentados no estado. Como já foi analisado na seção 6.1, o estado enfrenta uma dura realidade com a desigualdade socioeconômica, os latifúndios, além do desmatamento e das queimadas ilegais. Se os problemas nessas áreas persistem, significa que as políticas públicas, por si, não foram suficientes. O CAR possui lacunas; a execução das multas ambientais está longe de ser eficiente; o desmatamento ilegal, apesar de redução nos índices, ainda está longe de ser zerado; a Assembleia Legislativa do estado, por vezes, tenta retroceder na pauta florestal.

Há pontos negativos que impactam o ambiente no estado: o Projeto de Lei nº 337/2022, que tenta excluir Mato Grosso da Amazônia Legal; a Lei Complementar nº 788/2024, que liberou mineração em RL; Lei nº 11.861/2022, que versa sobre o Pantanal e flexibilização das regras de licenciamento na maior planície de inundação do mundo e está enfrentando uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.[173]

Os desafios enfrentados pelo estado são vastos. Na área executiva os obstáculos são os servidores, devendo haver um aparelhamento do estado para atender as demandas ambientais, orçamento limitado, falta de sinergia entre a pauta florestal e a sociedade, além de outros. Na esfera legislativa, os desafios se fundam nos interesses econômicos, que tem o lastro de acometer a grande maioria dos deputados estaduais (dada a constituição da ALMT ser

[173] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1017064-57.2022.8.11.0000. Acesso: https://pje2.tjmt.jus.br/pje2/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=dbfec25f19829cda9c473e9cf12fc826d279e78943bf6aee

majoritariamente de direita). São tamanhos interesses egoísticos postos à mesa que a imagem passada pelo estado se deteriora, enfraquecendo sua diplomacia.[174] Apesar da imagem desgastadas em termos ambientais, ressalta-se que a diplomacia está, aos poucos, a ser implementada. [175]

Verifica-se, portanto, que a diplomacia florestal está configurada em razão dos seguintes fatores:

I. internacionalização do estado e instituições florestais em eventos, fóruns, parcerias e cooperações extraterritoriais;
II. políticas florestais que são modelos e pioneiras;
III. adoção de boas práticas de conservação florestal;
IV. implementação das políticas florestais demonstrando bons resultados;
V. transparência da gestão florestal no estado.

Neste sentido, entende-se que a diplomacia florestal de Mato Grosso tem sido impulsionada por sua participação ativa em fóruns internacionais, pela criação de parcerias estratégicas e pela implementação de tecnologias inovadoras no combate ao desmatamento. No entanto, ainda há desafios consideráveis, como a falta de sinergia entre políticas públicas e a sociedade, os interesses econômicos na Assembleia Legislativa e a persistência de práticas ilegais. Para garantir a eficácia dessa diplomacia e enfrentar os obstáculos internacionais, como o EUDR, é essencial um diálogo contínuo entre o Brasil, e Mato Grosso, com a UE, reforçando o compromisso do estado com a sustentabilidade e consolidando uma posição de liderança na governança florestal.

---

[174] A larga dedicação e foco na questão econômica - e não na visão de um Mato Grosso líder em diplomacia- faz com que os grupos com interesses comuns sejam estruturados, como por exemplo o Cipem.
[175] Ver no Decreto nº 596, de 28 de novembro de 2023. https://leisestaduais.com.br/mt/decreto-n-596-2023-mato-grosso-altera-o-decreto-n-596-de-28-de-novembro-de-2023-que-institui-a-politica-estadual-de-promocao-da-agenda-2030-e-os-ods-objetivos-do-desenvolvimento-sustentavel-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu-como-diretriz-da-politica-publica-no-ambito-do-poder-executivo-do-estado-de-mato-grosso-e-da-outras-providencias

6.4 Nível estadual e supranacional: Análise comparativa da nova política comercial-florestal da União Europeia

A UE ocupa um espaço de destaque no balanço comercial de Mato Grosso, tema que será tratado no próximo tópico, não obstante, esta também tem destaque para a economia nacional como um todo. A UE é a segunda maior parceira comercial do Brasil, correspondendo a 18,3% de seu fluxo comercial total, sendo o Brasil o país que mais exporta produtos agrícolas para a UE e 6% do total das exportações brasileiras de celulose indo para a UE (European Commission, 2023; Fazcomex, 2023).

No primeiro trimestre de 2023, a UE importou do Brasil um total de 427 mil toneladas de madeira tropical e peças de mobiliário de madeira, correspondentes a 896 milhões de dólares de valor comercializado. Comparando-se com o mesmo período do ano anterior, registrou-se uma redução de 12% na comercialização de madeira tropical e de 22% nas peças de mobiliário de madeira em massa (ITTO, 2023a). De acordo com relatório ITTO de janeiro de 2024, um dos motivos que levou à queda das exportações e dos preços das madeiras tropicais nos últimos 18 meses foram as exigências europeias e as "novas medidas no desempenho da sustentabilidade do setor madeireiro" (ITTO, 2024b, p. 22).

A participação do Brasil nas importações europeias de produtos florestais é marcada também por outro aspecto: o "desmatamento incorporado". Cerca de 48% das compras de madeiras ilegais ou suspeitas pela UE provêm do Brasil. Esses dados alarmantes evidenciam a necessidade de enfrentar o desmatamento e o comércio ilegal de produtos florestais no país (Instituto Brasileiro de Florestas, 2020). Diante dessa perspectiva de aumento na demanda de produtos florestais do Brasil, é importante garantir que o crescimento do comércio seja conduzido de forma legal e sustentável.

No que tange ao Desenvolvimento Sustentável, a UE já expressou que tem se empenhado em assumir uma posição de liderança global na implementação da agenda 2030 e dos ODS em conjunto com os Estados-Membros, viabilizando uma abordagem conjunta das políticas e das ações externas da UE. Assim, a UE tem um longo histórico de políticas e legislações em defesa do meio ambiente em busca de um desenvolvimento sustentável, como o Pacto Ecológico Europeu, que inclui a Nova Estratégia da UE para as Florestas 2030, a Lei do Clima, o Plano de Ação para a Economia Circular, e Regimes Agroambientais Europeus.

O Pacto Ecológico também traz uma preocupação com as florestas, tendo em vista que os ecossistemas florestais sofrem grande pressão, sendo necessária a reflorestação, na

prevenção de incêndios e investimento no armazenamento de carbono. Diante disso, estabeleceu as seguintes prioridades: reduzir a pegada da UE associada ao consumo, incentivando produtos provenientes de cadeias de abastecimento não associadas à deflorestação; trabalhar em parceria com produtores para diminuir as pressões sobre as florestas; reforçar a cooperação internacional para parar a desflorestação e a degradação florestal e incentivar a restauração das florestas; redirecionar financiamentos para apoiar práticas mais sustentáveis de uso do solo; apoiar a disponibilidade de informações sobre as florestas e as cadeias de abastecimento de produtos de base, qualidade dessas informações e o acesso às mesmas, apoiando a pesquisa e a inovação (Comissão Europeia, 2019b).

Nesta linha, visto a crescente preocupação da UE com o comércio sustentável e legal de madeira, esta passou a implementar uma série regulamentos, como o EUTR, Regulamento (EU) nº 995, 2010 e o atual EUDR, visando combater a importação de produtos ligados ao desmatamento ilegal. Esses regulamentos definiram as obrigações dos operadores que colocam madeira e produtos de madeira no mercado, criando mecanismos legais para combater o comércio ilegal tanto na produção doméstica, quanto internacional. Essas regulações abrangem uma ampla gama de produtos, tais como madeira maciça, pisos, compensados, celulose e papel (European Commission, 2021). Muitos dos bens exportados por Mato Grosso estão incluídos no EDUR, contudo, parcela significativa destes é incapaz de cumprir com os padrões europeus, justificando a perda da participação da UE do comércio estadual de Mato Grosso.

O EUDR, publicado em junho de 2023, substituiu o antigo regulamento que regia o comércio de madeira, o EUTR. A nova norma tem como *animus legis* combater o desmatamento associado às importações da UE e trouxe, em seu art. 9º, um novo requisito inovador e muito importante na busca por evitar o desmatamento: a rastreabilidade da origem dos bens em sua cadeia produtiva. Esse novo sistema impõe o georreferenciamento como uma ferramenta fundamental na garantia da origem dos produtos florestais comercializados (Parlamento Europeu, 2023).

Em relação a rastreabilidade de origem, a Comissão Europeia explica que informações sobre manejo florestal, legislação e riscos potenciais de ilegalidade dos países fornecedores de madeira auxiliam as autoridades competentes na aplicação de uma abordagem baseada em riscos. A verificação das boas práticas ambientais dos operadores também inclui o apoio para aprimorar suas técnicas e processos produtivos, integrando a gestão de risco como parte do seu Sistema de *Due Diligence* (European Commission, 2021).

O EUDR procura reconhecer o impacto que as importações de *commodities* pela UE geram sobre as áreas florestais dos países exportadores. Com isso, busca-se, enfrentar o

desmatamento incorporado, especialmente no comércio de produtos agrícolas, que afetou cerca de um terço dos produtos consumidos mundialmente entre os anos de 1990 e 2008 (Comissão Europeia, 2021b). Em linhas gerais, a norma objetiva demonstrar que as *commodities* importadas pela UE não possuem em sua cadeia de abastecimento desmatamento ou degradação florestal após 31 de dezembro de 2020.

Ademais, o EUDR além de abranger a matéria florestal, ampliou o escopo da proteção regulamentar sobre as *commodities* em relação as normativas anteriores. Chamado pelo regulamento de "produtos de base em causa", a regulação passou a abranger "bovinos, o cacau, o café, a palmeira-dendém, a borracha, a soja" (arts. 1 e 2). Outra ampliação foi atinente ao objetivo do regulamento, que agora proíbe a colocação e disponibilização no mercado interno de produtos e seus derivados que tenham sido fabricados ou produzidos por meio de processos de desmatamento ou degradação florestal.

O EUDR trouxe rigidez ao comércio de produtos florestais, e alargou sua aplicação, sobre as diferenças entre os regulamentos e as inovações trazidas, Köthke (et al., 2023) destaca alguns pontos, dentre eles alguns relevantes que deram ensejo à tabela abaixo:

Tabela 2 — Principais inovações do EUDR (adaptado Köthke et a, 2023l)

Mudanças	Implicações	Rigidez
Amplia o objetivo, abarcando desmatamento e degradação florestal (Art. 1)	Ainda há lacunas em algumas definições, como florestas e degradação ambiental	Enrijeceu ao ampliar o escopo, trazendo a proibição em se colocar no mercado da UE produtos associados ao desmatamento e a degradação florestal
Inclusão de novos produtos florestais, como cadeira e impressos (pasta e papel) (Anexo I)	Alcance maior de empresas afetadas, dentre pequenas e médias empresas, além dos custos de conformidade	Enrijeceu ao expandir o número das empresas abrangidas pelo regulamento e o aumentar os custos de conformidade
Expansão nas obrigações comerciais que exigem a devida diligência (Arts. 4 e 5)	De 132 milhões de m^3 para 860 milhões de m^3	Enrijeceu a expandir a devida diligência aos comerciantes, nos termos do Art. 5º e ao ampliar os requisitos da devida diligência, como por exemplo, medidas de atenuação de risco, Art. 8º (2) alínea c
Implementação de um sistema de registro central (Arts. 17, 26, 28, 33)	Devida diligência e rastreio das cadeias de abastecimento em tempo real, que envolverá mais custos ao mercado	Enrijeceu ao criar obrigação que prevê o rastreio das cadeias de abastecimento, atribuindo novas responsabilidades às autoridades competentes quanto à rastreabilidade

Dever da Devida diligência anterior à colocação no mercado e geolocalização de onde foi produzido o produto base (Arts. 8 a 11)	Sistema de monitoramento mais avançado; desafio no tratamento dos dados; mais custo às empresas[176]	Enrijeceu ao fortalecer o monitoramento, criando inclusive ferramentas para tanto, como o art. 33
Sanções aos mercados não conformes ampliadas, maior possibilidade de confisco (Art. 25)	Aumento da responsabilidade das empresas e dos Estados-Membros	Enrijeceu ao acrescentar novas sanções, como, por exemplo, a exclusão temporária dos processos de contratação pública e acesso ao financiamento público e proibição temporária em se comercializar com a UE

Fonte: Produção da autora e adaptado de "Comparing the Former EUTR and Upcoming EUDR: Some Implications for Private Sector and Authorities", de Köthke, 2023

Conforme se depreende da Tabela 3, o EUDR trouxe rigidez ao comércio de produtos florestais, e alargou sua aplicação, abrangendo outros móveis de madeira e materiais impressos. As empresas do setor florestal que queiram comercializar com a UE devem se adequar a esse novo sistema mais rígido, que traz uma *due diligencie* alargada e obrigatória, além da ampliação das sanções.

Vale dizer que ainda que, em termos jurídicos, há conceitos no EUDR que necessitam ser aclarados. O termo "degradação florestal", definido pelo art. 2, 7 da normativa como alterações

[176] Haverá aumento nos custos por conta dos novos conhecimentos técnicos exigidos pelo regulamento, que vão demandar serviços especializados. É uma inovação do EUDR que vai resultar em trabalho adicional para que a madeira esteja conforme o regulamento, estando livre de desmatamento e degradação ambiental, devendo conter informações e geolocalização de todas as áreas de onde as madeiras foram extraídas desde o marco temporal de 31 de dezembro de 2020. Haverá a compilação de dados ao longo dos anos e de toda a cadeia de abastecimento, sendo uma compilação de documentos comprobatórios e não apenas o apontamento das coordenadas geográficas. Todo esse preparo técnico e científico exige investimento em equipe especializada, sendo um gasto adicional ao processo de exportação de madeira. Ainda não há como prever se esses custos serão passados para os consumidores finais. Se os forem, será um efeito lateral que produzirá impactos negativos no mercado da madeira, por o consumidor por preferir outros produtos menos sustentáveis, como plástico, aço e ferro.

estruturais na cobertura florestal, que assumem a forma de conversão de florestas primárias e florestas em regeneração natural em florestas plantadas, não sendo claro de que modo poderá ser detectada se a conversão não for imediata. Ademais, a noção de “desmatamento”, definido como conversão da floresta para uso agrícola, induzida pelo homem ou não, pelo art. 2, 3, não esclarece como deverá ser aplicado, quando a exploração da madeira for proveniente de conversão de florestas primárias ou regeneradas naturalmente, além de não abarcar de forma clara questões como o desmate autorizado, como é o caso do Brasil, conforme o tópico 4.3.

Segundo a FAO, desmatamento é um termo que "se refere à mudança no uso da terra com o extermínio da cobertura de copa, reduzindo-a para menos de 10 por cento" (FAO, 1998, p.16). Visto o já exposto, o conceito da FAO está em consonância com o Código Florestal e ordenamento florestal brasileiro, no qual o desmatamento seria o chamado "uso alternativo do solo", definido pelo art. 3º, VI da lei como "substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo".

Logo, o EUDR abrange todas as formas de desmatamento, seja autorizado (legal) ou não, não fazendo distinção entre eles. Contudo, por disposição legal, o Brasil possui o desmate legal, definição essa que o EUDR não abarcou. Vide imagem abaixo:

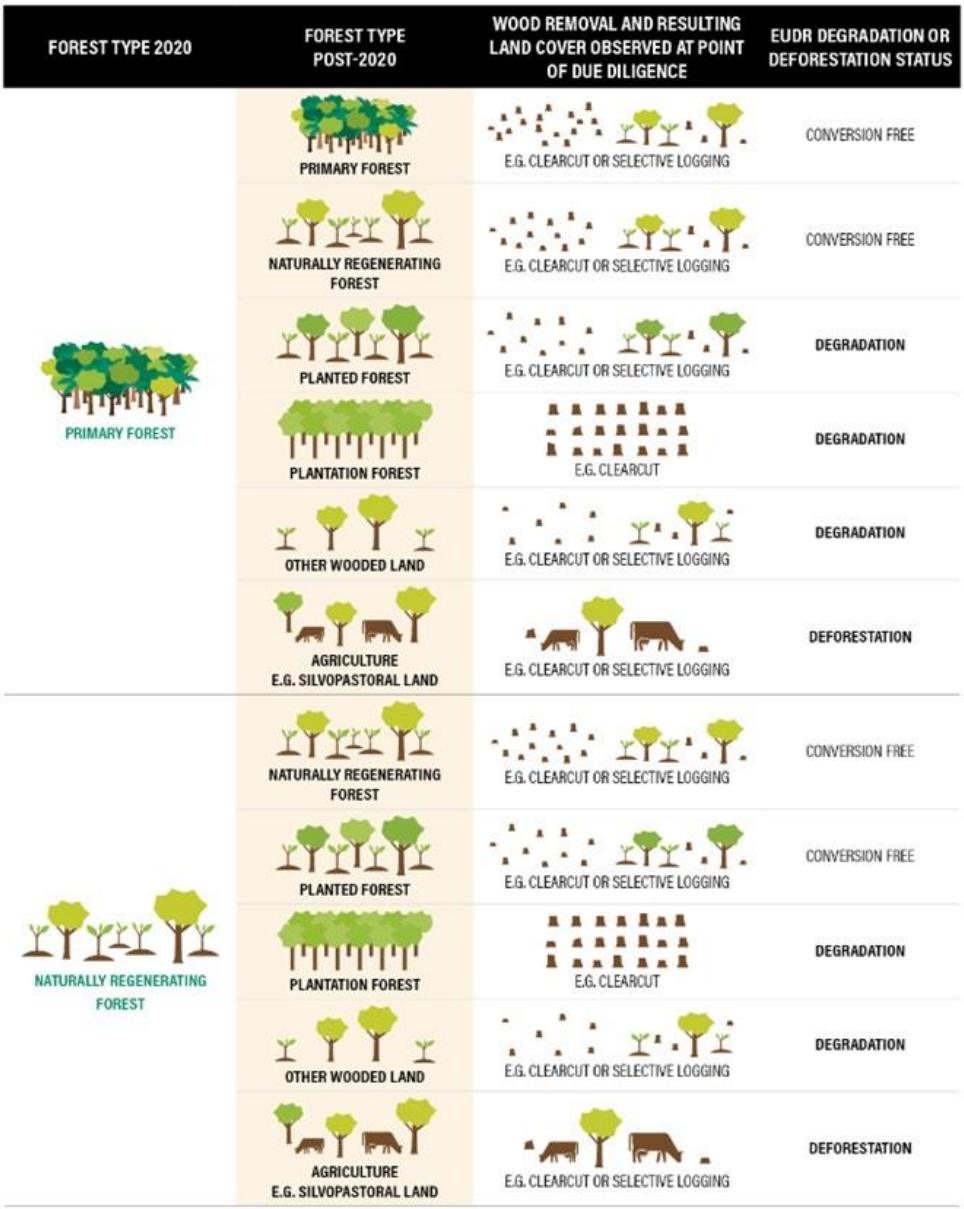


Figura 20 - Degradação e desmatamento relacionados à produção de madeira de acordo com o EUDR

Fonte: GFW, 2023

A falta de uma distinção entre ato legal e irregular reflete uma preocupação do bloco europeu que lacunas legais possam ser utilizadas nos países exportadores a fim de burlar os requisitos ambientais. Essa problemática foi, inclusive, destacada durante as deliberações da normativa, a Suécia, por exemplo, se manifestou destacando a falta de clareza na norma, e apontando que a abrangência e generalidade da definição de "desmatamento" poderia interferir na competência das legislações nacionais sobre o uso e gestão do solo e florestas (Munhoz et. al., 2022).

A falta de diferenciação entre desmatamento legal também tem uma outra faceta, como demonstrado no tópico 5.2.4 e 5.3.1, o desmatamento ilegal não é a integralidade do problema brasileiro, em muitos biomas que a proteção é menos rígida abrem espaço para um avanço regularizado do desmatamento, destaque neste caso para o Cerrado especialmente.

Contudo, independente do desmatamento legal ser uma problemática de fato que exige endereçamento, equiparar um ato regular com um ato irregular não é razoável, podendo, inclusive, ser considerada uma barreira comercial injustificada, neste sentido Munhoz et. al. (2022, p. 2) apontam:

> *A decisão da UE é fruto de um processo político em aberto no Parlamento Europeu com diferentes interesses em jogo, inclusive o interesse de proteger o próprio agricultor europeu. Se prevalecer a interpretação europeia de tolher importação de produtos associados a qualquer forma de conversão do uso do solo, desprezando leis nacionais, documentos e dados oficiais do país de origem, regras comerciais internacionais seriam, muito provavelmente, desrespeitadas. Com isso, tal arbitrariedade permitiria que países produtores questionassem o Deforestation Regulation na OMC, com argumento sólido de criação de barreira comercial injustificada.*

Assim, apesar das inovações presentes no EUDR serem de grande importância na busca pela sustentabilidade florestal e por ter alcançado de forma clara o "alcance extraterritorial pretendido pelo Comissão Europeia em matérias relacionadas com a proteção ambiental" (Rodrigues, 2024, p. 297), para que essa modernização seja efetiva, mencioná-las na legislação não basta, é necessária uma conceituação clara e sistematicamente correta. Enquanto o EUDR não for claro com as conceituações sobre desmatamento e degradação florestal, sua eficácia estará comprometida, tanto por dificuldades de adequação por parte de parceiros comerciais, quanto internamente no bloco. No âmbito interno da UE, o EUDR está sendo questionado pela falta de clareza e de instrumentos para se fazer cumprir, alta grau de burocracia, período de adaptação curto para o tanto de exigências a serem cumpridas e os altos custo que irá gerar. Pelos dados do Global Data as adequações vão gerar cerca de 1,3 bilhões de euros e provavelmente esses custos serão repassados aos consumidores, fato esse que levou os EUA a pedirem o adiamento na aplicação do EUDR (Dinheiro Vivo, 2024) e o governo do Brasil a pedir a suspensão da entrada em vigor o mesmo regulamento (Kennedy, 2024).

Dito isso, as novas responsabilidades estabelecidas pelo EUDR abrangem toda a cadeia de abastecimento e impõem novas obrigações aos comerciantes e produtores, gerando custos adicionais para esses agentes. Eles deverão investir em documentos e relatórios sobre as

commodities, contendo informações para avaliar a intensidade do risco e a geolocalização, além de comprovarem que a mercadoria não causou desmatamento ou degradação florestal. Esse conjunto de inovações aumentou a burocracia no comércio de produtos florestais com a UE. Em adição, o investimento em profissionais atentos ao *compliance*, em um sistema digital e de internet, bem como a adequação dos produtos aos *standards* impostos pelo EUDR são fatores que também irão onerar os produtores e comerciantes de madeira.

Ao exigir grande capacidade técnica e capacidade de influência sobre toda cadeia produtiva de bens florestais, o EUDR cria, na prática, um contexto em que somente os grandes comerciantes serão efetivamente capazes de se adequarem. Isto porque são os únicos que possuem plena visibilidade e poder de decisão sobre as cadeias de produção ligadas a seus produtos, e tem recursos para arcar com a capacidade técnica necessária para cumprir com as recomendações do EUDR. Essa dinâmica contribui para uma especialização do mercado, onde pequenos e médios empreendedores, com menos capacidade financeira, podem ter dificuldades para realizar as adequações necessárias, enquanto os grandes produtores, com maior fluxo de caixa, se adaptam mais facilmente, preservando suas atividades comerciais, e podendo cobrar mais por isso, já que a oferta será logicamente menor, o que afetará os consumidores europeus e produtores brasileiros de pequeno e médio porte.

Em outras palavras, o contexto exposto tende a resultar em lucros extraordinários para os grandes produtores, aumentar os custos para os consumidores europeus, e prejudicar produtores menores que historicamente já estão comprometidos com a sustentabilidade, algo que tem sido criticado pelos países produtores do Sul Global (Lopes et. al., 2023).

Na busca obstar esses efeitos, o EUDR trouxe em seu art. 30 a cooperação com países terceiros, prevendo mecanismos para a transição nas seguintes palavras:

> *As parcerias e os mecanismos de cooperação podem incluir diálogos estruturados, acordos administrativos e acordos existentes ou disposições dos mesmos, bem como roteiros conjuntos que permitam a transição para uma produção agrícola que facilite o cumprimento do presente regulamento, prestando especial atenção às necessidades dos povos indígenas, das comunidades locais e dos pequenos agricultores e assegurando a participação de todos os intervenientes interessados.*

Contudo, ainda não se sabe como esse fundo será aplicado e se alcançará aos envolvidos, direta e indiretamente no setor florestal, sendo essa uma tarefa extremamente difícil de ser

cumprida, já que a quantidade de municípios afetados, somente no estado de Mato Grosso, corresponde a 31% dos municípios do estado.

Ademais, o fundo objetiva fazer a transição de regimes ser menos negativa em termos sociais de curto prazo. Por outro lado, essa influência possivelmente gerará efeitos laterais a longo prazo, como, por exemplo, o desincentivo ao consumo da madeira pelo consumidor final, levando ao enfraquecimento do setor florestal e, consequentemente, uma crise no âmbito econômico e social.

Visto o cenário apresentando, nos países do Sul Global, onde a desigualdade socioeconômica se mantém desde a sua colonização, o novo regimento corre risco acirrá-la por conta dessa influência externa. Resultando em prejuízos extensos à parte social, como desemprego, fome, declínio de atividades essenciais aos municípios que dependem do comércio florestal, problemas relacionados à saúde e educação, dentre outros. Essa preocupação foi expressa por 17 países[177] do Sul Global, incluindo o Brasil, que assinaram e enviaram uma carta para Comissão Europeia em setembro de 2023 apontando que o EUDR estaria desconsiderando as circunstâncias e capacidades locais, as legislações nacionais, os mecanismos de certificação, os seus esforços para combater desmatamento e compromissos multilaterais dos países produtores, incluindo o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Ademais, os países solicitaram que as autoridades europeias adotassem métodos mais eficazes de cooperação e promovendo diálogos significativos e transparentes com os países produtores (Lopes et. al., 2023).

Como uma possível resposta de tal contexto, vale destacar o Projeto Agricultura Sustentável para Ecossistemas Florestais (SAFE),[178] que firmou parceria com o Brasil, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, além de outros países como Equador, Indonésia e Zâmbia. Este projeto se destaca por seu papel em financiar a agricultura familiar, essencial para os moradores da região (GIZ, 2023). Além disso, é uma excelente ferramenta jurídica que pode facilitar a transição socioecológica para *commodities* livres de desmatamento, consolidando instrumentos inovadores em termos de sustentabilidade. É crucial observar como será a aplicabilidade do art. 30 do EUDR e de que modo o financiamento e os mecanismos técnicos serão implementados.

---

[177] Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, República Dominicana, Equador, Gana, Guatemala, Honduras, Indonésia, Costa do Marfim, Malásia, México, Nigéria, Paraguai, Peru e Tailândia

[178] Sigla em inglês para *Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems.*

Vale apontar que não apenas os países em desenvolvimento podem ter dificuldades em se adequar as regulamentações, em junho de 2024 os EUA solicitaram ao bloco europeu que adiasse a implementação do EUDR. Em carta enviada para a Comissão Europeia os secretários do Comércio e da Agricultura dos Estados Unidos afirmaram que os produtores estadunidenses estão enfrentando dificuldades para se adequar a tempo, dentre os obstáculos a carta elenca a falta de diretrizes claras de implementação da política e a demora para o lançamento dos sistemas para produtores submeterem suas documentações. Os governos do Brasil e Indonésia tem se posicionados com certa resistência ao EUDR apontando a norma como barreira comercial injustificada (Abnett, 2024).

Internamente a UE também encontra resistências, ministros da Agricultura da maioria dos países da UE também apelam ao adiamento da lei, alegando que prejudicaria os agricultores europeus. Visto que, pelo EUDR, os agricultores da UE serão proibidos de exportar produtos cultivados em florestas desmatadas ou degradadas (Abnett, 2024).

O contexto exposto demonstra que houve uma falha no processo de governança durante a elaboração do EUDR. Primeiro, é preciso apontar que o processo de governança do EUDR se assessorou da Plataforma Multilateral[179] e do Global Gateway,[180] ambos instrumentos que auxiliam na governança florestal da UE e são imprescindíveis para estreitar o diálogo com os países terceiros.

Ademais, buscando compreender como se deu processo legislativo e de governança prévia ao EUDR, foi-se enviado à Direção Geral do Ambiente da Comissão Europeia, um e-mail solicitando informações adicionais sobre Brasil, Indonésia, Malásia e Congo, grandes exportadores de madeira nativa. Em resposta, foi esclarecido que a Comissão fez consultas bi e multilaterais prévias e posteriores ao EUDR, contando com mais de 1,2 milhões de respostas na Consulta Pública, além de lançar iniciativas como o Global Gateway.

Nesta linha, pela breve pesquisa realizada na Plataforma Multisetorial, das reuniões entre 2019 - início do debate do EUDR - até junho de 2023 - data de sua publicação, ocorrem dezessete reuniões com *multi-stakeholders* e Estados-Membros. Destas, seis reuniões contaram com a participação do Brasil, Malásia e Indonésia. Em nenhuma delas houve a participação do Congo.

---

[179] Comissão Europeia. Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities: https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupId=3282&fromMeetings=true&meetingId=23741

[180] Estratégia para promover parcerias inclusivas com países que produzem produtos primários.

Estas informações demonstram que houve, de fato, um processo de governança, contudo, as críticas dos países do Sul Global, e o próprio texto da norma demonstram que os resultados não refletiram esse processo. Em outras palavras, mesmo contando com esses instrumentos de governança florestal, as redações finais do EUDR não refletiram a realidade e as problemáticas dos países produtores. Além da adoção de conceitos limitados sobre florestas (no caso do Brasil foram excluídos biomas como Cerrado e a Caatinga) e a noção de desmatamento (não há uma diferenciação entre desmatamento legal e ilegal), e as questões quanto a capacidade de médios e pequenos produtores, há uma terceira problemática a ser mencionada, a possibilidade de escapamento do desmatamento.

Uma consequência lógica dos problemas de escopo mencionados, como a abrangência dos biomas e a diferenciação entre desmatamento legal e ilegal, é o surgimento de uma tendência em que estados com baixo desmatamento, especialmente na região Sul do Brasil, passem a direcionar suas exportações para a UE. Por outro lado, os estados com maiores desafios relacionados ao desmatamento, principalmente no Norte e mais próximos da Europa, redirecionariam sua produção para mercados menos regulados, como a China. Nesse cenário, não haveria uma redução significativa do desmatamento, mas sim um aumento nos custos de transporte. Isso ocorre porque os estados com maior capacidade de cumprir as exigências europeias estão distantes dos principais exportadores atuais, resultando em uma inversão nas rotas de exportação, em direções opostas e muito mais longas. O aumento dos custos de transporte seria repassado aos consumidores europeus, além de gerar mais emissões de gases de efeito estufa.

Visto o exposto, fica claro a importância de que UE dialogue com seus parceiros comerciais, promovendo aspectos sociais como responsabilidade compartilhada e solidariedade com os países mais pobres que fornecem matérias-primas. A UE consegue preservar suas florestas porque conta com a importação de produtos de outros países. Isso demonstra que a UE deve aplicar as mesmas regras dentro e fora de seu território, mas oferecendo o mesmo suporte, como em uma transição justa fora da Europa, para evitar problemas sociais extraterritoriais.

O Efeito Bruxelas já está sendo observado com toda a legislação que a UE vem aprovando, e terá grandes impactos sociais. Não é justo que a UE preserve suas florestas enquanto adquire produtos primários de outros países, pois há uma falta de coerência nessas ações. Um meio-termo seria a UE preocupar-se com a transição em países fora do bloco, especialmente aqueles que têm forte relação comercial com a UE, como o Brasil. Cerca de 33% do território de Mato Grosso será impactado. A UE deve encontrar formas de apoiar esses países, como

capacitação para outros empregos, desenvolvimento de produtos de madeira com maior valor agregado e incentivo à criação de indústrias locais para beneficiamento da madeira.

O Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira deve ser estudado para controlar as emissões. O Efeito Bruxelas se torna mais evidente à medida que a UE aprova mais regulamentos, movendo-se cada vez mais em direção à intervenção através dessas normas. Entretanto, faltou diálogo nas negociações, e cada país deveria ter tido a oportunidade de expressar suas preocupações quanto aos efeitos colaterais dessas políticas. Um diálogo entre parceiros comerciais é essencial, dando aos estados a possibilidade de antecipar os impactos e permitir que a UE os mitigue. Forçar os países a adotar práticas sustentáveis, sem suporte adequado, pode deixar alguns para trás, o que não deveria ocorrer.

A UE precisa ser responsável e não pode ignorar o que está acontecendo fora de suas fronteiras. A falta de coerência em suas políticas de sustentabilidade, que negligenciam a dimensão social e os deslocamentos[181] forçados, revela a necessidade de maior consistência em suas ações.

Ainda, apesar da ampliação do escopo regulatório da EUDR, esta ainda possui uma grande lacuna, a normativa estabelece como seu objeto a defesa de florestas, definindo florestas no art. 2, 1 como terrenos com mais de 0,5 hectares com árvores de altura superior a 5 metros e uma cobertura de copa superior a 10 %, ou árvores capazes de atingir essas medidas, excluindo terrenos predominantemente agrícolas ou urbano.[182] Esta definição é extremamente restrita, especialmente se aplicada no contexto brasileiro, no qual biomas de enorme importância, tanto em critérios de biodiversidade, quanto em área ocupada, não estão incluídos no escopo da norma, cenário que prejudica principalmente o Cerrado e a caatinga. Insta destacar que em 2023 o Cerrado foi o bioma mais desmatado, de acordo com dados do relatório RAD2023: Relatório anual do desmatamento no Brasil 2023 (Mapbiomas, 2024a), o que aumenta as pressões internacionais para que o escopo do regulamento seja ampliado para proteção do Cerrado, diante de tamanha pressão e crescentes taxas de desmatamento, legal, e ilegal, que tem enfrentado.

Uma última constatação que vale ser feita decorre da licença FLEGT que, conforme o art. 10, 3, do EUDR, considera válidos os produtos abarcados por essa licença, pois estariam em conformidade com a legislação aplicável aos países que produziram a *commodity*. Via de

[181] Para a economia existe o *leakage*., que se configura como uma das causas para o deslocamento.
[182] Tradução livre: 'forest' means land spanning more than 0,5 hectares with trees higher than 5 metres and a canopy cover of more than 10 %, or trees able to reach those thresholds in situ, excluding land that is predominantly under agricultural or urban land use

consequência, a referida redação pode ser vista como uma pressão da UE para que os terceiros países assinem a parceria FLEGT, por ser considerado um entrave burocrático a menos.

Entende-se pelo exposto que a UE é uma parceira comercial crucial para Mato Grosso e para o Brasil como um todo, especialmente no setor madeireiro. A implementação do EUDR, embora voltada para a sustentabilidade, traz desafios significativos para os produtores locais, aumentando os custos e a burocracia. É imperativo que se encontre um equilíbrio entre as exigências de sustentabilidade da UE e a viabilidade econômica dos pequenos e médios produtores brasileiros. A transição para práticas mais sustentáveis deve ser acompanhada de apoio financeiro e técnico adequado para minimizar impactos socioeconômicos negativos. Dessa forma, é possível garantir um comércio sustentável que beneficie tanto o meio ambiente quanto as comunidades locais.

7

Análise das dinâmicas comerciais florestais entre a União Europeia e Mato Grosso

O comércio internacional e as dinâmicas que o envolvem são elementos centrais na estrutura econômica do Brasil, um país cuja economia é fortemente baseada na exportação de *commodities*, incluindo produtos florestais. Embora a Constituição Federal atribua a competência privativa ao Governo Federal para firmar acordos internacionais, o cenário atual demonstra que a paradiplomacia tem ganhado espaço, especialmente em estados como Mato Grosso, onde a exportação de madeira se destaca como uma atividade econômica crucial. O estado possui uma relação comercial robusta com a UE, o que revela um panorama complexo que envolve tanto o comércio legal quanto desafios relacionados à sustentabilidade e à regulação ambiental de ambos.

Assim, este capítulo busca explorar em detalhes o cenário comercial florestal do Brasil e de Mato Grosso, com ênfase na sua relação com o mercado europeu. A análise se dividirá em três partes principais: a primeira tratará da relevância do mercado florestal no Brasil, mais especificamente, em Mato Grosso; a segunda abordará o panorama das exportações florestais do estado, destacando as mudanças na preferência dos consumidores e o impacto de novas regulamentações internacionais, como o EUDR; por fim, será tratada do cenário comercial

entre Mato Grosso e a UE, examinando o papel da diplomacia e paradiplomacia no fortalecimento dessas relações e os desafios futuros diante das crescentes demandas por sustentabilidade.

7.1 Cenário do comércio florestal brasileiro

O estabelecimento de acordos comerciais internacionais na regulamentação brasileira é uma competência privativa do Governo Federal, conforme o art. 84, VIII, sendo as entidades do Poder Executivo federal as principais agentes nas relações internacionais do país. Inobstante, essa disposição não inviabiliza que outras entidades federativas tomem iniciativas para atuar em prol do desenvolvimento dessas relações mediante atuações paradiplomáticas em um cenário de *telecoupling*.

Dessa forma, o Brasil, sendo um país fortemente caracterizado pela exportação de *commodities*, possui uma relação intrínseca com o comércio internacional de produtos florestais. A fim de fundamentar de forma mais aprofundada a presente análise, será tradado neste tópico o cenário do mercado florestal em nível nacional e estadual de Mato Grosso.

No cenário nacional, as florestas têm um importante papel no Brasil, sendo que a indústria madeireira é uma das atividades econômicas mais importantes relacionadas às florestas brasileiras. Em 2020, a exploração de florestas nativas atingiu 10,5 milhões de metros cúbicos em tora extraídos, gerando um valor de produção de R$ 1,8 bilhão. Dentre os estados líderes na extração de madeira de florestas está o Mato Grosso, que atingiu um volume de 3,8 milhões de metros cúbicos de madeira explorados em 2020 (IBGE, 2022).

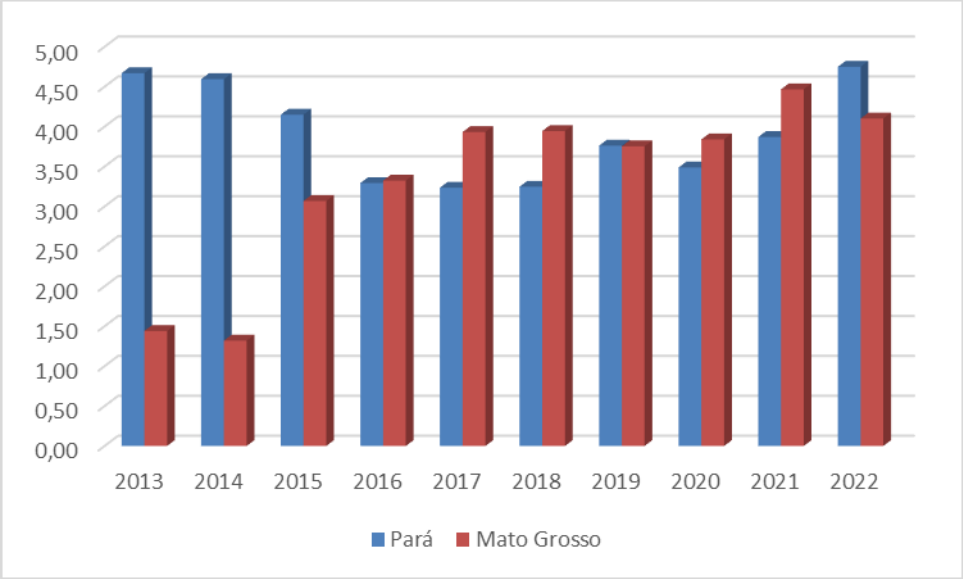


Figura 21 - Volume de madeira em tora (milhões de m³) extraído do Pará e Mato Grosso 2013-2022

Fonte: PEVS, IBGE, 2022

De toda a madeira nativa extraída para fins industriais no Brasil, cerca de 85% são advindas da Floresta Amazônica, sendo que do volume de tora processado na Amazônia Legal, a maioria é destinada para o mercado interno, abrangendo cerca de 64% do volume explorado, enquanto os demais 36% são destinados às exportações (Lentini et al., 2005).

Segundo a base de dados Comex Stat,[183] do Ministério da Economia, o volume de madeira bruta exportada aumentou consideravelmente nos últimos 10 anos (Brasil, 2023b). Observa-se que a pandemia de Covid-19 impulsionou ainda mais essa exportação, registrando um aumento de 29% em volume e 13,97% em valor, de janeiro a outubro de 2020. Esse incremento foi particularmente notável na exploração florestal do subgrupo CUCI 2479, que abrange outras madeiras em bruto ou simplesmente esquadriadas. Há indícios de que essa crescente demanda por madeira durante a pandemia se deve, muito provavelmente, à redução na produção de aço, ferro e alumínio, levando a madeira a ser utilizada como substituto, inclusive no setor da construção civil. O gráfico abaixo traduz esses dados.

[183] Site do Governo do Brasil, por meio do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Ver em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/sobre

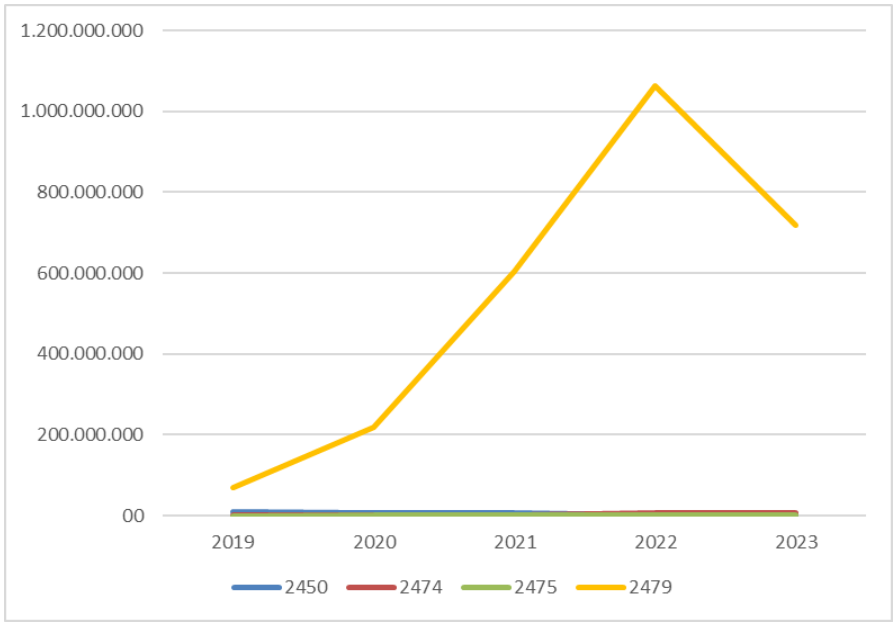


Figura 22 - Aumento nas exportações da exploração florestal (quilograma líquido) Brasil-UE 2019-2023

Fonte: Comex Stat, 2023

Após o aumento das exportações em tempos pandêmicos, dados do relatório do ITTO (2023a) apresentados no Gráfico 4, demonstram que, entre 2022 e 2023, as exportações brasileiras de produtos derivados da madeira (exceto celulose e papel) diminuíram 29%, e as importações de madeira serrada tropical atingiram seu menor nível até então (ITTO, 2024a), fator este também comprovado no gráfico acima.

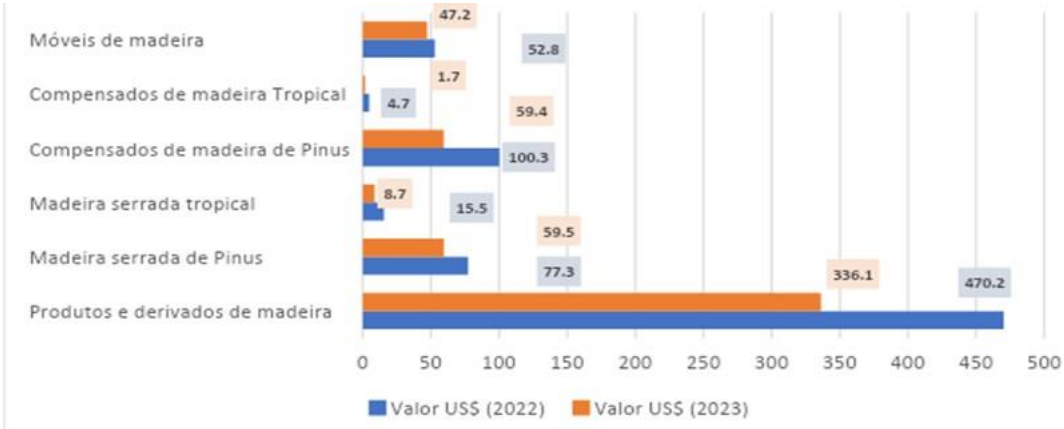


Figura 23 - Valores em milhões de dólares de Exportação Brasil - Produtos derivados de madeira (exceto papel e celulose)

Fonte: ITTO, 2023b

De modo geral, houve redução na exportação de produtos florestais no período de 2022 a 2023. A Associação Brasileira de Indústria e Madeira Processada Mecanicamente (Abimci) declara que "entre 2019 e 2020 as exportações do produto declinaram havendo uma leve recuperação em 2021, momento em que atingiram 23,7 milhões m^3" e que mesmo com os avanços em matéria de MFS, certificação e controle da legalidade, a madeira nativa tem enfrentado grandes adversidades. Ademais, a preferência dos consumidores está sendo alterada e a madeira nativa está perdendo mercado para madeiras de florestas plantadas, inclusive no mercado exterior (Abimci, 2022, p. 102).

O Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços por meio do Comex Stat, também confirma a redução nas exportações de madeira, ao informar que de janeiro a abril de 2023, foram exportados aproximadamente 662 de toneladas de madeira em bruto (13,7% menos que no mesmo período do ano anterior), correspondendo a quase US$ 65 milhões (1,8% menos que no mesmo período do ano anterior). Dados do Comex Stat ressaltam ainda que os estados que mais exportaram foram Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso, Pará e Rio de Janeiro, com destino principal para a Europa (Portugal), seguido de Ásia (China, Índia e Vietnã), América do Norte (EUA e México), Oceania (Nova Zelândia), América Central e Caribe (Antígua e Barbuda, Honduras, Barbudos e Cuba) e África (Libéria) (Brasil, 2023b).

A redução dos dados apresentados acima pode ter relação com a nova gestão na presidência do Brasil e seus reflexos nos acordos entre diversos países, uma vez que a gestão anterior adotava postura diferente ao desmatamento e comércio de madeira. Outro fator que pode ter impactado esse setor é o retorno das indústrias de aço, ferro e alumínio, voltando a ocupar uma boa parcela do mercado. Ademais, a publicação do EUDR, com normas mais rígidas, também faz com que o mercado de madeira esteja mais atento às novas diretrizes, reduzindo o comércio de produtos florestais, sobretudo, de madeira nativa.

Conclui-se que o Brasil, sendo um país fortemente caracterizado pela exportação de *commodities*, possui uma relação intrínseca com o comércio internacional de produtos florestais. No cenário nacional a indústria madeireira é uma das atividades econômicas mais importantes relacionadas às florestas brasileiras. O comércio internacional de produtos florestais no Brasil, especialmente em Mato Grosso, é influenciado por fatores internos e externos, sendo um dos motivos da pressão por maior sustentabilidade gerada pelo EUDR.

7.2 Cenário do comércio florestal em Mato Grosso

O perfil comercial florestal de Mato Grosso é fundado na produção de madeira em tora, perfilada e serrada, sendo a grande maioria madeira serrada folhosa nativa. No estado está localizado o maior plantio de teca, espécie exótica, a qual ganhou espaço nos últimos anos destinada, em sua maior parte, à exportação (Abimci, 2022; SNIF, 2023b).

O panorama de Mato Grosso em relação à exportação de madeira nativa e exótica, entre os anos de 2003 até 2021, pode ser visto no esquema abaixo:

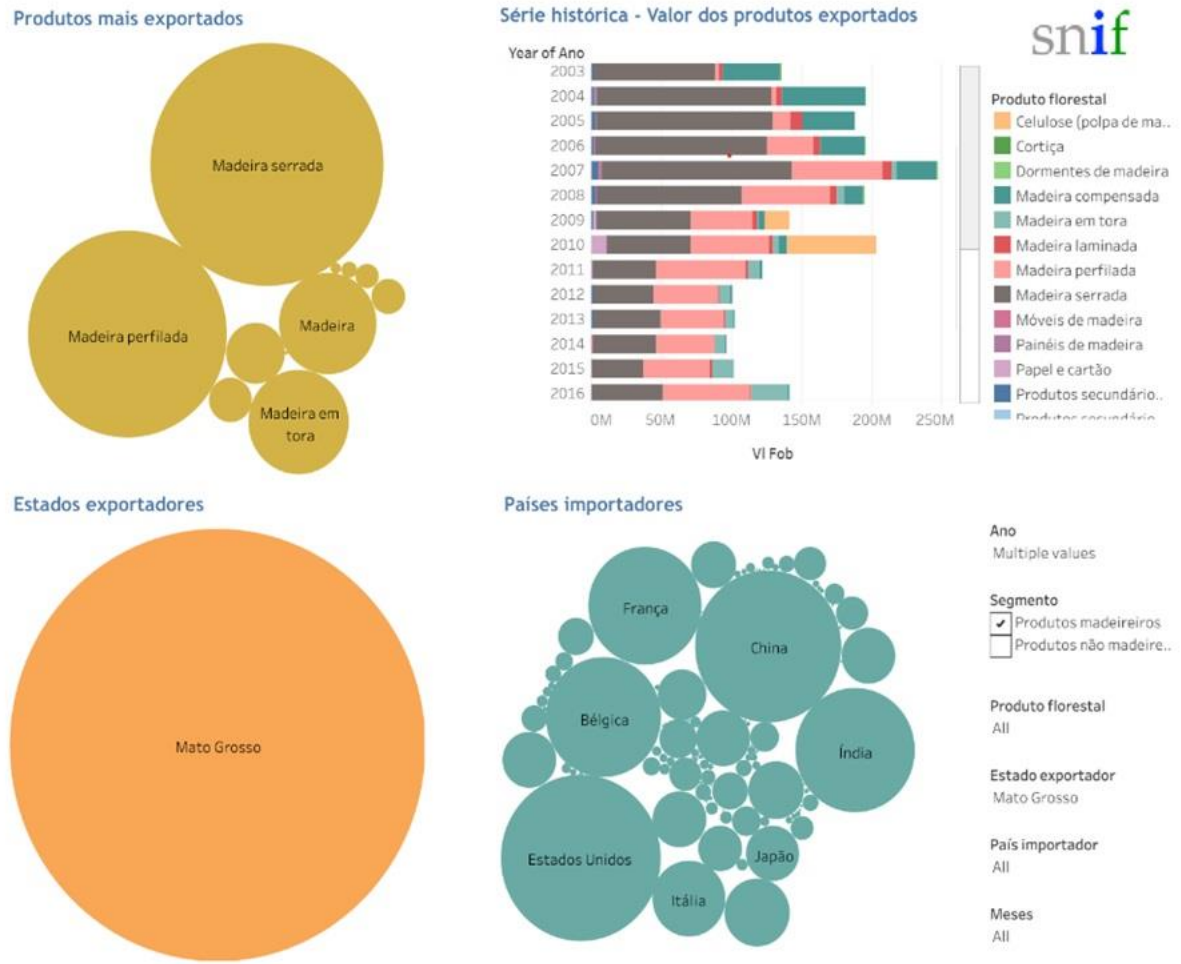


Figura 24 - Perfil de exportação madeireira de Mato Grosso

Fonte: Exportação - Produtos Florestais Madeireiros (SNIF), acesso em 13 de nov. 2023

Dentre seus maiores parceiros comerciais dos últimos vinte anos em termos florestais estão os EUA, China, Índia e a UE, com destaque aos países França, Bélgica, Itália, Espanha, Alemanha e Dinamarca. O produto mais exportado no acumulado de 2003–2021 foi a madeira serrada que, de acordo com classificação da Comissão Europeia, é "madeira preparada que foi serrada ou fendida ao longo do fio da fibra, cortada transversalmente ou desenrolada. Pode ser qualquer comprimento, mas deve ter uma espessura superior a 6 milímetros" (Comissão Europeia, n.d.). Em segundo lugar, a madeira perfilada que é mais utilizada em construções e leva esse nome pelo tratamento que recebe, ao ser aplainada de todos os 4 lados e passar por processos industriais para ficar com engates confiáveis entre si, por meio de pontas e ranhuras, que levam o nome de "perfil" (Hundredworries, n.d.). O terceiro produto é a madeira em tora, também chamada de *in natura,* abatida, seccionada e não passa por nenhum processo de transformação. Abaixo seguem fotos para melhor compreensão.

Figura 25 - Tipos de madeira

Fonte: Cipem, 2021

Analisando as exportações das madeiras serradas, perfiladas e em bruto de Mato Grosso no ano de 2023, os países que mais importam esses três tipos de madeira de Mato Grosso são:

1. Índia: com a madeira em bruto e serrada;
2. China: com a madeira em bruto e serrada;

3. Estados Unidos: com a madeira perfilada;
4. UE, com Alemanha, Bélgica e França: os três tipos de madeira.

Pode-se identificar que o maior valor agregado unitário[184] é atribuído à madeira perfilada, pois seu beneficiamento envolve um processo adicional, conferindo maior valor a este produto, representando um valor acrescentado superior, como pode ser visto nas tabelas abaixo.

Tabela 3 — Tipos de madeira e valor de mercado (exportação entre 2003-2021) em dólar por quilograma líquido

	Valor agregado madeira em bruto
Índia	0.2
China	0.46
Alemanha	1.42
Portugal	1.26

	Valor agregado madeira serrada
Índia	0.5
China	0.7
Portugal	1.37
Bélgica	1.27

	Valor agregado madeira perfilada
França	2.01
EUA	2.07
Bélgica	2.17

Fonte: SNIF, 2023

Nota-se que a disposição para pagar da UE é mais alta, por ser um bloco econômico mais rico e ter maior capacidade de pagamento. Ademais, a UE chama atenção por ser uma das parceiras comerciais mais ativas com Mato Grosso, especialmente na exportação de madeira perfilada, onde tem maior participação de mercado, além do valor de mercado ser maior que dos outros parceiros comerciais — exceto pelos EUA na madeira perfilada —, conforme valores informados pela tabela abaixo.

Sobre as alterações sofridas desde 2003, as que se referem ao tipo de produto florestal exportado é o que mais chamou a atenção. Em 2003, a maior parte da madeira exportada para UE era madeira serrada[185] e madeira compensada. Em 2013, 10 anos depois, a madeira perfilada ganhou espaço, correspondendo a mais da metade da exportação de Mato Grosso para UE, e segue com o mesmo perfil até 2021, último ano em que se tem estatísticas pelo SNIF. Conforme o gráfico abaixo, registra-se a mudança no perfil de exportação entre Mato Grosso e UE.

[184] Valor *Free On Board* em dólar dividido pelo quilograma líquido de quantidade de madeira.
[185] Também chamada de contraplacados, que consistem em folhas de madeiras "unidas pelas bordas, atadas com uma fita, cosidas ou coladas bordo contra bordo, a fim de obter folhas mais largas para serem utilizadas no fabrico de contraplacados e de madeiras estratificadas semelhantes" (Comissão Europeia, s/d).

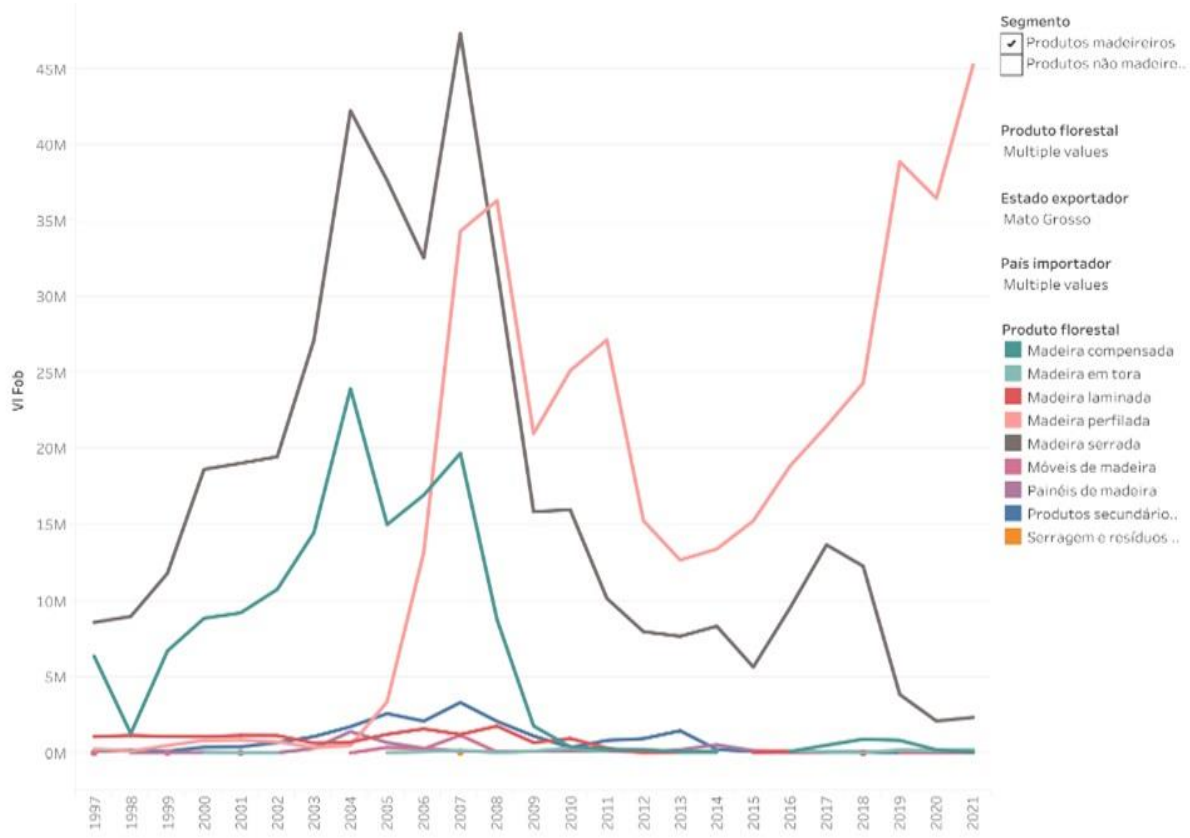


Figura 26 - Série histórica de Exportação de Florestais Madeireiros: por ano e valor FOB dólar

Fonte: SNIF, 2023[186]

Outros elementos como celulose, painéis para piso, móveis de madeira, painéis de fibra MDF também são destaque de produtos florestais comercializados entre Mato Grosso e UE. Importante destacar que 100% dos produtos, painéis de partículas OBS, *waferboard* e serragem e resíduos vão para a UE. Do somatório de 2003 até 2021, a UE corresponde a quase 23% do valor de FOB.[187]

Além disso, um fator adicional de mudança é a produção de madeira a partir das florestas nativas. Em 1998 a produção de madeira em tora constituía cerca de 28 milhões de metros cúbicos e em 2018 esse número passou para 8 milhões (Lentini et al., 2019). Essa queda abrupta tem correlação com as notícias sobre desmatamento e sobre o impacto nas madeiras nativas, fazendo com que os temas "desmatamento" e "comércio de madeira nativa" automaticamente

[186] SNIF, <https://snif.florestal.gov.br/pt-br/produtos-florestais-madeireiros-exportacao>, acesso em 13 de nov. 2023.
[187] Como mostram os dados do Apêndice C.

se unam no senso comum. Para grande parte da sociedade, o comércio de madeira nativa provém do desmatamento, palavra essa que traz em seu contexto a conotação de ilícito. Porém, conforme explanado cientificamente, o MFS é o modo pelo qual se extrai e comercializa madeira nativa e o mesmo não pode ser considerado desmatamento, tendo em vista que não faz a remoção da cobertura do solo. No manejo, não há MUT, pois o solo segue com sua cobertura, havendo a extração de algumas espécies de árvores adultas, que tenham viabilidade econômica e não sejam proibidas pela lista CITES, além de cumprir os requisitos de menor impacto possível em seu abate e estar em uma área de exploração rotativa. Ao executar o PMFS, cerca de quatro árvores são selecionadas para extração em uma área de um hectare, que corresponde a aproximadamente um campo de futebol. Em linhas gerais, o MFS é um dos únicos modos em explorar economicamente a RL e que, em momento algum se confunde com o desmatamento, que, mais uma vez, é a retirada da cobertura do solo, a conversão do uso da terra.

Em Mato Grosso, 4,7 milhões de hectares são manejados e, até 2030, pretende-se alcançar a marca de 6 milhões, sendo que a produção gira em torno de 4 milhões de metros cúbicos por ano, contabilizando 300 milhões de reais em 2021, além de ser a economia que impulsiona 44 municípios ao norte do estado (Walendorff, 2023), cerca de 31% dos municípios em sua totalidade.

Mato Grosso detém 4% do total nacional das empresas madeireiras, sendo que a matéria-prima base para essas indústrias advém de florestas nativas, madeira de espécie tropical extraídas por meio do PMFS (Abimci, 2022).

Sobre as empresas madeireiras, o relatório ITTO aponta que a área industrial de móveis de madeira teve "queda de 25% nas exportações entre 2018 e 2022",[188] fator esse que condiz com as estimativas trazidas no gráfico acima. Não obstante, o país tem espaço para expansão desse mercado, como o segundo maior fornecedor mundial desse tipo de produtos, tem aqui oportunidade real, mas, para isso, deve inovar o setor (ITTO, 2024b, p. 13). De acordo com o Informativo Técnico (FIEMT, 2018, p. 3), em 2018, "as indústrias madeireiras sentiram os efeitos das incertezas econômicas, da carga tributária elevada frente aos outros estados e da legislação ambiental, que são entraves para a abertura de novas indústrias", gerando como consequência a "redução no número de indústrias e empregos". Apesar da redução, a indústria de

[188] Tradução livre: "Although Brazil is the second largest supplier the 25% drop in exports between 2018 and 2022 indicates the need for action and innovation."

madeira e mobiliário é responsável por uma boa parcela dos empregos no estado, como se nota do gráfico abaixo.

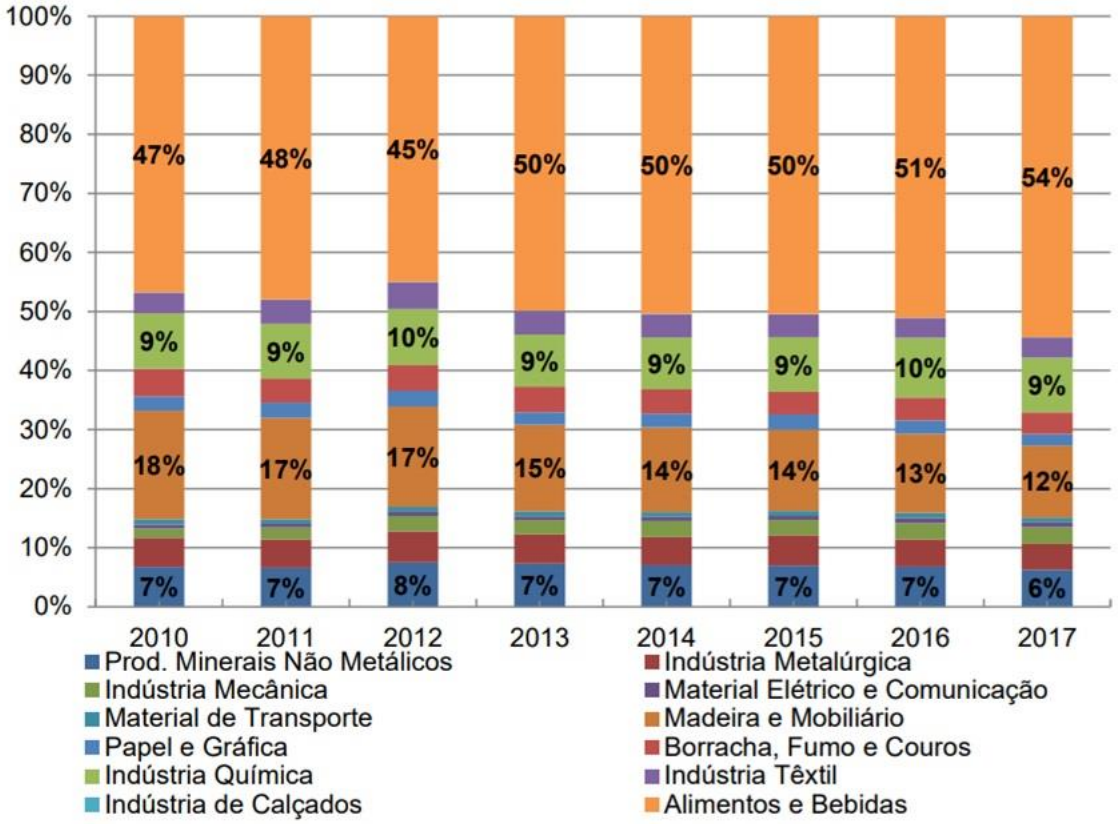


Figura 27 - Emprego na indústria de transformação em 2017

Fonte: Dados elaborados pelo Sistema FIEMT, 2018

Logo, fica claro que o setor florestal em Mato Grosso desempenha um papel vital na economia regional, sendo o 9º maior arrecadador de impostos do estado, responsável por empregar 12% da força de trabalho industrial e gerar cerca de 90 mil postos de trabalho (FIEMT, 2018; 2023). O setor é vital em termos econômicos e sociais pela geração e manutenção de empregos e sua contribuição fiscal.

Inobstante, o comércio de produtos florestais madeireiros é um dos pilares econômicos de Mato Grosso, sendo impulsionado pela demanda internacional de madeira nativa e exótica, em bruto e beneficiada. A industrialização no setor florestal é igualmente importante, por ser composta de pequenos e médios proprietários, atividade essa que deveria seguir em ascensão dada a capacidade florestal do estado. Contudo, diante da redução das exportações e da maior

rigidez[189] nos regramentos comerciais e florestais, as pequenas e médias empresas estão em baixa, fator que impacta a mão de obra dos trabalhadores envolvidos. Várias são as classes desses trabalhadores, que vão desde o setor florestal industrial até o exploratório. No âmbito exploratório, são os engenheiros florestais, os operadores de motosserra (atividade tradicional e passada de pai para filho), os caminhoneiros que fazem o transporte da madeira, as pessoas que têm conhecimento da floresta para abertura das trilhas e das picadas (que são os corredores de referência), além das pessoas responsáveis pela manutenção dos pátios (cozinheiros e auxiliares). No setor industrial, são os pequenos e médios empresários e produtores que em 2017 representavam 12% dos empregos na indústria da transformação do estado. A industrialização nesse setor possibilita a valorização e aperfeiçoamento da mão-de-obra local.

Por fim, é necessário respaldar a importância do comércio de produtos florestais, uma vez que ele emerge como um fator vital para o estado de Mato Grosso. O comércio madeireiro, todavia, não oferece apenas vantagens econômicas. Ele desempenha um papel essencial na conservação ambiental e na preservação da diversidade cultural da região. Promover boas práticas de MFS e incluir as comunidades locais na produção e comercialização dos seus produtos proporciona ao setor florestal não apenas a capacidade de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do Mato Grosso, para muito, além disso, ele fortalece os laços entre as populações locais e o ambiente que, há gerações, tem sido seu lar. Ter como foco a sustentabilidade e bem-estar social da população mato-grossense é o motivo primário para viabilizar a manutenção do comércio de produtos florestais no estado.

7.3 Cenário comercial entre Mato Grosso e União Europeia

Historicamente a relação dos países do continente europeu com os países do Sul Global foi marcada por dinâmicas de exploração dos segundos pelos primeiros, assumindo, assim, múltiplas formas (e.g colonialismo, imperialismo, neocolonialismo). Essa dinâmica tradicionalmente se deu com os países do sul global exportando bens primários a serem utilizados para produção primeiro manufatureira, depois industrial, dos países europeus, contexto que ainda marca a distribuição internacional do trabalho atual. Tem-se como exemplo disso, novamente, o Acordo Mercosul-UE, que prevê o envio de mercadorias primárias do Mercosul para a UE, enquanto a UE exposta produtos industrializados para os países do Mercosul (Comissão Europeia, 2019d). Mesmo com as inúmeras mudanças do contexto internacional, conforme exposto,

[189] As exigências legais aumentaram, conforme analisado nas seções 4.2, 4.3 e 4.5.

o Brasil segue realizando o papel de produtor e exportador de bens primários com padrões extrativistas, com suas principais atividades ainda dependendo da eminentemente da exploração do solo para abastecer grandes mercados mundiais.

Neste sentido, verifica-se que UE, como um reflexo da dinâmica descrita e conforme o descrito nos tópicos anteriores, ainda ocupa um espaço de destaque na balança comercial brasileira. Assim, a UE é a segunda maior parceira comercial do Brasil, correspondendo a 18,3% de seu fluxo comercial total, sendo o Brasil é o país que mais exporta produtos agrícolas para a UE (European Commission, 2023).

O comércio de madeira brasileira é significativo para a UE pelo menos desde o século XIX, devido especialmente ao fornecimento de matérias-primas, pois o Brasil, como relatado anteriormente, é conhecido por seus vastos recursos florestais e é um grande exportador de vários produtos madeireiros para a UE (Veríssimo et al., 2002). Dentro da UE os principais destinos das exportações brasileiras são: Países Baixos (Holanda), Alemanha, Espanha, Itália e Bélgica. Cerca de 6,0% do total das exportações brasileiras de celulose, vai para a UE (Fazcomex, 2023).

Conforme apontado no tópico acima, entre os anos de 2018 e 2021 a porcentagem em participação da UE no mercado de exportação de Mato Grosso cresceu de 24,36% em 2018 para 30,48% em 2023, como mostrado no Apêndice D. Esse aumento se deve principalmente pela intensificação do comércio do estado, tanto em quantidade, quanto valor, com França, Bélgica, Itália e Holanda, Portugal, por sua vez, manteve uma constância (Sedec, 2023).

Entre 2003 e 2023, tanto em valor FOB como em quilogramas líquidos, conforme a Classificação Internacional Normalizada Industrial (ISIC), [190] o grupo de exploração de madeira mais exportado do Brasil para a UE foi o Grupo ISIC 022,[191] que engloba a exploração florestal, conforme a Classificação Uniforme do Comércio Internacional (CUCI), [192] além de outras madeiras em bruto ou simplesmente esquadriadas.[193] Esse grupo começou a ganhar espaço no mercado

---

[190] Em inglês, International Standard Industrial Classification.

[191] Para mais informações sobre a classificação, vide: International Labour Organization. *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC).* https://ilostat.ilo.org/resources/concepts-and-definitions/classification-economic-activities/

[192] "A madeira em bruto é madeira no seu estado natural, abatida, geralmente com os ramos cortados" e "A madeira esquadriada é um tronco de árvore — ou uma secção de um tronco de árvore — cujas superfícies arredondadas foram transformadas em superfícies planas com a ajuda de um machado, uma enxó ou através de serração grosseira, a fim de obter madeira com uma secção transversal simplesmente retangular, ou mesmo quadrada." (Comissão Europeia, s/d)

[193] Para consutar os dados apresentados, acesse a plataforma Comex Stat em: http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/101709

em 2012, sendo o único tipo de madeira exportada neste ano e nos dois anos seguintes. Posteriormente, retomou o posto de mais comercializado em 2019 e continua liderando as exportações atualmente.[194]

Por outro lado, o grupo ISIC 16, que aborda a silvicultura, teve como destaque as exportações para a UE de madeira de espécies não coníferas, perfiladas (CUCI 2485). Desde 2010, esse tipo de madeira é o mais exportado em valor FOB e em quilograma líquido, mantendo-se nessa posição desde 2012.[195]

No primeiro trimestre de 2023, a UE importou do Brasil um total de 427 mil toneladas de madeira tropical e peças de mobiliário de madeira, correspondentes a 896 milhões de dólares de valor comercializado. Comparando-se com o mesmo período do ano anterior, registrou-se uma redução de 12% na comercialização de madeira tropical e de 22% nas peças de mobiliário de madeira (ITTO, 2023a).

De acordo com relatório ITTO de janeiro de 2024, um dos motivos que levou à queda das exportações e dos preços das madeiras tropicais nos últimos 18 meses foram as exigências europeias e a movimentação para adoção de novas providencias voltadas ao desempenho da sustentabilidade do setor madeireiro como resultado das pressões do mercado europeu. Essa situação parece refletir um fenômeno transitório se considerar que o setor florestal brasileiro está em fase de adaptação às novas normas do EUDR, e enfrenta desafios na adequação de seus processos produtivos, o que pode estar reduzindo, na prática, a demanda dos produtos florestais, já que muitos produtores estão se adequando as exigências do mercado europeu, e consequentemente não teriam acesso ao mesmo, o que, somado à incerteza no mercado, poderia estar forçando uma queda temporária nos preços (ITTO, 2024a).

A madeira brasileira é importante para a UE, pois esta procura diversificar as suas fontes de importação de madeira para garantir uma cadeia de abastecimento sustentável, alternando a aquisição dessa matéria-prima principalmente entre os seguintes países: Bósnia e Herzegovina, Brasil, Camarões, China, entre outros (European Commission, 2021).

Apesar da UE não ser o único parceiro comercial de Mato Grosso, ela é uma grande parceira comercial. As maiores quotas de mercado na exportação de produtos florestais - em valor FOB/tonelada - são da Índia, que em 2023 teve participação de 31,37% e os Estados Unidos, que em 2021 e 2022 foi o país que mais importou esses produtos, como mostram os dados contidos no Apêndice D. Dentro desse cenário, apesar da UE em 2023 corresponder a

[194] Pesquisa gerada pelo link http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/101719
[195] Pesquisa gerada pelo link http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral/101719

30,48% da compra de madeira de Mato Grosso, sua quota de mercado está em queda desde 2021, reduzindo a quantidade de quilograma líquido que são exportadas, tendência essa que deve seguir por conta do EUDR.

Sobre o desmatamento incorporado pela UE, entre 2019 e 2021 as importações do bloco estiveram associadas a 15,0% do desmatamento mundial ligado ao comércio direto, sendo o Brasil o segundo maior exportador dos produtos relacionados (Titley,2024). Esses números alarmantes ressaltam a importância de se lidar com a questão do desmatamento e comércio ilegal de produtos florestais no Brasil. Em termos comerciais, a previsão é de que o comércio de produtos florestais no Brasil será quadruplicado até 2030, alcançando a marca de 21 milhões de metros cúbicos comercializados por ano (Instituto Brasileiro de Florestas, 2020). Diante dessa perspectiva de aumento na demanda de produtos florestais do Brasil, é importante garantir que o crescimento do comércio seja conduzido de forma legal e sustentável.

Em conclusão, a relação histórica entre os países europeus e os países do Sul Global reflete a distribuição internacional do trabalho e o comércio contemporâneo, no caso do Brasil, este mantém seu papel como produtor e exportador de bens primários, especialmente produtos florestais. Deste modo, apesar das mudanças no contexto comercial brasileiro, a UE continua a ser um parceiro comercial relevante, com destaque ainda para os estados como Mato Grosso, visto a relevância de suas exportações de produtos florestais para o bloco europeu.

Ademais, apesar do aumento recente nas exportações brasileiras, há sinais de diminuição destas. Novos desafios, especialmente as novas exigências ambientais da UE, que serão tratadas no próximo tópico, têm impactado negativamente o comércio de madeira tropical e móveis de madeira. Consequentemente, redução nas exportações reflete uma necessidade crescente de atender a critérios mais rigorosos de sustentabilidade. O desmatamento associado ao comércio de madeira é um problema crítico que necessita ser abordado, considerando especialmente a previsão de crescimento exponencial do comércio de produtos florestais no Brasil até 2030.

Dessa forma, enquanto a UE permanece um parceiro crucial para o comércio brasileiro, é fundamental que as práticas comerciais de ambos os lados se desenvolvam para garantir a sustentabilidade, legalidade e uma transição justa no setor florestal. Busca-se, com isso, mitigar os impactos ambientais do setor e promover um desenvolvimento econômico mais equilibrado, sustentável e justo.

Não obstante, como será demonstrado no próximo capítulo, o EUDR, mesmo fundamentado na defesa do meio ambiente, elemento amplamente internalizado pela legislação brasileira, traz desafios significativos para os produtores locais, aumentando os custos e a

burocracia. Ademais o EUDR não refletiu a realidade dos países produtores, o que pode gerar consequências extremamente negativas, e já gera o chamado Efeito Bruxelas. Consequentemente, é imperativo que se encontre um equilíbrio entre as exigências de sustentabilidade da UE e a viabilidade econômica dos pequenos e médios produtores brasileiros. A transição para práticas mais sustentáveis deve ser acompanhada de apoio financeiro e técnico adequado para minimizar impactos socioeconômicos negativos. Dessa forma, é possível garantir um comércio sustentável que beneficie tanto o meio ambiente quanto as comunidades locais.

8

EFEITO BRUXELAS NO ÂMBITO FLORESTAL EM MATO GROSSO

O presente capítulo corresponde a aplicação prática dos quadros teóricos desenvolvidos nos capítulos anteriores relativamente ao Efeito Bruxelas, análise das políticas e dos comércios florestais. Na primeira e segunda parte, será analisada criticamente a percepção do Efeito Bruxelas no comércio de produtos florestais madeireiros em Mato Grosso. Na terceira parte, as políticas florestais multinível e sua relação com o Efeito Bruxelas e nas partes seguintes como o comércio de produtores florestais madeireiros é afetado pelo Efeito Bruxelas.

Em relação a primeira parte, o estudo foi feito por meio de entrevistas semiestruturadas com os órgãos do setor público estadual, as entidades do Terceiro Setor e os agentes econômicos. As questões centrais analisadas foram:

> I. Os *stakeholders* do setor florestal madeireiro têm conhecimento das regulamentações florestais europeias?
>
> II. Eles sabem precisar a importância dessas em suas atividades?
>
> III. Como conseguem acesso a essas informações?
>
> IV. Que visão têm sobre o papel que representam na sua atuação?[196]

Em resumo, as questões eram dirigidas aos entrevistados buscando perceber se eles conhecem e se atentam às regulamentações europeias, se essas regulamentações condicionam suas exportações e como conseguem acessar as últimas inovações regulamentares da UE em relação ao setor florestal.

As entrevistas foram realizadas nos locais e horários escolhidos pelos entrevistados, levando em consideração a comodidade e espontaneidade, visando assim o conforto dos entrevistados. Antes de iniciar a atividade, era dado um breve relato sobre a presente pesquisa e informado que não havia obrigatoriedade em responder às perguntas, caso o entrevistado

[196] O formulário utilizado encontra-se no Apêndice A.

assim o quisesse. Também foi informado sobre os termos éticos e o consentimento livre e esclarecido ao início das entrevistas. As gravações foram feitas com o uso do celular e, posteriormente, foram transcritas.

Para análise textual das transcrições utilizou-se o *software* Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires (IRAMUTEQ). Esta é uma ferramenta de uso gratuito e aplica a lógica *open source*, que categoriza os dados textuais a partir da avaliação da semelhança dos vocabulários para auxiliar a compreensão dos grupos e indicar elementos que guardem conexão com o tema estudado (Camargo & Justo, 2013; Costa et al., 2016).

No contexto desta pesquisa, foi utilizado o programa IRAMUTEQ para estudo estatístico do léxico textual das entrevistas. Este sistema calculou a frequência das palavras, a estatística textual e a análise multivariada (Camargo & Justo, 2013). A análise textual foi gerada por entrevistas, elaboradas a partir da temática abordada. O produto consiste nas quantidades de repetições identificadas no *corpus*. Deste modo, as palavras que aparecem com maior frequência no texto destacam-se em tamanho diante das demais palavras (Melchior & Zanini, 2019). Logo, o *software* IRAMUTEQ agrupou as palavras em função da frequência que aparecem no texto e gerou resultados apresentados a partir de um recurso visual, que serão analisados com maior ênfase no Capítulo 5. (Ramos et al., 2019).

Utilizou-se a Classificação Hierárquica Descendente e a análise de similitude para tratamento dos dados. O IRAMUTEQ analisa o *corpus*, o texto das entrevistas transcritas. Posteriormente separa as palavras em classes pela análise de semelhança, tomando como ponto de partida análise das variáveis de interesse: estado, Terceiro Setor ou empresários. A interpretação de cada figura gerada pelo *software* decorre de estudos prévios bibliográficos e reflexão teórica realizada pela doutoranda.

Após as entrevistas e visando analisar elementos-chave com maior objetividade, foi enviado um formulário eletrônico[197] para os entrevistados contendo doze perguntas (Apêndice B) para se estruturar a Escala Likert. O objetivo do formulário era averiguar o grau de percepção dos entrevistados sobre a influência dos regulamentos ambientais da UE sobre o setor madeireiro em Mato Grosso. A escala consistia em:

1. Discordo fortemente;
2. Discordo;

[197] Google forms. Acesso: https://docs.google.com/forms/d/1BEHetJakRDfexqZWygyl67YidXLP3PVBgBO9HhumZvA/edit

3. Não concordo nem discordo (neutro);
4. Concordo;
5. Concordo fortemente .

As perguntas não eram obrigatórias e às que foram deixadas em branco, foi atribuída como resposta faltante (Croasmun & Ostrom, 2011). Após a colheita dos dados em planilhas Excel, as análises estatísticas foram realizadas pelo *software* R, gerando um gráfico com percentuais em barras, inclinados para discordância ou concordância.

Os indícios encontrados nas entrevistas foram expostos e analisados à luz da revisão bibliográfica. Além disso, este capítulo é palco para discussão e a ponderação de juízos críticos sobre a opinião da autora da tese.

8.1 Resultados da pesquisa de campo

Visando verificar a influência das regulamentações europeias em Mato Grosso, três grupos foram inquiridos: os empresários (que trabalham com o plantio de espécies nativas e exóticas); os servidores do estado (poder legislativo e executivo); e servidores do Terceiro Setor. Ao total, dez pessoas foram entrevistadas, sendo uma análise não probabilística por amostragem por julgamento, diante das conexões dos entrevistados com o setor florestal, constituindo uma análise qualitativa exploratória.

Foram feitas entrevistas semiestruturadas e, depois da transcrição, os dados foram analisados pelo sistema IRAMUTEQ, gerando análise de similitude entre as palavras. Os resultados são gráficos contendo grupos, cores e ligações de diferentes calibres, fatores que serão abaixo explicados. As palavras se unem por *halos* conforme a conexão temática que possuem, sendo relevante interpretá-las de acordo com os aglomerados criados.

8.1.1 Estado

Os servidores do estado estampam a figura abaixo, em cinco aglomerados, onde as nuvens de palavras mais destacadas pela análise textual (Melchior & Zanini, 2019) foram: Mato Grosso (85), madeira (40), União Europeia (36), legislação (36) e Brasil (31), que estão com letras maiores.[198] Neste grupo apareceu a incidência das palavras Amazônia (27) , biodiversidade (5), financiamento (5) desenvolvimento sustentável (3), economia verde (3) e REDD (3) indicando

[198] De um total de 507 palavras repetidas.

ser pensamentos mais voltados para a preservação do ponto de vista de políticas públicas. Um exemplo dessas políticas públicas no estado é a PCI, adotada em 2015 pelo governo do estado e o Programa REDD *Early Movers* (REM).

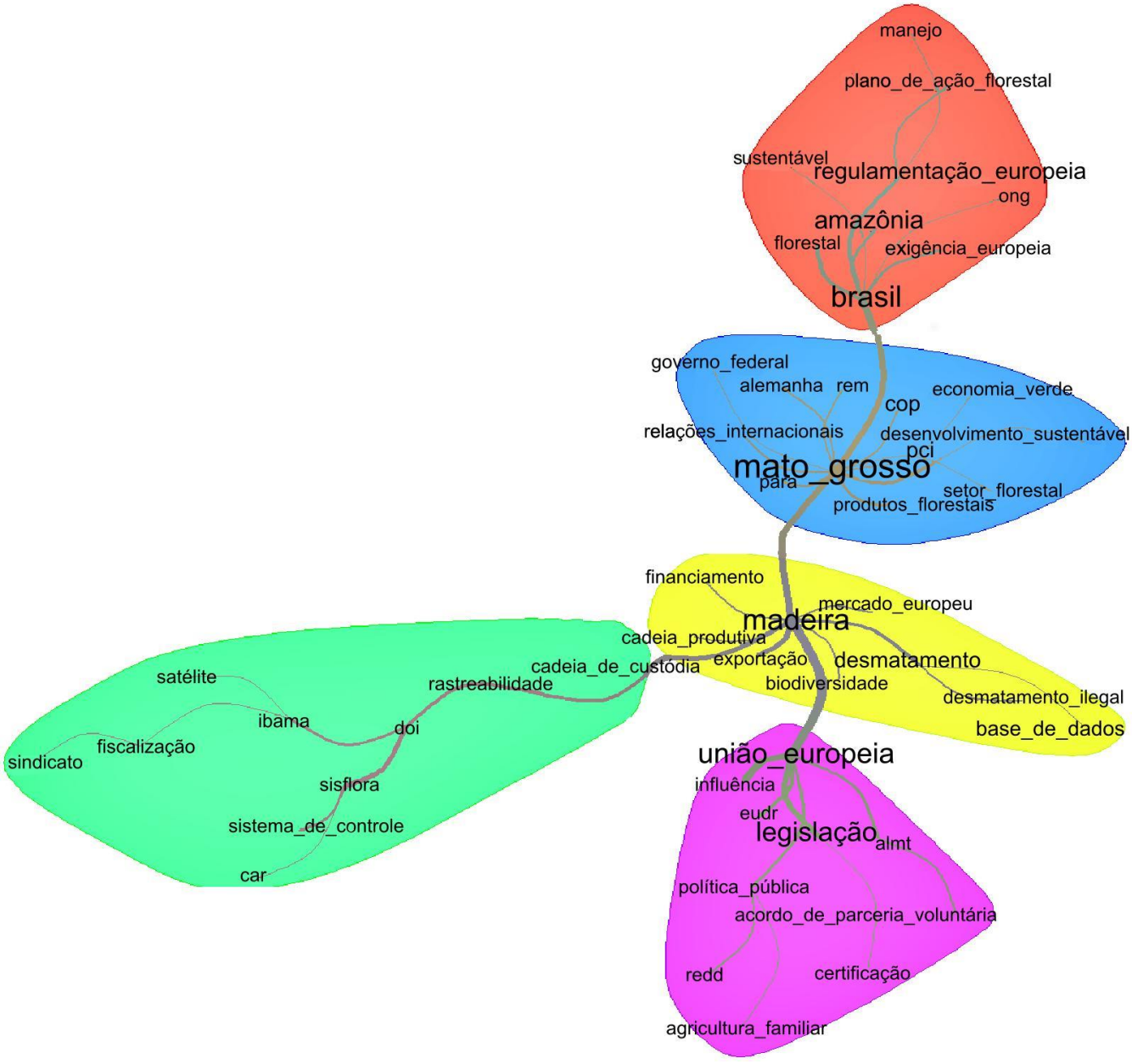


Figura 28 - Análise de similitude gerada por entrevistas dos servidores estaduais

Fonte: Produção da autora, utilizando a ferramenta IRAMUTEQ, 20023

O grupo verde formou *halos* conectando as palavras: cadeia de custódia, rastreabilidade, DOF, Sisflora e CAR, que são os sistemas de controle e fiscalização que os órgãos ambientais

estaduais e federais possuem, indicando que os entrevistados têm conexões estreitas com os referidos sistemas.

O grupo vermelho conecta as palavras: Brasil, Amazônia, exigência europeia, palavras essas que, no contexto dos entrevistados, seguem a lógica de que as exigências advindas da UE incidem diretamente na Amazônia. Essa pressão foi sentida por metade dos entrevistados desse grupo, conforme trechos abaixo extraídos das entrevistas:

> *Entrevistado 5: A gente diz que isso está acontecendo por uma preocupação mundial com o meio ambiente, que é capitaneada pela União Europeia. Neste contexto, você pensa, é muito justo se preocupar com e ter uma visão global dos problemas do aquecimento global, das mudanças climáticas, isso é uma coisa. Essa percepção é importantíssima mesmo porque ela vai determinar relacionamentos e influências. Agora, você criar normas que impactem e, estando de longe, eu acho um risco muito grave, que é o que nós estamos vendo aí que está nos preocupando, por que que [sic] eles não vêm dialogar conosco para estabelecer a melhor proposta?*

> *Entrevistado 6: A Europa, ela influencia muito é a questão da cadeia produtiva da madeira no Brasil, porque existe uma pressão mundial, normalmente liderada pela França.*

No decorrer das entrevistas, foi destacado a questão social da Amazônia, que além de ser um dos biomas mais ricos e um *tipping point* climático, abriga não apenas a maior floresta tropical do mundo, mas uma grande população brasileira:

> *Entrevistado 6: Nós temos um povo, chamava o povo amazônida, que são mais de 20 milhões de pessoas que precisam ter alternativa de sobrevivência. Então, se o mundo olhasse para o povo e olhasse para a floresta na sequência ele respeitaria mais, o ser humano, respeitaria o nosso povo, que está lá dentro.*

De acordo com o site *Amazônia Legal em dados*, a população estimada em 2022 foi de 29,5 milhões de habitantes. Os achados das entrevistas evidenciam que os servidores do estado sentem a influência e pressão advinda da UE e que estas impactam o âmbito social de quase 30 milhões de brasileiros. Metade dos entrevistados notam ainda o caráter "neocolonial" das regulamentações europeias e a lacuna que gera na parte social.

O tema desmatamento legal e ilegal, que aparece no grupo amarelo, se destaca nos entrevistados do estado, pois a maioria traz em seu discurso a falta de compreensão da comunidade internacional sobre essa diferenciação, o que, na visão deles, acaba prejudicando o setor florestal. O seguinte trecho demonstra isso:

> *Entrevistado 5: Existe uma questão que sempre me preocupa. Eles falam de desmatamento como um todo e não de desmatamento ilegal, e eu me atenho à legislação Brasileira. Nós temos um código Florestal que foi aprovado, que é um dos mais restritivos do mundo, que nos diz que em qualquer um dos biomas aqui do estado eu tenho autorização para desmatar um percentual. Então, o que me parece desarrazoado é você criar uma legislação lá que desconsiderem a lei brasileira, entendeu esse? Eu acho o contraponto ou descompasso.*
>
> *[...] Tanto que a PCI, que é a grande estratégia de desenvolvimento sustentável do estado, ela fez uma análise e uma previsão de quanto que o estado precisa nas diferentes áreas para se desenvolver. Então, o que que a gente precisa é desse olhar de parceria, não é verdade? É o objetivo 17 da ONU, né? Do ODS, né? Parceria, então, é o que eu falo para você. Vamos sair do discurso, vamos parar de falar bonito e fazer de verdade, porque se quiserem estender a mão nós seremos os primeiros, haja vista que a oportunidade que o programa REM trouxe com recursos do Reino Unido e da Alemanha se transformarão no projeto, no sistema mais dinâmico de gerenciamento que é de combate ao desmatamento e incêndios florestais. Todo mundo onde a gente vai e estou acabando de vir da Bélgica, do evento em que sentamos ao lado de um outro estado, que não vou citar para não ser deselegante, e que o estado dizia precisamos disso, não temos isso, Mato Grosso chegou e disse, olha, nós temos um sistema assim, nós evoluímos com esse sistema. Nós não só pegamos imagens de satélite, mas nós aprimoramos reproduzirmos e aí pra clicar isso, nós fizemos uma*

parceria com o judiciário e com o MP. Existem ações civis públicas que são ágeis. O judiciário cobra pra que haja a percepção de que tudo, que não tem mais impunidade. Se você errar, você vai ter que cumprir. Nós fizemos uma força tarefa que é composta de MPE, MPF, brigada florestal, Sema, polícia militar, então nós criamos todas as condições a partir da credibilidade desses dois governos que fornecerão os recursos para investir num sistema, então o que que precisa? Olha bem a situação do problema, nós já criamos a solução, estamos avançando. O que falta é parceria, só isso. ODS 17 é o último, mas não menos importante, talvez o mais, o que sem ele você não investe no um, no dois, no três e nem nos outros [ODS].

Entrevistado 6: Nós temos uma legislação que permite desmatar até 20 por cento. Ela [a UE] está dizendo que não vai, não vai comprar. Então isso é injusto com o as pessoas novamente que moram lá, que estão lá dentro. A partir desse momento o preço da terra faz assim [sinal que queda]. E quem está na Amazônia foi lá para baixo, caiu porque perdeu mercado, então eles estão tentando deixar esse povo mais pobre, esse povo mais miserável.

Em paralelo com os empresários, onde a totalidade reconhece a influência da UE,[199] quando analisado os servidores do estado, essa porcentagem cai para 50%. Na presente análise aparecem questões sobre financiamento, que não apareceram no grupo dos empresários. No grupo do estado, as legislações, instrumentos e sistemas aparecerem mais vezes, por serem questões técnicas e rotineiras dos entrevistados.

Pelas entrevistas, notou-se que os servidores do estado se preocupam com a temática da preservação florestal ao tempo em que destacaram o papel de Mato Grosso e das políticas públicas florestais que têm se consolidado ao longo dos anos, como é o caso do PCI e REM (ambos citados no grupo azul). Outro ponto de encontro destacado pela metade dos entrevistados foi atinente à dificuldade de outros países compreenderem as leis florestais brasileiras, notadamente a diferenciação entre desmatamento legal e ilegal.

[199] Seção 8.1.3.

8.1.2 Terceiro Setor

O Terceiro Setor está representado pelo gráfico a seguir, contendo cinco agrupamentos em tonalidades diversas. As nuvens de palavras em destaque de acordo com a análise textual e repetição (Melchior & Zanini, 2019) foram: madeira (78), mercado (40), Mato Grosso (27), desmatamento (25), Brasil (24), Amazônia (18) e União Europeia (14).[200] Neste grupo, um dos focos são as palavras Amazônia e desmatamento, diferente dos grupos anteriormente analisados.

[200] De um total de 353 palavras repetidas.

Figura 29 - Análise de similitude gerada por entrevistas do Terceiro Setor

Fonte: Produção da autora, utilizando a ferramenta IRAMUTEQ, 2023

No grupo azul foram unidas as palavras que guardam relação com os sistemas florestais operantes em Mato Grosso, como o Sisflora 2.0, que é o sistema vigente, Sinaflor, DOF. O grupo azul correlaciona os instrumentos e sistemas operantes no setor florestal, podendo ser feito um paralelo com o grupo verde do estado.

O mercado, representado pelo grupo verde, indica que o manejo é uma das maneiras pela qual a madeira é comercializada, tanto por meio da base de dados, como de processos de licenciamento. A questão sobre desmatamento legal e ilegal também surgiu:

Entrevistado 7: Acho que tem uma coisa importante e ainda tem bastante confusão é confundir o manejo com o desmatamento. Então, no mercado europeu, nem todos entendem que o manejo, quando feito de forma correta, seguindo toda a legislação, ela é uma ferramenta de conservação, de manutenção da floresta em pé, né? Então, acho que deixar isso de forma bem clara a esse público é extremamente importante.

Conforme referido e analisado na seção 8.1.1, nas entrevistas ao estado, questão idêntica foi levantada, algo que comprova a preocupação de ambos os grupos sobre a conceituação de desmatamento legal e ilegal. O modo como o EUDR irá disciplinar esses conceitos, seguramente impactará as atividades madeireiras do estado, seja para restringir ou para incentivar o MFS.

Nota-se que a certificação *Forest Stewardship Council* (FSC), apesar de estar presente, é adotada em poucos empreendimentos. Inclusive, no decorrer das entrevistas, notou-se indícios de resistência da maioria dos empresários em relação às certificações para além das existentes. Ao se questionar o motivo, duas respostas foram unânimes: o valor pago pela certificação é muito alto e o retorno financeiro não compensa, conforme transcrição abaixo:

Entrevistado 4: Então em resumo, eu diria isso assim, a conta não fecha assim, acaba não compensando, não é? O cara [sic] que faz bem os custos da certificação, vai ter que seguir o manejo de baixo impacto, todo detalhado. Ele não tem valor agregado da madeira dele, dentro de um mercado que é convencional.

Outro ponto importante é que o Terceiro Setor correlacionou os instrumentos de comando e controle com exigências europeias (grupo vermelho), havendo indícios de que as exigências advindas da UE refletem nos instrumentos internos de comando e controle que há no Brasil. De modo geral, o Terceiro Setor entrevistado percebe a influência da UE, ainda que de forma mais indireta.

Sobre os pequenos proprietários, destaca-se o seguinte trecho da entrevista:

Entrevistado 4: A grande parte da madeira hoje, ela é produzida por grandes empresas que têm estrutura e inclusive vão arrendando novas áreas de floresta. Então você tem grandes empresas florestais do Mato Grosso, tem

um setor super bem organizado nesse sentido. Então o pequeno, até para manejo florestal ele não se viabiliza, porque você precisa de uma infraestrutura, você precisa de uma equipe especializada para fazer. Então não compensa você fazer, você que tem lá 300 hectares de reserva legal, não compensa você fazer manejo, você começar um manejo por conta. Você provavelmente vai arrendar isso [sic] para alguma empresa que já faça esse serviço, né? E essa empresa, ela também tem todo o know how ali no setor, vai ter os seus responsáveis técnicos.

Mais uma vez, a parte social aparece nas entrevistas como uma linha condutora e uma preocupação dos entrevistados. A inclusão dos pequenos proprietários, ou a falta dela, foi analisada nas seções 3.3 e 5.3 da presente tese.

De modo sumário, nas entrevistas do Terceiro Setor houve mais incidência na preocupação com a pauta Amazônia e desmatamento, se comparado com os outros grupos de análise. Em termos similares com o grupo do estado, o Terceiro Setor destacou a confusão que muitas vezes é feita - inclusive pela comunidade internacional - entre MFS e desmatamento, sendo esse um tema que merece destaque e será debatido na seção 8.4. A pauta social dos pequenos proprietários foi mencionada e será debatida ao longo desse capítulo.

8.1.3 Empresários

Após a transcrição das entrevistas dos empresários e análise pelo sistema IRAMUTEQ, foi gerado o gráfico abaixo, contando com 4 aglomerados e algumas ramificações, onde as nuvens de palavras mais repetidas - segundo a análise de (Melchior & Zanini, 2019) - estão com letras maiores: madeira (125), mercado (75), União Europeia (65), exportação (52), Brasil (48), empresa (40), burocracia (14) e cadeia de custódia (8).

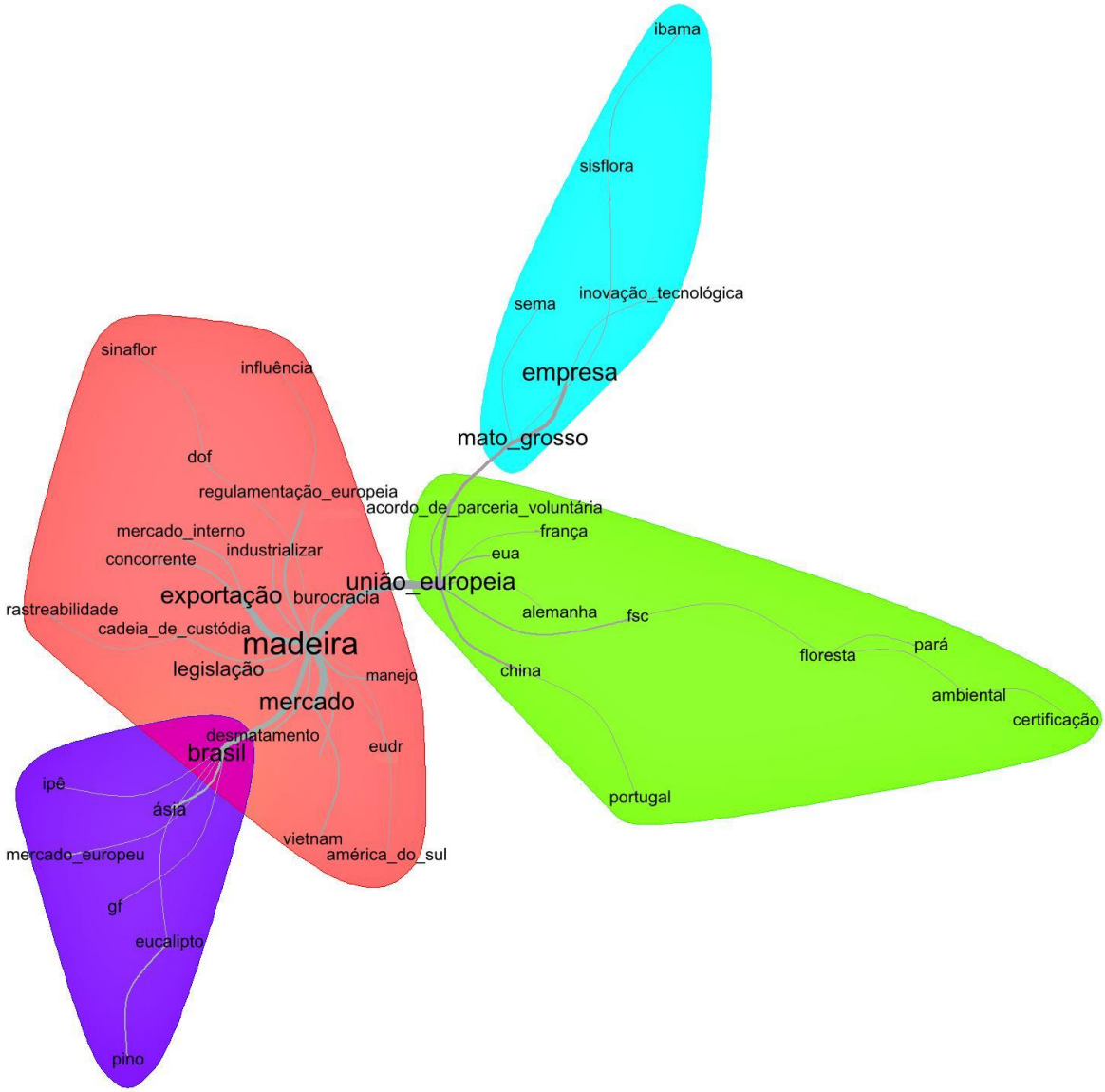


Figura 30 - Análise de similitude gerada por entrevistas dos empresários

Fonte: Produção da autora, utilizando a ferramenta IRAMUTEQ, 2023

É importante notar que, no grupo verde, há conexão entre as palavras madeira, União Europeia, França, Alemanha, Portugal, China e EUA, vez que são mercados que guardam estreita relação comercial de madeira com Mato Grosso, conforme analisado na seção 7.2, reafirmando os dados gerados pelo Comex (Brasil, 2023b). Dentro da UE, os países França, Alemanha e Portugal foram os que mais mantiveram relações comerciais com Mato Grosso, levando os países a serem mencionados frequentemente durante as entrevistas.

Inserido neste grupo, há o Acordo de Parceria Voluntária (VPA) que, no contexto das entrevistas, surgiu para atestar o interesse dos empresários de Mato Grosso em negociá-lo, informação essa que vai de encontro com a notícia divulgada pelo Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNBF, 2018).

No grupo azul, destacam-se os termos empresas e inovação tecnológica, o que indica o interesse das empresas em inovar tecnologicamente, porém ainda não encontram substrato para isso. Tendo em vista que Mato Grosso detém apenas 4% das indústrias madeireiras do país, muito embora haja desejo em industrialização, o estado possui perfil extrativista de produtos primários, não sendo encontrado, ao longo dos estudos, grandes aportes e incentivos industriais ao setor. Inclusive o relatório ITTO (2024a, p. 13) alertou sobre a necessidade de ação e inovação.

Ainda no grupo azul se vê a Sema e o Ibama, órgãos ambientais aos quais os empresários devem manter suas licenças, cadastros e registros, submetendo por meio do Sisflora, que é o sistema que processa os dados de volumetria e espécies extraídas, bem como de transporte, desdobro, armazenamento e rastreio (Ibama, 2023). Ao falar sobre as licenças e as burocracias em consegui-las perante os órgãos ambientais, os empresários apresentaram preocupação com o conceito de desmatamento legal e ilegal:

> *Entrevistado 9: Antes de você fazer a conversão para formação de lavoura, pastagem, você faz a exploração econômica florestal para a retirada dessas madeiras. Aí a União Europeia não aceita esse tipo de cadeia de custódia. E eu, particularmente, não vejo o porquê. Qual que seria a falha nisso? Eu acho que deveria aceitar porque é um projeto legalizado, porque um projeto de exploração florestal, de conversão diária, que chama de uso alternativo do solo, alguns chamam de desmate. O crivo de análise documental, técnica, perícia que passa, é muito restritiva.*

> *Entrevistado 8: Eu preciso quebrar esse paradigma de que a madeira vem de desmatamento. Todo mundo vê a madeira e associa um desmatamento, a devastação e não tem nada a ver uma coisa com outra. Você tem alguém que ajuda na preservação ambiental, se tem alguém que conserva a floresta, esse alguém é o madeireiro através do manejo.*

Outra preocupação levantada foi sobre a diferenciação de madeira nativa e exótica, que muitas vezes não é feita pelo senso comum:

> *Entrevistado 2: Nosso produto madeira, quando entra na Europa, o pessoal fala madeira, olha para o Brasil alto risco. E aí eles [UE] confundem madeira, é tudo igual, independente. E quando a gente recebe consulta eles colocam madeira plantada exótica e nativa no mesmo balaio. O europeu não tem essa imagem. Madeira para eles é tudo igual, mas a gente sabe que não é.*

Ainda na pauta sobre desmatamento, foi arguida questões sobre o incentivo do manejo florestal:

> *Entrevistado 9: Melhorar as relações, políticas estaduais, nacional com a União Europeia. Acho que tem que ser feito isso. Esse trabalho tem que ser feito [melhora das relações entre a UE, Brasil e Mato Grosso]. Não porque assim o que acontece, não é? Exemplo assim vem nós temos um programa do REM aqui e tem uma série de recursos que vêm para, que os outros estados da Alemanha e outros estados manda dinheiro para combater o desmatamento no estadual. Ótimo, perfeito. Não estou dizendo que é errado, porém, por que que não destino uma fatia dessa também para desenvolver o mercado dos que querem e dos que estão trabalhando corretamente? Então, assim tem muito recurso para combater, para gerar auto de infração, para combater o ilícito, mas num destino basicamente nada para incentivar o legal.*

O referido debate se correlaciona com o financiamento, tema esse que foi destaque entre os servidores do estado e parte da seguinte linha de pensamento: ao invés de se criar barreiras comerciais, poderia ser pensado um modelo de pagamento aos que preservam as florestas em pé, dentre eles, o MFS.

O grupo lilás concentrou as questões nas espécies de madeiras e trouxe a proximidade da Ásia com o Eucalipto e Pino, madeiras exóticas que têm seu comércio mais intensificado para os países asiáticos. Também demonstra o fato de as exportações de exóticas serem mais

destinadas para a Ásia, do que para o mercado europeu, estatísticas essas comprovadas pelo Comex (como referido na seção 7.2).

O grupo vermelho, com maior condensação de palavras e na percepção dos empresários, indica que o mercado da madeira sofre influência da regulamentação europeia. Todos os entrevistados, quando abordados sobre o EUDR, já estavam a par do regulamento e um deles estava participando de um grupo de estudos sobre as implicações deste no setor florestal brasileiro. A rastreabilidade e a cadeia de custódia são termos que aparecem com proximidade da legislação, sendo mais um indicativo de que os empresários estão atentos aos novos sistemas.

Um ponto em comum entre os entrevistados do estado e os empresários é sobre o interesse no VPA, demonstrando a abertura do estado de Mato Grosso e dos empresários com a possibilidade de negociação.

Em linhas gerais, ficou evidente que os empresários de Mato Grosso têm a intenção em investir em tecnologias e industrialização, mas falta suporte estrutural e financeiro dos diversos *drivers* multinível. O fomento às práticas de MFS foi outro ponto salutar que surgiu na análise desse grupo, inclusive por ser um mecanismo que obsta o desmatamento ilegal, adentro nessa seara o PSA.

De forma unanime, os três grupos declararam o problema consistente na conceituação de desmatamento legal e ilegal e da diferenciação de MFS com desmatamento. No grupo dos empresários, mais uma preocupação foi levantada, que é a diferenciação entre madeira nativa e exótica, sendo que seguem dois sistemas diferentes - inclusive em termos jurídicos e práticos.

Ademais, foi amplamente reconhecido entre esse grupo a influência da UE em seus negócios e que as regulamentações europeias impactam suas atividades, fator esse que será mais uma vez comprovado no tópico abaixo.

8.1.4 Escala Likert

Após análise pelo *software* R das notas atribuídas pelos entrevistados em relação ao questionário — presente no Apêndice B—, foi gerado o gráfico a seguir:

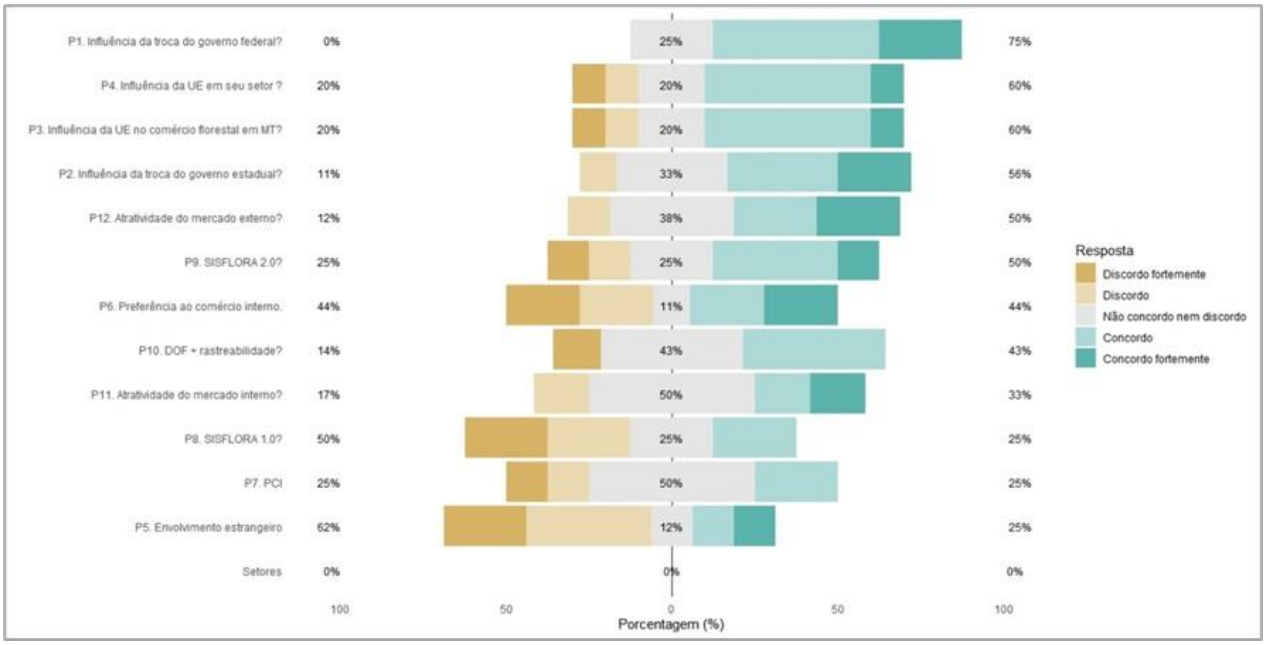


Figura 31 - Escala Likert

Fonte: Produção da autora

Para melhor visualização do gráfico, as perguntas foram reduzidas por temas. A nomenclatura P1 significa a primeira pergunta e assim sucessivamente.

Em análise das respostas, a troca do governo federal foi eleita a que mais tem peso, correspondendo a 75% de concordância. Esses dados significam que a pergunta 1, "Qual a influência da troca do governo federal em sua área de atuação?", foi a que mais obteve pontos e concordância na Escala Likert. De fato, a última mudança do governo federal impactou as políticas ambientais inquestionavelmente e todos os entrevistados sentem essa influência em suas respectivas áreas. A mudança de governo trouxe novos contornos para as políticas florestais brasileiras, como o retorno do PPCDAm para controle e preservação da Amazônia, o retorno do Fundo Amazônia, o combate ao desmatamento e crimes ambientais de modo mais enfático, fortalecendo e reestruturando os órgãos ambientais, além do apoio à agricultura familiar.

Importante achado foi a pergunta 4, "Qual nota atribuiria a influência da UE em seu setor de atuação?", que aparece em segundo lugar entre as perguntas que possuem maior peso, correspondendo a 60% de concordância. Isso significa que a maioria dos entrevistados atribui grande peso à influência da UE em suas áreas de atuação. Em outras palavras, a percepção dos entrevistados é de que existe sim a influência da UE em suas atuações, sejam elas estatais, empresariais ou do Terceiro Setor. Com a mesma pontuação, em terceiro lugar no *ranking* está

a pergunta 3, "Qual nota atribuiria à influência da UE no comércio de produtos florestais em Mato Grosso?", com 60% de concordância. Compreende-se que a atribuição de notas para esse questionamento foi alta, indicando que, pela percepção dos entrevistados, a UE influencia além dos setores de atuação, o comércio de produtos florestais em Mato Grosso. Em ambas as instâncias, seja sobre a atuação dos entrevistados ou sobre o comércio de produtos florestais, a influência da UE é percebida de modo quase tão relevante quanto a troca de governos federais e estaduais.

Ambas as constatações são de grande importância para a tese. Muito embora o modelo amostral seja não probabilístico por julgamento, há indícios de que a UE influencie o estado de Mato Grosso no setor ambiental e o comércio de produtos florestais, dados esses comprovados ao longo da tese com a análise do Efeito Bruxelas. Essa influência é sentida por algumas razões:

I. pela exportação de madeira de Mato Grosso para UE, que do acumulado em valor FOB entre 2003 até 2021, a corresponde a quase 23% da exportação de madeira;

II. pela capacidade que a UE tem em construir regulamentações de impacto mundial em matéria comercial e ambiental;

III. por conta das regulamentações rígidas, como o EUDR, que impactam as relações comerciais;

IV. por serem regulamentações que devem ser cumpridas para se adentrar o mercado europeu.

Ao analisar esses elementos sob a ótica do Efeito Bruxelas, constatam-se quatro elementos presentes: tamanho de mercado (I), capacidade regulatória (II), padrões rigorosos (III) e alvos inelásticos (IV). O requisito da indivisibilidade, ainda que não perceptível pelos entrevistados, não desconfigura o Efeito Bruxelas no presente caso. Isso porque se trata de produto primário que tem características indivisíveis, como tipo e espécie de madeira.

Logo, pela análise das entrevistas e dos formulários somados à doutrina e aos relatórios comerciais, demonstram que a influência da UE no comércio de produtos florestais madeireiros de Mato Grosso é uma percepção e um fato, comprovando-se a existência do Efeito Bruxelas, conforme aprofundado abaixo.

8.2 Constatação do Efeito Bruxelas em Mato Grosso

Por representar quase 25% das relações comerciais de produtos madeireiros nos últimos 20 anos, pelo fato de alguns produtos terem o total de sua produção revertida para a UE e pelo contínuo aumento na exportação de madeira perfilada, a dimensão e atratividade do mercado europeu para Mato Grosso é nítida. Este contexto estabelece um dos primeiros elementos presente no Efeito Bruxelas, o **tamanho de mercado**.

Ademais, nota-se que a UE é um mercado qualificado, onde os exportadores têm preferência na exportação. Dados do SNIF (2023b) mostram que a UE é um dos países que pagam valores mais elevados por unidade de biomassa madeireira.

Neste sentido, diante as regulamentações europeias, as legislações florestais brasileiras se enrijeceram e os sistemas foram sendo adaptados de forma a atendê-las regulamentações europeias, comprovando-se a **capacidade regulatória** do bloco europeu. Um exemplo disso foi o *benchmarking* feito pela IDH[201] em 2019 comparando o Sisflora 1.0 com o EUTR e comprovando que o estado de Mato Grosso, por meio de sistema próprio de gestão florestal, cumpria o EUTR, regulamento vigente à época, embora fossem necessários sistemas de verificação e certificação mais apurados (IDH, 2019a, 2019b). O presidente do Cipem, em entrevista jornalística diz que "O SISFLORA, atualmente, garante a rastreabilidade da madeira e maior transparência ao setor. Mas se quisermos exportar nossos produtos para a UE, precisaremos oferecer o máximo de segurança possível" (Livre, 2019).

Posteriormente a isso, iniciaram debates sobre o Sisflora 2.0, permitindo que o novo sistema fosse mais seguro em relação à volumetria da madeira extraída e comercializada, além da rastreabilidade na origem, por meio do *QR Code*. Na mesma época em que estava sendo implementado o Sisflora 2.0 em Mato Grosso, o novo regulamento EUDR estava sendo aprovado pelo Parlamento Europeu e já era noticiado no Brasil (Exame, 2023; Folha de São Paulo, 2023).

No dia 29 de junho o EUDR entrou em vigor e dia 30 de junho era o prazo máximo para todos os estados do Brasil estarem integrados com o Sisflora 2.0, de acordo com a IN nº 16/2022 do Ibama, em uma nítida busca do governo brasileiro e dos governos estaduais de seguirem o regulamento europeu. Ressalta-se aqui os elementos das normas rigorosas e dos objetivos inelásticos, dois requisitos para ocorrência do Efeito Bruxelas. Se diz **normas rigorosas** pois EUDR proibiu a disponibilização em seu mercado de produtos associados à

[201] Tema tratado na seção 6.3.

desflorestação e degradação ambiental, desde que não estejam em conformidade com a legislação do país de produção e que não estejam abrigados pela devida diligência. Além disso, trouxe a obrigatoriedade da geolocalização da origem do produto – dever da devida diligência –, sistema de verificação robusto, medidas corretivas e sanções como aplicação de multa, confisco e proibição temporária da colocação no mercado europeu, sendo nitidamente um regulamento rigoroso.[202]

Essa mesma influência rigorosa pode ser notada quando se iniciaram as discussões para a proposta do FLEGT, em 2001, após a conferência mundial realizada na Indonésia, e foi ganhando contorno e força ao longo dos anos, por meio da 12ª CITES (Comissão Europeia, 2003).[203] Essa CITES influenciou o estado de Mato Grosso, uma vez que introduziu restrições ao mogno, o qual era um dos produtores.

Ademais, a UE e sua preocupação com a exploração e comércio de madeira extraída ilegalmente alarmaram a comunidade internacional para o desmatamento ilegal, fato esse que levou o Brasil, em 2004, a implementar o PPCDAm. O nexo de causalidade está no lapso temporal e nos objetivos de os dois planos de ação serem bem semelhantes, como se fosse um efeito dominó. Em outras palavras, o que se passa na UE reverbera no Brasil e em Mato Grosso, inclusive nas questões florestais.

Foi nesse cenário que a Política Florestal de Mato Grosso entrou em vigor, em 2015, visando proteger e explorar de forma sustentável as florestas, além de deixar bem delimitada a questão do desmatamento legal. Ainda que indiretamente, há indícios de que a publicação desta política em Mato Grosso guarde influência com o FLEGT e com o PPCDAm, de modo a aparelhar o estado de legislações que permitam a exploração sustentável das florestas e discipline com maior detalhamento como se dará essa exploração.

Em análise detida às principais políticas de gestão florestal do Brasil (em azul) e de Mato Grosso (em vermelho), nota-se que após 2003 a gestão florestal fica mais intensa, sendo criadas e inovadas legislações florestais.

---

[202] Vide tabela 3.

[203] Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu - A aplicação da legislação, a governação e o comércio no sector florestal (FLEGT) - Proposta de um plano de ação da UE. COM/2003/0251 final.

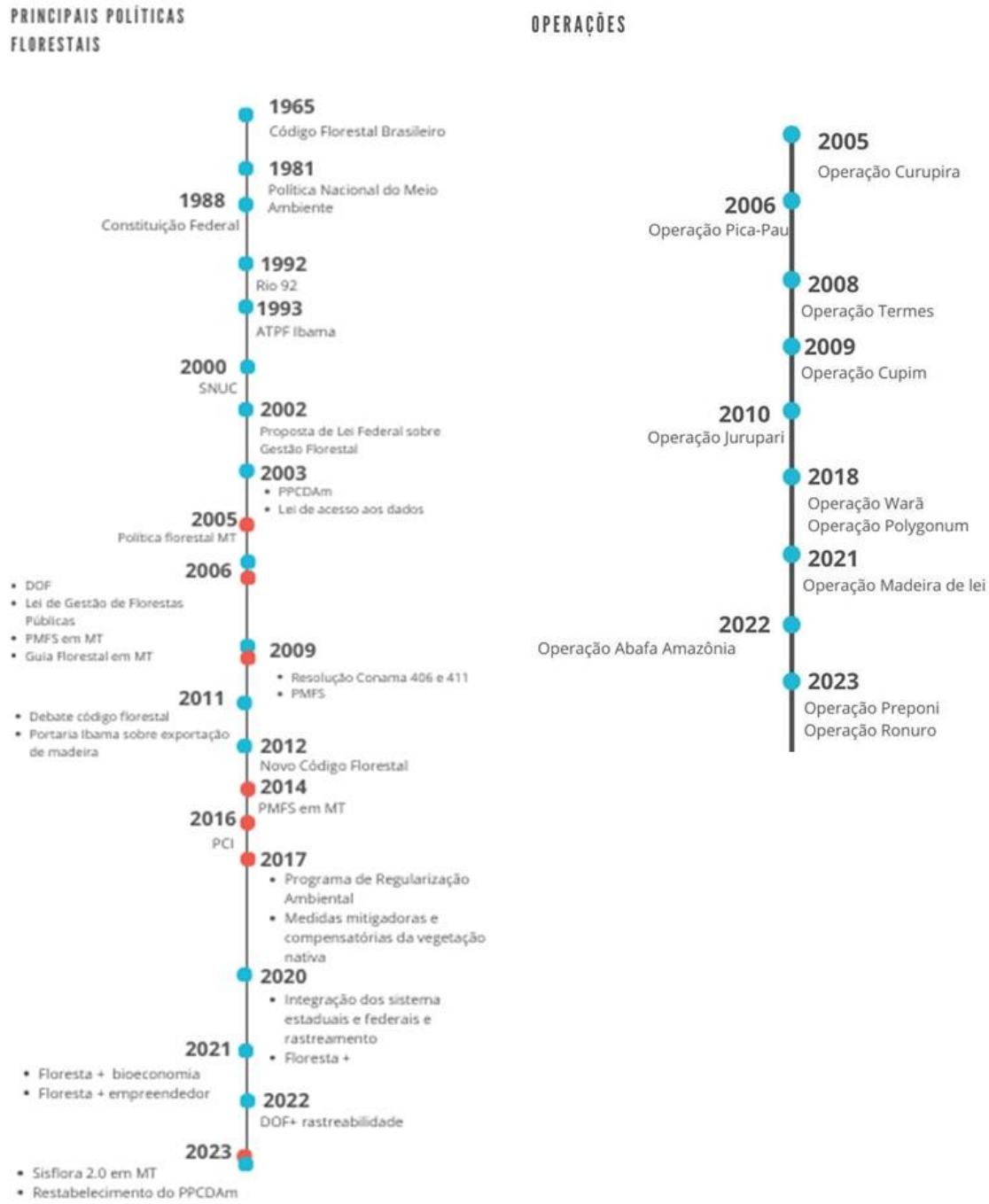


Figura 32 - Linha do tempo das Políticas de Gestão Florestal no Brasil e em Mato Grosso e suas operações

Fonte: Produção da autora

Os pontos em vermelho, na linha do tempo, significam que as políticas são de Mato Grosso e a divisão pelo lado esquerdo ou direito da linha foi uma escolha tão somente visual. Após os anos 2000, a legislação florestal se tornou mais densa, tanto em nível estadual como em nível federal, muito em razão da pressão internacional advinda da Rio 92. Não somente o

arcabouço jurídico ganhou robustez, mas as mais importantes operações contra o desmatamento ilegal se desenvolveram, indicando o combate do Brasil contra o desmatamento ilegal. As cinco primeiras operações, até meados de 2010, foram executadas nos anos em que as taxas de desmatamento tiveram acentuada queda.[204]

Pelo retrospecto, infere-se que, as três grandes políticas florestais que mais causaram impacto em termos de redução de desmatamento e implementação de novos instrumentos vieram concomitante com as regulamentações da UE. Em 2003, o FLEGT na UE e o PPCDAm no Brasil; em 2010 o EUTR e de 2010 a 2012 ocorre o debate e implementação do Novo Código Florestal brasileiro e, por fim, 2023 com o EUDR e com o Sisflora 2.0 em Mato Grosso e DOF+ rastreabilidade no Brasil.

Em quatro plano, tem-se o **objetivo inelástico**, sem o qual, se não houver respeito ao regulamento, os produtos podem sofrer embargos e outras medidas restritivas que não permitirão acesso ao mercado europeu. Isso significa que as regulamentações da UE têm o potencial de refletir diretamente no estado de Mato Grosso, que se aparelha para adequar seus sistemas e legislações, deixando evidente a ocorrência do Efeito Bruxelas *de jure*. Essa reflexão prova que a capacidade reguladora e força de mercado.

Por último, a **indivisibilidade**, que não cabe aqui, diante da complexidade que há na flora. O próprio ramo florestal é divisível pelas características que traz, como as espécies de madeiras e diversos tipos de beneficiamento, por exemplo: madeira em tora, serrada, perfilada, deck, pallets, serragens, móveis, celulose, dentre outros. A depender das tendências do que os países importadores estão consumindo, se a madeira for mais clara ou mais escura, além da espécie e do tipo de uso. Ademais, o requisito da não divisibilidade se dá no âmbito jurídico, onde há esforço na adoção de normas uniformes, fator esse que ocorre na gestão florestal brasileira, onde as normas são estruturadas para que a federação toda a cumpra. Inclusive, com a vinda do Sisflora 2.0, haverá unidade de um sistema federal conectando todos os estados brasileiros de forma indivisível.

Em outras palavras, o setor madeireiro pode ser dividido e se acomodar às novas externalizações da UE sem que se torne indivisível, por poder se especializar em distintos produtos e qualidades, até mesmo em razão da própria atividade florestal, que é segmentada de acordo com as espécies e tipo de madeira.

---

[204] Vide figura 9.

O setor florestal tem se adaptado às mais distintas preferências de mercado,[205] enfraquecendo o requisito da indivisibilidade do Efeito Bruxelas. Se os países importadores dos produtos florestais são mais exigentes, os produtos certificados tendem a ser comercializados com eles, enquanto os produtos florestais sem a certificação ou que possuem em sua cadeia algum segmento mais duvidoso, deslocam a exportação para parceiros menos rígidos ou para o mercado interno.

A mesma lógica da divisibilidade pode ser aplicada às outras *commodities* com risco florestal, como a soja (Lima & Schilling-Vacaflor, 2024) e do óleo de palma da Indonésia (Pacheco et al., 2020). Em ambos os casos, os produtos que seguem os padrões mais rígidos são enviados para a UE, enquanto o restante é enviado para outros países, como a China, ou usados internamente.

Mesmo não sendo indivisível, não há dúvidas que o Efeito Bruxelas está caracterizado no presente caso, pois todos os outros elementos seguem presentes e produzindo a modalidade *de jure* no Brasil e em Mato Grosso.

O Efeito Bruxelas emerge, assim, como um paradigma de influência normativa global, onde a UE exerce um papel preponderante na definição de padrões regulatórios internacionais. Por meio de sua capacidade regulatória robusta e metas inelásticas, a UE não apenas molda o comércio global, mas também impulsiona a convergência de normas ao redor do mundo. Este fenômeno não só demonstra a força do mercado europeu, mas também reforça a importância da capacidade institucional e da determinação política na promoção de mudanças normativas à escala global, especialmente em setores críticos como o ambiental.

Consequentemente, o regulamento estabelecido pela UE para determinar padrões de comércio de madeira aos operadores do seu mercado, extrapolaram fronteiras e estão espalhados por diversos países e empresas, tendo em vista que a adesão pode ocorrer individualmente, em grupo, por empresa ou por região que têm se adequado aos padrões estabelecidos a fim de conseguir a certificação necessária para comprovar a observância da devida diligência e poderem operar no mercado de madeira europeu.

[205] Pela análise realizada, as diferenças que ocorrem na cadeia de abastecimento dos produtos florestais, como a espécie e o tipo de madeira exportada, é um padrão já estabelecido pelo mercado. Enquanto a Índia importa mais madeira exóticas in natura, a UE importa mais madeira nativa beneficiada (perfilada e serrada), até mesmo pela heterogeneidade dos produtos florestais comercializados.

8.3 Políticas Florestais e o Efeito Bruxelas

A partir do estabelecido no capítulo 5, conclui-se que o Brasil, federalmente, e Mato Grosso, a nível estadual, tem um significativo comprometimento com a temática ambiental materializada em políticas florestais estruturadas e inovadoras. A nível federal, a PNMA e o Código Florestal são as pedras basilares da política florestal brasileira e o desenvolvimento dessas legislações foi marcado por desafios com sua implementação, sendo elaboradas como reflexo do movimento ambientalista da década de 1980. As normativas trouxeram mecanismos de aplicação da lei, previsão e delimitação das áreas protegidas, bem como sistemas de monitoramento.

Por isso, o regime jurídico brasileiro, voltado à temática florestal, é um dos mais consolidados e ambientalmente protetivos no cenário global, com um grande rol de instrumentos de comando e controle, como as áreas especialmente protegidas (RL, APP e UCs), e econômicos, como os PSA, elemento que é um importante *driver* na diplomacia florestal do país. Contudo, há diversos obstáculos em sua implementação, diante da falta de estrutura, corpo técnico, retrocessos na legislação, e maiores investimentos e estudos em biomas como Cerrado e Pantanal.

Similarmente ao contexto federal, identifica-se uma dualidade sobre a questão florestal no estado. Em um contexto com múltiplas problemáticas, verifica-se uma contrapartida em suas políticas ambientais. Inobstante os desafios de implementação, estruturação dos órgãos ambientais e inclusão justa de pequenos proprietários, Mato Grosso tem avançado na temática ambiental, reconhecendo a necessidade de medidas robustas para preservar suas florestas e ecossistemas. Ademais, iniciativas como o PMFS, CAR e o PCI desempenham um papel crucial nesse processo de rastreabilidade e combate ao desmatamento, fortalecendo os esforços do estado em relação à conservação florestal e reforçando a sua posição como um parceiro responsável nas relações de exportação com a UE.

Para Mato Grosso, o comércio madeireiro é vital, não apenas por vantagens econômicas, mas também desempenha um papel essencial na conservação ambiental e na preservação da diversidade cultural da região. Promover boas práticas de MFS, incluir as comunidades locais na produção e comercialização dos seus produtos proporciona ao setor florestal não apenas a capacidade de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do estado, para muito além disso, ele fortalece os laços entre as populações locais e o ambiente que, há gerações, tem sido seu lar. Ter como foco a sustentabilidade e bem-estar social da população mato-

grossense é o motivo primário para viabilizar a manutenção do comércio de produtos florestais do estado.

Se a madeira comercializada por Mato Grosso for considerada de alto risco, nos termos do art. 29 (1) do EUDR, por representar cerca de um terço do comércio do setor florestal do estado, certamente haveria um grande impacto social, principalmente nos grupos dos trabalhadores destacados na seção 7.2.

Uma reflexão deve ainda ser adicionada: o contexto da exploração dos recursos florestais no Sul Global, e suas respectivas problemáticas. Mesmo que não possa ser atribuídos integralmente ao continente europeu, é essencial reafirmar que, de forma geral, este foi o principal financiador e estruturador de tal dinâmica. Apesar do bloco europeu estar perdendo espaço no mercado de *commodities* para outras potências, como a China, a dinâmica de exportação de bens florestais, com o Sul Global realizando o papel de exportador de bens primários, foi estabelecida, afirmada, e reafirmada, pelo continente europeu por meio dos processos de colonialismo, neocolonialismo e imperialismo que marcaram essas relações por séculos.

Por isso, o estabelecimento do EUDR, mesmo que respaldado pela defesa do meio ambiente e combate as mudanças climáticas, ainda representa uma medida irrazoável em alguns aspectos. Isto se deve, principalmente, à falta de participação dos países exportadores no processo de elaboração da legislação, o que resultou em um descompasso entre a EUDR e as legislações nacionais dos países em questão.

Ademais, no caso brasileiro, não há necessariamente um descompasso em relação às metas ambientais, mas um desacordo conceitual e jurídico. Isso resulta em um contexto no qual os países europeus, mesmo que norteados pela causa ambiental, efetivamente prejudicam e responsabilizam indiretamente os países em desenvolvimento por uma dinâmica da qual são os principais responsáveis, além de desconsiderar a soberania e os interesses destes países em prol do interesse próprio. Esses fatos convergem para demonstração do fenômeno chamado "neocolonialismo jurídico", o qual será abordado na seção 8.4.3.

Hipoteticamente, se o EUDR, tal qual está estruturado, seguir gerando Efeito Bruxelas, o Cerrado brasileiro não seria considerado mais floresta, fator esse que poderia causar retrocessos ambientais imensos. Além da questão do conceito de desmatamento já discutido, a exclusão dos produtos oriundos do Cerrado das exigências impostas pelo EUDR poderia gerar um efeito rebote. Enquanto as áreas de floresta na Amazônia Legal enfrentariam maiores custos e barreiras de acesso ao mercado europeu, o que não reduziria necessariamente o desmatamento, pois os produtores poderiam buscar mercados com padrões mais flexíveis, o Cerrado, por sua vez, receberia um grande incentivo imediato para a produção de bens florestais. Isso

potencialmente levaria a um aumento repentino e significativo nas taxas de desmatamento desse bioma.

Ademais, o EUDR não abrange em seu escopo as empresas europeias fora do território da UE ou financiadas por europeus que não vendem diretamente ao mercado europeu, sendo uma das lacunas do regulamento, obstando o Efeito Bruxelas na cadeia de fornecedores.[206] Se o objeto da UE englobasse não somente a cadeia de abastecimento, mas a cadeia de fornecedores de modo a incluir o setor financeiro, as informações seriam mais fidedignas. O cruzamento das informações da cadeia de fornecedores por meio dos cidadãos interessados e afetados pelo EUDR, seria um dos procedimentos que daria transparência à comercialização das *commodities*. Investigações adicionais seriam necessárias para verificar como as diferentes características e conceitos legais do EUDR[207] influenciam as diferentes localidades em que se situam as atividades e as cadeias de abastecimento. Mesmo se atentando a esses fatos, haveria o risco da UE não se importar com as diferenças e com a compreensão da problemática, desviando os fluxos comerciais para outros países.

Ao se pensar em estratégias para de desencorajar os efeitos laterais a Bruxelas e expor o estado a cometer retrocessos em matéria ambiental seria estreitar os laços entre a UE com o Núcleo de Assuntos Internacionais da Casa Civil e demais institutos florestais, quando mapear em sua matriz de risco que alguma regulamentação irá afetar Mato Grosso, chamando para debates antes de promulgá-las. Essa modalidade de governança pode ser bem recebida pelo estado, que nitidamente tem interesse em firmar parcerias com a UE e está aberto ao diálogo, conforme averiguado pelas entrevistas, quando perguntado se vislumbravam possibilidade de firmar um acordo com a UE:

> *Entrevistado 2: Sim, isso é interessante. Pode ter um benefício, pode ter, se dependendo do que for colocado na mesa.*

> *Entrevistado 9: Sim, até assim não só como tenho interesse, porque na próxima, eu vou assumir Cipem agora como presidente, representando os Sindicatos e um dos objetivos meus realmente é isso. Um dos meus, é isso*

---

[206] Cadeia de fornecedores é um termo que abrange desde o começo da cadeia, com a produção da matéria-prima, até o consumidor final. Logo, é um conceito bem mais amplo que o de cadeia de abastecimento, usado pelo EUDR.

[207] Como, por exemplo, o conceito de desmatamento, de degradação florestal, os procedimentos utilizados para exploração madeireira e silvicultura e quais os obstáculos em aplicá-los.

[acordo com a UE] porque em uma gestão anterior foi iniciado um estudo [sobre a viabilidade desse acordo].

Entrevistado 5: Pela atuação na PCI no comitê, a gente vê que há uma vontade muito grande [de construir um acordo com a UE].

Inclusive em 2012 e 2013 houve indicação de estudos sobre VPA de um deputado estadual de Mato Grosso (Assembleia Legislativa de Mato Grosso, 2012, 2013). Na ata da octogésima sétima sessão ordinária desta Assembleia ficou devidamente registrado o interesse de Mato Grosso em firmar o VPA com a UE, citando o sucesso do VPA firmado com a Libéria, detentora de florestas úmidas. Outra importante reunião ocorreu em novembro de 2018, na tentativa de aproximar o diálogo sobre VPA com entidades brasileiras como o Cipem (FNBF, 2018).

Havendo debates preliminares e se concretizando a governança florestal, o Efeito Bruxelas não enfrentaria tamanha resistência e a sustentabilidade poderia emergir em sua configuração forte e de justiça socioecológica. Até mesmo pela imensa capacidade que o Mato Grosso possui para se consagrar ainda mais no cenário internacional da diplomacia florestal, o Efeito Bruxelas estaria aliado nessa trajetória.

8.4 Entre avanços e custos

A UE tem como principal preocupação o desmatamento e degradação florestal a nível mundial e foi esse motivo que impulsionou a criação do EUDR, na busca por evitar ambas as ocorrências em sua cadeia de abastecimento. O avanço nas regulamentações comerciais em prol de uma cadeia de abastecimento sustentável é essencial para a sustentabilidade ser prosseguida. Esse movimento, por meio do Efeito Bruxelas, gerou efeitos laterais para além de suas fronteiras, como analisado na seção 8.2, sobretudo em regiões que são fornecedores de produtos primários, como Mato Grosso, conforme será discorrido nas próximas seções.

8.4.1 Aspectos socioeconômicos

Na busca por reduzir ou exterminar o desmatamento global, a eficácia das políticas da UE sob a ótica do Efeito Bruxelas encontra obstáculos. Apesar de ser um importante mercado

para o estado de Mato Grosso, a UE pode perder quotas de mercado no setor florestal se mantiver as exigências elevadas, fator esse que promoverá o deslocamento dos fluxos comerciais para outros países com legislações menos rígidas. Há indicativos de que, enquanto a UE se torna mais rígida, com países como Holanda e Alemanha sendo mais prudentes em matéria de sustentabilidade, por outro lado, países como a Índia, crescem em quota de mercado por não serem tão exigentes.

As diferenças nos padrões de abastecimento também são notadas em relação à soja, onde países com menos exigências ambientais estão aumentando suas porcentagens no mercado (Lima & Schilling-Vacaflor, 2024, p. 9), enquanto a UE tem reduzidos suas importações e quotas de mercado. O Apêndice D traduz essa realidade, com a porcentagem de participação de mercado da Índia a disparar em 2023, com ela sozinha detendo 31,37% de participação, enquanto a UE recuou de 32,85% em 2022 para 30,48% em 2023. Atualmente, a Índia ocupa maior parcela no mercado de exportações do que a UE.[208]

Como visto na Tabela 4, sobre valor de mercado, os países da UE são os que mais pagam pelo produto florestal de Mato Grosso. Esta informação agrava o possível deslocamento dos fluxos de exportação exposto ao longo do texto, já que os produtores com mais dificuldades, ou mesmo menos interesse, em se adequar ao EDUR poderia passar a exportar para países que com valor de mercado menor, mas regulações mais permissivas. Dessa forma, haveria reais chances de que com a perda de valor dos bens faça com que os produtores aumentem a escala de sua exploração dos produtos florestais afim de compensar as perdas pelo menor valor. Este cenário seria desastroso, considerando que o EUDR poderia agravar o contexto atual, ao invés de melhorá-lo.

Contudo, analisando sob o enfoque do Efeito Bruxelas, o EUDR, por ser um regulamento *top-down*, sua redação não se atentou à realidade do Sul Global e quanto menos à transição para a justiça socioecológica. Sobre o tema, Vacaflor (2024, p.12) descreve que "em um contexto geopolítico cada vez mais fragmentado, está longe de ser claro que outros importadores, como China ou Índia, considerarão a política europeia como o "padrão ouro" e seguirão o

[208] Na América do Sul, o Brasil é o maior produtor de teca e 77% deste plantio está em Mato Grosso (ITTO, 2023c, p. 11). Esse é o tipo de madeira que a Índia mais importa (Abimci, 2022; ITTO, 2023b, p. 13), madeira exótica advinda de floresta plantada, impulsionando os empresários a investirem em silvicultura. Tais dados guardam relação com o aumento das áreas de teca em Mato Grosso, que passou de 64.168 ha em 2015 para 68.144 em 2019 (IMEA, 2022, p. 29), sendo o segundo maior produtor de teca no Brasil.

exemplo."[209] Além disso, os instrumentos *top-down* que a UE consegue externalizar são considerados, muitas vezes, como neocolonialismo (Chaban et al., 2017; Derani, 2003; Nicolaïdis & Howse, 2002).[210]

Porém, os pequenos e médios produtores e empresários podem não ter disponibilidade financeira para investirem nesses segmentos exigidos pela UE, pois estima-se que internamente a adaptação da UE seria em torno de 1,3 bilhões de euros (Dinheiro Vivo, 2024), se tornando ainda mais difícil – ou impossível - países do Sul Global se adaptarem. Lodo, pode ocorrer dois diferentes caminhos: deslocamento para o mercado interno ou mercados menos exigentes; ou, no caso dos proprietários de terras, o arrendamento da área rural para empresas maiores. Esse último caminho, dentro de um país do Sul Global, causa ainda mais segregação e desigualdade, se demonstrando insustentável do ponto de vista da justiça socioecológica.

O desincentivo ao comércio de madeira pode prejudicar 31% dos municípios no estado de Mato Grosso, que dependem diretamente do setor florestal, fazendo com que as taxas de desemprego aumentem, fator esse que gera efeito em escala, prejudicando a educação, saúde, fome e outros elementos do bem-estar social. Além disso, o desincentivo produz como efeito a redução de quotas da UE no mercado florestal, que tem perdido espaço para países como China e os EUA, enfraquecendo o primeiro elemento do Efeito Bruxelas, qual seja, extensão de mercado.

Importante destacar que todo esse espectro florestal e regulamentar está submetido ao Princípio de Responsabilidade Ecológica Europeia, *Leave No One Behind,* NEPE, Não Retrocesso e Progresso Ecológico, conferindo-se uma vertente ética da UE perante a agenda ecológica.

Para cumpri-los, seria necessário ouvir dos afetados qual efeito positivo eles almejam. Esse processo transpassaria às políticas em si e consideraria a governança,[211] os amplos espectros de envolvidos, como a sociedade civil, as empresas, os decisores políticos e quais os caminhos possíveis para se evitar o desmatamento, seja ele legal ou ilegal. Nesse contexto, entrariam as comunidades tradicionais, povos indígenas, pequenos proprietários e proprietários comunitários do imóvel rural. Esse processo implicaria em ir além do "não causar danos" para o "fazer o bem" (Lima & Schilling-Vacaflor, 2024, p. 13). Isso requer um conjunto de *policy*

[209] Tradução livre: "in an increasingly fragmented geopolitical context, it is far from clear that other importers such as China or India will take European policy as the 'gold standard' and follow suit."
[210] Nas palavras de Chaban (2017) a UE precisa aprimorar seu diálogo com seus parceiros comerciais e "conversar com" ao invés de "conversar para".
[211] Juntamente com a paridade participativa.

mixes mais aprimorado e fruto de uma extensa investigação, no contexto de *telecoupling*. Isso porque as políticas guardam uma relação estreitas quando analisadas sob o crivo do *telecoupling*, que visa detectar os *spillovers* e seguir remodelando as políticas a fim de alcançar graus mais completos de sustentabilidade (Hull & Liu, 2018).

Inclusive um dos possíveis caminhos mencionado nas entrevistas foi o financiamento ou PSA da floresta em pé — como visto na seção 8.1.3. Poderia haver uma linha de financiamento destinada a preservar a RL na Amazônia Legal (pagamento pela preservação), bem como fortalecer o Manejo Florestal comunitário e os médios e pequenos proprietários. Outro meio seria estruturar um mecanismo de pagamentos justo por serviços ecossistêmicos, de modo a manter as florestas em pé, mesmo diante da possibilidade em ser obter o desmate autorizado, além de implementar a bioeconomia na Amazônia, destacando os produtos florestais não madeireiros e conferindo valor agregado a eles.

Por todos os fatores acima expostos, nota-se que a política do EUDR não foi estruturada como um *policy mix* hermeticamente coerente, por meio da abordagem integrada *Drive-Pressure-State-Impact-Response*. Apesar de ter havido um processo de governança durante a elaboração do EUDR, as críticas vindas dos países do Sul Global, juntamente com o próprio conteúdo da norma, indicam que esse processo não se refletiu de maneira adequada no texto final, não refletindo a realidade e as problemáticas dos países produtores. Pode-se elencar como efeitos disso a adoção de uma definição limitada de floresta (no caso do Brasil foram excluídos biomas como Cerrado e a Caatinga) e de desmatamento (não há uma diferenciação entre desmatamento legal e ilegal).

Ademais, reafirmando o exposto, seus requisitos e instrumentos de transição não parecem ter sido moldados considerando as capacidades de pequenos e médios produtores, os quais já possuem um histórico de comprometimento com a pauta sustentável, e podem ser profundamente prejudicados, ao tempo que grandes produtores podem ser significativamente beneficiados, especialmente em relação a sua capacidade de cobrar preços maiores ao consumidor final europeu. Além disso, ao não trazer conceitos claros e definidos, a norma pode tanto acabar deixando uma série de produtores de fora de seu escopo, por exemplo, os produtores do Cerrado, o que pode gerar - e talvez já esteja gerando - um grande aumento no desmatamento local.

Por outro lado, o EUDR pode apenas mudar os fluxos de exportações de regiões, mesmo que abarcadas pela norma, com baixas taxas de desmatamento em direção ao mercado europeu, enquanto as áreas originalmente visadas pelo EUDR para serem impactadas, por sua vez, realizam o movimento inverso, redirecionando sua produção para mercados com padrões mais

flexíveis. Essa mudança pode não resultar em uma redução substancial do desmatamento, mas sim em maiores custos de transporte e aumento das emissões de gases de efeito estufa.

A ideia de protecionismo ganha força pois os objetivos essenciais do regulamento estão a ser perseguidos de modo parcial, sem considerar as diferenças dos mais diversos *drivers* envolvidos. Ao se aplicar essa visão ao EUDR, pode-se inferir que a proibição das exportações aos produtos com desmatamento e degradação florestal em sua cadeia de abastecimento não obstam o desmatamento (externalidades), além de reduzir os ganhos dos produtores, que podem não têm condições financeiras de se adequarem ao regulamento - os que terão condições serão as grandes empresas, gerando maior desigualdade socioeconômica.

As falhas da EUDR certamente serão questionadas como um meio de imposição de barreiras tarifárias disfarçadas perante disputas na OMC. A arbitrariedade na aplicação de uma norma tão abrangente pode gerar tensões comerciais e prejudicar as relações entre a UE e países exportadores, como o Brasil. A imposição de critérios ambientais sem uma abordagem diferenciada para contextos locais pode ser considerada uma forma de protecionismo disfarçado de política ambiental, gerando um enfraquecimento no desenvolvimento sustentável.

Nota-se que, em decorrência do Efeito Bruxelas, as diretrizes brasileiras sofrem mais pressão e enrijecimento, por vezes exigindo investimentos em inovações tecnológicas, como a rastreabilidade da origem. Para se criar o sistema completo da rastreabilidade, é necessário investimento em infraestrutura, como internet, placas de identificação, capacitação dos operadores de motosserra, motoristas de caminhões e engenheiros florestais, além de um Plano de Manejo e autorizações de exploração válidas. Todos esses fatores exigem do empresário dinheiro em caixa e capacidade para se investir, fazendo com que os pequenos produtores não consigam acompanhar as exigências. Assim, os pequenos arrendam suas propriedades para os grandes, por não terem condições de tamanho investimento, levando ao acirramento da desigualdade social.

Essas questões têm implicações sociais significativas, uma vez que os pequenos produtores podem ser prejudicados pela falta de recursos e acesso às tecnologias necessárias para o cadastramento e regularização de suas propriedades. Isso pode levar a desigualdade no acesso aos benefícios do CAR e criar um cenário onde os pequenos produtores enfrentam maiores desafios para se adaptarem às exigências ambientais, enquanto grandes produtores podem estar em melhor posição para cumprir com os requisitos. Nesse contexto, é essencial considerar o aspecto social da inovação e da implementação de políticas ambientais, garantindo que haja uma transição justa para todos os envolvidos.

A UE, ao adotar regulamentações rígidas sem pensar nos impactos adversos e na justa transição aos países com quem possui relações comerciais, pode ocasionar efeitos negativos no campo social. O Mato Grosso, por exemplo, é um dos estados brasileiros que mais se destaca na exportação de madeira e a indústria madeireira é a quarta economia do estado, sendo a base econômica de 44 municípios (Borges et al., 2020; FIEMT, 2023). O reflexo de regulamentações mais rígidas a impactar o setor florestal causaria desempregos, além de atrasar a industrialização do estado, que detém 4% do total das indústrias madeireiras do país (Abimci, 2022).

8.4.2 Aspectos ambientais

Com a adaptação do mercado ao EUDR, as grandes empresas, que possuem maior capacidade financeira, irão investir em ferramentas, profissionais especializados e sistemas informatizados avançados para cumprirem a devida diligência. Consequentemente, haverá avanços tecnológicos, como aprimoramento do sensoriamento remoto, extensão territorial de sinais de internet para maior acessibilidade e rastreabilidade em tempo real, além de avanços nos tratamentos dos dados auxiliando a identificar os graus de degradação florestal, bem como o desmatamento. Sobre desmatamento, ressalta-se há

esperança que, em um futuro muito próximo, os dados sejam mais completos e, ao serem cruzados com as bases de dados das autorizações estaduais vinculadas ao CAR, possam segregar nas estatísticas o desmatamento legal do ilegal.

No tocante ao impacto ambiental e à redução do desmatamento, não há indícios de que as estimativas de redução seriam alcançadas. O enfraquecimento do fluxo de mercado com a UE, sendo uma das que mais remunera por valor de mercado da madeira, abriria espaço para novos mercados ou intensificaria os fluxos comerciais existentes. A redução do preço de mercado pode causar ainda mais pressão nas áreas florestais, que terão que produzir mais em quilogramas para suprir essa redução.

A redução das quotas de mercado ou a não comercialização de madeira com o Mato Grosso não reduzirá os índices de desmatamento e pode até ter efeito rebote, fazendo que exista mais pressão sobre os outros biomas não abarcados pela normativa, especialmente o Cerrado.

Sendo esse o *animus legis* do EUDR, mas agir por conta própria face um problema mundial seguramente não é o caminho mais adequado, pois a questão florestal possui várias peculiaridades a depender qual país aplica. Além disso, a UE não conta com uma diplomacia florestal de referência e não possui uma ordem internacional assegurada sobre a temática

florestal. Além disso, a não inclusão do Cerrado em seus objetos causará externalidades negativas em outros biomas. O gráfico abaixo expõe essa realidade:

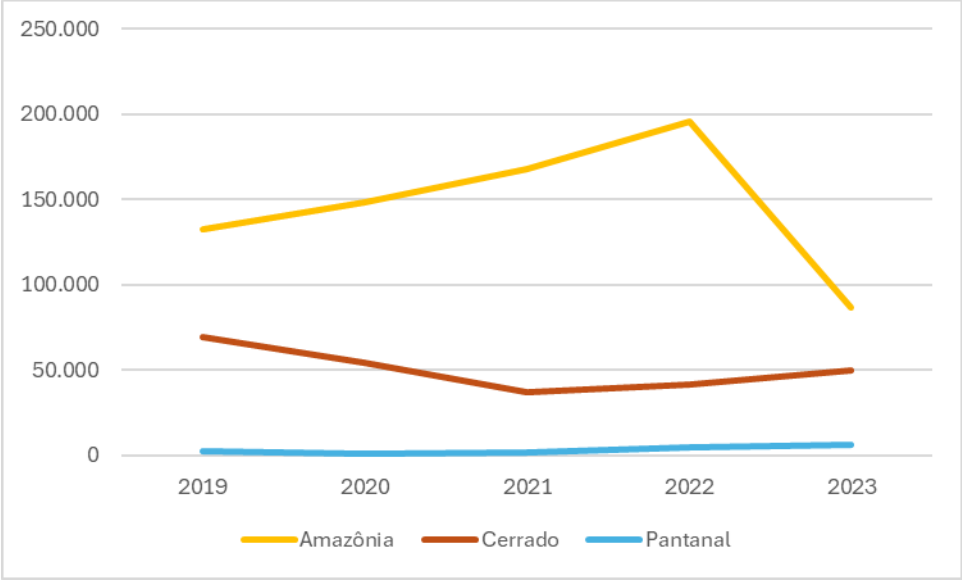


Figura 33 - Área desmatada em hectares no estado de Mato Grosso - separação por biomas (2019-2023)

Fonte: MapBiomas, 2024b

Como se vê, o Cerrado e Pantanal seguem em crescente desmatamento desde 2021, diferentemente do bioma Amazônia, que está em vertiginosa queda. Isso tem ocorrido porque a maioria dos esforços em conter o desmatamento, inclusive esforços internacionais, tem como ponto focal a Amazônia, a qual possui um conjunto maior de monitoramento, fiscalização, financiamento e atenção em escala global. O investimento estrito na Amazônia brasileira causa pressões em outros biomas, como Cerrado e Pantanal, pois não são pautas tão incluídas nos debates internacionais e nos regulamentos, como se vislumbra do EUDR que não incluiu no conceito de floresta o Cerrado. Essa invisibilidade dos outros biomas faz com que a degradação e desmatamento aumentem em outros biomas, conforme demonstra o mapa.

Se os conceitos de degradação florestal e desmatamento não forem condizentes com a realidade do ordenamento legal brasileiro, o comércio de madeira nativa poderá sofrer maior queda ainda. Assim sendo, até mesmo para atender à demanda de mercado, há indícios que apontam para a plantação e consumo de madeiras exóticas, que são monoculturas e têm

implicações ambientais adversas nos serviços ecossistêmicos.[212] Ao se fazer um paralelo com o Regulamento da Restauração Ecológica da UE, há pontos que se assemelham enquanto à madeira exótica, pois o prevê a plantação de 3 bilhões de árvores até 2030 sem, contudo, dizer quais espécies e como será realizada esse reflorestamento. Se forem árvores exóticas e se não houver uma gestão florestal adequada, não há como ser considerado um reflorestamento sustentável. Inclusive pode ser fonte de emissões de GEE, a modelo do que ocorre em Portugal com as plantações de eucalipto (Harris et al, 2021).

O EUDR trata da maior transparência na cadeia de abastecimento e trouxe proteção ambiental adicional ao comércio de madeira, auxiliando até mesmo na educação ambiental do consumidor final ao poder rastrear um produto de madeira adquirido, aumentando a consciência da população no segmento florestal. A possibilidade em se estender o alcance dos direitos humanos, caso o Efeito Bruxelas seja estruturado ao redor de uma *policy mix* de governança e justiça socioecológica é de grandiosa importância. Com as pressões internacionais pelo não desmatamento da Amazônia e com falas do ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, relatando que a madeira exportada era ilegal, um grande consenso chegou à comunidade internacional: a madeira do Brasil é ilegal, o desmatamento é ilegal. Ao passar essa imagem, o setor madeireiro foi prejudicado. Primeiro porque as madeiras nativas e exóticas entraram no mesmo critério de ilegalidade, sendo que são cultivos, processos e procedimentos de exportação bem diferenciados. Segundo ponto é atrelar sempre o desmatamento à ilegalidade, fator esse que não condiz com a realidade legislativa e extrativa do Brasil, uma vez que é garantido por lei o desmate legal de uma porcentagem da área rural, a depender do bioma e, ainda assim, é necessário fazer a reposição florestal.

A comunidade internacional absorve a ideia de desmate e madeira extraída ilegalmente para exportação e, por vezes, regulamentações são criadas ou atualizadas de forma a enrijecer[213] o comércio de nativas. Isso tem sido realizado ao longo de anos, havendo o aumento de florestas plantadas e a substituição de madeira nativa por exótica inclusive em Mato Grosso com a plantação de teca (Abimci, 2022). Como consequência, o comércio de madeira nativa é desincentivado, dando espaço para monocultura de exóticas, como a teca, por exemplo. Além

---

[212] Sobre a monocultura de madeira suas implicações ecossistêmicas vide: *The Influences of Forest Stand Management on Biotic and Abiotic Risks of Damage* (Jactel et al., 2009); *Growth Performance, Windthrow, and Insects: Meta-Analyses of Parameters Influencing Performance of Mixed-Species Stands in Boreal and Northern Temperate Biomes* (Griess & Knoke, 2011).

[213] Palavra utilizada no sentido de se criar um ordenamento florestal ainda mais burocrático, conforme trabalhado na tabela 5.

disso, a associação entre desmate e madeira nativa leva a uma fragmentação entre os empresários deste ramo com os empresários de exóticas, fazendo que o setor não tenha tanta união e força como o setor da pecuária. Isso leva ao enfraquecimento da diplomacia dos madeireiros, frente às normativas que possam surgir, como a publicação de regulamentações que causem sérios prejuízos ao setor ou impeçam até mesmo locais de debate e força representativa em eventos governamentais, seminários, convenções e afins. Esse enfraquecimento se deve ao fato de os madeireiros terem mais dificuldades em acessar os mais diferentes palcos internacionais de debate florestal, pois não se notou, ao longo dos estudos, união entre o segmento das exóticas e das nativas.

Ademais, taxar a madeira da Amazônia como fruto de desmatamento ilegal causa a perda de valor acrescentado dos produtos que tenham origem em seu território, sendo um mercado que tem sua atratividade desgastada. Compreender a madeira advinda da Amazônia como ilegal prejudica a reputação frente às empresas e consumidores, enfraquece a responsabilidade social e aumenta os riscos jurídicos, pressionando ainda mais o mercado, uma vez que as normas se tornam mais rígidas, além do valor de mercado sofrer redução. Quando esse movimento de ilegalidade ganha repercussão e não se analisa pormenorizadamente a ilegalidade − como, por exemplo, qual tipo de madeira, tipo de exploração, em quais propriedades e com qual finalidade −, a madeira perde valor de mercado, descredibilizando até mesmo o PMFS, que é uma das únicas ferramentas existentes para conservação da floresta em pé.

Há custos altos de operação para a realização do PMFS, envolvendo verbas salariais de engenheiro florestal, funcionários para abertura de picadas na floresta, ajudantes de trilha, cozinheiros e os encargos trabalhistas; taxas do órgão ambiental; custos exploratórios como abertura e manutenção de estradas, manutenção dos pátios, sede, veículos, deslocamentos, esplanadas, combustíveis, plaquetas de identificação; confecção de mapas e inventário florestal; censo florestal com a mensuração, avaliação e mapeamento das picadas; custos com infraestrutura, como comida; logo o valor da receita que 917,88 hectares de área manejada gera é de R$ 18.091.564,41, cerca de dezenove mil reais por hectare, aproximadamente 15 vezes o salário mínimo (Passos et al., 2020).

Além disso, havendo preocupação com o desmatamento no Brasil, uma iniciativa para colaborar com a sua redução é o pagamento de um preço premium para os produtos oriundos de fazendas que aplicam serviços ambientais adicionais (Martins & Nonnenberg, 2022), podendo o manejo ser enquadrado dentro dessa perspectiva. Porém, o pagamento para financiar esse tipo de serviço não parece ser efetivo, pois os países consumidores não têm a mesma disposição em realizar pagamentos para a restauração de áreas desmatadas para pastagem,

por exemplo, como têm disposição em financiar o reflorestamento em áreas desmatadas para a produção de madeira, o que leva a questionar a hipótese de que na produção de *commodities* talvez exista um interesse protecionista em exigir reformas ambientais. Ainda de acordo com Martins e Nonnerberg (2022), essa afirmação é sustentada por três argumentos principais. Primeiramente, as críticas da UE ao governo brasileiro fortaleceram os apelos ao boicote aos produtos brasileiros, justificados pelas preocupações com o desmatamento e a não ratificação do acordo comercial estabelecido entre a UE e o Mercosul em 2019. Em segundo lugar, embora a maior parte da produção agrícola do Brasil seja livre de desmatamento, 2% das propriedades na Amazônia e no Cerrado foram responsáveis por 62% de todo o desmatamento potencialmente ilegal. Entre 2008 e 2018, 20% das exportações de soja e pelo menos 17% das exportações de carne bovina desses biomas tiveram como destino a UE (Rajão et al., 2020). Isso leva a pensar que os países que pressionam o Brasil a reduzir a área desmatada, podem inadvertidamente fortalecer o desmatamento ao aumentar os fluxos de comércio (Pendrill et al., 2019).

A grande parte da produção agrícola brasileira não está associada às áreas de desmatamento e, diante do boicote às *commodities* brasileiras, o país se torna mais vulnerável a crimes ambientais, por meio de campanhas que afetam o crédito do Brasil (Martins & Nonnenberg, 2022; Saraiva, 2021). É importante considerar que apenas 12% dos desmatamentos na Amazônia são causados para responder a demandas internas, sendo que mais de 70% do desmate é para suprir as demandas de exportação (Ferrari, 2023).

É incongruente que os mesmos países e blocos que cobram responsabilidade ambiental do Brasil, sejam os que mais demandam por seus produtos primários advindos da exploração do solo. Por vezes as regulamentações europeias soam como protecionistas por conta deste pensamento.

8.4.3 Neocolonialismo jurídico

O termo colonialismo aqui utilizado, pode ser compreendido como a influência política, econômica e social de uma nação sobre outra, que visa suprimir valores intrínsecos aos colonizados e impor os valores dos colonizadores. Na acepção jurídica, o colonialismo é a influência que incide sobre o ordenamento jurídico de uma nação, derivando de pressões exteriores às nacionais. O prefixo "neo" indica que é uma nova forma em levar seus valores adiante, se servido de novos parâmetros e instrumentos, como, por exemplo, a seara jurídica.

Quando a UE declara expressamente sua intenção em "definir normas para o resto do mundo" (Comissão Europeia, 2019a, p. 16), conforme analisado na seção 2.2 e 3.2, há indicação de que a implantação do neocolonialismo jurídico já está em curso. Há evidências de que a UE

exporta suas regulamentações para fora de seu território de modo premeditado e intencional, com o evidente interesse em levar seus valores e interesses adiante.

De acordo com Chanock (2001, p. 4), "A lei foi a ponta de lança do colonialismo, um instrumento do poder de um estado estrangeiro e parte do processo de coerção." Dentro dessa realidade neocolonial, há um processo de rigidez das leis regionais da nação colonizada, pois, para atender aos anseios da outra nação, acabam por engessar as leis de modo que não haja lacunas e discricionariedade em sua aplicação. Se as leis que sofrem influência não forem suficientemente rígidas de modo que não permitam manobras legais, a "exportação" dos valores e interesses podem não ser eficaz. Por isso a rigidez é uma das consequências básicas desse sistema colonial.

Isso implica a redução da autonomia legislativa, da soberania e não restringe a criatividade dos países receptores para criarem soluções aos desafios ambientais, afinal, se perseguir os padrões pré-definidos, os riscos envolvendo quotas de mercado reduzem consideravelmente. Moldar a realidade de qualquer país por meio de regulamentos externos *top-down*, é um processo que seguramente irá ocasionar diversas mazelas, obstáculos e investimentos em segmentos que podem não ser o mais adequado, desvirtuando o *animus* legislativo. O acirramento da desigualdade socioeconômica e a criação de novos perfis onde haja dependência econômica dos países receptores é uma realidade que muito certamente deverá ser encarada.

A lógica de que os valores "exportados" são superiores e melhores conduz ao enfraquecimento dos conhecimentos regionais e tradicionais, suprimindo ideias que jamais deveriam ser sufocadas. Nas palavras de Sally Merry (2003, p. 583):[214]

> *O novo quadro ainda impugna a racionalidade e inventividade dos povos tradicionais, definidos como aqueles que vivem nos países em desenvolvimento do Sul global. Eles são descritos como incapazes de aproveitar novas oportunidades ou fazer escolhas por si mesmos, lentos para se desenvolverem e incapazes de criar uma sociedade ordenada, estável e democrática.*

[214] Tradução livre: "The new framework still impugns the rationality and inventiveness of traditional peoples, defined as those living in the developing countries of the global South. They are described as unable to seize new opportunities or make choices for themselves, slow to develop, and unable to create an orderly, stable, democratic society."

A predileção de um conhecimento em prol de outro é conhecido como epistemicídio e é tão prejudicial à vida em sociedade quanto um genocídio em massa das comunidades tradicionais. A sociedade perde sua identidade e seus valores vão sendo aniquilados. É uma ideia essencialmente correlata com o colonialismo - colonialidade do saber (Carneiro, 2005; Quijano, 2000), que suprimiram os conhecimentos indígenas em prol dos "reais saberes" ocidentais. Nas palavras de Smith:

> *No século XIX, o colonialismo significava não só a imposição da autoridade ocidental sobre as terras indígenas, os modos de produção indígenas e a lei e o governo indígenas, mas também a imposição da autoridade ocidental sobre todos os aspectos dos saberes, línguas e culturas indígenas.*

Ainda sobre a ideia de colonialismo, Krenak (2019) fala sobre a ideia advinda dos brancos europeus em colonizar o mundo se encontra fundamentada "na premissa de que havia uma humanidade esclarecida que precisava ir ao encontro da humanidade obscurecida, trazendo-a para essa luz incrível".

Esse processo de aniquilação dos sabores das comunidades acirra inda mais a marginalização de grupos que já são vulnerabilizados e os fazem perdem sua identidade cultural, além de reduzir a capacidade criativa de medidas que podem ser extremamente eficazes no combate às emergências climáticas.

Ademais, utilizar como plano de fundo o argumento dos ODS para "definir regras ao resto do mundo" faz com que a natureza ambiental das regulamentações europeias seja questionada. O *animus legis* das regulamentações da UE é de fato proteger o ambiente ou o ambiente é um meio utilizado para "exportar" seus valores? O discurso dos ODS aliado ao neocolonialismo jurídico também enfraquece a pauta da sustentabilidade, que pode estar servindo apenas como um caminho para a sua hegemonia. Nesse contexto, muitos dos regulamentos com viés ambiental advindos do sistema da UE são tidos como protecionismo, no qual a UE se utiliza do artífice "legal ambiental" para proteger seu mercado interno.

8.5 Apreciação crítica da abordagem regulatória

Destaca-se que as análises das entrevistas realizadas com os servidores do estado, empresários e representantes do terceiro setor de Mato Grosso demonstram um consenso sobre a influência das regulamentações europeias nas políticas do estado, especialmente as políticas

ambientais sobre o setor madeireiro, demonstram a materialização do Efeito Bruxelas. Neste sentido, os entrevistados apontaram, ainda, a relevância de políticas públicas voltadas a preservação/conservação da vegetação nativa brasileiro, como o PCI, e a necessidade de que parcerias internacionais sejam concretizadas para fortalecer as iniciativas locais, ao mesmo tempo que as parcerias internacionais considerem a realidade e iniciativas locais.

Este apontamento se torna necessário com o reconhecimento dos entrevistados que as políticas florestais europeias, mesmo que elogiáveis, desconsideraram o contexto dos países produtores afetados pelas mesmas, como exemplo os entrevistados apontaram a falta de distinção entre desmatamento legal e ilegal na normativa europeia, algo que prejudica o setor florestal. Além disso, foi expressa a preocupação com os impactos sociais das políticas europeias, já que podem afetar milhões de brasileiros na Amazônia, e destacada a necessidade de apoio as práticas de manejo florestal sustentável como alternativa ao desmatamento.

Neste sentido, a força normativa da UE tem impulsionado mudanças estruturais no Brasil, destacando a importância de diálogos entre as partes envolvidas para garantir que as políticas ambientais reflitam tanto as demandas globais quanto as realidades locais. Não obstante, enquanto a adaptação às normas europeias demonstra a capacidade regulatória de Mato Grosso em reagir e se adequar a um mercado internacional exigente, expõe a interconexão entre as regulamentações da UE e a governança florestal local, e, consequentemente, reforça a compreensão de que se trata de uma manifestação do Efeito Bruxelas.

Estabelecido reconhecimento do Efeito Bruxelas em Mato Grosso pelas políticas florestais europeia fica claro a necessidade de analisar o EUDR como um instrumento de alcance internacional, a consequência lógica disso é que como normativa tanto seus benefícios quantos problemáticas passam a ter efeitos significativamente mais ampliados e complexos.

O EUDR é uma iniciativa da UE que visa restringir a entrada de produtos ligados a desmatamento e degradação em sua cadeia produtiva. Contudo, também se trata de uma tentativa de "exportar" valores e ideais europeus materializados em um padrão ambiental mais rigoroso que a média internacional mediante um modelo *top-down*. Na prática, ignorou-se, com isso, as realidades locais dos agentes do outro lado destas políticas, os países produtores, especialmente aqueles em desenvolvimento do Sul Global.

Entre os principais desafios enfrentados pelos países produtores com a EUDR, dando destaque para o Brasil e, mais especificamente para Mato Grosso, pode-se mencionar as dificuldades enfrentadas por pequenos e médios produtores para se adequarem aos níveis de exigência da norma europeia, tanto por falta de recursos, como capacidade técnica e apoio financeiro. Ao não serem capazes de se adequar aos padrões europeus, tendo, com isso, seu

acesso ao mercado bloqueado, estas classes de produtores podem ser forçadas a buscar mercados alternativos menos exigentes ou arrendar suas propriedades para grandes corporações, agravando as desigualdades socioeconômicas já existentes.

Outro ponto a ser levantado é que o EUDR tem um objeto significativamente restritor, considerando a noção adotada de floresta pela norma, que foca principalmente em biomas como as florestais tropicais, no caso de Mato Grosso a Amazônia, desconsidera-se, assim, biomas importantes como o Cerrado. Este aspecto pode fazer com que as pressões de desmatamento sobre a Amazônia sejam apenas redistribuídas para as regiões com biomas não abarcados pela EUDR, aumentando o desmatamento nestas áreas, e não geram diminuição nas taxas totais de desmatamento do Brasil e em Mato Grosso.

Contudo, taxar a madeira advinda da Amazônia Legal como fruto de um ilícito é tornar essa tragédia ainda mais calamitosa. Primeiro por haver previsão legal para o desmate autorizado; segundo pelas estatísticas ainda não conseguirem retratar somente os desmates ilegais; terceiro por ser um estado de "perfil colonial exploratório" de *commodities*, o que gera ainda mais pressão no uso da terra. Ademais, a imposição de regulamentações pura e simplesmente criadas por meio de medidas severas para a importação de madeiras tropicais pode não ser a melhor saída. Isso porque, em entrevista realizada pela ITTO com as duas grandes empresas que importam madeira tropical na UE, detectou-se que a procura por essa madeira foi reduzida e consequentemente o seu preço (ITTO, 2024a).

Tal fato deixa em evidência que instrumentos legais, por si só, sem considerar os países do Sul Global com quem comercializa, podem levar à perda do valor agregado e efeitos adversos nos aspectos sociais e econômicos. A falta de um processo de governança efetivo para elaboração do EDUR, e com isso, um entendimento aprofundado das condições locais dos países terceiros afetados, limita efetivamente a eficácia das políticas europeias, não apenas pelos motivos expostos, mas por dificuldades práticas. Ao mesmo tempo que passa a lhe faltar efetividade, a normativa cria riscos de externalidades negativas, como o cenário propício para concentração da produção de bens florestais sob os grandes produtores excluindo os produtores menores, gerando não apenas consequências socioeconômicas, mas ambientais, já que este tem um histórico de maior comprometimento.

Ademais, a falta de definição clara de degradação florestal, pode fazer com que produtores que cumpre com legislações ambientais brasileiras, as quais são reconhecidamente como arrojadas e rigorosas, sejam taxados como desmatadores e automaticamente infratores. Além do deslocamento dos fluxos de desmatamento para regiões de biomas não abarcados pelo

EUDR, pode-se apontar também o deslocamento dos fluxos comerciais para países com regulamentações menos rígidas, o que anularia qualquer efeito da norma.

Desmistificar a questão madeireira é fator decisivo para que a Amazônia Legal e Mato Grosso possam ser valorizados internacionalmente e ter o seu devido valor agregado reconhecido. Por todos esses vetores, deve-se estruturar uma transição que seja justa e socialmente estruturada, visando a justiça socioecológica.

Fica claro, assim, que buscar a redução do desmatamento e o desmatamento zero não advir da "punição" do setor florestal por ser o setor florestal. É necessário dar fim do binarismo no direito: não existe ruim ou bom, as políticas de sustentabilidade são bem mais complexas do que julgar pelo sistema binário. Até mesmo pela aplicação do *telecoupling*, fica claro que a sustentabilidade para ser eficaz ou não depende do âmbito regional na qual é aplicada. Por isso, a harmonização que a UE deseja em termos florestais seguirá produzindo efeitos adversos, sobretudo em países do Sul Global.

Para que o EUDR produza os efeitos almejados, é necessário cooperação, diálogo, compreensão de diversas realidades enfrentadas pelos diretamente afetados, seguindo ao ODS 17. Há mecanismos no Código Florestal que auxiliariam nessa luta. Dentre eles o fortalecimento do MFS e consequente aumento da governança em termos florestais, possibilitando a participação ativa do setor florestal em debate, eventos e contribuições internacionais ligadas ao comércio de madeira. Se aliar ao MFS Comunitário é um dos mecanismos que irá auxiliar no enfrentamento do desmatamento, empoderando as comunidades tradicionais e agricultores familiares. Impulsionar a bioeconomia, agregando valor aos produtos florestais não madeireiros, criando ambientes seguros e seguindo as regras trabalhistas para os trabalhadores do setor seria outro caminho para manutenção da floresta em pé. O PSA pode ser um aliado nessa batalha, assim como o incentivo à restauração de áreas desmatadas e degradadas.

Esses desafios ressaltam a necessidade de políticas mais integradas, que considerem não apenas os aspectos ambientais, mas também os impactos socioeconômicos e a viabilidade de uma transição justa para todos os envolvidos. A construção de uma governança mais inclusiva e colaborativa, que incorpore as vozes das comunidades locais, dos pequenos produtores e dos países afetados, é crucial para garantir que as políticas ambientais não apenas mitiguem o desmatamento, mas também promovam equidade e justiça socioecológica.

Além disso, é essencial que a UE revise e aperfeiçoe o EUDR, desenvolvendo instrumentos e mecanismo que apoiem financeira e tecnicamente os produtores, especialmente os de médio e pequeno porte, considerando as desigualdades sociais e cumprindo com o princípio do direito europeu *Leave No One Behind*. O incentivo a práticas sustentáveis de manejo

florestal e um esforço maior para incluir outros biomas com suas especificidades, nas regulamentações, é igualmente imprescindível. A evolução para um conjunto de políticas que equilibre proteção ambiental com desenvolvimento socioeconômico sustentável é o caminho mais promissor para enfrentar os complexos desafios globais do desmatamento.

Em outras palavras, considerando os impactos laterais da EUDR visto o Efeito Bruxelas, temas como governança, diplomacia florestal, pressões econômicas, transição justa, e os possíveis retrocessos legislativos e sociais exigem um aprofundamento. Trata-se de pontos são essenciais para garantir que as políticas ambientais da UE não apenas alcancem seus objetivos principais, mas também não agravem outras vulnerabilidades sociais e ambientais no contexto global.

Por isso, o EUDR tem o potencial de incentivar a criação de ferramentas mais eficazes para o combate ao desmatamento. A realização de Avaliações de Impacto Normativo mais detalhadas deve incluir não apenas os efeitos principais, mas também os efeitos colaterais - *spillovers* - do Efeito Bruxelas. Uma proposta concreta seria a criação de uma comissão dentro da Comissão Europeia, especificamente dedicada a monitorar e mitigar os impactos não intencionais das políticas que desencadeiam o Efeito Bruxelas.

9

Conclusões

1. A UE, como a união de países europeus, possui uma responsabilidade tanto histórica quanto contemporânea no contexto internacional, especialmente com os países em desenvolvimento quando se considera os efeitos de suas ações passadas. Por vezes essas ações foram derivadas de relações coloniais que se consolidaram em vetores significativos que contribuíram para o subdesenvolvimento do Sul Global e de sua posição como exportadores de bens primários. Entende-se, contudo, que tal responsabilidade não se traduz necessariamente um dever de compensação pelos danos históricos, mas sim em um compromisso de levar em consideração as consequências de suas políticas comerciais e regulatórias na manutenção desse cenário desigual.
2. A integração da UE como um bloco é necessária para o funcionamento do mercado único e, consequentemente, a "harmonização" de políticas econômicas para evitar conflitos entre as legislações dos Estados-Membros. A integração da UE ainda é dependente da coerência entre as políticas e ações do bloco, interna e externamente, e de coesão entre as políticas com objetivo em se reduzir as diferenças socioeconômicas entre os Estados-Membros. Enquanto a coesão e coerência são metas internas, a harmonização normativa é um objetivo externo do bloco, visando exportar suas regulações e padrões para países terceiros, o que gera efeitos na esfera ambiental e social desses países.
3. A UE segue a "exportar direitos" de 4ª geração para países terceiros em desenvolvimento, que ainda lutam para garantir direitos de 2ª geração, que são direitos básicos, sociais e econômicos. Isso cria um contexto de maior vulnerabilidade, que pode resultar em um alto preço a ser pago pelo Sul Global, que muitas vezes suprime o âmbito social em prol da adequação de padrões europeus. Afinal, no contexto de um mundo interconectado de interações

(*telecoupling*) a sustentabilidade não é uniforme para todos os locais do mundo e depende muito do local onde deverá ser aplicada para ser eficaz.

4. A UE cobra dos países do Sul Global a implementação de seus *standards* de sustentabilidade, enquanto ela segue estreitando com esses a comercialização de produtos primários, onde as principais atividades dependem eminentemente da exploração de recursos naturais para abastecê-la. Exemplo disso é o Acordo Mercosul-UE, que prevê a exportação de mercadorias do Mercosul para a UE como carne bovina, suína, aves, açúcar, etanol, arroz, mel, milho-doce e matérias-primas, enquanto importaria da UE produtos como industrializados, como máquina, automóveis e peças, produtos químicos e farmacêuticos.

5. A aplicação de padrões e regulamentos ambientais pela UE, diante sua liderança na agenda global de desenvolvimento sustentável e em razão de seu tamanho de mercado, pode ter efeitos positivos e negativos para os países exportadores. Logo, é essencial que o bloco europeu, ao legislar buscando promover e avançar seus interesses e valores, não deixe de considerar os efeitos e impactos positivos e negativos, diretos e indiretos, intencionais ou não, de suas políticas sobre essas Nações.

6. A noção de "Efeito Bruxelas" versa sobre o modo como as regulamentações europeias são capazes de influenciar e moldar as práticas e normas de outras regiões, destacando a necessidade de um diálogo mais inclusivo e justo, particularmente com os países do Sul Global, para garantir que nenhuma nação seja deixada para trás.

7. Para que o Efeito Bruxelas se concretize, alguns elementos devem estar presentes. O tamanho de mercado - que está vinculado à atratividade do seu mercado consumidor, a capacidade regulatória – capacidade de implementar e cumprir os regulamentos, os padrões regulatórios rigorosos – que deve vir acompanhado da vontade política para sua implementação, os alvos inelásticos – por não se poder flexibilizar a legislação e, por fim, a indivisibilidade – aplicação dos *standards* rigorosos em todo a linha de produção. Contudo, no segmento florestal, esse último elemento não se faz necessário, pelas próprias características que tornam a madeira um produto divisível a depender do tipo, espécie e beneficiamento que possui.

8. O Efeito Bruxelas pode se manifestar por duas formas, *de facto* ou *de jure*. *De facto* quando os agentes, por iniciativa própria, ajustam sua produção e conduta às regras estabelecidas pela UE. *De jure*, por sua vez, se dá quando os reguladores estrangeiros adotam as regulações e padrões europeus em sua própria legislação. O *de jure* essencialmente decorre do Efeito Bruxelas *de facto*, pois ao se adequarem, os agentes tendem a desenvolver um *lobby* buscando que suas jurisdições de origem adotem padrões europeus, a fim de que não tenham perda de competitividade no mercado interno e externo devido aos custos das novas medidas tomadas.

9. O Efeito Bruxelas *de jure* é uma modalidade impositiva de influência legislativa, pois procede ao rearranjo do sistema normativo à adequação dos *standards* da UE. Por meio dele, se concretiza o "neocolonialismo jurídico" que de forma "tentacular" a UE tanto ambiciona.

10. No contexto da análise dos elementos do Efeito Bruxelas, a capacidade regulatória da UE e seus padrões rigorosos, apesar de estarem fortemente ligados à economia, também levantam questões jurídicas relevantes, as quais foram o principal foco da tese.

11. O critério de padrões rigorosos, em si, é produto da própria dinâmica interna do bloco. Conforme a disposição do artigo 193º do TFUE, que versa sobre medidas de proteção reforçadas, embasadas no Princípio do NEPE, permite que os Estados-Membros adotem legislações mais rigorosa do que da própria UE. Posteriormente, a UE, ao verificar a efetividade destas normativas e sua coerência com a regulamentação do bloco, transforma as legislações nacionais em legislações europeias.

12. Nos últimos dez anos houve um aumento da capacidade regulatória da UE graças a seu mercado único e harmonizado. Durante este período, a UE expandiu sua atuação, publicando mais regulamentos em áreas como inteligência artificial, proteção de dados, direito do consumidor, produtos químicos, alimentos e restauração ecológica.

13. Entre 2003 e 2013, foram editados 311 regulamentos; já na década seguinte, houve um crescimento de 24%, com 77 novos regulamentos. Em contrapartida, no mesmo período, observou-se uma queda de 45% no número de diretivas, sendo um indício de que a UE prefere, nos últimos anos, publicar regulamentos que tem aplicabilidade geral e imediata, consolidando seus *standards* em diversas áreas de atuação.

14. O Efeito Bruxelas é intencional, consciente e proposital. A UE sabe da influência de seus regulamentos no cenário internacional, sendo parte da própria missão "exportar" seus valores e interesses econômicos e ambientais para além do bloco.

15. De modo "tentacular" a UE vai expandindo sua capacidade regulatória e alcançando grande influência em diversas temáticas ao redor do mundo. A UE vai se fortalecendo como líder econômica e regulamentar, alterando os cenários legais ao redor do mundo.

16. Para que regulamentos tenham o poder de produzir efeitos em países terceiros estes precisam ser rigorosos, ambiciosos e inovadores. Contudo, esses regulamentos advêm de países desenvolvidos com as condições socioeconômicas para proteção ambiental mais rígida.

17. O Efeito Bruxelas não é inócuo. Cada vez que o Efeito Bruxelas se fizer presente em países terceiros, está se afastando desses países a autonomia legislativa e o poder de encontrar novas e inovadoras soluções para combater as alterações climáticas. Além disso, causa o

"epistemicídio" de ricos conhecimentos do Sul Global em prol de *standards* europeizados tidos como "superiores".

18. O neocolonialismo jurídico é realizado por meio de instrumentos não flexíveis de adaptação, fazendo com que os países o recebam como um modelo pronto a ser implementado e, com isso, suprimem a criatividade dos países terceiros para lidar com problemas complexos como a emergência climática. Perde-se muitos saberes de grande importância ao se privilegiar os *standards* europeus como "os melhores" a serem seguidos. Impulsionar o neocolonialismo jurídico gera dependência econômica em países do Sul Global e traça perfis exploratórios que vão seguir o mesmo caminho extrativista da era colonial do século XV. Ademais, "exportar" valores europeus por meio da sustentabilidade conduz ao seu próprio enfraquecimento, que passa a ser notado como protecionismo e não combate as alterações climáticas.

19. A aplicação dos regulamentos rigorosos resulta em altos custos internos para UE, voltados aos ajustes de adequação aos padrões destes regulamentos. As empresas estrangeiras, por sua vez, passam a ter ainda mais custos com para estes ajustes, os quais não se restringem a custos financeiros, mas sociais e ambientais também.

20. O Efeito Bruxelas aplicado à matéria ambiental, ainda que tenha a boa intenção da UE em influenciar positivamente o mundo para implementação da sustentabilidade, ao fazer de modo unilateral, gera efeitos adversos, *spillovers*, sobretudo em países do Sul Global, que têm que se adequar às custas de suas particularidades. Como um reflexo disso, múltiplas políticas ambientais da UE são vistas por diversos *stakeholders* como instrumento de protecionismo que visa proteger o mercado interno da UE. Isso porque a UE expressamente descreve sua intenção em definir regras para o restante do mundo "exportando" seus interesses (neocolonialismo jurídico) em prol da proteção econômica de seus Estados-Membros.

21. Para que esses efeitos laterais indesejados não ocasionem tantos prejuízos, princípios como o NEPE, Não Retrocesso, Progresso Ecológico, Responsabilidade Ecológica da UE e *Leave No One Behind* devem ser considerados. Esses princípios visam reduzir as desigualdades no decorrer da implementação dos ODS, inclusive no tocante aos grupos vulnerabilizados e marginalizados.

22. Ao ter pleno conhecimento do Efeito Bruxelas, a UE, por meio de sua Avaliação de Impacto Legislativo, pode antever os *spillovers* que irão surgir com a regulamentação. Consequentemente, o desenvolvimento de uma governança lastreada na justiça socioecológica e na paridade participativa é essencial, não bastando que o processo ocorra, é essencial que essa governança reflita claramente no regulamento.

23. Se a governança não for inserida no processo legislativo prévio, a coerência interna da UE e o princípio do *Leave No One Behind* não serão respeitados, porque as ferramentas legislativas eleitas pelo regulamento podem não ser apropriadas ao caso e, ao invés de se combater o desmatamento e a degradação ambiental, estaria os acirrando ainda mais.

24. Se os debates preliminares fossem refletidos no regulamento, concretizando a governança florestal em seu texto, o Efeito Bruxelas não enfrentaria tamanha resistência.

25. O Pacto Ecológico Europeu trouxe uma preocupação significativa com as florestas, o Regulamento da Taxonomia de sustentabilidade, o Regulamento Restauro da Natureza, EUTR, e seu substituto, o EUDR, são os instrumentos-base da política florestal da UE. Esta sistemática regulatória demonstra que a UE tem se dedicado a implementar políticas de proteção florestal.

26. O EUDR introduziu múltiplas inovações e rigidez em comparação com o EUTR. As inovações trazidas pelo art. 9º estabeleceu a rastreabilidade da origem dos bens em sua cadeia produtiva, impondo o georreferenciamento como uma ferramenta fundamental para garantir a origem dos produtos florestais. O aprofundamento da rigidez se deu por meio da ampliação de escopo, do rol de empresas abrangidas, tal qual os custos para conformidade de produções aos novos padrões, além de ampliar as exigências de maior rastreabilidade dos produtos florestais. Além disso, as empresas do setor florestal que queiram comercializar com a UE passam a ter de se adequar ao sistema mais rígido de *due diligence* alargado e obrigatório, além da ampliação das sanções.

27. O EUDR abarca todas as formas de desmatamento, seja legal ou ilegal. Contudo, isso gera um enfraquecimento na legislação brasileira. O termo "degradação florestal", definido pelo art. 2º (7) da normativa como alterações estruturais na cobertura florestal, que assumem a forma de conversão de florestas primárias e florestas em regeneração natural em florestas plantadas, não estando claro de que modo poderá ser detectada se a conversão não for imediata. Ademais, a noção de “desmatamento”, definido como conversão da floresta para uso agrícola, induzida pelo homem ou não, pelo art. 2 e 3, não esclarece como deverá ser aplicado, quando a exploração da madeira for proveniente de conversão de florestas primárias ou regeneradas naturalmente, além de não abarcar de forma clara questões como o desmate autorizado.

28. Os conceitos europeus podem ser limitantes e consequentemente o Efeito Bruxelas pode gerar graves prejuízos aos países com florestas tropicais e que são do Sul Global. Se o EUDR produzir o Efeito Bruxelas *de jure* no Brasil, no tocante ao conceito de florestas, o Cerrado será desconsiderado, o que gerará grave prejuízo e enfraquecimento das leis ambientais no Brasil.

29. O regime jurídico florestal brasileiro é um dos mais consolidados em termos legais e amplamente protetivos, sendo a PNMA e o Código Florestal bases legais que contém disposições

que garantem porcentagens significativas de áreas protegidas. Além disso, acautela as áreas especialmente protegidas -RL, APP, UCs - sendo um importante *driver* na diplomacia florestal. Na região da Amazônia Legal, PPCDAm é o principal instrumento de combate ao desmatamento. Contudo, por fazer parte de sistema complexo, há diversos obstáculos em sua implementação, diante da falta de estrutura, corpo técnico, retrocessos em parte das legislações. Nesse quadro, o Efeito Bruxelas sendo *top-down* não é o bastante para solver essas problemáticas.

30. A forma como foi elaborado o EUDR denota a ausência de um compromisso real com uma abordagem ecocêntrica e holística de desenvolvimento sustentável, que integre de forma eficaz as dimensões ambiental, social e econômica. A ênfase na definição de normas globais sem a devida consulta e participação de países terceiros levanta questões sobre a legitimidade dessa prática. Além disso, a imposição de regulamentações da UE sem considerar verdadeira das especificidades locais pode ser vista como uma violação da soberania dos países terceiros e, consequentemente, como um forma de neocolonialismo jurídico.

31. A Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (PCI) indica o compromisso de Mato Grosso com a implantação da sustentabilidade, o que reforça sua posição de agente inovador quando o assunto é gestão florestal, atuando como matriz de experiência para a Federação, que por vezes segue as políticas estaduais.

32. Mato Grosso tem sido diplomático quando a pauta é florestal, participando de fóruns internacionais, seja por meio da Casa Civil e seu núcleo de assuntos internacionais, seja por meio do CIPEM. Nesse contexto globalizado e da perspectiva do *telecoupling*, para se fortalecer a eficácia das políticas florestais é essencial o estreitamento do diálogo entre o Brasil, Mato Grosso e as organizações ambientais e florestais e a UE, refletindo na diplomacia e na governança florestal.

33. Do mesmo modo pelo qual países como Alemanha, França e Países Baixos são modelos para a UE em relação às políticas ambientais mais arrojadas, identifica-se que Mato Grosso ocupa esse papel em relação às políticas florestais no Brasil. O estado tem um histórico de ser o berço de políticas florestais inéditas, como o CAR, tendo a tendência de estabelecer um nível de proteção florestal mais rigorosa, o qual passa posteriormente a ser adotado pela federação.

34. A interação do efeito *de facto* resultar no efeito *de jure* foi detectado no segmento florestal de Mato Grosso, que adequou sua legislação ao EUDR após as empresas madeireiras solicitarem a mudança legislativa. Deste modo, o Efeito Bruxelas *de jure* vai se consolidando em Mato Grosso e, consequentemente, no Brasil que segue as diretrizes florestais do estado.

35. Segundo a legislação brasileira, a supressão da cobertura do solo pode ser realizada de modo legal, se o proprietário do imóvel regularizado solicitar e for autorizado pelo órgão ambiental competente. Nesse caso, tem-se o desmate legal, que foi autorizado e devidamente compensado. Quando o desmate não segue esses ritos é tido como ilegal.

36. Uma das principais causas de desmate ilegal é a falta de regularização fundiária e a produção de *commodities*. Terras não regularizadas são mais passíveis ao desmatamento ilegal, pois não seguem os trâmites administrativos que necessitam, fato esse que se torna mais complexo ao imputar multas. Por ser considerado o "celeiro do mundo" e por ser um estado de perfil extrativista, Mato Grosso segue sofrendo pressões rurais para expansão da fronteira agrícola e abertura de novas áreas para plantio de soja, cana, milho e pastagem.

37. Pelo modo como foi estruturado, o EUDR tende a causar mais desigualdades, pois são os grandes empresários que terão condições de investir na adequação. Os pequenos e médios podem não ter condições financeiras de fazer essa adequação, prejudicando os produtores menores, que muitas vezes estão comprometidos com a sustentabilidade. Além disso, as pequenas e médias propriedades que não tiverem condições de arcar com a adequação podem arrendar as terras aos grandes empresários, acirrando a desigualdade.

38. Apesar dos instrumentos de governança florestal seguidos e criados pelo EUDR, sua redação final não refletiu a realidade e as problemáticas dos países produtores. A adoção de conceito limitado sobre florestas (excluindo biomas como Cerrado e a Caatinga), a junção do desmatamento legal e ilegal, a incapacidade de adequação de médios e pequenos produtores e o deslocamento do desmatamento são efeitos laterais causados pelo Efeito Bruxelas do EUDR. Em Mato Grosso, cerca de 31% do território será impactado.

39. Ressalta-se que foram encontrados, ao longo dos estudos, indícios de que os regulamentos foram feitos de forma excludente, construídos sem uma integração com os países terceiros afetados por essas normas, havendo reduzida consulta com os diversos setores impactados, especialmente os que possuem elo mais frágil da cadeia exportadora - que são as empresas de pequeno porte.

40. Não é coerente que a UE siga preservando suas florestas enquanto adquire produtos primários em larga escala do Sul Global, havendo falta de coerência em suas políticas de sustentabilidade, que negligenciam a dimensão social e os deslocamentos forçados. Isso revela a necessidade de maior consistência em suas ações, bem como a necessidade em ter responsabilidade ecológica e histórica, não podendo ignorar o que ocorre fora de suas fronteiras. É essa a preocupação de coerência interna e externa que conduz a UE a ter uma política internacional

visando evitar os efeitos externos do consumo interno (*telecoupling*) por meio do Efeito de Bruxelas e manifestando o neocolonialismo jurídico em suas ações.

41. Para que a pressão internacional tenha um impacto real e efetivo na redução do desmatamento ilegal, é fundamental que haja *policy mix* que tenha como abordagem integrada *Drive-Pressure-State-Impact-Response* e que siga um processo de governança respeitando os Acordo de Aarhus e Escazú, além de considerar os reais fatores endógenos-estruturais do desmatamento no Sul Global, fazendo com que essa realidade esteja refletida nas redações legais.

42. Por haver deslocamento de mercado, o *animus legis* do EUDR, que é combater o desmatamento, pode não ser alcançado. Isso porque ao deslocar o mercado, onde as exigências são outras e ao não serem rigorosas, podem causar mais pressão florestal.

43. Apesar do bloco europeu estar perdendo espaço no mercado de *commodities* para a China, conforme comprovado pelos dados do comércio de Mato Grosso, a dinâmica de exportação de bens florestais do Sul Global providenciando bens primários, foi estabelecida, afirmada e reafirmada pelo continente europeu por meio dos processos de colonialismo que marcaram essas relações por séculos e seguem sendo realizadas pelo neocolonialismo jurídico.

44. Por conta das exigências da UE serem rígidas, de complexa adequação e altamente custosas, o mercado de madeira de Mato Grosso pode deslocar o comércio para países como a Índia ou China, que tem se intensificado nos últimos anos. Deste modo, a UE vai perdendo as quotas de mercado com Mato Grosso e, consequentemente, o Efeito Bruxelas vai enfraquecendo.

45. Em âmbito nacional, o segmento madeireiro é uma das atividades econômicas mais importantes relacionadas às florestas brasileiras. Em relação ao comércio internacional de produtos florestais, Mato Grosso se destaca sendo o segundo estado que mais exporta madeira nativa.

46. Mato Grosso tem seu perfil comercial na produção de madeira em tora, perfilada e serrada, sendo a grande maioria madeira serrada folhosa nativa, além de possuir o maior plantio de teca, espécie exótica, que ganhou espaço nos últimos anos e é destinada à exportação.

47. Mato Grosso atingiu um volume de 3,8 milhões de metros cúbicos de madeira explorados em 2020. O setor florestal em Mato Grosso é vital para a economia, sendo o 9º maior arrecadador de impostos do estado. Na esfera social é responsável por empregar 12% da força de trabalho industrial e gerar cerca de 90 mil postos de trabalho, além de impulsionar 31% dos municípios do estado.

48. O volume da madeira bruta exportada aumentou significativamente nos últimos 10 anos e durante a pandemia a exportação aumentou 29% em volume e quase 14% em valor.

49. Cerca de 64% do volume de madeira em tora explorado na Amazônia Legal é para o consumo interno brasileiro e 36% destinados às exportações.

50. A demanda internacional de Mato Grosso reside na exportação de madeira nativa e exótica, em bruto e beneficiada. Destaca-se que o estado possui baixo índice de industrialização nesse ramo. Seus maiores parceiros comerciais nos últimos vinte anos são os EUA, China, Índia e a UE, com destaque aos países França, Bélgica, Itália, Espanha, Alemanha e Dinamarca, sendo o produto mais exportado no acumulado foi a madeira cerrada, seguido da madeira perfilada e da madeira em tora. Em termos percentuais de valor FOB, a UE corresponde a quase um terço das exportações de Mato Grosso.

51. A UE, sendo um bloco econômico formado por países desenvolvidos tem maior disposição para pagar, é uma das parceiras comerciais mais relevantes para o comércio de Mato Grosso, especialmente em relação à exportação de madeira perfilada, onde bloco possui a maior participação deste mercado, atribuindo, consequentemente, um valor de mercado maior ao mesmo.

52. O comércio de Mato Grosso com a UE sofreu alterações de suas características nas últimas décadas. Em 2003, a maioria da madeira exportada para UE era madeira serrada e madeira compensada. Dez anos depois, a madeira perfilada ganhou espaço. Inobstante, produtos como painéis de partículas OBS, *waferboard* e serragem e resíduos produzidos por Mato Grosso, ainda são integralmente destinados para a UE.

53. A industrialização no setor florestal é extremamente importante e sua composição atual é principalmente de pequenos e médios proprietários. A industrialização do estado deveria ser uma pauta a ser implementada, diante da capacidade florestal do estado e mesmo como modo de agregar valor à atividade madeireira. Contudo, em razão da redução das exportações no setor florestal e da maior rigidez nos regramentos comerciais e florestais no cenário internacional, o setor não está em expansão. Um dos motivos que levou à queda das exportações e dos preços das madeiras tropicais nos últimos 18 meses foi as exigências europeias e a adaptação aos *standards* europeus. Essa redução de madeira nativa leva a perda de valor agregado dessa madeira e gera por consequência a desvalorização da RL.

54. O setor madeireiro mato-grossense teve um aumento nas exportações durante a pandemia. Há indícios de que a demanda de madeira aumentou durante a pandemia em razão da redução na produção de outras *commodities* como aço, ferro e alumínio, sendo adotada como um substituto por alguns setores, como construção civil. Contudo, o setor enfrenta uma queda de exportação, que entre 2022 e 2023 caíram 29% em razão das mudanças nas preferências

de mercado e do impacto de regulamentações mais rígidas, destacando a dificuldade de adaptação às novas exigências internacionais do EUDR.

55. Sobre a mudança de preferência dos consumidores, trata-se de uma mudança de consumo de madeiras nativas por madeiras de florestas plantadas, sendo um dos principais motivadores a percepção de que seria necessariamente mais sustentável e de que não é fruto de desmatamento. Contudo, essa compreensão não é de todo verdadeira, pois grande parte das vezes, a madeira de reflorestamento advém de monoculturas de madeiras exóticas que geram impactos ambientais, além de ser uma alternativa não sustentável e que enfraquece o MFS e a RL.

56. O aumento das monoculturas de madeira exótica de reflorestamento pode ser agravado pelo EUDR, diante da conexão que o regulamento faz entre a madeira nativa e desmatamento.

57. A entrevista de campo foi decisiva na compreensão e desenvolvimento interdisciplinar da tese. A adoção da metodologia semiestruturada mostrou-se eficaz e auxiliou a visão macro e contextualizada sobre o tema, além de estreitar os diálogos com os *stakeholders* para identificar os reais impactos gerados em campo, correlacionando a teoria com a prática.

58. A análise da transcrição por meio do *software* IRAMUTEQ facilitou a compreensão dos dados qualitativos. Essa análise foi essencial para interpretar os dados dos três grupos juntamente com suas particularidades, demonstrando claramente as semelhanças e diferenças entre eles.

59. No tocante às entrevistas, os servidores de Mato Grosso apontaram que percebem a influência e a pressão advinda da UE por meio de suas regulamentações. Em uma das respostas da pesquisa realizada, o entrevistado apontou que sua impressão de que essas regulamentações impactam quase 30 milhões de brasileiros que vivem na região da Amazônia. Metade dos entrevistados reconhecem um caráter neocolonial nas regulamentações europeias e suas consequências sociais.

60. Notou-se que os servidores do estado se preocupam com a temática da preservação florestal, ao tempo em que destacaram a diplomacia de Mato Grosso no âmbito florestal, como no caso do PCI e REM.

61. Ainda no grupo dos servidores de Mato Grosso entrevistados, foi destacada a dificuldade de outros países compreenderem as leis florestais brasileiras, notadamente a diferenciação entre desmatamento legal e ilegal.

62. O grupo de entrevistados pertencentes ao Terceiro Setor demonstrou preocupação com a confusão que a sociedade faz, inclusive a internacional, entre manejo o desmatamento, no

qual a maioria não entende que o manejo é uma ferramenta de conservação e de manutenção da floresta em pé.

63. Pelas entrevistas, notou-se que a certificação FSC é adotada em poucos empreendimentos, sendo indício de resistência da maioria dos empresários em relação às certificações para além das existentes. Foi apontado como motivo que o valor que se paga pela certificação é muito alto e o retorno financeiro não compensa.

64. Nas entrevistas do Terceiro Setor a preocupação com a pauta Amazônia e desmatamento foi mais recorrente, se comparado com os outros grupos de análise.

65. Os empresários atestaram que as relações comerciais com a França, Alemanha, Portugal, China e EUA são importantes mercados para a madeira de Mato Grosso. Apontaram ainda que há um interesse no investimento em tecnologias e industrialização, contudo falta suporte estrutural e financeiro para tanto.

66. Os empresários destacaram a importância no fomento das práticas de MFS, pois obsta o desmatamento ilegal e destacaram a possibilidade de haver um PSA, além da possibilidade de se firmar um VPA.

67. No grupo dos empresários houve uma preocupação com a diferenciação entre madeira nativa e exótica.

68. Os empresários foram os que mais reconheceram a influência das regulamentações da UE em seus negócios e atestaram que há impactos diretos em suas atividades.

69. De forma unânime, os três grupos declararam o problema da conceituação de desmatamento legal e ilegal, bem como a diferenciação de MFS com desmatamento.

70. No decorrer das entrevistas, houve indícios de que os empresários de madeira nativa e os empresários de madeira exótica não possuem um diálogo estreito e cooperativo. Isso por conta da imagem internacionalmente veiculada de que madeira nativa, inclusive a proveniente da Amazônia é ilegal, enquanto madeira de reflorestamento é sustentável. Essa visão acaba por segregar os madeireiros e enfraquecer a representação de ambos enquanto um grupo único.

71. Os entrevistados indicaram, por meio da escala Likert, a percepção da influência significativa da UE em suas atividades, sejam elas governamentais, empresariais ou do Terceiro Setor. Eles atribuíram, inclusive, um peso similar desta influência com mudanças nos governos federais e estaduais, equivalência essa que sugere que as regulamentações do bloco europeu exercem um impacto significativo em Mato Grosso. Dado que a troca de governo altera o cenário político e afeta o desenvolvimento das atividades extrativistas, reconhecer que as

regulamentações da UE têm um peso semelhante é algo que deve ser observado com muita atenção no setor florestal.

72. O Efeito de Bruxelas em Mato Grosso é constatado por meio de quatro elementos, quais sejam, (i) tamanho de mercado, (ii) capacidade regulatória, (iii) padrões rigorosos e (iv) alvos inelásticos. Ainda que não haja a presença da indivisibilidade, dadas as próprias características divisíveis da madeira, como as espécies de madeiras e diversos tipos de beneficiamento, o Efeito Bruxelas está caracterizado.

73. (i) O tamanho de mercado da UE está comprovado, por meio da atratividade e da dimensão, pois representa quase 25% das relações comerciais de produtos madeireiros, além de alguns produtos serem integralmente exportados para a UE e pelo contínuo aumento na exportação de madeira perfilada. Se caracteriza como um mercado qualificado, onde os exportadores preferencialmente elegem a UE como parceira comercial, pois eles têm maior disposição para pagar.

74. (ii) A capacidade regulatória se manifesta em legislações florestais rígidas que levaram o ordenamento jurídico de Mato Grosso a se adequar aos padrões da UE. Um exemplo dessa adequação foi o *benchmarking* comparando o Sisflora 1.0 com o EUTR e comprovando que Mato Grosso estava adequado. De igual modo o EUDR, na mesma época que foi publicado, atualizou o Sisflora 1.0 para 2.0 e incluiu a rastreabilidade dos produtos florestais madeireiros.

75. (iii) Sobre as regulações rigorosas europeias e seus reflexos no Brasil, três se destacam: o FLEGT na UE e o PPCDAm no Brasil; o EUTR em 2010, e o debate e implementação do Código Florestal brasileiro entre 2010 e 2012; e, em 2023, o EUDR e o Sisflora 2.0 em Mato Grosso, em conjunto com o DOF+ no Brasil.

76. (iv) O objetivo inelástico se caracteriza pela necessidade de cumprimento e adequação aos padrões da UE em Mato Grosso, conforme pontuado na capacidade regulatória e nas normas rigorosas. É a consequência lógica desses dois elementos. Destaca-se que Mato Grosso se adequou aos padrões europeus e, com isso, comprova-se a ocorrência do Efeito Bruxelas *de jure*.

77. A promoção de boas práticas de MFS e a inclusão das comunidades locais na produção e comercialização de produtos madeireiros e não madeireiros proporciona ao setor a capacidade de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico além de fortalecer os laços entre as populações locais e o ambiente que, há gerações, tem sido seu lar. Destaca-se aqui que o MFS comunitário é uma ferramenta de grande importância para as comunidades, agricultura familiar e indígenas do Brasil. Ter como foco a sustentabilidade e bem-estar social da população

mato-grossense é o motivo primário para viabilizar a manutenção do comércio de produtos florestais no estado.

78. Quando se analisa o EUDR e os efeitos que pode ocasionar em Mato Grosso, caso a madeira seja classificada como de alto risco, nos termos do art. 29 (1) do EUDR, por representar cerca de um terço do comércio do setor florestal do estado, certamente haveria um grande impacto social imediato, principalmente nos grupos dos trabalhadores.

79. Apesar de contribuir para a sustentabilidade florestal e transparência da cadeia de abastecimento, o EUDR apresenta algumas lacunas que vão gerar *spillovers* em países terceiros. Ao focar somente no bioma Amazônia, gera o deslocamento das atividades extrativistas para outros biomas, como o Cerrado, aumentando as taxas de desmatamento, semdo o bioma mais desmatado em 2023. Ademais, por ser um regulamento unilateral, *top-down* e não ter considerado as particularidades dos grandes parceiros comerciais do Sul Global, no contexto do Efeito Bruxelas, é visto como neocolonialismo jurídico.

80. A análise do Efeito Bruxelas não pode ser dividida de forma binária entre boa ou ruim. Há complexas intenções legislativas e consequências geradas em países terceiros que fogem da binaridade. É a percepção crítica desses pontos e modo de agir diante deles que fará com que uma regulamentação comercial, ambiental e/ou florestal da UE realmente seja eficaz na luta contra as alterações climáticas.

9.1 Sugestões e propostas

1. Avaliação de Impacto Legislativo conforme os Acordos de Escazú e de Aarhus, garantindo a participação pública e participação nos processos decisórios, além de se criar mecanismos de acompanhamento dos *spillovers* que o Efeito Bruxelas tem gerado. Ademais, é necessário que esse diálogo prévio realizado com as comunidades afetadas produza salvaguardas e reflitam na regulamentação.

2. Além da Avaliação prévia ser realizada de modo a respeitar a paridade participativa, a criação de uma comissão para acompanhamento do Efeito Bruxelas seria um importante mecanismo para monitoramento dos efeitos laterais.

3. Revisão do EUDR quanto ao conceito de florestas, visando abarcar os demais biomas, sem causar o deslocamento dentro das atividades extrativistas brasileiras.

4. No contexto do art. 30 do EUDR, no contexto de cooperação com países terceiros e parcerias voltadas para os pequenos e médios, sugere-se a eficácia desse mecanismo, inclusive em

termos de transição justa, empregando modelos sociais para absorver os trabalhadores que forem afetados.

5. Sistema de Apoio Financeiro: No contexto dos efeitos laterais ao Efeito Bruxelas, para se evitar o aumento da desigualdade em países do Sul Global, devem ser criados mecanismos e fundos, que provenientes da UE ou dos próprios países afetados, que apliquem multas por desmatamento ilegal. Esses fundos teriam como objetivo mitigar os efeitos laterais e garantir a manutenção das condições sociais durante o período transitório para adequação.

6. Sistema de Apoio Não Financeiro: Instrumentos como cursos e capacitação que incentivem o surgimento de indústrias, integração vertical das indústrias, transferências de tecnologia, criação de empresas para agregar valor, como, por exemplos, móveis de luxo, são possibilidades que podem ser estruturadas que o impacto socioeconômico seja mitigado.

7. Fomento de uma transição florestal que promova usos alternativos de produtos florestais madeireiros e não madeireiros (bioeconomia), empoderando empresários e comunidades e que seja uma transição florestal com enfoque na justiça socioecológica. Nesse contexto, o PSA é uma possível alternativa sustentável para se aliar ao setor florestal.

8. Apoio e fomento ao Manejo Florestal Comunitário, auxiliando as comunidades indígenas e grupos familiares.

9. Buscar a criação de turismos que englobem a madeira nativa e dê visibilidade às especificidades da Amazônia Legal.

10. Como modo de se garantir maior sustentabilidade ao longo da cadeia de valor circular e dos ciclos de vida dos materiais madeireiros, empregando a economia circular da madeira, principalmente no setor da construção civil. Usar a madeira em cascata e aumentar o valor agregado da madeira no fim de vida antes da sua queima, irá fortalecer a sustentabilidade em relação à Estratégia da Bioenergia da UE.

11. Estruturar parcerias Sul-Sul Global visando fortalecer a governança e diploma florestal, considerando todas as particularidades de cada um dos biomas, de modo a fortalecer o ordenamento jurídico florestal destes países. Cooperação internacional reforçada, por meio de instrumentos como o *Zero Draft of the Pact for the Future*, que vem para reforçar o financiamento às práticas sustentáveis e o compromisso do *Leave No One Behind*. Por meio de organizações como a ONU, a preocupação com o financiamento do desenvolvimento baseado na solidariedade e parceria global em todos os níveis é um essencial mecanismo internacional a ser utilizado no contexto dos efeitos laterais.

9.2 Trabalhos futuros

1. Correlacionar dados de exportação com o georreferenciamento das áreas produtoras de madeira, com o objetivo de identificar as regiões onde há pressão em relação ao desmatamento ilegal.
2. Futuros estudos sobre o deslocamento de atividades extrativistas para outros biomas, como o Cerrado, são essenciais para avaliar a pressão causada pelos efeitos colaterais do Efeito Bruxelas. Deslocamentos no setor produtivo também merecem maiores reflexões, pois há indícios de que a preferência por madeira de reflorestamento será mais vantajosa, levando empresários a migrarem do manejo de árvores nativas para o cultivo de árvores exóticas.
3. Fazer o *cross-checking* de dados das importações de madeira do Brasil para a UE, visando aprofundar a compreensão sobre o perfil, demanda e oscilações comerciais nesse segmento.
4. Futuras análises podem examinar a possibilidade do Efeito Bruxelas causar pressões comerciais ou deslocamentos na exploração do aço, alumínio, plástico em detrimento do comércio de madeira, bem como avaliar os impactos ambientais resultantes dessa mudança de mercado.
5. Aprofundar os estudos em relação aos procedimentos de governança da UE em regulamentos comerciais que afetem países terceiros, verificando se estes países possuem voz ativa e se essa governança é eficaz.
6. Analisar economicamente se o EUDR é capaz de gerar uma economia marginal e quais seriam os efeitos.
7. Analisar o ciclo de vida da madeira e buscar por ferramentas eficazes que garantam a sustentabilidade ambiental, investigando meios de a garantir sem que seja pela imposição de obstáculos comerciais.
8. Analisar a correlação entre o Eurobarometer e o Efeito Bruxelas na perspectiva do fortalecimento que os cidadãos europeus conferem à "exportação" dos padrões europeus para o restante do mundo.
9. Com base nos aprendizados deste trabalho, uma nova pesquisa de campo fracionaria o grupo dos empresários em dois: empresários no ramo da madeira exótica e no ramo da madeira nativa, o que ampliaria mais o número de entrevistados e permitiria detalhes sobre as diferenças e semelhanças entre esses setores.

BIBLIOGRAFIA

Abema. (2020). *Mato Grosso é apontado como exemplo para o país no mapeamento e combate ao desmatamento ilegal—SEMA/MT*. Abema - Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente. https://www.abema.org.br/noticias/498-mato-grosso-e-apontado-como-exemplo-para-o-pais-no-mapeamento-e-combate-ao-desmatamento-ilegal-sema-mt

Abimci. (2022). *Estudo setorial 2022*. https://abimci.com.br/publicacoes/estudo-setorial/

Abnett, K. (2024). United States asks EU to delay deforestation law, letter shows. *Reuters*. https://www.reuters.com/environment/united-states-asks-eu-delay-deforestation-law-letter-shows-2024

Acosta, A. (2016). *Extrativismo e neoextrativismo: Duas faces da mesma maldição*. In B. S. Santos & C. A. Silva (Eds.), *Descolonizar o imaginário* (pp. xx-xx). Rosa Luxemburg Stiftung.

Acrimat. (2017). *Estudo da Embrapa aponta que MT tem 64,77% de área preservada*. Acrimat. https://acrimat.org.br/portal/estudo-da-embrapa-aponta-que-mt-tem-6477-de-area-preservada/

Aguiar, F. F. A., Pinto, M. M., Tavares, A. R., & Kanashiro, S. (2007). Maturação de frutos de *Caesalpinia echinata Lam.*, pau-brasil. *Revista Árvore, 31*(1), 1–6. https://doi.org/10.1590/S0100-67622007000100001

Alencar, A., Zimbres, B., Brandão Jr, A., Arruda, V., Lenti, F., Azevedo, T., Souza, E., Silva, C., Silva, W., Gomes, A., Gomes, L., Schuler, J., Elias, F., & Conciani, D. (2022). *Nota Metodológica SEEG 9 Setor Mudança de Uso da Terra e Florestas*. https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Notas%20Metodologicas/SEEG_9%20%282021%29/Nota_Metodologica_SEEG_9_MUT_v3.docx.pdf

Alexandris Polomarkakis, K. (2020). The European Pillar of Social Rights and the quest for EU social sustainability. *Social & Legal Studies, 29*(2), 183-200. https://doi.org/10.1177/0964663919829199

Ali, S. H., & Vladich, H. V. (2016). Environmental diplomacy. In C. M. Constantinou & P. Sharp (Eds.), *The SAGE Handbook of Diplomacy* (pp. 640–655). https://www.defence.lk/upload/ebooks/Costas%20M.%20Constantinou,%20Pauline%20Kerr,%20Paul%20Sharp-The%20SAGE%20Handbook%20of%20Diplomacy-SAGE%20Publications%20Ltd%20(2016).pdf#page=640

Alves de Oliveira, B. F., Bottino, M. J., Nobre, P., & Silva, A. G. (2021). Deforestation and climate change are projected to increase heat stress risk in the Brazilian Amazon. *Communications Earth & Environment, 2,* 207. https://doi.org/10.1038/s43247-021-00275-8

Amaral, D. F., & Piçarra, N. (2012). Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum. In M. C. L. Porto & G. Anastácio (Eds.), *Tratado de Lisboa—anotado e comentado* (pp. 105-113). Almedina.

Amazônia Legal em Dados. (2024). *População*. https://amazonialegalemdados.info/dashboard/perfil.php?regiao=Amaz%C3%B4nia%20Legal&area=Demografia__12&indicador=TX_PNAD_POP_UF__12&primeiro

Antonaccio, L., Lopes, C. L., & Minsky, E. (2024). (Des)Controle do desmatamento legal no Matopiba: regulamentação e governança das autorizações de supressão de vegetação. *Climate Policy Initiative*. https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/descontrole-do-desmatamento-legal-no-matopiba-regulamentacao-e-governanca-das-autorizacoes-de-supressao-de-vegetacao/

Antonaccio, L., Lopes, C. L., & Minsky, E. (2024a). *(Des)controle do desmatamento legal no Matopiba: Regulamentação e governança das autorizações de supressão de vegetação*. Climate Policy Initiative. https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/descontrole-do-desmatamento-legal-no-matopiba-regulamentacao-e-governanca-das-autorizacoes-de-supressao-de-vegetacao/

Antonaccio, L., Lopes, C. L., & Minsky, E. (2024a). *(Des)controle do desmatamento legal no Matopiba: Regulamentação e governança das autorizações de supressão de vegetação*. Climate Policy Initiative. https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/descontrole-do-desmatamento-legal-no-matopiba-regulamentacao-e-governanca-das-autorizacoes-de-supressao-de-vegetacao/

Antonaccio, L., Lopes, C. L., & Minsky, E. (2024b). *(Des)controle do desmatamento legal no Matopiba: Regulamentação e governança das autorizações de supressão de vegetação*.

Climate Policy Initiative. https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/descontrole-do-desmatamento-legal-no-matopiba-regulamentacao-e-governanca-das-autorizacoes-de-supressao-de-vegetacao/

Antonaccio, L., Lopes, C. L., & Minsky, E. (2024b). *(Des)controle do desmatamento legal no Matopiba: Regulamentação e governança das autorizações de supressão de vegetação*. Climate Policy Initiative. https://www.climatepolicyinitiative.org/pt-br/publication/descontrole-do-desmatamento-legal-no-matopiba-regulamentacao-e-governanca-das-autorizacoes-de-supressao-de-vegetacao/

Antunes, P. D. B. (2014). *Dano Ambiental: Uma abordagem conceitual* (2nd ed.). Grupo GEN. https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788522492947

Antunes, P. D. B. (2023). *Direito Ambiental* (23rd ed.). Grupo GEN. https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559773787

Aragão, M. A. de S. (2012). Le fondement européen de la prohibition de régression: le niveau élevé de protection de l'environnement. *La non régression en droit de l'environnement. Bruxelas: Bruylant*, 347-364.

Aragão, M. A. de S. (2006). *O princípio do nível elevado de protecção e a renovação ecológica do direito do ambiente e dos resíduos*. Almedina.

Araújo, H. J. B. de. (2021). *Exploração—Portal Embrapa*. https://www.embrapa.br/agencia-de-informacao-tecnologica/tematicas/manejo-florestal/comunitario/producao/exploracao

Arts, B., & Buizer, M. (2009). Forests, discourses, institutions: A discursive-institutional analysis of global forest governance. *Forest Policy and Economics, 11*(5–6), 340–347.

Assembleia Legislativa de Mato Grosso. (2012). *Ata da octogésima sétima sessão ordinária*. http://www.al.mt.gov.br/docs/doc_1349.pdf

Assembleia Legislativa de Mato Grosso. (2013). *Ata da vigésima nona sessão ordinária*. http://www.al.mt.gov.br/docs/doc_1474.pdf

Avaritzer, L. (2008). Terra e cidadania no Brasil. In H. M. M. Starling et al. (Eds.), *Utopias agrárias*. Editora UFMG.

Aviles, L. A. (2012). Sustainable development and the legal protection of the environment in Europe. *SSRN Electronic Journal*. https://doi.org/10.2139/ssrn.2004645

Barlow, J., França, F., Gardner, T. A., Hicks, C. C., Lennox, G. D., Berenguer, E., Castello, L., Economo, E. P., Ferreira, J., & Guénard, B. (2018). The future of hyperdiverse tropical ecosystems. *Nature, 559*(7715), 517–526.

Bartelmus, P. (2012). *Sustainability economics* (0 ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203118382

Barton, J. R., & Román, Á. (2012). Social movement strategies for articulating claims for socio-ecological justice: Glocal asymmetries in the Chilean forestry sector. *Globalizations, 9*(6), 869–885. https://doi.org/10.1080/14747731.2012.739346

Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Zahar.

Bim, E. F., & Farias, T. (2015). Competência ambiental legislativa e administrativa. *Revista de Informação Legislativa Brasília, 52*(208), 203–245.

Blanke, H.-J., & Mangiameli, S. (2013). *The Treaty on European Union (TEU): A commentary*.

Bobbio, N. (2004). *A era dos direitos*. Elsevier Brasil.

Bonavides, P. (2014). *Curso de direito constitucional*. Editora Malheiros.

Borges, P. H. de M., Santos, R. R. V. L. dos, Mendoza, Z. M. dos S. H. de, & Morais, P. H. de M. (2020). Resíduos madeireiros gerados pelo processamento mecânico em municípios de Mato Grosso. *Brazilian Journal of Animal and Environmental Research, 3*(2), 616–628.

Boulton, C. A., Lenton, T. M., & Boers, N. (2022). Pronounced loss of Amazon rainforest resilience since the early 2000s. *Nature Climate Change, 12*(3), 271–278. https://doi.org/10.1038/s41558-022-01287-8

Bradford, A. (2012). The Brussels effect. *Northwestern University Law Review, 107*(1), 1-67.

Bradford, A. (2020). *The Brussels effect: How the European Union rules the world*. Oxford University Press.

Brando, P. M., Balch, J. K., Nepstad, D. C., Morton, D. C., Putz, F. E., Coe, M. T., Silvério, D., Macedo, M. N., Davidson, E. A., Nóbrega, C. C., Alencar, A., & Soares-Filho, B. S. (2014). Abrupt increases in Amazonian tree mortality due to drought–fire interactions. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 111*(17), 6347–6352. https://doi.org/10.1073/pnas.1305499111

Brasil. (2002). *Exposição de motivos no 135/MMA/2002*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MMA/EM135-2002.htm

Brasil. (2023a). *Boletim informativo—Dados declaratórios até 06 de abril de 2023*. https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/servico-florestal-brasileiro/boletim-informativo-car/BoletimCAR_ABR06_20231.pdf

Brasil. (2023b). *Comex Stat — Exportação e Importação Geral*. http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral

Britto, V. (2023). Valor de produção da silvicultura e da extração vegetal cresce 11,9% e atinge recorde de R$ 33,7 bilhões. *Agência de Notícias IBGE*. https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37963-valor-de-producao-da-silvicultura-e-da-extracao-vegetal-cresce-11-9-e-atinge-recorde-de-r-33-7-bilhoes#:~:text=Destaques,e%20produ%C3%A7%C3%A3o%20em%204.884%20munic%C3%ADpios

Bruschi, L. (2023). MT é o primeiro Estado com rastreabilidade total do saldo de madeira do sistema florestal. https://www.secom.mt.gov.br/w/mt-%C3%A9-o-primeiro-estado-com-rastreabilidade-total-do-saldo-de-madeira-do-sistema-florestal%C2%A0

Camargo, B. V., & Justo, A. M. (2013). IRAMUTEQ: Um software gratuito para análise de dados textuais. *Temas em Psicologia, 21*(2), 513–518. https://doi.org/10.9788/TP2013.2-16

Capobianco, J. P. R. (2021). *Amazônia uma década perdida* (1st ed.). Estação Liberdade.

Capobianco, J. P. R. (2021). *Amazônia uma década perdida* (1st ed.). Estação Liberdade.

Carneiro, A. S. (2005). A construção do outro como não-ser como fundamento do ser. In *Título do Livro* (pp. 96–124). Universidade de São Paulo.

Centro Brasil no Clima. (2023). *Conscientização ambiental em alta*. Centro Brasil no Clima. https://centrobrasilnoclima.org/conscientizacao-ambiental-em-alta/

Chaban, N., Knodt, M., & Verdun, A. (2017). 'Talking with' not 'talking at'? Perceptions of the EU as a global normative energy actor in the eyes of BRICS and EU 'Big 3'. *Comparative European Politics, 15*(1), 1–22. https://doi.org/10.1057/cep.2016.11

Chanock, M. (2001). *The making of South African legal culture 1902-1936: Fear, favour and prejudice*. Cambridge University Press.

CIPEM. (2021). *O manejo florestal sustentável como ferramenta para evitar o desmatamento*. CIPEM. https://cipem.org.br/noticias/o-manejo-florestal-sustentavel-como-ferramenta-para-evitar-o-desmatamento

CIPEM. (2021). *O manejo florestal sustentável como ferramenta para evitar o desmatamento*. CIPEM. https://cipem.org.br/noticias/o-manejo-florestal-sustentavel-como-ferramenta-para-evitar-o-desmatamento

Cohen-Tanugi, L. (2002). *L'influence normative internationale de l'Union européenne: une ambition entravée*. Les Notes de l'Ifri, 40. https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/illlr107&id=1&collection=journals

Comissão Europeia. (2003). *COM/2003/0251*. OPOCE. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52003DC0251

Comissão Europeia. (2016). *COM(2016) 739 final*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0739

Comissão Europeia. (2019a). *Documento de reflexão para uma Europa sustentável até 2030*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:21b348d0-261f-11e9-8d04-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF

Comissão Europeia. (2019b). Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Empety—A intensificação da ação da UE para proteger as florestas a nível mundial. *Environmental Law Review, 18*(1), 96. http://openurl.ingenta.com/content/xref?genre=article&issn=1465-5489&volume=18&issue=1&spage=96

Comissão Europeia. (2019c). *Pacto Ecológico Europeu, COM (2019) 640 Final*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52019DC0640

Comissão Europeia. (2019d). *Perguntas e respostas sobre o acordo comercial entre a UE e o Mercosul* [Comunicado de imprensa]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_19_3375

Comissão Europeia. (2021a). *COM(2021) 572 final*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0d918e07-e610-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

Comissão Europeia. (2021b, November 17). *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) n.o 995/2010*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0706

Comissão Europeia. (n.d.). *Classificação da madeira*. https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/pt/content/classificacao-da-madeira

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (1987). *Our common future*. World Commission on Environment and Development (WCED). https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html

Constituição da República Federativa do Brasil. (1988). *Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico*.

Costa, T. D. D., Salvador, P. T. C. D. O., Rodrigues, C. C. F. M., Alves, K. Y. A., Tourinho, F. S. V., & Santos, V. E. P. (2016). Percepção de profissionais de enfermagem acerca de segurança do paciente em unidades de terapia intensiva. *Revista Gaúcha de Enfermagem, 37*(3). https://doi.org/10.1590/1983-1447.2016.03.61145

Croasmun, J. T., & Ostrom, L. (2011). Using Likert-type scales in the social sciences. *Journal of Adult Education, 40*(1), 19–22.

Cunha, M. C. da. (2018). Terra indígena: Da doutrina e da legislação. In M. C. da Cunha & S. Barbosa (Eds.), *Direitos dos povos indígenas em disputa* (1st ed.). Unesp.

Damro, C. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy, 19*(5), 682–699.

Decreto nº 1.260 de 1978. (1978). https://drive.google.com/file/d/1eKDBdSg9SAiG1fi1FXnyj5Z_JjWOeqgz/view

Decreto nº 1.313 de 11 de março de 2022. (2022). https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=429880

Decreto nº 1.513 de 03 de novembro de 2022. (2022). https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=438199

Decreto nº 110 de 2023. (2023). https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=442062

Decreto nº 8.188, de 10 de outubro de 2006. (2006). https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=132678

Decreto nº 8.189/2006. (2006). https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=132677

Der Weid, C. V., & Amorim, D. I. M. (2023). O Cadastro Ambiental Rural [CAR] como ferramenta de política comercial e acesso a mercados. *SINERGIA - Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, 27*(1), 51–66. https://doi.org/10.17648/2236-7608-v27n1-14073

Derani, C. (2003). Tutela jurídica da apropriação do meio ambiente e as três dimensões da propriedade. *Revista de Direitos Difusos, 4*(20), 2817-2837.

Diegues, A. C. (2008). *O mito da natureza intocada* (6th ed.). Editora Hucitec.

Dinheiro Vivo. (2023, August 24). *Empresas de distribuição pedem que seja suspenso regulamento anti-desflorestação*. Dinheiro Vivo. https://www.dinheirovivo.pt/7516413751/empresas-de-distribuicao-pedem-que-seja-suspenso-regulamento-anti-desflorestacao/

D'Isep, C. F. M. (2010). O princípio do poluidor-pagador e sua aplicação jurídica: Complexidades, incertezas e desafios. In *O novo direito administrativo, ambiental e urbanístico*. Revista dos Tribunais.

Drezner, D. W. (2008). *All politics is global*. Princeton University Press.

Dunbar, R. (2021). Article 3(5) TEU a decade on: Revisiting 'strict observance of international law' in the text and context of other EU values. *Maastricht Journal of European and Comparative Law, 28*(4), 479–497. https://doi.org/10.1177/1023263X211015153

Durkheim, E. (2000). *O suicídio* (tradução). Martins Fontes. https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4239077/mod_resource/content/0/%C3%89mile%20Durkheim%20-%20O%20Suicidio%20(2000).pdf

Eakin, H., Rueda, X., & Mahanti, A. (2017). Transforming governance in telecoupled food systems. *Ecology and Society*. http://dx.doi.org/10.5751/ES-09831-220432

Eritja, M. C. (2020). *The European Union and global environmental protection: Transforming influence into action*. Routledge.

European Association for Local Democracy. (2022). *Towards a European standard forestry curricula*. https://www.alda-europe.eu/wp-content/uploads/2022/12/ENGFINAL_FOREST-BOOKLET-A41_compressed.pdf

European Commission. (2021). *Timber Regulation*. https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/illegal-logging/timber-regulation_en

European Commission. (2023, March 8). *EU trade relations with Brazil*. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/brazil_en

European Commission. (2024). *European Regional Development Fund (ERDF)*. https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-regional-development-fund-erdf_en

European Commission. (n.d.). *EU position in world trade*. EU Trade. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en

European Union. (2020). *Attitudes of Europeans towards the environment*. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2257

Eurostat. (2019). *Bem-estar subjetivo—Estatísticas*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Subjective_well-being_-_statistics

Eurostat. (2023). *Produtos de madeira—Produção e comércio*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Wood_products_-_production_and_trade

Exame. (2023, April 19). Parlamento europeu aprova lei que bane produtos originários de desmatamento. *Exame*. https://exame.com/mundo/parlamento-europeu-aprova-lei-que-bane-produtos-originarios-de-desmatamento/

FAO. (1998). *Deforestation*. In *Forest resources assessment 1990: Survey of tropical forests* (pp. 27-28). FAO. http://www.fao.org/3/w4345e/w4345e00.htm

FAO. (1998). *Deforestation*. In *Forest resources assessment 1990: Survey of tropical forests* (pp. 27-28). FAO. http://www.fao.org/3/w4345e/w4345e00.htm

Fazcomex. (2023). *Brasil e União Europeia: Exportação e importação*. https://www.fazcomex.com.br/comex/brasil-e-uniao-europeia-exportacao-e-importacao/

Fearnside, P. M. (2022). Uso da terra na Amazônia e as mudanças climáticas globais. *Floresta Amazônica, 10*(2), 21. https://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2007/Uso%20da%20terra%20SEB%20proofs.pdf

Ferrari, F. (2023). Só 12% do desmate se dá por demandas da Amazônia. *Uma Concertação pela Amazonia*. https://concertacaoamazonia.com.br/so-12-do-desmate-se-da-por-demandas-da-amazonia/

FIEMT. (2018). *Informativo técnico—Indicadores econômicos e fomento à indústria*. https://cms.fiemt.ind.br/arquivos/fiemt/files/3344_informe_tecnico_n009-2018-fiemt-rais_dezembro-2018.pdf

FIEMT. (2023). Segmento florestal de MT lidera produção nacional de madeira nativa rastreada. *FIEMT*. http://www.fiemt.ind.br/noticias/3481/artigo-segmento-florestal-de-mt-lidera-producao-nacional-de-madeira-nativa-rastreada

Figueroa, F. C. (2013). European influence on the development of domestic policies in Chile and Mexico: The case of higher education. https://etheses.bham.ac.uk/id/eprint/3855/

Filho, É. M. do R. (2016). *Intermat—Overlapping da regularização fundiária do estado de Mato Grosso*. https://www.intermat.mt.gov.br/-/4184285-overlaping-da-regularizacao-fundiaria-do-estado-de-mato-grosso

Fischer, E. M., & Knutti, R. (2015). Anthropogenic contribution to global occurrence of heavy-precipitation and high-temperature extremes. *Nature Climate Change, 5*(6), 560–564.

FNBF. (2018). Fórum Florestal e União Europeia conversam sobre acordo de parceria comercial. *Fórum Florestal*. http://www.forumflorestal.org.br/2018/11/27/forum-florestal-participa-de-reuniao-com-representantes-da-uniao-europeia-sobre-acordos-de-parceria/

Folha de São Paulo. (2023, April 19). Europa aprova lei que proíbe venda de produtos ligados a desmatamento. *Folha de S.Paulo*. https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/europa-aprova-lei-que-proibe-importacao-de-produtos-ligados-a-desmatamento.shtml

Forbes. (2023, September 11). Lista Forbes 2023: Quem são os agro bilionários do Brasil. *Forbes Brasil*. https://forbes.com.br/forbesagro/2023/09/lista-forbes-2023-quem-sao-os-agro-bilionarios-do-brasil/

Fraser, N., & Honneth, A. (2003). *Redistribution or recognition?: A political-philosophical exchange*. Verso.

Freitas, V. P. de, & Franco, J. G. O. (2012). Art. 59. In É. Milaré & P. A. L. Machado (Eds.), *Novo código florestal: Comentários à Lei 12.651, de 25 de maio de 2012, à Lei 12.727, de 17 de outubro de 2012 e do Decreto 7.830, de 17 de outubro de 2012*. Revista dos Tribunais.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance, 26*(3), 347–368. https://doi.org/10.1111/gove.12035

FUNAI. (2024). *Terras indígenas*. http://sii.funai.gov.br/funai_sii/informacoes_indigenas/visao/visao_terras_indigenas_lista.wsp?tmp.uf_codigo=13&tmp.

Galvão, M. E. C. G. (2014). *A Expedição Roncador-Xingu e a tarefa de ocupar, civilizar e urbanizar o Brasil Central* [Master's thesis, Fundação Getulio Vargas].

García, M. J., & Arantza, G. A. (2022). *Latin America–European Union relations in the twenty-first century*. Manchester University Press. https://manchesteruniversitypress.co.uk/9781526136510/

Gebara, M., Sills, E., May, P., & Forsyth, T. (2019). Deconstructing the policyscape for reducing deforestation in the Eastern Amazon: Practical insights for a landscape approach. *Environmental Policy and Governance, 29*(3), 185–197. https://doi.org/10.1002/eet.1846

GIZ. (2023). *Sustainable Agriculture for Forest Ecosystems (SAFE)*. https://www.giz.de/en/downloads/giz2023-en-sustainable-agriculture-for-forest-ecosystems.pdf

Global Forest Watch (GFW). (2023, November 13). Monitoring forest degradation for the EUDR. Global Forest Watch Content. https://www.globalforestwatch.org/blog/commodities/monitoring-forest-degradation-eudr

Gómez, R. V., & Vieira Filho, J. E. R. (2023). Regularização fundiária no Brasil: Avanços e desafios. *Texto para Discussão*, 1–32. https://doi.org/10.38116/td2851

Greenpeace. (2015). *A crise silenciosa da Amazônia - Parceiros do crime*. Greenpeace Brasil. https://www.greenpeace.org/brasil/publicacoes/a-crise-silenciosa-da-amazonia-parceiros-do-crime/

Greenpeace. (2017). *Blood-stained timber*. https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Greenpeace_BloodStainedTimber_2017.pdf

Griess, V. C., & Knoke, T. (2011). Growth performance, windthrow, and insects: Meta-analyses of parameters influencing performance of mixed-species stands in boreal and northern temperate biomes. *Canadian Journal of Forest Research, 41*(6), 1141–1159. https://doi.org/10.1139/x11-042

Grossmann, K., Connolly, J. J., Dereniowska, M., Mattioli, G., Nitschke, L., Thomas, N., & Varo, A. (2022). From sustainable development to social-ecological justice: Addressing taboos

and naturalizations in order to shift perspective. *Environment and Planning E: Nature and Space, 5*(3), 1405–1427. https://doi.org/10.1177/25148486211029427

Gschwantner, T., Alberdi, I., Balázs, A., Bauwens, S., Bender, S., Borota, D., Bosela, M., Bouriaud, O., Cañellas, I., Donis, J., Freudenschuß, A., Hervé, J.-C., Hladnik, D., Jansons, J., Kolozs, L., Korhonen, K. T., Kucera, M., Kulbokas, G., Kuliešis, A., ... Zell, J. (2019). Harmonisation of stem volume estimates in European National Forest Inventories. *Annals of Forest Science, 76*(1), 24. https://doi.org/10.1007/s13595-019-0800-8

Gusmão, R. S., & Arruda, Z. A. de. (2017). Aplicação da Lei 12.651/2012 na agricultura familiar: Estudo de caso no Projeto de Crédito Fundiário "São José", Nova Olímpia-MT. In *Anais do XVIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto -SBSR* (pp. 1194–1201). http://marte2.sid.inpe.br/col/sid.inpe.br/marte2/2017/10.23.19.32/doc/thisInformationI-temHomePage.html

Haider, W., Gruber, N., Lindorfer, M., Ansion, J., Vargas, S., & Tirado, S. (2018). Research trajectories on social issues in the EU, (CE)LAC and beyond: How the social dimension of the EU and (CE)LAC frame EU-(CE)LAC social relations (5.1). https://www.zsi.at/object/project/4060/attach/0_DZE_D5_1_FINAL_DOCUMENT_May_2018.pdf

Harris, N. L., Gibbs, D. A., Baccini, A., et al. (2021). Global maps of twenty-first century forest carbon fluxes. *Nature Climate Change, 11*, 234–240. https://doi.org/10.1038/s41558-020-00976-6

Heck, E., Loebens, F., & Carvalho, P. D. (2005). Amazônia indígena: Conquistas e desafios. *Estudos Avançados, 19*(53), 237–255. https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100015

Hull, V., & Liu, J. (2018). Telecoupling: A new frontier for global sustainability. *Ecology and Society, 23*(4), 41. https://doi.org/10.5751/ES-10494-230441

Hundredworries. (n.d.). Madeira perfilada—Os prós e contras da madeira moderna. https://hundred-worries.com/pt/advices/21954

Hurmekoski, E., Lovrić, M., Lovrić, N., Hetemäki, L., & Winkel, G. (2019). Frontiers of the forest-based bioeconomy – A European Delphi study. *Forest Policy and Economics, 102*, 86–99. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2019.03.008

Ibama. (2022). *Descentralização da Gestão Florestal*. Ibama. https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/biodiversidade/flora-e-madeira/descentralizacao-da-gestao-florestal/descentralizacao-da-gestao-florestal

Ibama. (2023). Mato Grosso lança Sistema de Comercialização e Transporte de Produtos Florestais, o Sisflora 2.0. Ibama. https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/notas/2023/mato-grosso-lanca-sistema-de-comercializacao-e-transporte-de-produtos-florestais-o-sisflora-2.0

IBGE. (2020). *Corrêspondência entre a CNAE e a ISIC/CIIU Rev.3*. https://concla.ibge.gov.br/images/concla/documentacao/CNAExISIC.pdf

IBGE. (2022). *Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura*. https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pevs/quadros/brasil/2022

IBGE. (2023a). Brasil tem 1,69 milhão de indígenas, aponta Censo 2022. *Secretaria de Comunicação Social*. https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2023/08/brasil-tem-1-69-milhao-de-indigenas-aponta-censo-2022

IBGE. (2023b). *Mato Grosso | Cidades e Estados | IBGE*. https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/mt.html

IBGE. (2024). *Banco de Dados e Informações Ambientais*. https://bdiaweb.ibge.gov.br/#/consulta/pesquisa

ICMBio. (2024). *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação* [Banco de dados]. https://cnuc.mma.gov.br/

ICMBio. (2024). *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação* [Banco de dados]. https://cnuc.mma.gov.br/

ICV. (2024). Comitiva da Indonésia e da República do Congo visita agricultores e cooperativas de Alta Floresta e Paranaita. Instituto Centro de Vida. http://www.icv.org.br/noticias/comitiva-da-indonesia-e-da-republica-do-congo-visita-agricultores-e-cooperativas-de-alta-floresta-e-paranaita/

IDH. (2019a). Indústrias de base florestal de MT buscam acesso à União Europeia. *IDH - the Sustainable Trade Initiative*. https://www.idhsustainabletrade.com/news/industrias-de-base-florestal-de-mt-buscam-acesso-a-uniao-europeia/

IDH. (2019b). *Sustainable timber from Mato Grosso—Brazil*. http://www.europeans-ttc.com/wp-content/uploads/2019/12/1.2%20Nienke%20Sleurink%20-%20Verified%20Sourcing%20Areas,%20Mato%20Grosso%20Brazil.pdf

IMAC. (2022). *Missões Internacionais*. Imac. https://imac.agr.br/missao-europa/

Imazon. (2023). *Sistema de Monitoramento da Exploração Madeireira (Simex): Mapeamento da exploração madeireira em Mato Grosso - Agosto 2021 a Julho 2022*. https://imazon.org.br/publicacoes/sistema-de-monitoramento-da-exploracao-madeireira-simex-mapeamento-da-exploracao-madeireira-em-mato-grosso-agosto-2021-a-julho-2022/

IMEA. (2022). *Mapeamento da Produção Silvicultural em Mato Grosso: Mapeamento da Produção Florestal em Mato Grosso* (V. M. G. Harris, M. Michetti, M. R. Muniz, J. Campos, R. Arruda, B

INPE. (2016). *Perguntas frequentes sobre o acervo HD*. (PDF). Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. http://sigma.cptec.inpe.br/acervohd/pdf/FAQ_001_NPP_acervoHD_v1-1.pdf
INPE. (2016). *Perguntas frequentes sobre o acervo HD*. (PDF). Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. http://sigma.cptec.inpe.br/acervohd/pdf/FAQ_001_NPP_acervoHD_v1-1.pdf
INPE. (2019). *Metodologia Prodes e Deter revisada*. (PDF). Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/pdfs/Metodologia_Prodes_Deter_revisada.pdf
INPE. (2019). *Metodologia Prodes e Deter revisada*. (PDF). Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes/pdfs/Metodologia_Prodes_Deter_revisada.pdf
INPE. (2023). *Deforestation rates in the Legal Amazon*. TerraBrasilis. http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

Instituto Brasileiro de Florestas. (2020). *A demanda de madeira deve quadruplicar nos próximos anos*. Mercado Florestal. https://mercadoflorestal.com.br/artigos/a-demanda-de-madeira-deve-quadruplicar-nos-proximos-anos
Instituto Brasileiro de Florestas. (2020). *A demanda de madeira deve quadruplicar nos próximos anos*. Mercado Florestal. https://mercadoflorestal.com.br/artigos/a-demanda-de-madeira-deve-quadruplicar-nos-proximos-anos
Instituto Centro de Vida. (2023). *Comitiva da Indonésia e da República do Congo visita agricultores e cooperativas de Alta Floresta e Paranaita*. Instituto Centro de Vida. http://www.icv.org.br/noticias/comitiva-da-indonesia-e-da-republica-do-congo-visita-agricultores-e-cooperativas-de-alta-floresta-e-paranaita/
Instituto Centro de Vida. (2023). *Comitiva da Indonésia e da República do Congo visita agricultores e cooperativas de Alta Floresta e Paranaita*. Instituto Centro de Vida. http://www.icv.org.br/noticias/comitiva-da-indonesia-e-da-republica-do-congo-visita-agricultores-e-cooperativas-de-alta-floresta-e-paranaita/
Instituto Centro de Vida. (2024). *Monitor da ilegalidade do desmatamento em Mato Grosso* [Banco de dados]. https://inteligencia-territorial-instcentrodevida.hub.arcgis.com/apps/4d41c140bfaf4016a9d4692c86431804/explore
Instituto Centro de Vida. (2024). *Monitor da ilegalidade do desmatamento em Mato Grosso* [Banco de dados]. https://inteligencia-territorial-instcentrodevida.hub.arcgis.com/apps/4d41c140bfaf4016a9d4692c86431804/explore
Instituto de Defesa Agropecuária de Mato Grosso (INDEA-MT). (2023, 17 de julho). *MT conta com 406 propriedades aptas a exportar para União Europeia*.

https://www.indea.mt.gov.br/-/23247556-mt-conta-com-406-propriedades-aptas-a-exportar-para-uniao-europeia

Instituto Jones dos Santos Neves. (2023). *Especial pobreza nos estados brasileiros: Sumário executivo* (PDF). Instituto Jones dos Santos Neves. https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/sumarios/IJSN_Especial_Pobreza_Estados_Brasileiros_2022.pdf

Instituto Jones dos Santos Neves. (2023). *Especial pobreza nos estados brasileiros: Sumário executivo* (PDF). Instituto Jones dos Santos Neves. https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/sumarios/IJSN_Especial_Pobreza_Estados_Brasileiros_2022.pdf

Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. (2023). *Deforestation rates in the Legal Amazon*. TerraBrasilis. http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2023). *AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023*. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/

ITTO. (2019). *Tropical Timber Market Report (16th – 30th April 2019) (Volume 23 Number 8)*. International Tropical Timber Organization. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=6066&no=1

ITTO. (2022). *Tropical Timber Market Report (16th – 30th September 2022) (Volume 26 Number 18)*. International Tropical Timber Organization. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7205&no=1

ITTO. (2023a). *Tropical Timber Market Report (1st – 15th February 2023) (Volume 27 Number 3)*. International Tropical Timber Organization. https://www.itto.int/files/user/mis/MIS_1-15_Feb2023.pdf

ITTO. (2023b). *Tropical Timber Market Report (1st – 15th June 2023)*. International Tropical Timber Organization. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7488&no=1

ITTO. (2023c). *Tropical Timber Market Report (1st – 15th November 2023) (Volume 27 Number 21)*. International Tropical Timber Organization. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7687&no=1

ITTO. (2024a). *Tropical Timber Market Report (1st – 15th March 2024) (Volume 28 Number 5)*. International Tropical Timber Organization. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7792&no=1

ITTO. (2024b). *Tropical Timber Market Report (1st – 15th January 2024) (Volume 28 Number 1)*. International Tropical Timber Organization. https://www.itto.int/direct/topics/topics_pdf_download/topics_id=7742&no=1

Jactel, H., Nicoll, B. C., Branco, M., Gonzalez-Olabarria, J. R., Grodzki, W., Långström, B., Moreira, F., Netherer, S., Orazio, C., Piou, D., Santos, H., Schelhaas, M. J., Tojic, K., & Vodde, F. (2009). The influences of forest stand management on biotic and abiotic risks of damage. *Annals of Forest Science, 66*(7), 701–701. https://doi.org/10.1051/forest/2009054

Jähnichen, T. (2022). 'Ecological justice': Towards an integrative concept of the protection of creation. *HTS Teologiese Studies / Theological Studies, 78*(2). https://doi.org/10.4102/hts.v78i2.7738

Jakab, A. (2021). An emerging key concept in European constitutional law: Sustainability. *Hungarian Journal of Legal Studies, 60*(4), 332–365. https://doi.org/10.1556/2052.2019.00020

Jarlebring, J. (2022). 'Regime vetting': A technique to exercise EU market power. *Journal of European Public Policy, 29*(4), 530–549. https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1874042

Jovovic, R., Draskovic, M., Delibasic, M., & Jovovic, M. (2017). The concept of sustainable regional development–institutional aspects, policies and prospects. *Journal of International Studies, 10*(1). https://doi.org/10.14254/2071-8330.2017/10-1/18

Kennedy, R. (2024). Governo Lula apela para União Europeia suspender entrada em vigor da lei do desmatamento zero. *O Estado de S. Paulo*. https://www.estadao.com.br/politica/coluna-do-estadao/governo-lula-apela-para-uniao-europeia-suspender-entrada-em-vigor-da-lei-de-desmatamento-zero

Kielin-Maziarz, J. (2013). Concept of sustainable development in European Union law. *Lublin: Wydawnictwo KUL, 35–48*.

Kim, R. E., & Kotzé, L. J. (2021). Planetary boundaries at the intersection of Earth system law, science and governance: A state-of-the-art review. *Review of European, Comparative & International Environmental Law, 30*(1), 3–15. https://doi.org/10.1111/reel.12383

Kleinschmit, D., Ferraz Ziegert, R., & Walther, L. (2021). Framing illegal logging and its governance responses in Brazil – A structured review of diagnosis and prognosis. *Frontiers in Forests and Global Change, 4*. https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/ffgc.2021.624072

Klink, C. A., & Machado, R. B. (2005). A conservação do Cerrado brasileiro. *Megadiversidade, 1*(1), 147–155.

Köthke, M., Lippe, M., & Elsasser, P. (2023). Comparing the former EUTR and upcoming EUDR: Some implications for private sector and authorities. *Forest Policy and Economics*. Elsevier. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.103079

Köthke, M., Lippe, M., & Elsasser, P. (2023). Comparing the former EUTR and upcoming EUDR: Some implications for private sector and authorities. *Forest Policy and Economics*. Elsevier. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2023.103079

Kozien, E., & Kozien, A. (2018). The sustainability development concept under the regulations in force of the treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union – legal and economical view. *Economic and Social Development: Book of Proceedings*, 402–412. ABI/INFORM Collection.

Krajewski, M. (2012). The reform of the common commercial policy. In A. Biondi, P. Eeckhout, & S. Ripley (Eds.), *EU law after Lisbon* (p. 0). Oxford University Press. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199644322.003.0014

Krämer, L. (2020). Global environmental challenges and the EU. *ERA Forum, 21*(2), 341–360. https://doi.org/10.1007/s12027-018-0544-1

Krenak, A. (2019). *Ideias para adiar o fim do mundo*. Companhia das Letras.

Krieger, M. da G., Maciel, A. M. B., Rocha, J. C. de, & Finatto, M. J. B. (2008). *Dicionário de direito ambiental: Terminologia das leis do meio ambiente* (2nd ed.). Lexikon.

Kundera, J. (2010). *European economic diversity and structural aids: Case of Poland*. http://www.kx.hu/kepek/ises/anyagok/JaroslawKundera.pdf

Lavenex, S. (2014). The power of functionalist extension: How EU rules travel. *Journal of European Public Policy, 21*(6), 885–903. https://doi.org/10.1080/13501763.2014.910818

Lawson, S. (2014). *Consumer goods and deforestation: An analysis of the extent and nature of illegality in forest conversion for agriculture and timber plantations*. Forest Trends. https://search.issuelab.org/resource/consumer-goods-and-deforestation-an-analysis-of-the-extent-and-nature-of-illegality-in-forest-conversion-for-agriculture-and-timber-plantations.html

Lehtonen, M. (2004). The environmental–social interface of sustainable development: Capabilities, social capital, institutions. *Papers of the Eight Meeting of the International Society for Ecological Economics*, Montreal, Ont. Canada, July 11-14, 49(2), 199–214. https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2004.03.019

Lei Complementar nº 233, de 21 de dezembro de 2005. (2005). https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=132392

Lei Complementar nº 343/2008. (2008). https://legislacao.mt.gov.br/mt/lei-complementar-n-343-2008-mato-grosso-dispoe-sobre-o-programa-de-regularizacao-ambiental-pra-disciplina-o-cadastro-ambiental-rural-car-a-regularizacao-ambiental-dos-imoveis-rurais-e-o-licenciamento-ambiental-das-atividades-poluidoras-ou-utilizadoras-de-recursos-naturais-no-ambito-do-estado-de-mato-grosso-e-da-outras-providencias

Lei Complementar nº 38, de 21 de novembro de 1995. (1995). https://app1.sefaz.mt.gov.br/Sistema/legislacao/LeiComplEstadual.nsf/9e97251be30935ed03256727003d2d92/589a53ac84391cc4042567c100689c20?OpenDocument

Lei Complementar nº 582, de 13 de janeiro de 2017. (2017). https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=335779

Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. (2006). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm

Lei nº 12.097, de 24 de novembro de 2009. (2009). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12097.htm#art5

Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. (2012). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm

Lei nº 3.681 de 1975. (1975). https://drive.google.com/file/d/1cjzrsw73gSgzHIMxCvvKpvFFWgQAocxD/view

Lei nº 336 de 1949. (1949). https://leisestaduais.com.br/mt/lei-ordinaria-n-336-1949-mato-grosso-dispoe-sobre-o-codigo-de-terras-do-estado

Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966. (1966). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm

Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. (1981). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm

Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. (2000). https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm

Leite, F., Santos, J. E. G. D., Lanças, K. P., & Leite Júnior, J. B. (2011). Evaluation of tractive performance of four agricultural tractors in laterally inclined terrain. *Engenharia Agrícola, 31*(5), 923–929. https://doi.org/10.1590/S0100-69162011000500010

Lentini, M., Pereira, D., Celentano, D., & Pereira, R. (2005). *Fatos florestais da Amazônia, 2005*. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON). https://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/atos-florestais-da-amazonia-2005.pdf

Lentini, M., Sobral, L., Planello, M., Vieira, R., Cerignoni, F., Nunes, F., & Guidoti, V. (2019). *O que mudou no perfil da atividade madeireira na Amazônia nas últimas duas décadas (1998-2018)*. Imaflora. https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/5df8d93dcbeae_Boletim1_Timberflow.pdf

Liefferink, D., & Andersen, M. S. (1998). Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making. *Journal of European Public Policy, 5*(2), 254–270.

Lima, A. F., & Dominguez, M. (2023). *Guia de transparência ativa: Gestão florestal e das unidades de conservação*. https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/guia-de-transparencia-ativa-gestao-florestal-e-unidades-de-conservacao

Lima, L. H. M. (2021). *Manual de direito florestal* (1ª ed.). Lumen Juris.

Lima, M. G. B., & Schilling-Vacaflor, A. (2024). Supply chain divergence challenges a 'Brussels effect' from Europe's human rights and environmental due diligence laws. *Global Policy*. https://doi.org/10.1111/1758-5899.13326

Liu, J. (2017). Integration across a metacoupled world. *Ecology and Society, 22*(4), 29. https://doi.org/10.5751/ES-09830-220429

Liu, J., Hull, V., Batistella, M., DeFries, R., Dietz, T., Fu, F., Hertel, T. W., Izaurralde, R. C., Lambin, E. F., Li, S., Martinelli, L. A., McConnell, W. J., Moran, E. F., Naylor, R., Ouyang, Z., Polenske, K. R., Reenberg, A., De Miranda Rocha, G., Simmons, C. S., … Zhu, C. (2013). Framing sustainability in a telecoupled world. *Ecology and Society, 18*(2), art26. https://doi.org/10.5751/ES-05873-180226

Livre. (2019, outubro 30). Indústrias de base florestal de MT buscam acesso à União Europeia. *O Livre*. https://olivre.com.br/industrias-de-base-florestal-de-mt-buscam-acesso-a-uniao-europeia

Lopes, C. L., Chiavari, J., & Segovia, M. E. (2023). Brazilian environmental policies and the new European Union regulation for deforestation-free products: Opportunities and challenges [Policy brief]. Climate Policy Initiative. https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/10/Brazilian-Environmental-Policies-and-the-New-EUDR.pdf

Lopes, D. M. J. (2017). *Eficácia, reconhecimento e execução de actos administrativos estrangeiros* (Tese de doutoramento). Coimbra. Disponível na WWW: http://hdl.handle.net/10316/79669

Lovejoy, T. E., & Nobre, C. (2019). Amazon tipping point: Last chance for action. *Science Advances, 5*(12). https://doi.org/10.1126/sciadv.aba2949

Machado, P. A. L. (2012). *Legislação florestal (Lei 12.651/2012): Competência e licenciamento ambiental*. Malheiros.

Machado, P. A. L. (2013). Inovações na legislação ambiental brasileira: A proteção das florestas. *Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, 10*(19), 11. http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/344

Maia, A. (2024). *O cadastro ambiental rural e o boneco João Bobo*. Valor Econômico. https://valor.globo.com/brasil/coluna/o-cadastro-ambiental-rural-e-o-boneco-joao-bobo.ghtml

Maia, H., Hargrave, J., Gómez, J. J., & Röper, M. (2011). *Avaliação do Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAm: 2007-2010*. https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/885

Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies, 40*(2), 235–258.

Mantyka-Pringle, C. S., Martin, T. G., & Rhodes, J. R. (2012). Interactions between climate and habitat loss effects on biodiversity: A systematic review and meta-analysis. *Global Change Biology, 18*(4), 1239–1252.

MAPA, & Embrapa. (2023). *Projeções do Agronegócio*. https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/projecoes-do-agronegocio/projecoes-do-agronegocio-2022-2023-a-2032-2033.pdf

MapBiomas. (2022). *Relatório Anual do Desmatamento do Brasil – 2022*. https://alerta.mapbiomas.org/relatorio/

MapBiomas. (2024a). *RAD2023: Relatório anual do desmatamento no Brasil 2023* (154 páginas). São Paulo, Brasil. http://alerta.mapbiomas.org

MapBiomas. (2024b). *MapBoimas alerta* [Dataset]. https://plataforma.alerta.mapbiomas.org/mapa?monthRange[0]=2020-05&monthRange[1]=2024-02&sources[0]=All&territoryType=state&territoryIds[0]=18397&authorization=all&embargoed=all&locationType=alert_code&activeBaseMap=7&activeLayers[0]=bioma&map=-11.027472%2C-53.613281%2C5

Marafon, G. J. (2011). *O desencanto da terra: Produção de alimentos, ambiente e sociedade*. Garamond.

Marengo, J. A., Souza Jr, C. M., Thonicke, K., Burton, C., Halladay, K., Betts, R. A., Alves, L. M., & Soares, W. R. (2018). Changes in climate and land use over the Amazon region: Current and future variability and trends. *Frontiers in Earth Science, 228*.

Martins, L. K. P. (2007). *Uso de geotecnologias na proteção da biodiversidade*. http://marte.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/sbsr@80/2006/11.15.14.35.44/doc/4029-4036.pdf

Martins, M. M. V., & Nonnenberg, M. J. B. (2022). O comércio de madeiras e as restrições impostas pelos mercados europeus e norte-americanos: Qual a sua efetividade? https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11090/1/td_2741.pdf

Matin, N., Forrester, J., & Ensor, J. (2018). What is equitable resilience? *World Development, 109*, 197–205. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.04.020

Mato Grosso. (n.d.). *Portal transparência*. Obtido em 6 de novembro de 2023, de http://www.sema.mt.gov.br/transparencia

Matos, F. L. L. de C. C. (2016). *Análise das taxas anuais de desmatamento na Amazônia Legal a partir da relação entre autos de infração e área desmatada no período entre 2000 e 2014*. http://www.realp.unb.br/jspui/bitstream/10482/21045/1/2016_FelipeLuisLacerdaCarvalhoCMatos.pdf

McDermott, C. L., & Sotirov, M. (2018). A political economy of the European Union's timber regulation: Which member states would, should or could support and implement EU rules on the import of illegal wood? *Forest Policy and Economics, 90*, 180–190. https://doi.org/10.1016/j.forpol.2017.12.015

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III, W. W. (1972). *Limits to growth: A report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Universe Books.

Melchior, C., & Zanini, R. R. (2019). Mortality per work accident: A literature mapping. *Safety Science, 114*, 72–78. https://doi.org/10.1016/j.ssci.2019.01.001

Menezes, M. L. P. (2000). *Parque Indígena do Xingu, a construção de um território estatal*. Unicamp.

Merry, S. E. (2003). From law and colonialism to law and globalization. *Law & Social Inquiry, 28*(2), 569–590. https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2003.tb00206.x

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. (n.d.). *Programa Queimadas do INPE* [Capa]. Obtido em 26 de julho de 2023, de https://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal

MMA. (2010). *BNDES and German Bank KFW sign US$ 30.6 million contract for the Amazon Fund*. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/bndes-and-german-bank-kfw-sign-us-306-million-contract-for-the-amazon-fund

Moreno, L., & Magalhães, F. (2021). *AFAVEL - Agricultura Familiar e Valorização Territorial Sustentável em Contexto de Alterações Climáticas: Perspectivas e um diagnóstico "AFAVEL" em Portugal Continental*. Animar - Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local. https://www.rederural.gov.pt/centro-de-recursos?task=download.send&id=2026&catid=123&m=0

MPF. (2022). *Lei que altera Código Florestal fragiliza proteção de APPs em áreas urbanas em todo o Brasil, afirma MPF*. https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/lei-que-altera-codigo-florestal-fragiliza-protecao-de-apps-em-areas-urbanas-em-todo-o-brasil-afirma-mpf

Munhoz, L., Valente, F., & Vargas, D. (2022). *Definição de desmatamento na nova regulamentação europeia e implicações* [Nota técnica]. Observatório de Bioeconomia - FGV. https://agro.fgv.br/publicacao/ocbio-definicao-de-desmatamento-na-nova-regulacao-europeia-e-implicacoes

Negri, S. (2005). The principle of "equality of arms" and the evolving law of international criminal procedure. *International Criminal Law Review, 5*, 513.

Neto, G. G., & Morais, R. G. D. (2003). Recursos medicinais de espécies do Cerrado de Mato Grosso: Um estudo bibliográfico. *Acta Botanica Brasilica, 17*(4), 561–584. https://doi.org/10.1590/S0102-33062003000400009

Newbold, T., Adams, G. L., Albaladejo Robles, G., Boakes, E. H., Braga Ferreira, G., Chapman, A. S., Etard, A., Gibb, R., Millard, J., & Outhwaite, C. L. (2019). Climate and land-use change homogenise terrestrial biodiversity, with consequences for ecosystem functioning and human well-being. *Emerging Topics in Life Sciences, 3*(2), 207–219.

Nicolaïdis, K., & Howse, R. (2002). 'This is my EUtopia...': Narrative as power. *JCMS: Journal of Common Market Studies, 40*(4), 767–792. https://doi.org/10.1111/1468-5965.00397

Nobre, A. D. (2014). *O futuro climático da Amazônia: Relatório de avaliação científica*. Articulación Regional Amazónica. https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/o_futuro_climatico_da_amazonia_versao_final_para_lima.pdf

Nobre, C. A., Sampaio, G., Borma, L. S., Castilla-Rubio, J. C., Silva, J. S., & Cardoso, M. (2016). Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 113*(39), 10759–10768. https://doi.org/10.1073/pnas.1605516113

O'Riordan, T. (1998). Civic science and the sustainability transition. In *Community and sustainable development* (pp. 96–116). Routledge. https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315071190-6/civic-science-sustainability-transition-tim-riordan

Observatório do Código Florestal. (2024). *Termômetro do Código Florestal* [Banco de dados]. https://termometroflorestal.org.br/plataforma

Oliveira, D. A., Pietrafesa, J. P., & Barbalho, M. G. D. S. (2008). Manutenção da biodiversidade e o hotspots Cerrado. *Caminhos de Geografia, 9*(26), 101–114. https://doi.org/10.14393/RCG92615700

Oliveira, R. M. F. de. (2013). *Concessão florestal* (1ª ed.). Jhmizuno Editora.

Oliver, I., Dorrough, J., Doherty, H., & Andrew, N. R. (2016). Additive and synergistic effects of land cover, land use, and climate on insect biodiversity. *Landscape Ecology, 31*, 2415–2431.

Orsini, A., & Kavvatha, E. (2021). *EU environmental governance: Current and future challenges*. Routledge.

Pacheco, P., Schoneveld, G., Dermawan, A., Komarudin, H., & Djama, M. (2020). Governing sustainable palm oil supply: Disconnects, complementarities, and antagonisms between state

regulations and private standards. *Regulation & Governance, 14*(3), 568–598. https://doi.org/10.1111/rego.12220

Pádua, J. A. (2004). A ocupação do território brasileiro e a conservação dos recursos naturais. In *Unidades de conservação: Atualidades e tendências* (pp. 12–19). http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cea/2011/12/JoseAPadua.pdf

Paltan, H., Waliser, D., Lim, W. H., Guan, B., Yamazaki, D., Pant, R., & Dadson, S. (2017). Global floods and water availability driven by atmospheric rivers. *Geophysical Research Letters, 44*(20). https://doi.org/10.1002/2017GL074882

Parlamento Europeu. (2023, setembro 30). *Política ambiental: Princípios gerais e quadro de base*. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/71/politica-ambiental-principios-gerais-e-quadro-de-base

Passos, A. M. F. dos, Dalfovo, W. C. T., & Rosa, M. J. A. (2020). Custo da legalidade na extração madeireira no estado de Mato Grosso: Implantação de manejos florestais. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, 45*. https://doi.org/10.4000/confins.29756

Patricola, C. M., & Wehner, M. F. (2018). Anthropogenic influences on major tropical cyclone events. *Nature, 563*(7731), 339–346.

Payne, A. E., Demory, M.-E., Leung, L. R., Ramos, A. M., Shields, C. A., Rutz, J. J., Siler, N., Villarini, G., Hall, A., & Ralph, F. M. (2020). Responses and impacts of atmospheric rivers to climate change. *Nature Reviews Earth & Environment, 1*(3), 143–157. https://doi.org/10.1038/s43017-020-0030-5

Peixoto, P. (2017). *O plágio na academia*. https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30402.15047

Peluso, N., & Vandergeest, P. (2001). Genealogies of the political forest and customary rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand. *Journal of Asian Studies, 60*(3), 761–812. https://doi.org/10.2307/2700109

Pendrill, F., Gardner, T. A., Meyfroidt, P., Persson, U. M., Adams, J., Azevedo, T., Bastos Lima, M. G., Baumann, M., Curtis, P. G., De Sy, V., Garrett, R., Godar, J., Goldman, E. D., Hansen, M. C., Heilmayr, R., Herold, M., Kuemmerle, T., Lathuillière, M. J., Ribeiro, V., … West, C. (2022). Disentangling the numbers behind agriculture-driven tropical deforestation. *Science, 377*(6611), eabm9267. https://doi.org/10.1126/science.abm9267

Pendrill, F., Persson, U. M., Godar, J., & Kastner, T. (2019). Deforestation displaced: Trade in forest-risk commodities and the prospects for a global forest transition. *Environmental Research Letters, 14*(5). https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/ab0d41

Pereira, O. D. (1950). *Direito florestal brasileiro*. Borsoi.

Pinto, L. F. G., de Faria, V. G., Sparovek, G., Reydon, B. P., Ramos, C. A., Siqueira, G. P., Godar, J., Gardner, T., Rajão, R., Alencar, A., Carvalho, T., Cerignoni, F., Granero, I. M., & Couto, M. (2020). Quem são os poucos donos das terras agrícolas no Brasil—O mapa de desigualdade. *Sustentabilidade em Debate, 10*. https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/1588006460-sustentabilidade_terras_agricolas.pdf

Pope, K., Bonatti, M., & Sieber, S. (2021). The what, who and how of socio-ecological justice: Tailoring a new justice model for earth system law. *Earth System Governance, 10*, 100124. https://doi.org/10.1016/j.esg.2021.100124

Portaria 44, de 06 de abril de 1993. (1993). https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=96053

Portaria no 8, de 03 de janeiro de 2022. (2022). https://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&force=1&legislacao=138863

PPCDAm. (n.d.). *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*. Recuperado 6 de julho de 2024, de https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/combate-ao-desmatamento/amazonia-ppcdam-1/ppcdam

PPCDAm. (n.d.). *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*. Recuperado 6 de julho de 2024, de https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/combate-ao-desmatamento/amazonia-ppcdam-1/ppcdam

Pyc, D. (2007). The principle of sustainable development. In *Europe of judges*.

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp. 201–246). CLACSO.

Raihan, A. (2023). Sustainable development in Europe: A review of the forestry sector's social, environmental, and economic dynamics. *Global Sustainability Research, 2*(3), 72–92. https://doi.org/10.56556/gssr.v2i3.585

Rajão, R., Giudice, R. del, Hoff, R. van der, & Carvalho, E. B. de. (2021). *Uma breve história da legislação florestal brasileira: Contém a Lei no 12.651, de 2012, com comentários críticos acerca da aplicação de seus artigos*. Editora Expressão. https://observatorioflorestal.org.br/wp-content/uploads/2021/05/LIVRO_LEGISLACAO_FLORESTAL.pdf

Rajão, R., Soares-Filho, B., Nunes, F., Börner, J., Machado, L., Assis, D., Oliveira, A., Pinto, L., Ribeiro, V., & Rausch, L. (2020). The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science, 369*(6501), 246–248. https://www.science.org/doi/10.1126/science.aba6646

Ramcilovic-Suominen, S., & Pülzl, H. (2018). Sustainable development – A 'selling point' of the emerging EU bioeconomy policy framework? *Journal of Cleaner Production, 172*, 4170–4180. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.12.157

Ramos, M. G., Do Rosário Lima, V. M., & Amaral-Rosa, M. P. (2019). IRAMUTEQ software and discursive textual analysis: Interpretive possibilities. In A. P. Costa, L. P. Reis, & A. Moreira (Eds.), *Computer supported qualitative research* (Vol. 861, pp. 58–72). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-01406-3_6

Rasnaca, Z. (2019). Who is in charge of the European Pillar of Social Rights? *Green European Journal*. https://www.greeneuropeanjournal.eu/who-is-in-charge-of-the-european-pillar-of-social-rights/

Regulamento (UE) 2023/1115 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de maio de 2023, relativo à disponibilização no mercado da União e à exportação para fora da União de determinados produtos de base e produtos derivados associados à desflorestação e à degradação florestal e que revoga o Regulamento (UE) n.º 995/2010 (Texto relevante para efeitos do EEE), 150 OJ L (2023). http://data.europa.eu/eli/reg/2023/1115/oj/por

Regulamento (UE) n.º 995/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, que fixa as obrigações dos operadores que colocam no mercado madeira e produtos da madeira. Obtido 28 de fevereiro de 2024, de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32010R0995

Rei, F. C. F., Cunha, K., & Setzer, J. (2014). La paradiplomacia ambiental en la nueva gobernanza internacional. In *Municipios y cambio climático: Hacia la construcción de una agenda de paradiplomacia ambiental* (pp. 87–94). Unión Iberoamericana de Municipalistas.

Resolução 406, de 02 de fevereiro de 2009. (2009). http://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0406-020209.PDF

Resolução do CONAMA No 497/2020. (2020). https://conama.mma.gov.br/index.php?option=com_sisconama&view=atonormativo&id=725

Rocha, H. R., Manzi, A. O., Cabral, O. M., Miller, S. D., Goulden, M. L., Saleska, S. R., R.-Coupe, N., Wofsy, S. C., Borma, L. S., Artaxo, P., Vourlitis, G., Nogueira, J. S., Cardoso, F. L., Nobre, A. D., Kruijt, B., Freitas, H. C., Von Randow, C., Aguiar, R. G., & Maia, J. F. (2009). Patterns of water and heat flux across a biome gradient from tropical forest to savanna in Brazil. *Journal of Geophysical Research: Biogeosciences, 114*(G1), 2007JG000640. https://doi.org/10.1029/2007JG000640

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin, F. S., Lambin, E. F., Lenton, T. M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H. J., Nykvist, B., De Wit, C. A., Hughes, T., Van Der Leeuw,

S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P. K., Costanza, R., Svedin, U., … Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature, 461*(7263), 472–475. https://doi.org/10.1038/461472a

Rodrigues, A. A. (2022). *O desenvolvimento sustentável e a sua sustentabilidade na União Europeia*. AAFDL.

Rodrigues, N. C. (2024). *A globalização do poder regulatório da União Europeia*. Almedina.

Santelli, A. (2021). Por que o Cerrado é o bioma mais ameaçado do Brasil. *National Geographic, Especial Cerrado*. https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2021/11/por-que-o-cerrado-e-o-bioma-mais-ameacado-do-brasil

Santiago, T. M. O., Caviglia-Harris, J., & de Rezende, J. L. P. (2018). Carrots, sticks and the Brazilian Forest Code: The promising response of small landowners in the Amazon. *Journal of Forest Economics, 30*, 38–51. https://doi.org/10.1016/j.jfe.2017.12.001

Santos, B. S. (2011). *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência*. In B. S. Santos, *Para um novo senso comum: A ciência, o direito e a política na transição paradigmática* (Vol. 1). Cortez.

Santos, R. F., Antunes, P., Ring, I., & Clemente, P. (2015). Engaging local private and public actors in biodiversity conservation: The role of agri-environmental schemes and ecological fiscal transfers. *Environmental Policy and Governance, 25*(2), 83–96. https://doi.org/10.1002/eet.1661

Saraiva, A. S. (2021). *A atuação de organizações criminosas na exploração ilegal de madeira como principal vetor do desmatamento da Amazônia*. Universidade Federal do Amazonas.

Scanu, E., Cloutier, G., & Trudelle, C. (2021). Contesting the greening of the urban growth machine: Ecological modernization and the promethean counter-discourse. *Environment and Planning E: Nature and Space, 4*(4), 1369–1388. https://doi.org/10.1177/2514848620952326

Sebrae. (2023). Produção florestal: Emprego e empresas. *Observatório DataMPE Brasil*. https://datampe.sebrae.com.br

Secom. (2022). Mato Grosso é o Estado que mais validou Cadastros Ambientais Rurais no Brasil. https://www5.sefaz.mt.gov.br/web/mt/w/22108963-mato-grosso-e-o-estado-que-mais-validou-cadastros-ambientais-rurais-no-brasil

SEDEC. (2023). Exportação. https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiYmFmNDc2NzQtODJkNS00M2Y1LWI3NzctNjMwMGIzYjlhMWFjIi-widCI6IjQ5NzE3NzM5LTQ4M2UtNGIxZS1hOTk1LTVjMzgxODU5MzY2YSJ9&pageName=ReportSection2f9b7a303c4285206ea1

SEEG. (2023). Emissions by sector | SEEG - System Gas Emissions Estimation. https://plataforma.seeg.eco.br/sectors/mudanca-de-uso-da-terra-e-floresta

Senado Notícias. (2023). Dados do IBGE colocam Mato Grosso como celeiro do país, celebra Carvalho Junior. *Senado Federal*. https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/19/dados-do-ibge-colocam-mato-grosso-como-celeiro-do-pais-celebra-carvalho-junior

Shaffer, G. (2016). Theorizing transnational legal ordering. *Annual Review of Law and Social Science, 12*(1), 231–253. https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-110615-085128

Silva Junior, C. H., Pessôa, A. C., Carvalho, N. S., Reis, J. B., Anderson, L. O., & Aragão, L. E. (2021). The Brazilian Amazon deforestation rate in 2020 is the greatest of the decade. *Nature Ecology & Evolution, 5*(2), 144–145.

Silva, C. H. (2023, julho 7). Mesmo com a condenação de um executor, crimes em Colniza (MT) continuam impunes. *Racismo Ambiental*. https://racismoambiental.net.br/2023/06/07/mesmo-com-a-condenacao-de-um-executor-crimes-em-colniza-mt-continuam-impunes/

Silva, J. A. da. (2013). *Direito constitucional ambiental* (10ª ed.). Malheiros Editores.

Silva, L. S. da. (2020). *Mato Grosso: Celeiro do mundo*. Um estudo sobre as relações de poder e as implicações nas políticas públicas. Universidade Federal de São Carlos. https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/12825

SNIF. (2023a). Perda da cobertura florestal—Amazônia—Painel interativo. https://snif.florestal.gov.br/pt-br/perda-da-cobertura-florestal/412-painel-interativo-1a

SNIF. (2023b). Produtos florestais madeireiros—Exportação. https://snif.florestal.gov.br/pt-br/produtos-florestais-madeireiros-exportacao

Soares, J., Danelichen, V. H. D. M., Pereira, O. A., & Martins, A. L. (2020). Estudo da dinâmica espaço-temporal do NDVI no município de Sorriso-MT. *Revista Brasileira de Geografia Física, 13*(2), 834–841. https://doi.org/10.26848/rbgf.v13.2.p834-841

Sobel, A. H., Camargo, S. J., Hall, T. M., Lee, C.-Y., Tippett, M. K., & Wing, A. A. (2016). Human influence on tropical cyclone intensity. *Science, 353*(6296), 242–246.

Soromenho-Marques, V. (1998). *O futuro frágil: Os desafios da crise global do ambiente*. Europa-América.

Soromenho-Marques, V. (2005). *Metamorfoses: Entre o colapso e o desenvolvimento sustentável*. Europa-América.

Soromenho-Marques, V. (2017). A UTOPIA de Thomas More: Um modelo de imaginação política e social na encruzilhada de Antigos e Modernos. *Poliética, 5*(2), 71–91. https://doi.org/10.23925/poliética.v5i2.36814

Soromenho-Marques, V. (2019). *Depois da queda: A União Europeia entre o reerguer e a fragmentação*. Temas e Debates.

Sotirov, M., & Arts, B. (2018). Integrated forest governance in Europe: An introduction to the special issue on forest policy integration and integrated forest management. *Land Use Policy, 79*, 960–967. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.042

Sotirov, M., Azevedo-Ramos, C., Rattis, L., & Berning, L. (2022). Policy options to regulate timber and agricultural supply chains for legality and sustainability: The case of the EU and Brazil. *Forest Policy and Economics, 144*, 102818. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1389934122001319

Sousa, B. J. de, & Neiva, A. H. (1939). *O pau-brasil na história nacional*. Biblioteca Municipal MJ. https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/8416/1/O%20pau%20brasil%20na%20historia%20nacional.pdf

Sousa, M. R. (2012). Tratado da União Europeia. In M. C. L. Porto & G. Anastácio (Coords.), *Tratado de Lisboa-anotado e comentado* (pp. 23–32). Almedina.

Stanojević, N. (2021). The rise of European protectionism. In K. Zakić & B. Demirtaş (Orgs.), *Europe in changes: The old continent at a new crossroads*. NS Mala knjiga+. https://doi.org/10.18485/iipe_euchanges.2021

Tacconi, L., Rodrigues, R. J., & Maryudi, A. (2019). Law enforcement and deforestation: Lessons for Indonesia from Brazil. *Forest Policy and Economics, 108*, 101943. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1389934118304623

Taloa. (2022). *Política Climática por inteiro 2023*. https://nossadescarbonizacao.org/politica-climatica-por-inteiro-2023/

Thiel, M. (2018). Brasil e a proteção florestal: Direito ou dever no meio ambiente? *Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS, 13*(1). https://doi.org/10.22456/2317-8558.79894

Titley, M. (2024). EU27 countries in the spotlight for deforestation exposure. *Trase*. https://trase.earth/insights/eu27-countries-in-the-spotlight-for-deforestation-exposure

Tratado da União Europeia (Tratado de Maastricht). (1992). https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

Tratado de Funcionamento da União Europeia. (2009). https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html

TRC. (n.d.). Teak Resources Excelência em madeira sustentável. Recuperado em 2 de fevereiro de 2024, de https://www.teakrc.com/pb/company/

Trevizan, A. F. (2024). Exploring the Brussels Effect: The European Union's impact on Brazilian forestry policies. *Revista de Direito, 16*(01), 01–25. https://doi.org/10.32361/2024160116014

Trevizan, A. F., & Oliveira, F. A. H. D. D. (2022). Unidades de conservação como instrumentos de mitigação às alterações climáticas em Mato Grosso. *Boletim de Geografia, 39*, 254–264. https://doi.org/10.4025/bolgeogr.v39.a2021.e59419

União Europeia. (s.d.). Principais realizações da União Europeia e benefícios tangíveis. https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/achievements_pt

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. https://sdgs.un.org/2030agenda

Valente, R. (2021). Governo apoia plano que prevê desmate de 11 mil hectares em terra indígena. *UOL Notícias*. https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/10/27/terras-indigenas-funai-governo-bolsonaro-plantio.htm

Vereinte Nationen (Ed.). (2008). *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) (Rev. 4)*. United Nations. https://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/seriesm_4rev4e.pdf

Veríssimo, A., Barreto, P., Mattos, M., Tarifa, R., & Uhl, C. (2002). Impactos da atividade madeireira e perspectivas para o manejo sustentável da floresta numa velha fronteira da Amazônia: O caso de Paragominas. In *A expansão madeireira na Amazônia* (pp. 41). Imazon.

Walendorff, R. (2023). MT aposta em manejo florestal para reduzir emissões de carbono. *Globo Rural*. https://globorural.globo.com/agricultura/noticia/2023/07/mt-aposta-em-manejo-florestal-para-reduzir-emissoes-de-carbono.ghtml

Walker, N., Patel, S., & Kalif, K. (2013). From Amazon pasture to the high street: Deforestation and the Brazilian cattle product supply chain. *Tropical Conservation Science, 6*(3), 446–467. https://doi.org/10.1177/194008291300600309

World Bank Group. (n.d.). *Global Governance Program*. https://thedocs.worldbank.org/en/doc/bc4d7580e7ed8bb430153cea939663cb-0060052021/original/ggp-program-doc-v4.pdf

World Bank. (2022). *Poverty and Inequality Platform* [dataset]. https://pip.worldbank.org/home

World Resources Institute. (2023). *Data and Methods*. https://research.wri.org/gfr/data-methods

Wurzel, R. K. W. (2008). Environmental policy: EU actors, leader and laggard states. In J. Hayward (Ed.), *Leaderless Europe* (pp. 66–88). Oxford University Press.

Wurzel, R. K. W., Connelly, J., & Liefferink, D. (2016). *The European Union in international climate change politics: Still taking a lead?* (1st ed.). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315627199

WWF (2022). *Living Planet Report 2022: Building a nature-positive society*. World Wide Fund for Nature. https://wwflpr.awsassets.panda.org/downloads/lpr_2022_full_report.pdf

WWF. (2019). *Unidades de Conservação no Brasil: Quanto o Brasil tem em unidades de conservação*. https://wwfbr.awsassets.panda.org/downloads/factsheet_uc_tema03_v2.pdf

Zimmerer, K. S., Lambin, E. F. B., & Vanek, S. J. (2018). Smallholder telecoupling and potential sustainability. *Ecology and Society, 23*(1), 30. https://doi.org/10.5751/ES-09935-230130

zu Ermgassen, E. K. H. J., Ayre, B., Godar, J., Bastos Lima, M. G., Bauch, S., Garrett, R., Green, J., Lathuillière, M. J., Löfgren, P., & MacFarquhar, C. (2020). Using supply chain data to monitor zero deforestation commitments: An assessment of progress in the Brazilian soy sector. *Environmental Research Letters, 15*(3), 035003. https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab6497

A
APÊNDICE

Questionário para os exportadores de madeira

1. Quais os principais mercados para onde exporta madeira? Entre 2003 e 2023, houve alterações nesse cenário?
2. Tem a preocupação em conhecer a legislação florestal dos países/mercados para onde exporta madeira? Por quê? Qual base de dados ou meios utiliza para obter essa informação?
3. Conhece a norma que trata sobre exportação/importação de madeira entre o Brasil/Mercosul e a UE? Se sim, como obteve/obtém informação sobre esse enquadramento?
4. Sabe dizer se este enquadramento é conhecido por outros produtores /exportadores de madeira/associações de produtores? Discutiu o seu conteúdo com outros atores? Em caso positivo, quais atores? Em qual circunstância/local? Que ator poderia te auxiliar nesse conhecimento dos regulamentos florestais?
5. Desde 2003 a UE alterou as regras sobre a importação de madeira. Sabe por quê?
6. A UE pretende garantir que não importa madeira de florestas que são importantes para a biodiversidade nos países de origem. Há um novo regulamento europeu de "produtos não associados à desflorestação", produtos livre de desmatamento após 2020, onde a madeira se insere. Assim, a partir de julho de 2025 os exportadores brasileiros deverão se enquadrar as novas regras de desmatamento e degradação florestal, como a devida diligência, que passa a ser obrigatória e o dever de geolocalização do local de produção. Parece-lhe justo?
7. No período abrangendo os anos de 2003 a 2023, que alterações significativas ocorreram na cadeia produtiva do produto exportado? Responder utilizando escalas de 0-10.
8. Algumas dessas alterações mencionadas é fruto da legislação europeia? Quais? Alguma gerou perda econômica?
9. A devida diligência obrigatória e o dever de geolocalização, conforme estabelecido pelo novo Regulamento 2023/1115 (EUDR), afetará sua atividade? Em qual seguimento?
10. O que poderia ser feito para estreitar laços com a UE? Desburocratizar? Apoiaria um possível Acordo de Parceria Voluntária com a UE?

11. Em uma situação hipotética, se a UE não comercializar mais com Mato Grosso, haveria impacto em seu comércio? Qual seria sua nova estratégia de comércio? Admitem procurar outros mercados menos burocráticos que a UE para exportação? Quais outros mercados buscam para exportação?
12. Com o passar dos anos, o processo para exportação de madeira se tornou mais burocrático, assim como houve o enrijecimento de algumas leis florestais. Como tomam conhecimento das alterações legislativas na União? E em Mato Grosso?
13. Saberia dizer o motivo pelo qual o preço da madeira no Brasil é abaixo do preço médio de mercado?
14. Utiliza estatísticas florestais? Quais?
15. Divulga dados da sua empresa? Onde? Caso não divulgue, tem interesse em começar a divulgar em um futuro próximo?
16. Consegue precisar quantos pedidos de exportação de madeira recebe anualmente da UE? Qual a percentagem de seu faturamento total é em razão das relações comerciais com a UE?
17. O número de empresas que exportam em Mato Grosso caiu consideravelmente nos últimos anos. Saberia dizer o motivo? Qual a frequência de exportação?
18. Sente dificuldade em se manter no mercado internacional? Por quê?
19. Qual seu principal concorrente na exportação?
20. Comente sobre quaisquer cotas, incentivos, desincentivos, barreiras tarifárias/não tarifárias ou outros fatores relacionados que agora ou no futuro irão afetar significativamente sua produção e comércio.
21. Seria possível dizer quantos funcionários há em sua empresa?
22. Vislumbra disponibilidade para inovação e adequação ao comércio com a UE? Que atores (públicos ou não) poderiam auxiliar nessa adequação?
23. Prevê mudanças em seu comércio ao longo dos próximos 5 anos? Quais?
24. Que fatores mais influenciam na escolha de um parceiro comercial?
25. Trabalha com alguma certificadora? Qual a razão?

Questionário Terceiro Setor e estado

1. Se recorda de alguma exigência ambiental europeia na cadeia produtiva da madeira no Brasil entre 2003/2023?

2. Se recorda de um projeto de lei, sistema ou outros frutos que derivem dos regulamentos europeus?
3. Porque o valor médio da madeira no Brasil é abaixo do valor do mercado?
4. É possível determinar uma correlação entre desmatamento e escoamento da madeira para o mercado europeu?
5. Sente diferença em seu comércio quando há troca de governo federal (direita/esquerda)? E estadual?
6. Como o aparato estatal evoluiu para fiscalizar e gerir a cadeia de produção dos produtos madeireiros / florestais?
7. Em sua visão, como fazer para se tornar uma medida florestal eficaz? Qual teria mais impacto no mercado, uma medida estadual, nacional ou europeia? Explique seu posicionamento.
8. Os instrumentos que estão postos, como Sisflora 2.0, DOF + rastreabilidade outros são eficazes para certificar a legalidade da madeira comercializada?
9. Quais principais bases de dados são utilizadas para buscar desmatamento ilegal em Mato Grosso e exportação de produtos florestais? Acredita que sejam bases transparentes e fidedignas?
10. Quais fatores mais influenciam na escolha de um parceiro comercial?
11. O que poderia ser feito para estreitar laços com a UE? Desburocratizar? Apoiaria um possível Acordo VPA com a UE?
12. Na sua avaliação, quais deveriam ser as principais políticas que o Brasil e a Comunidade Europeia deveriam adotar para ter uma cadeia de produção madeireira de fato limpa e sustentável?
13. Em uma situação hipotética, se a UE não comercializar mais com Mato Grosso, haveria impacto em seu comércio? Qual seria sua nova estratégia de comércio?
14. O número de empresas que exportam em Mato Grosso caiu consideravelmente nos últimos anos. Saberia dizer o motivo?
15. Quais principais mercados mantêm relação comercial de produtos florestais em Mato Grosso?
16. Tem a preocupação em conhecer a legislação florestal dos países/mercados para onde exporta madeira? Por quê? Qual base de dados ou meios utiliza para obter essa informação?
17. Desde 2003 a UE alterou as regras sobre a importação de madeira. Sabe por quê?
18. A UE pretende garantir que não importa madeira de florestas que são importantes para a biodiversidade nos países de origem. Há um novo regulamento europeu de "produtos não

associados à desflorestação", produtos livres de desmatamento após 2020, onde a madeira se insere. Assim, a partir de julho de 2025 os exportadores brasileiros deverão se enquadrar as novas regras de desmatamento e degradação florestal, como a devida diligência, que passa a ser obrigatória, e o dever de geolocalização do local de produção. Parece-lhe justo?

19. Prevê mudanças no comércio ao longo dos próximos 3 anos? Quais?

20. A devida diligência obrigatória e o dever de geolocalização, conforme estabelecido pelo novo Regulamento 2023/1115 (EUDR), afetará as legislações de Mato Grosso?

21. Por que acredita que não há certificadoras em Mato Grosso?

22. Acredita que a influência europeia, com o Efeito Bruxelas, é justa? Acredita que seja um neocolonialismo? Por quê?

B

APÊNDICE

01. Qual a influência da troca do governo federal em sua área de atuação?
02. Qual a influência da troca do governo estadual em sua área de atuação?
03. Qual nota atribuiria a influência da UE no comércio de produtos florestais em Mato Grosso?

04. Qual nota atribuiria a influência da UE em seu setor de atuação?
05. Indique a extensão do envolvimento estrangeiro em seu setor (por exemplo, número e nacionalidades de concessionários/proprietários de usinas (conjuntas), área de floresta alocada, escala de investimento, etc.).
06. Julgue a seguinte sentença: A burocracia para exportação é tamanha que há preferência ao comércio interno.
07. Qual seu grau de contentamento com o programa Produzir, Conservar, Incluir (PCI)?
08. Qual seu grau de contentamento com o sistema SISFLORA 1.0?
09. Qual seu grau de contentamento com o sistema SISFLORA 2.0?
10. Qual seu grau de contentamento com o DOF + rastreabilidade?
11. Qual o grau de atratividade do mercado interno?
12. Qual o grau de atratividade do mercado externo?

C

APÊNDICE

Produto florestal	Especificação	Nº Unidade	Quantidade da EU	Valor Fon (U$) da EU		Quantidade geral	Fon (U$) geral	Quantidade %	% da EU	Fon %	% da EU
Celulose	Pasta química	QUILOGRAMA LIQUIDO	25 821 440	49 588 399		37 516 165	82 388 393	31,17%	68,83%	39,81%	60,19%
Madeira compensada	n	METRO CUBICO	170 514	55 697 681		716 781	227 363 219	76,21%	23,79%	75,50%	24,50%
Madeira em tora	n	METRO CUBICO	831	1 704 681		67 952	241 144 847	98,78%	1,22%	99,29%	0,71%
Madeira laminada	n	METRO CUBICO	41 700	9 266 575		278 070	43 891 256	85,00%	15,00%	78,89%	21,11%
Madeira perfilada	n	METRO CUBICO	16 115 970	285 662 136		57 029 179	946 147 757	71,74%	28,26%	69,81%	30,19%
Madeira serrada	n	METRO CUBICO	349 282	236 838 690		2 049 278	1 303 488 099	82,96%	17,04%	81,83%	18,17%
Móveis de madeira	n	QUILOGRAMA LIQUIDO	10 318	1 780 304		14 599	1 821 431	29,32%	70,68%	2,26%	97,74%
	n	Unidade	4 139	228 425		10 711	829 754	61,36%	38,64%	72,47%	27,53%
Painéis de madeira	Outros painéis	METRO CUBICO	78	68 435		148	105 523	47,30%	52,70%	35,15%	64,85%
	Painéis de fibra	METRO CUBICO	2 914	39 102		8 727	101 772	66,61%	33,39%	61,58%	38,42%
	Painéis de fibra - MDF	METRO CUBICO	68	131 732		73	135 285	6,85%	93,15%	2,63%	97,37%
	Painéis de partículas - OSB	METRO CUBICO	5	2 418		5	2 418	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
.	Painéis para pisos	QUILOGRAMA LIQUIDO	462 911	1 154 651		636 808	2 166 246	27,31%	72,69%	46,70%	53,30%
		METRO QUADRADO	39 374	841 222		230 878	3 156 817	82,95%	17,05%	73,35%	26,65%
	Waferboard	METRO CUBICO	86	33 920		86	33 920	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
Produtos secundários de madeira	n	Unidade	1 743 494	929 498		2 574 694	1 785 640	32,28%	67,72%	47,95%	52,05%
		QUILOGRAMA LIQUIDO	1 466 709	10 803 868		2 578 458	24 616 369	43,12%	56,88%	56,11%	43,89%
Serragem e reíduos	n	QUILOGRAMA LIQUIDO	316 800	38 416		316 800	38 416	0,00%	100,00%	0,00%	100,00%
				654 811 021			2 893 689 664	77,37%	22,63%		

D

APÊNDICE

Tabela referente a exportação de Mato Grosso dos seguintes produtos:

I. Madeira (incluídos os tacos e frisos para soalhos, não montados) perfilada (com espigas, ranhuras, filetes, entalhes, chanfrada, com juntas em V, com cercadura, boleada ou semelhantes) ao longo de uma ou mais bordas, faces ou extremidades, mesmo aplainada;

II. Madeira contraplacada ou compensada, madeira folheada, e madeiras estratificadas semelhantes;

III. Madeira em bruto, mesmo descascada, desalburnada ou esquadriada;

IV. Madeira serrada ou endireitada longitudinalmente, cortada ou desenrolada, mesmo aplainada, polida ou unida pelas extremidades, de espessura superior a 6 mm;

V. Folhas para folheados (incluindo as obtidas por corte de madeira estratificada), folhas para contraplacados ou compensados ou para outras madeiras estratificadas semelhantes e madeira serrada longitudinalmente, cortada ou desenrolada, mesmo aplainada.

	2018			
	Países/Produto	Valor FOB (US$)	Participação (%)	Quilograma Líquido
1º	Índia	$39,795,637	26,42%	140,294,582
2º	Estados Unidos	$34,140,768	22,66%	20,321,333
3º	França	$16,605,402	11,02%	10,284,016
	China	$13,399,970	8,89%	20,346,868
	Bélgica	$7,695,937	5,11%	4,384,228
	Vietnã	$6,568,623	4,36%	11,976,512
	República Dominicana	$3,467,020	2,30%	3,204,717
	Dinamarca	$3,049,702	2,02%	1,732,821
	África do Sul	$2,956,506	1,96%	2,255,010
	Panamá	$2,753,213	1,83%	1,809,175
	Portugal	$2,146,337	1,42%	1,802,824
	Itália	$1,918,028	1,27%	1,721,911
	Espanha	$1,830,307	1,21%	1,430,075
	Alemanha	$1,822,170	1,21%	1,428,035
	Suécia	$500,459	0,33%	364,39
	Polônia	$392,672	0,26%	304,15
	Eslovênia	$361,011	0,24%	352,56
	Reino Unido	$214,681	0,14%	199,07
	Países Baixos (Holanda)	$122,968	0,08%	235,90
	Áustria	$108,518	0,07%	53,06
	Tcheca, República	$102,563	0,07%	78,49
	Chipre	$77,440	0,05%	73,96
	Participação UE:		24,36%	
	2019			
	Países/Produto	Valor FOB (US$)	Participação (%)	Quilograma Líquido
1º	Índia	$34,420,555	24,20%	115,060,254
2º	Estados Unidos	$27,129,126	19,07%	16,912,994
3º	França	$23,650,654	16,63%	12,925,034
	China	$10,337,229	7,27%	15,937,444
	Bélgica	$8,245,995	5,80%	3,264,463
	Vietnã	$5,779,044	4,06%	10,752,273
	Japão	$4,386,272	3,08%	2,547,848
	República Dominicana	$3,868,712	2,72%	3,636,026
	Itália	$3,184,190	2,24%	2,650,751
	África do Sul	$3,010,009	2,12%	2,281,663
	Panamá	$2,085,213	1,47%	1,362,699
	Dinamarca	$1,862,321	1,31%	1,114,325
	Portugal	$1,644,767	1,16%	1,275,667

Alemanha	$1,357,775	0,95%	938,941
Eslovênia	$869,893	0,61%	748,364
Espanha	$828,826	0,58%	542,938
Suécia	$444,583	0,31%	284,938
Reino Unido	$403,585	0,28%	342,98
Países Baixos (Holanda)	$329,121	0,23%	254,261
Grécia	$30,320	0,02%	21,255
Croácia	$47,345	0,03%	24
Áustria	$93,375	0,07%	42,595
Tcheca, República	$151,427	0,11%	127,094
Polônia	$171,074	0,12%	142,331
Participação UE:		30,17%	

2020

	Países/Produto	Valor FOB (US$)	Participação (%)	Quilograma Líquido
1º	Índia	$29,530,624	22,93%	97,436,036
2º	Estados Unidos	$24,332,623	18,90%	13,916,927
3º	França	$17,103,083	13,28%	11,794,954
	China	$13,982,109	10,86%	21,082,968
	Bélgica	$11,676,487	9,07%	5,475,314
	Vietnã	$5,837,456	4,53%	10,768,313
	República Dominicana	$3,198,729	2,48%	2,701,168
	Japão	$3,190,441	2,48%	1,917,019
	Itália	$2,360,180	1,83%	2,346,894
	Coreia do Sul	$1,904,670	1,48%	1,170,391
	Portugal	$1,671,167	1,30%	1,410,155
	África do Sul	$1,477,174	1,15%	1,454,099
	Países Baixos (Holanda)	$1,471,391	1,14%	1,596,515
	Israel	$1,374,010	1,07%	766,639
	Alemanha	$1,144,887	0,89%	885,588
	Espanha	$1,078,829	0,84%	895,228
	Eslovênia	$913,868	0,71%	909,992
	Dinamarca	$911,476	0,71%	601,508
	Suécia	$169,192	0,13%	101,214
	Reino Unido	$161,282	0,13%	113,77
	Polônia	$95,139	0,07%	97,288
	Tcheca, República	$80,279	0,06%	65,37
	Estônia	$30,826	0,02%	22,765
	Chipre	$27,679	0,02%	22,5
	Romênia	$24,211	0,02%	23,86
	Grécia	$20,987	0,02%	24,71
	Participação UE:		30,11%	

	2021			
	Países/Produto	Valor FOB (US$)	Participação (%)	Quilograma Líquido
1º	Estados Unidos	$31,726,850	20,91%	16,577,533
2º	Índia	$28,640,910	18,87%	91,291,575
3º	França	$23,016,726	15,17%	13,571,379
	China	$14,543,831	9,58%	24,115,959
	Bélgica	$12,700,722	8,37%	7,100,162
	Vietnã	$9,274,126	6,11%	17,939,960
	República Dominicana	$3,732,393	2,46%	3,494,838
	Itália	$3,230,745	2,13%	2,983,605
	Países Baixos (Holanda)	$3,101,883	2,04%	2,460,390
	África do Sul	$2,922,280	1,93%	2,230,064
	Japão	$2,733,453	1,80%	2,063,583
	Canadá	$2,680,548	1,77%	1,269,593
	Israel	$1,785,294	1,18%	926,079
	Portugal	$1,566,527	1,03%	1,394,340
	Alemanha	$1,234,565	0,81%	790,055
	Espanha	$893,085	0,59%	989,294
	Dinamarca	$658,664	0,43%	416,12
	Eslovênia	$523,400	0,34%	614,041
	Polônia	$260,965	0,17%	239,79
	Reino Unido	$124,267	0,08%	69,23
	Romênia	$76,834	0,05%	71,39
	Áustria	$59,567	0,04%	25,208
	Tcheca, República	$42,233	0,03%	25,77
	Participação UE:		31,20%	
	2022			
	Países/Produto	Valor FOB (US$)	Participação (%)	Quilograma Líquido
1º	Estados Unidos	$43,089,799	25,34%	18,085,635
2º	Índia	$30,424,026	17,89%	83,747,059
3º	França	$28,922,725	17,01%	11,282,857
	Bélgica	$14,220,584	8,36%	6,283,012
	Vietnã	$11,688,800	6,88%	22,973,318
	China	$9,619,479	5,66%	14,242,711
	República Dominicana	$4,259,631	2,51%	3,049,927
	Alemanha	$2,914,397	1,71%	1,736,538
	África do Sul	$2,911,849	1,71%	1,527,725
	Itália	$2,889,379	1,70%	2,023,081
	Canadá	$2,775,233	1,63%	1,043,540
	Portugal	$2,483,780	1,46%	1,593,469

	Países Baixos (Holanda)	$2,244,809	1,32%	1,544,030
	Israel	$2,147,119	1,26%	876,246
	Eslovênia	$786,828	0,46%	728,592
	Espanha	$651,081	0,38%	438,723
	Polônia	$253,992	0,15%	124,368
	Suécia	$191,794	0,11%	80,636
	Eslováquia	$129,168	0,08%	69,675
	Tcheca, República	$96,831	0,06%	24,565
	Reino Unido	$77,848	0,05%	23,136
	Dinamarca	$44,676	0,03%	24,85
	Chipre	$37,757	0,02%	25,467
	Participação UE:		32,85%	

	2023			
	Países/Produto	Valor FOB (US$)	Participação (%)	Quilograma Líquido
1º	Índia	$19,969,327	31,37%	59,867,595
2º	Estados Unidos	$9,562,969	15,02%	4,724,716
3º	França	$9,371,567	14,72%	4,626,549
	Bélgica	$5,193,399	8,16%	2,532,000
	China	$5,040,545	7,92%	7,700,709
	República Dominicana	$2,797,027	4,39%	1,807,339
	Vietnã	$2,254,068	3,54%	3,980,080
	Itália	$1,056,295	1,66%	712,6
	Eslovênia	$958,490	1,51%	739,495
	Portugal	$698,631	1,10%	520,902
	África do Sul	$667,569	1,05%	426,425
	Japão	$642,900	1,01%	396,211
	Alemanha	$621,415	0,98%	399,334
	Espanha	$606,883	0,95%	493,7
	Países Baixos (Holanda)	$487,702	0,77%	396,406
	Polônia	$159,446	0,25%	128,839
	Suécia	$143,774	0,23%	75,5
	Reino Unido	$69,784	0,11%	24,66
	Dinamarca	$64,603	0,10%	25,94
	Grécia	$32,438	0,05%	25,845
	Participação UE:		30,48%	

E

APÊNDICE

Mês	Página	Menção 1	Menção 2
1 – 15 January 2024	13	Empresas em Mato Grosso se preparam para 2024 Durante a Assembleia Geral Ordinária (AGO) de empresários industriais do setor florestal organizada pelo SINDUSMAD (Sindicato das Indústrias de Madeira no Norte do Estado de Mato Grosso), foram discutidas as metas para 2024 e avaliada a performance em 2023. O CIPEM (Centro das Indústrias de Produção e Exportação de Madeira do Estado de Mato Grosso) apresentou o programa e os eventos planejados para promover o potencial de produção do setor florestal em Mato Grosso, visando expandir o comércio nacional e internacional de produtos florestais. Iniciativas como a 5ª edição do Dia da Floresta, programada para o primeiro semestre de 2024, foram destacadas. Este evento demonstrará atividades em uma área de Manejo Florestal Sustentável, incluindo o processo de conservação da vegetação nativa, colheita, transporte de madeira, serraria e produção de produtos florestais acabados. Além disso, está prevista a participação em feiras internacionais na França e no Brasil para mostrar o potencial da madeira produzida no Estado. Foi relatado que o setor florestal tem feito progressos significativos, como a inclusão de uma linha de crédito para manejo florestal sustentável no Plano Safra 2023/2024 do governo federal, lançado em junho de 2023. O financiamento para manejo de recursos florestais é previsto no Programa RenovAgro por um período de até dois anos, com taxas de juros de cerca de 7% ao ano. Também foi relatado o trabalho no projeto 'Base Segura', focado na saúde e segurança dos trabalhadores. Desafios ambientais abordados durante a COP 28 As discussões na COP 28 em 2023 destacaram a necessidade de uma abordagem colaborativa para conservar a biodiversidade e mitigar os impactos ambientais das atividades humanas no meio ambiente. Representantes do setor florestal do estado de Mato Grosso enfatizaram a importância de diferenciar entre desmatamento legal e ilegal e destacaram que o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) identifica áreas destinadas a atividades produtivas. O setor florestal apoia o papel crucial do manejo florestal sustentável (MFS) na preservação, geração de bens e serviços e promoção do desenvolvimento socioeconômico local.	

		O INPE relatou que em apenas um ano o estado de Mato Grosso perdeu aproximadamente 2.086 km² de floresta e enfatizou que o MFS está surgindo como uma solução poderosa. Com uma área total de 4,7 milhões de hectares de florestas manejadas em áreas privadas, uma estratégia de MFS não apenas preserva as áreas designadas, mas também gera bens e serviços. O setor florestal do estado de Mato Grosso reiterou seu compromisso com práticas sustentáveis, investimento em tecnologias de monitoramento e engajamento em iniciativas para expandir áreas sob MFS, oferecendo uma abordagem equilibrada entre conservação e desenvolvimento sustentável.	
1 - 15 Feb 2023	10 e 11	Carreiras na área florestal disponíveis A demanda doméstica e internacional por celulose e papel produzidos no estado de Mato Grosso do Sul incentivou as empresas a aumentarem a contratação e oferecerem treinamento. Em 2023, por meio de cursos presenciais e a distância, cerca de 2.145 novos funcionários foram treinados. Uma grande empresa de celulose e papel localizada no município de Três Lagoas, no estado de Mato Grosso do Sul, conta com mais de 5.300 trabalhadores, sendo que 2.900 deles atuam em operações florestais. Outra empresa de celulose e papel, no município de Ribas do Rio Pardo, no mesmo estado, fechou parceria com o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) para realizar treinamentos. A empresa planeja recrutar 2.000 pessoas até 2024 para operações florestais.	O ano de 2022 não foi um grande ano para o cluster de móveis de Bento Gonçalves O ano de 2021 foi marcado por um crescimento atípico na receita e nas exportações para as empresas do cluster de móveis de Bento Gonçalves, no estado do Rio Grande do Sul, com uma demanda de exportação aumentando à medida que as pessoas se concentravam em mobiliar suas casas durante a pandemia de COVID-19. Em 2022, mesmo quando a vida nos Estados Unidos começou a voltar ao normal, as vendas de bens duráveis como móveis perderam momentum, resultando em uma queda nos ganhos com exportações para os 300 fabricantes brasileiros. As empresas no cluster de móveis de Bento Gonçalves encerraram 2022 com uma receita de R$3,1 bilhões e US$54,5 milhões exportados, uma

			queda de 3% e 28%, respectivamente, em comparação com 2021, de acordo com a SEFAZ (Secretaria da Fazenda), Comex Stat e CAGED (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados). A desaceleração nas vendas também resultou em perdas de emprego, com o emprego no setor caindo mais de 2%. Segundo o Sindicato da Indústria de Móveis do Estado de Mato Grosso (SINDMÓVEIS), prevê-se que a demanda permanecerá estável em 2023, com a possibilidade de um leve aumento de 2% a 3% na receita do cluster. Em 2022, apesar da queda nos ganhos com exportações, houve sucesso na diversificação de mercados. Produtos da região foram exportados para 59 países, um aumento de 15% em comparação com 2019, o ano anterior à pandemia de COVID-19. Os 10 principais destinos de exportação foram os Estados Unidos, Uruguai, Chile, Reino Unido, Peru, México, Colômbia, Paraguai, Porto Rico e Panamá.
1 – 15 April 2023	11	Madeira Sustentável - O futuro do mercado Um Fórum Nacional da Base Florestal (FNBF), que reúne 23 organizações do setor florestal brasileiro, totalizando mais de 3.500 empresas associadas, organizou um evento "Madeira Sustentável - O futuro do mercado" para discutir as vantagens do manejo florestal. A madeira proveniente de fontes de Manejo Florestal Sustentável (MFS) contribui efetivamente para a preservação e conservação das florestas, fauna e flora brasileiras. Um mal-entendido das diferenças entre fontes ilegais, desmatamento e fontes de MFS resulta em muitos profissionais de arquitetura, urbanismo e engenharia evitando o uso de produtos de madeira, acreditando, erroneamente, que assim não contribuirão para o desmatamento da Floresta Amazônica, quando na verdade ocorre o contrário. Uma das razões para realizar o evento foi apresentar ciência e conhecimento a profissionais, designers de interiores e revendedores que comercializam madeira de florestas naturais. O Fórum ouviu que o Brasil tem capacidade para dobrar sua produção de madeira por meio do MFS. O Brasil possui 489 milhões de hectares de florestas e, deste total, 334 milhões de hectares estão no bioma Amazônia. O país possui 39% das florestas tropicais do mundo, mas apenas 10% do consumo de madeira tropical é produzido no país, e deste, cerca de 3% é exportado. Por exemplo, o estado do Mato Grosso é responsável por 85% da produção de madeira sustentável no país, seguido pelo estado do Pará, com 28%, e Rondônia, com 20%, segundo o IBAMA. Somente o estado do Mato Grosso tem capacidade para dobrar a produção de madeira de florestas manejadas de forma sustentável e, assim, combater a exploração ilegal. Atualmente, existem 3 milhões de hectares de	

florestas produtivas, com a possibilidade de aumentar para 6 milhões até 2030, de acordo com o CIPEM.

1 – 15 November 2023	12 e 13	Potencial da biomassa florestal como fonte de energia A Lei nº 233/2005 aborda a política florestal e também trata da substituição florestal, e após a introdução do regulamento nº 06/2022, os resíduos florestais (tocos, raízes, galhos) que costumavam ser queimados começaram a ser utilizados para a produção de bioenergia. Um estudo realizado pela Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA) sobre o Coeficiente de Rendimento Volumétrico (CRV) provou ser fundamental para tornar os projetos de manejo florestal sustentável mais viáveis através da utilização de tocos, raízes e galhos. A demanda pela biomassa florestal continua a crescer no estado de Mato Grosso. De acordo com uma pesquisa realizada pelo Centro das Indústrias de Produção e Exportação de Madeira do Estado de Mato Grosso (CIPEM), com base em indicadores coletados pela Federação das Indústrias de Mato Grosso (FIEMT), o valor produzido em 2022 a partir da biomassa superou todos os anos anteriores. No ano passado, foram arrecadados R$310,1 milhões a partir da produção anual de 3,5 milhões de metros cúbicos, representando um aumento na produção. O CIPEM afirmou que, diante da alta demanda por biomassa, é essencial que o órgão de licenciamento ambiental estabeleça procedimentos que estejam alinhados com a realidade das empresas que produzem biomassa para geração de energia.	Mato Grosso está expandindo suas exportações de madeira O estado de Mato Grosso, na Região Amazônica, é o quarto maior exportador de madeira do Brasil e gerou cerca de US$71 milhões em exportações de produtos florestais entre janeiro e setembro de 2023. Quase metade de todos os municípios do estado possuem indústrias baseadas em recursos florestais, com Colniza e Aripuanã liderando a produção de toras do estado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). China e Índia se destacam como importantes consumidores de produtos de madeira de Mato Grosso, provenientes de áreas com planos de manejo florestal sustentável. De acordo com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), até setembro, a Índia importou 38.101 toneladas (US$20,5 milhões) e a China importou 8.964 toneladas (US$6,8 milhões). Vale ressaltar que as exportações de produtos de madeira de Mato Grosso para a Índia são principalmente de teca de plantações florestais, e o estado espera expandir as exportações de espécies de madeira nativa de manejo florestal sustentável. À frente de Mato Grosso, os maiores estados exportadores até setembro de 2023 foram Santa Catarina (US$1 bilhão), Rio Grande do Sul (R$436,7 milhões) e Pará (US$177,1 milhões). Para aumentar as exportações para China e Índia, o CIPEM planeja

			liderar uma delegação de empresários do setor florestal para participar do Fórum Global de Madeira em Macau, de 21 a 22 de novembro.
16 - 30 Sep 2022	10	Procedimentos de exportação no porto seco de Cuiabá O Centro de Produtores e Exportadores de Madeira do Estado de Mato Grosso (CIPEM) discutiu recentemente os procedimentos de exportação a serem recomendados no porto seco de Cuiabá e o projeto 'Valores Enraizados'. Para atender aos requisitos dos embarcadores, a capacidade atual de armazenamento e transporte no porto seco proposto, que pode ser integrado à ferrovia Rumo Logística em Rondonópolis, estado de Mato Grosso, está sendo analisada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O CIPEM relatou que um projeto piloto está em estudo para exportação através do Porto de Santos, localizado no estado de São Paulo, e que o nível de demanda por tal instalação está sendo examinado para verificar a rapidez e segurança dos processos de exportação. Ao passar pelo Porto, os produtos de madeira podem ser inspecionados pelo IBAMA e pela Receita Federal. O projeto "Valores Enraizados: indústria verde e o futuro de Mato Grosso", desenvolvido pela Federação das Indústrias do Estado de Mato Grosso (FIEMT) em parceria com a Page (organização das Nações Unidas focada na economia verde), também fez parte do debate. Os principais temas discutidos foram: a) revisão da indústria florestal e suas cadeias de valor; e b) avaliação do potencial de produtos com valor agregado no setor florestal com foco em modelos de economia verde. Segundo a FIEMT, o objetivo é realizar um evento em 2022 para explicar os resultados das diversas discussões, a fim de destacar as principais oportunidades relacionadas a Madeira Laminada Colada (MLC), Créditos de Carbono e investimentos ambientais, sociais e de governança (ESG). O CIPEM afirma que essa iniciativa oferece uma oportunidade de crescimento para o setor florestal, pois deverá aproximar empresários florestais, parceiros, investidores e partes interessadas.	

16th – 30th April 2019	8	Parceria do setor privado para impulsionar o Manejo Florestal Sustentável em Mato Grosso O setor florestal em Mato Grosso, por meio do Centro de Produtores e Exportadores de Madeira do Estado de Mato Grosso (Cipem) e da Iniciativa de Comércio Sustentável (IDH), assinou um memorando de entendimento em março para promover o setor florestal de Mato Grosso, um dos principais estados produtores de madeira na Região Amazônica. Por meio da parceria, várias atividades serão desenvolvidas para melhorar a cadeia de valor do setor florestal no estado. As ações incluem apoio técnico e financeiro; troca de conhecimentos; estudos de viabilidade e operacionalização de um sistema de certificação de sustentabilidade que cumpra a legislação brasileira e os protocolos internacionais, além do desenvolvimento de estratégias de comunicação para melhorar a imagem do setor florestal e o acesso a novos mercados, tanto no Brasil quanto no exterior. Um dos objetivos é estabelecer mecanismos de transparência e governança para atrair investimentos para o estado de Mato Grosso e sustentar o desenvolvimento sustentável do estado. O compromisso com as florestas naturais é alcançar 6 milhões de hectares sob manejo florestal sustentável no estado de Mato Grosso. Atualmente, o estado possui 3,7 milhões de hectares de florestas privadas gerenciadas.

2024

ANA FLÁVIA TREVIZAN

A INFLUÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA NA SUSTENTABILIDADE GLOBAL: ENFOQUE JURÍDICO DO EFEITO BRUXELAS NO COMÉRCIO DE PRODUTOS FLORESTAIS EM MATO GROSSO

NOVA SCHOOL OF SCIENCE & TECHNOLOGY

ANA FLÁVIA TREVIZAN

A INFLUÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA NA SUSTENTABILIDADE GLOBAL: ENFOQUE JURÍDICO DO EFEITO BRUXELAS NO COMÉRCIO DE PRODUTOS FLORESTAIS EM

ANA FLÁVIA TREVIZAN

2024