



PLANTAÇÕES E POLÍTICA FLORESTAL NO BRASIL: ANÁLISE DA FORMAÇÃO E DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DE DEMANDAS (1960-2000)

MUCIO TOSTA GONÇALVES;

FEAD

BELO HORIZONTE - MG - BRASIL

mucio.goncalves@fead.br

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

INSTITUIÇÕES E ORGANIZAÇÕES NA AGRICULTURA

Plantações e política florestal no Brasil: análise da formação e da institucionalização de demandas (1960-2000)

Grupo de Pesquisa: Instituições e Organizações na Agricultura

Resumo

Iniciando com uma revisão do processo de formação da política florestal brasileira e a sua evolução até a década de 1990, o presente artigo discute algumas das principais causas da fragilidade institucional que marcaram a política florestal brasileira a partir do processo de redemocratização iniciado na década de 1980. Partindo da constatação que essa situação foi causada pelas formas como ocorreu e se desenvolveu um tipo particular de articulação entre as agências governamentais e os interesses dos grupos particulares consumidores de madeira plantada e de alguns de seus subprodutos (em especial as firmas produtoras de ferro gusa, de aço e de pasta celulósica), o artigo relaciona algumas das conseqüências do processo de evolução da política florestal com questões afeitas à preservação e à produção florestal no país e suas articulações com a política ambiental.

Palavras chave: política florestal; interesses agroindustriais; celulose; siderurgia; política ambiental.

1. 1. Introdução

Acompanhado o crescimento industrial brasileiro posteriormente à II Guerra Mundial, a atividade de produção de madeira por meio de plantações envolveu um grande número de espécies florestais e de vegetais não lenhosos. Contudo, nos anos 1940 e 1950 o eucalipto passou a ser o principal insumo dos produtores de produtos e subprodutos de origem vegetal madeireira. Porém, até meados da década de 1960 a área plantada com essa espécie no país era muito pequena e concentrava-se no estado de São Paulo, estado onde estava instalada a maior quantidade de consumidores de madeira que viram no plantio de florestas homogêneas uma alternativa de reduzir o custo da madeira obtida pelo desmatamento (GONÇALVES, 1990; DEAN, 1996).

Assim, a atividade de plantações florestais iniciou a sua expansão no país como atividade privada, sob a égide institucional de uma política florestal marcada pelo corporativismo getulista, expresso na figura dos Institutos que tinham a sua ação orientada especificamente para regular os mercados do pinheiro do Paraná, da erva-mate e da borracha. Esses Institutos agiam como instâncias de intermediação entre o Estado e o setor privado, relação essa que submetia-se apenas parcialmente ao Serviço Florestal do Ministério da Agricultura e aos Departamentos Florestais ligados às Secretarias estaduais de Agricultura. Um Código Florestal, editado em 1934, completava o quadro institucional que orientava a atividade (GONÇALVES, 1990).

De toda forma, a política florestal dividia-se em um vetor protecionista e regulador da produção, mediado por mecanismos corporativistas, e outro vetor “fomentador”, complementar ao primeiro e baseado em iniciativas relacionadas à proteção substitutiva de importações de máquinas e equipamentos para a indústria de papel e madeira e ao financiamento ao plantio de florestas, principalmente na região siderúrgica do Sudeste do país (GONÇALVES, 1990). De qualquer forma, se bem essas atitudes tenham conseguido incrementar o ritmo de crescimento da indústria, não foram por si sós suficientes para alavancar o setor industrial de base florestal até os anos 1960.

Quando ocorreu o golpe militar de 1964, as políticas estatais de apoio à formação de maciços florestais utilizáveis como insumos industriais energéticos eram esporádicas e descontínuas, e a maior parte dos investimentos era realizado pelos departamentos florestais privados mantidos pelas maiores empresas consumidoras de madeira e de lenha. Como consequência disso e do crescimento do número de produtores de bens industriais consumidores de matéria prima florestal, houve uma aceleração da destruição da cobertura vegetal nativa no país (DEAN, 1996).

2. A "política econômica florestal" brasileira como defesa das plantações homogêneas

A forma assumida pela política de recursos florestais no Brasil parece, inicialmente, ter se voltado apenas para a utilização da madeira como insumo urbano e industrial. Se bem essa tenha sido a ênfase vitoriosa a partir dos governos militares - e em muito boa medida continue sendo a tônica da atuação estatal - não se pode falar da formação de uma política

para as florestas sem referência ao envolvimento sistemático de parcelas da sociedade civil no enfrentamento da degradação e a favor da proteção dos recursos florestais.

Basicamente, dois tipos distintos de interessados parecem ter dado origem a uma discussão sobre o problema florestal no país, já nos anos 1930, que ultrapassou os limites da institucionalidade imposta pelo Estado. De um lado, encontrava-se um grupo não intencionalmente articulado de indivíduos que possuíam, dada a sua formação intelectual e posição econômica, um ideário conservacionista: o que pretendiam, ao se manifestarem, era denunciar o processo de depredação a que estavam sendo submetidos os recursos naturais no país, especialmente a cobertura vegetal nativa e o solo (PÁDUA, 1987; GONÇALVES, 1990)..

A análise desses autores partiu da observação que o tipo de desenvolvimento praticado em solo brasileiro, desde a colonização, era portador de uma elevada irracionalidade técnica. Aliando a isso a existência de uma crescente demanda por insumos energéticos de origem vegetal, eles concluíram que a devastação das florestas era inerente ao processo particular de crescimento implementado no país. Diante desse quadro, a sua preocupação foi com a construção de um projeto nacional baseado num maior grau de racionalidade na relação homem - natureza. O que defendiam era um estilo de crescimento baseado na urbanização e na industrialização, únicos antídotos ao latifúndio improdutivo, ao nomadismo da pequena produção, à estreiteza de visão de longo prazo do empresário nacional e à especialização produtiva da elite econômica de base agrária (PÁDUA, 1987).

O outro vetor que marcou o debate sobre a conservação ambiental no Brasil estava vinculado à euforia desencadeada a partir de meados da década 1940 pela industrialização substitutiva de importações, através dos arautos do desenvolvimentismo. Se na primeira metade do século a exploração predatória dos recursos naturais era vista como um preço a ser pago pelo "atraso nacional", foi a partir do deslançamento do crescimento econômico conduzido pela indústria que ela passou a ser vista como o preço a ser pago para se atingir o progresso (PÁDUA, 1987; GONÇALVES, 1990). Se os conservacionistas denunciavam a devastação sistemática da natureza como causa e resultado perversos do não desenvolvimento coerente das forças produtivas do país, os capitães de indústria apontavam para uma situação inversa, colocando o desmatamento e o aproveitamento fabril da mesma natureza brasileira como sendo a outra face da moeda da modernização.

Durante a evolução dos debates que se estabeleceram entre esses dois pólos, entre os anos 1940 e 1950, houve um deslocamento do eixo da questão: ele deixou de ser a preocupação exclusiva com o desmatamento e passou a residir na busca de uma "alternativa" de proteção florestal, cujo "princípio ativo" era a identificação de uma forma de promover a substituição das formações arbóreas nativas por outros tipos de florestas que, por sua "natureza", permitissem um "aproveitamento organizado", como disse Louis Enschedé, industrial belga do ramo siderúrgico radicado em Minas Gerais (GONÇALVES, 1990). No seio desses interesses industriais, a presença do Estado ocorreu através da entrada de membros das Forças Armadas e dos setores vinculados ao planejamento, durante e a partir do segundo governo Vargas, principalmente por causa da discussão relativa à propriedade da utilização do carvão vegetal na siderurgia (DINIZ, 1981).

No embate que se criou entre as posições, dadas a natureza da argumentação e a inexistência de um movimento ambientalista, a iniciativa dos industriais "progressistas" mostrou-se mais eficaz no direcionamento da formulação da política florestal. Ademais, como a depredação de florestas nativas continuou a ocorrer em larga escala, causando a redução da disponibilidade e o aumento do preço da madeira (mas sem que houvesse uma falência desse "modelo" de produção), as "classes produtoras" ganharam um bom argumento, o de que a oferta segura de seu principal insumo dependia cada vez mais do plantio de árvores destinadas à posterior transformação em combustível (GONÇALVES, 1990).

Enfim, as firmas consumidoras de madeira e de carvão vegetal acabaram identificando o eucalipto e várias espécies não nativas de pinheiros como as mais aptas para atender às necessidades econômicas do ciclo curto de produção, do menor prazo para a recuperação do capital invertido e da “substituição” da mata nativa. Assim, os plantios dessas árvores foram paulatinamente confirmados como a forma básica de reposição florestal - prática que, por sua vez, passou a ser o norte da política florestal brasileira. Ou seja, a intensificação da urbanização e da industrialização ocorrida entre 1930 e 1960 transformou as florestas em um precioso combustível do progresso. A necessidade de matas deixou de prender-se apenas ao valor comercial de espécies isoladas - principalmente porque nas regiões metalúrgicas e de intenso povoamento humano essas tornaram-se praticamente inexistentes. Em razão desse movimento de industrialização e a fim de permitir que ele não fosse interrompido, a política de conservação foi redirecionada: de "florestal" passou a ser uma política de "produção de madeira" (GONÇALVES, 1990; GONÇALVES, 1998).

A partir da década 1960 já existiam, então, uma abordagem e uma definição claras do problema: a proteção das florestas naturais ainda restantes dar-se-ia com maior eficiência através da plantação de florestas com finalidades comerciais ou industriais. Essa concepção, por sua vez, capturou em definitivo o interesse das agências estatais, que reorientaram sua concepção e forma de agir. A radical transformação da estrutura institucional concebida para realizar a intervenção pública no "setor" florestal e a promoção de mudanças na legislação de incentivos às atividades produtoras do insumo industrial madeireiro formaram as bases de uma nova fase da política florestal no Brasil. Porém, essas escolhas e o uso de formas pouco democráticas de introdução e de afirmação do florestamento ou do "reflorestamento" em todo o país criaram problemas graves para a sustentação da atividade de pequenas e médias propriedades rurais. Esse resultado tornou-se mais catastrófico à medida que a política agrícola brasileira do período posterior a década 1960 firmou-se definitivamente como instrumento de promoção da agricultura capitalista patronal.

3. A política florestal verde oliva: condicionantes e conseqüências

Quando ocorreu o golpe militar que encerrou o período populista, em 1964, a questão florestal tinha o seu centro enraizado nas seguintes condições:

- 1º) o crescimento do número de consumidores intensivos de matéria prima florestal para a produção de bens industriais mantinha em ritmo acelerado a destruição da cobertura florestal nativa por todo o país;
- 2º) o Estado não possuía políticas ativas de proteção dos remanescentes florestais ou de recuperação da área desmatada, estando à reboque das ações privadas relativas ao “florestamento”.

Após o golpe, essa situação sofreu mudanças, que só se tornaram possíveis pelo fato do Estado ter reorientado a sua forma de atuação e de inserção na economia e nos processos e conflitos sociais, privilegiando através de políticas específicas a grande unidade capitalista de produção. Esse movimento de favorecimento explícito do capital estava inserido em uma estratégia de modernização cujos cernes eram a "abertura" da economia brasileira ao e para o mercado internacional e a formação de um novo tipo de consumidor, distinto daquele que "grassava" na população rural e urbana trabalhadora pobre que sustentara politicamente o sistema populista.

A nova política florestal baseada na promoção do “reflorestamento” não se destinou apenas a introduzir uma modalidade de substituição da madeira para uso comercial e industrial. Ela tornou-se parte de uma estratégia de acumulação principalmente das firmas industriais - e, dentre essas, as siderúrgicas e as de celulose e papel. Por isso mesmo, a política florestal passou a atuar como uma atividade "modernizadora", no sentido em que esse termo é empregado quando se analisa o processo de expansão do capitalismo rural e urbano no Brasil, ou seja, voltado para fora, concentrador e desvinculado do conhecimento e das necessidades sociais. Esse tipo de orientação predominou também, em países como a Tailândia e a Índia, e sempre em consonância com as regras de organização social e econômica requeridas pelos processos de internacionalização e de "modernização" mercantil (LOHMANN, 1991).

A escolha das essências florestais do eucalipto e de pinheiros não nativos como os “veículos” da política de formação de maciços florestais para uso industrial significou a adesão a técnicas silviculturais de uso dos recursos naturais do solo e da flora que prejudicaram as formas e condições tradicionais de (re)produção social do espaço natural.

Como opção agrônômica e silvicultural, então, a determinação das espécies hegemônicas para as plantações de uso industrial no país levou à transformação dos padrões da atividade florestal tal como ela era desenvolvida até meados dos anos 1960. Representou, também, a transmutação das formas sociais de organização do espaço e do trabalho em áreas tradicionais de ocupação produtiva agrícola e, adicionalmente, permitiu a criação de um conjunto de políticas que garantiram um salto na acumulação das firmas envolvidas com a atividade. Para tanto, foram adotadas as seguintes medidas de política econômica:

- (a) promulgação de novo Código Florestal em 1965 (Lei n.º 4.771). Ele introduziu a obrigação da reposição de áreas desmatadas e a concessão de incentivos fiscais para o plantio de florestas para pessoas físicas e jurídicas. No curto prazo, contudo, esses mecanismos não se mostraram eficientes na atração da atenção empresarial;
- (b) instituição da Lei n.º 5.106, em 1966, que estabeleceu uma nova sistemática de incentivos fiscais para o “reflorestamento”, através da qual os interessados poderiam descontar do Imposto de Renda devido (até o limite de 50%) a quantia comprovadamente aplicada em plantações florestais;
- (c) criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal - IBDF em 1967, o novo órgão federal encarregado de formular, orientar e executar a política florestal no país (GONÇALVES, 1990).

Com essas alterações, a silvicultura baseada em espécies exóticas de pinheiros e de eucaliptos foi largamente beneficiada no país. Entre 1968 e 1974, os incentivos para a atividade denominada “reflorestamento” aumentaram expressivamente a sua participação

no conjunto dos incentivos fiscais captados pelas pessoas jurídicas em todo o país. De acordo com Contador (1976), a evolução percentual desse incentivo no total dos benefícios fiscais setoriais oferecidos pelo governo federal foi de 1,60% em 1968 para 24,77% em 1974.

Do ponto de vista da nova linha de orientação adotada para a política florestal, os incentivos eram não só o melhor como logo se tornaram no instrumento exclusivo de atendimento das demandas empresariais por recursos financeiros. É por isso que, assentado sobre necessidade de "aperfeiçoar" a ação desenvolvimentista estatal, a legislação fiscal específica para o setor florestal foi complementada com a criação, em 1974, de um Fundo de Investimentos Setoriais - Fiset para os empreendimentos nos setores de Florestamento, Pesca e Turismo (Decreto Lei n.º 1.376).

Pelo mecanismo do Fiset foi estabelecida uma escala decrescente para os abatimentos no Imposto de Renda, da seguinte forma: 45% no ano base de 1974, 40% no de 1975, 35% no de 1976, 30% no de 1977 e 25% no de 1978 e seguintes. Essas aplicações não poderiam ultrapassar o teto de 50% do valor do Imposto de Renda devido pelos interessados em cada exercício, acumuladas com as realizadas por intermédio da Lei 5.106/66 e respeitada a obrigatoriedade de destinação de 25% do desconto, cumulativamente, para o PIN e o Proterra. Da mesma forma, outra restrição para os candidatos do Centro-Sul do país é que tal escalonamento não se aplicava aos projetos implantados nas áreas da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia - Sudam e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste - Sudene (COELHO, 1977; GONÇALVES, 1990).

Procurando atender à crescente demanda empresarial por recursos de longo prazo e de custo reduzido, um novo conjunto de mecanismos foi criado juntamente com o Fiset: o programa de "Distritos Florestais". A idéia básica por detrás desse instrumento é que seriam selecionadas, no país, áreas prioritárias destinadas para a realização de plantações financiadas com os recursos dos incentivos fiscais. O objetivo formal dessa medida era o de conciliar a oferta e a demanda de matéria-prima de origem florestal. Pode-se sugerir, porém, que a meta essencial era a de ampliar e acelerar o fornecimento de recursos financeiros e políticos para atender à expansão da demanda industrial por madeira e derivados observada a partir do "Milagre Econômico" e projetada pelo conjunto de investimentos previstos para a segunda metade dos anos 1970.

Ambos os mecanismos permitiram, enfim, que as firmas consumidoras da matéria-prima florestal executassem plantações homogêneas de árvores em larga escala contando com um apoio financeiro adicional superior à sua própria capacidade de financiamento (VICTOR, 1977). Um dos elementos que apontam nesse sentido, além da própria expansão das plantações florestais após 1974, foi o fato que essa sistemática de concessão de incentivos, diferentemente da que vigeu durante o período 1965-1974, estimulou a formação de firmas - conhecidas como "reflorestadoras independentes" - que passaram a auferir esses incentivos e a realizar plantios de florestas homogêneas para uso de terceiros. Ademais, com a formalização dos "Distritos", foi favorecida e legitimada a ação empresarial de apropriação (gratuitamente, com uso de violência, ou a preços simbólicos) de terras devolutas em regiões de fronteira, historicamente ocupadas por populações tradicionais.

Porém, existiam fissuras nas relações entre as empresas. De um lado, se para os segmentos consumidores de madeira e subprodutos a política de "Distritos Florestais" atendia a uma

nova lógica de organização espacial da produção, para aqueles mais antigos (especialmente os situados em São Paulo) e com maior dificuldade de mobilizar capitais, esses “Distritos” serviriam apenas para aumentar o custo da terra nas regiões delimitadas, favorecendo aos “especuladores” e aos “independentes” mais do que aos empresários tradicionais. De qualquer forma, esse período foi marcado pelo aumento acentuado das plantações em Minas Gerais e pela sua extensão para os estados da Bahia e do Espírito Santo.

Em 1975, tentando dar cumprimento ao disposto no Código Florestal, o IBDF exigiu das empresas siderúrgicas consumidoras de carvão vegetal a apresentação de um Plano Integrado Floresta Indústria, que obrigava as empresas a desenvolverem programas de plantios que as abasteçam em no mínimo 50% do seu consumo de carvão vegetal, num prazo máximo de 10 anos (até 1985), e em 100% num prazo máximo de vinte anos (ou seja, 1995). Esse Plano, porém, estava orientado para um problema próprio dos grandes consumidores industriais. No caso dos pequenos consumidores (demanda de até 12 mil estéreos de madeira/ano), a execução das plantações florestais para reposição da matéria-prima florestal ficou a cargo do próprio IBDF, que passou a arrecadar uma taxa específica para esse fim e formou o Fundo de Reposição Obrigatória. Os recursos desse Fundo foram em parte repassados para programas de plantações em pequena escala, em convênio com os governos estaduais (VOLPATO et alii, 1992).

Em 1976, outras mudanças foram introduzidas: 1º) foram extintos os incentivos da Lei 5.106/66 para as pessoas jurídicas; 2º) a redução prevista dos incentivos do Fiset foi estabilizada em 35%, mantido o percentual de 50% para as regiões Norte e Nordeste; 3º) foram privilegiadas as empresas que possuíam capacidade de verticalizar seus projetos, integrando as atividades florestais e industriais, com a fixação em 1.000 hectares do tamanho mínimo das áreas de plantio a serem beneficiados com incentivos fiscais, exceção feita para projetos de fruticultura (Decreto-lei n.º 79.046). Essas medidas tentaram corrigir os problemas de dimensão e de localização dos projetos gerados pelo uso dos recursos do Fiset, gerados tanto pelas contradições do mecanismo quanto pela proliferação das “reflorestadoras independentes” (VICTOR, 1977). Desse modo, os grandes investimentos ganhavam maior proteção pela viabilização de um mecanismo legal que lhes permitia controlar diretamente a terra, elemento vital dada a natureza da atividade.

Mas se a política florestal criou instrumentos que propiciaram as condições para a ampliação da área apropriada pelas empresas “reflorestadoras”, a sua eficácia enquanto instrumento de redução de desigualdades sociais e espaciais foi nula. Isso porque tais programas (Fiset e “Distritos Florestais”) ampliaram o fracionamento dos recursos fiscais públicos que eram antes destinados às políticas de desenvolvimento e fortalecimento - especialmente nas regionais regiões Norte e Nordeste - e contribuíram para a concentração regional da renda (OLIVEIRA, 1991).

Juntamente com esses mecanismos, e apesar de suas contradições internas, a ação reguladora estatal buscou resolver os problemas de pressão da demanda por produtos e subprodutos madeireiros tal como então diagnosticavam organismos internos e internacionais - estabelecendo mais firmemente a complementaridade entre a política florestal e a política industrial. Daí nasceram o Plano Nacional para a Siderurgia a Carvão Vegetal (em 1974) e os dois Planos Nacionais para as indústrias de Papel e Celulose - PNPC (em 1974 e em 1978). Essas políticas, que eram por sua vez coadunadas pelo já

mencionado programa de Distritos Florestais, deveriam ser capazes de criar pólos de plantações capazes de gerar e/ou de sustentar pólos industriais. Um dos agentes fundamentais na implementação dessas estratégias de política industrial foi o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, que se destacou no sentido de garantir os recursos fundamentais ao financiamento do setor, e em especial do segmento produtor de papel e celulose (BNDES, 1991; GONÇALVES et alii, 1994).

A principal consequência disso foi que o segmento dos plantadores de árvores exóticas foi elevado à condição de um dos “clientes preferenciais” do Estado, principalmente através das agências do sistema BNDE. Do ponto de vista das relações Estado-empresários, representou um movimento de captura das políticas e agências estatais envolvidas com a regulação e regulamentação setorial por parte dos empresários.

A transformação das agências de regulação e financiamento de plantações florestais de uso industrial em aliadas das empresas consumidoras dessa matéria-prima determinou, pois, a vigorosa expansão das plantações florestais no Brasil. Também estabeleceu as bases de uma política de uso perdulário de incentivos, além de ter contribuído para afrouxar a política de regulação ambiental, “oficializando” as práticas privadas de degradação da terra e do trabalho em diversas regiões rurais do país. Nesse sentido, a política florestal brasileira não diferiu daquela que foi e tem sido praticada em quase todo o Sul do planeta (GONÇALVES et alii, 1994; CARRERE, 1996).

Porém, os empresários do setor passaram, no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a duvidar da suficiência dos recursos do BNDES e dos incentivos fiscais para a promoção das suas exportações. Esse questionamento, por sua vez, revelava também como se organizavam as disputas entre os segmentos econômicos interessados na obtenção desses “favores” governamentais (exemplos disso são os conflitos entre os interesses dos industriais e plantadores do Centro-Sul frente aos da área da SUDENE e, também, as constantes declarações críticas dirigidas ao governo nos últimos anos da década 1970 em função do “tratamento desigual” que era dado às empresas pelo congelamento de preços e/ou retirada de incentivos financeiros).

No jogo de pressões que se estabeleceu à medida que os segmentos industriais baseados na madeira cresciam, o objetivo era o de garantir não só mais recursos, mas uma proximidade maior dos centros decisórios e, assim, maior facilidade para garantir a expansão. Essas pressões desempenhavam importante papel nas estratégias particulares dos grupos e firmas industriais e de plantadores, já que o Estado iniciou um movimento de revisão da orientação “desenvolvimentista” que prevalecera até 1979.

De qualquer forma, dado o conjunto de transformações e dos estímulos públicos oferecidos, a expansão das plantações homogêneas de florestas privadas foi vertiginosa. De fato, o “reflorestamento” expandiu-se de modo avassalador, saltando de uma área de 1.658 mil ha de matas plantadas pelo homem em 1970 para uma área superior a 5.960 mil ha em 1985, dos quais mais de 50% na região Sudeste e cerca de 20% em Minas Gerais (GONÇALVES, 1990; BACHA, 1992).

Nesse ínterim, se o crescimento da atividade acirrou as disputas internas no campo empresarial, também serviu para reaquecer a polêmica nascida nos anos 1940 e 1950 entre os plantadores/beneficiadores industriais de plantações florestais e os conservacionistas.

No final da década de 1970 e durante toda a década de 1980, o ponto central da discussão deixou de ser o da necessidade ou não de plantar, e estabeleceu-se em torno da questão da "auto-suficiência" das firmas no suprimento de matéria-prima.

As firmas consumidoras, valendo-se do disposto nas normas emanadas do IBDF sobre o assunto, argumentavam que estavam dentro do prazo estipulado para alcançar os 50% de área de plantio próprio para seu abastecimento. Os conservacionistas, baseando-se no Código Florestal de 1965, diziam que esse prazo já havia vencido em 1975. O relevante nessa disputa é que ela ilustra como a política florestal era tendenciosamente arbitrada em favor do capital, o que se evidencia pela inversão do princípio hierárquico das normas jurídicas, já que as portarias e outros tipos de documentos legais editados pelo IBDF possuíam valor superior ao que o Código Florestal determinava.

A partir desse conjunto de questões é que devem ser avaliadas as mudanças que, na década 1980, foram introduzidas no principal instrumento vigente de incentivo fiscal, o Fiset. No início desse período, o IBDF decidiu novamente que a composição do orçamento do Fundo seria alterada, com o direcionamento de maior volume de recursos para a área da Sudene (GONÇALVES, 1990). Adicionalmente, as empresas passaram a ter que utilizar capital próprio em seus projetos a partir de 1983, quando passaram a ser liberados apenas 50% dos recursos financeiros despendidos previamente pelos investidores. Ficaram estabelecidos, ainda, seguintes percentuais limitados de incentivo por área plantada (assim, até 200 hectares o IBDF aprovava 100% do incentivo e acima de 3001 ha, só aprovava 85% do mesmo recurso).

Criadas com o fim de propiciar maior "segurança" para esses investimentos, tais modificações reduziram a aplicação dos incentivos. O principal resultado, porém, foi o fortalecimento das grandes "reflorestadoras independentes", que detinham menor custo de manutenção da plantação exatamente por não necessitar vinculá-la a um empreendimento industrial e por terem sido largamente beneficiadas durante toda a década de 1970 com a transferência de fundos públicos (via incentivos) para sua acumulação particular.

Uma outra consequência dessas alterações foi o reforço à migração das empresas produtoras de florestas homogêneas para os estados do Nordeste, principalmente para a Bahia. Se a concentração das condições favoráveis para a obtenção de recursos públicos na área da SUDENE permitiu a migração desse capital para a região, também pesou o fato que os custos econômicos e sociais de aquisição de terra e de recursos financeiros no Sudeste estavam crescendo, tanto porque a fronteira agropecuária estava se fechando quanto pelo fato que outros grandes projetos (como os de irrigação e/ou os hidroelétricos) concorriam com os investidores em plantações homogêneas. Assim, enquanto entre 1970 e 1980 a área plantada com florestas para fins industriais crescera 38,6% em todo o Nordeste, entre 1980 e 1985 essa expansão foi igual a 176% (contra os 18% verificados em todo o país) (BACHA, 1992; GONÇALVES, 1995).

Mas a razão mais importante que levou os plantadores dessa monocultura a correr atrás dos incentivos fiscais que estavam sendo concentrados no Nordeste foi que, a partir de 1986, a política de incentivos fiscais começou a ser questionada diretamente pelo governo federal. O principal problema, do ponto de vista do Estado, era a evasão de recursos do Fiset, inclusive por causa da forma jurídica utilizada pelas firmas privadas "reflorestadoras" com permissão do Estado (a de Sociedades em Conta de Participação). Dada a natureza desse

tipo de organização, as empresas demandantes de recursos de incentivos aproveitaram-se para utilizar os recursos em outras atividades, sem a devida prestação de contas. Outro fator que auxiliou na malversação dos fundos públicos foi o fato do gerenciamento da aplicação dos mesmos ter ficado a cargo do IBDF, sem qualquer tipo de controle social sobre as relações que se estabeleceram entre os interesses dos empresários e o quadro dirigente desse órgão.

Diante dessa situação, os gestores da política econômica determinaram que, a partir de 1987, as firmas plantadoras de florestas estariam obrigadas a corrigir monetariamente as suas demonstrações financeiras (para efeitos de determinação do lucro real). A partir de 1988 tentou-se impor às empresas a confecção de projetos plurianuais para que pudessem se candidatar aos benefícios fiscais do Fiset, planejamento esse que seria avaliado pelo Conselho Deliberativo do IBDF, criado em março de 1987. Outra mudança ensaiada foi a da organização dos requerentes dos recursos do Fiset: para se beneficiar, as firmas deveriam ser sociedades anônimas e deter a "justa posse" das terras nas quais se propunham a realizar as plantações.

Essas novas orientações para os incentivos derivaram, também, da constatação feita pelo próprio Estado da gravidade da crise fiscal e financeira que iniciou-se em finais dos anos 1970. Segundo sugere Oliveira (1991), as próprias autoridades econômicas passaram a criticar o sistema tributário nacional, reconhecendo nele as distorções decorrentes do "tratamento altamente favorável dispensado ao capital". Assim, os subsídios tornaram-se os "vilões responsáveis pelo perverso caráter do sistema". Contudo, as novas medidas aparentemente não surtiram os efeitos desejados. Em boa medida isso decorreu do fato de não existir mais um número significativo de firmas demandadoras dos incentivos, que nessa altura da década 1980 eram considerados um instrumento ultrapassado de promoção de ganhos para os maiores produtores de plantações florestais do país, especialmente os do ramo celulose e papel.

Assim, tendo um quadro marcado (1º) pelas relações ilegítimas estabelecidas entre as empresas “reflorestadoras” e o Estado no passado, (2º) por um conjunto de firmas já fortalecidas e com capacidade autônoma de financiar a expansão de sua base florestal e (3º) pela imperiosa meta de conter o déficit público, o governo Sarney extinguiu os incentivos fiscais para a atividade florestal em 1988. Com o intuito de incorporar parcialmente as demandas sociais favoráveis à proteção ambiental, o governo federal extinguiu, em fevereiro de 1989, o IBDF e a Superintendência da Borracha - Sudhevea, e transferiu as suas atribuições para a Secretaria Especial do Meio Ambiente – Sema. Sete dias após a edição dessa medida, a Sema foi extinta, juntamente com a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca - Sudepe, órgão então vinculado ao Ministério da Agricultura.

Para substituir o conjunto de órgãos anteriormente mencionados, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama com as finalidades básicas de formular, coordenar, executar e fazer executar uma "política nacional do meio ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis".

Tendo herdado das agências que incorporou uma reduzida capacidade de ação (CAPOBIANCO, 1997), o Ibama iniciou suas atividades com reduzida capacidade própria

de agir no tocante à questão das plantações florestais homogêneas. Após um longo período de apoio direto às empresas através da manipulação de fundos públicos, o Estado – através da nova agência - deixou o problema sob o controle dos consumidores industriais.

Assim, não se interrompeu o movimento de desmatamento de remanescentes florestais nativos nos estados de Minas Gerais, Bahia, Tocantins, Pará, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul para fins de produção de carvão vegetal e para a abertura de áreas de pastagem e plantio de culturas agrícolas comerciais (soja, principalmente). Adicionando-se os estados de São Paulo, Paraná e Santa Catarina, onde a derrubada das Matas Atlântica e de Araucária atende aos interesses dos produtores de madeira serrada, móveis e condomínios residenciais, pode-se ter uma idéia da gravidade da degradação que continua orientando as relações entre os "empreendimentos econômicos" e a floresta.

Exemplo dessa nova “orientação” do Estado e que revelam sua fraqueza foi a sucessão de documentos legais decretando a proibição do corte e exploração da vegetação nativa da Mata Atlântica: só entre setembro de 1990 e fevereiro de 1993 foram editados três decretos, dois deles abrindo exceções para a exploração da floresta em casos autorizados pelo Ibama ou pelas agências estaduais de política florestal. Nesse último caso, abriram-se as portas de um conflito que se radicalizaria nos anos seguintes.

4. A política da floresta delimitada ou de como o verde começou a esmaecer...

Quando o Ibama foi criado, repetiu-se a indicação do ano de 1995 como o prazo final para que tais consumidores obtivessem a "auto-suficiência" no suprimento de madeira, mas desta vez em um montante equivalente a 50% do consumo total. Essa medida não só era inferior à estipulada em 1975 pelo IBDF, como teve impacto reduzido, uma vez que os grandes utilizadores de madeira como as siderúrgicas e os produtores de pasta de celulose, dada a escala das suas operações e as exigências de controle sobre quantidades e qualidade da matéria-prima, já detinham florestas plantadas em extensão superior ao exigido.

Porém, do ponto de vista das pequenas empresas, isso efetivamente não aconteceu. No caso desses consumidores, a pequena escala de operações, a irregularidade do consumo e a sua ineficiência operacional tornavam oneroso planejar o abastecimento próprio. Era mais barato explorar a mata nativa comprando carvão de fontes distantes a até 800 km da usina produtora de cal ou ferro-gusa ou do pequeno forno. À incapacidade gerencial aliou-se a incúria frente às questões sócio-ambientais relacionadas com a produção de madeira energética (OBERS, s.d.; MEDEIROS, 1995). Além disso, os recursos arrecadados dos empresários à conta do mencionado Fundo de Reposição Obrigatória não foram aplicados da forma prevista. Isso representou a geração de uma defasagem entre a demanda e a oferta de madeira plantada por esses consumidores. Em 1983, como resposta a esse problema, um grupo de empresas criou uma Associação de Recuperação Florestal em Santa Catarina e, entre 1986 e 1991, outras nove entidades desse tipo foram criadas no estado de São Paulo (GONÇALVES, 1998). Dispensando a ação do órgão federal e, eventualmente, associando os seus interesses com os das agências estaduais de meio ambiente e de política florestal, essas Associações contribuíram para acirrar as disputas sobre o comando da política das plantações florestais no Brasil. Não por outra razão, e em especial por causa da drenagem de fundos financeiros que esses "Recuperadores Florestais" passaram a realizar, o Ibama suspendeu as atividades dessas Associações em 1989.

Se os “pequenos reflorestadores” incomodavam, os grandes faziam graça. Nesse mesmo período, o Ibama permitiu às empresas incluir como fonte do seu suprimento a madeira oriunda de plantações formadas por terceiros. Essa medida atendeu a um pleito anterior das empresas envolvidas com programas estaduais de "Fomento Florestal" (como a Cenibra, em Minas Gerais, desde 1985), que buscavam tornar-se independentes do Estado na condução de suas estratégias de formação de estoque e de oferta de madeira. O benefício decorrente dessa mudança foi ainda maior, adicionalmente, por que ela ocorreu simultaneamente à extinção dos incentivos fiscais. Iniciados ainda na década 1970, esses programas rapidamente tornaram-se um dos núcleos da política florestal de estados como Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Santa Catarina.

Basicamente uma estratégia de integração de produtores rurais às empresas de celulose e de siderurgia, eles consistem na doação ou venda de insumos e na prestação de assistência técnica aos produtores rurais recrutados que estejam instalados em um raio econômico de transporte adequado à empresa. Essa estratégia, dos pontos de vista estatal e empresarial, representou uma "conclusão viável" para os programas de substituição energética e de suprimento a custo baixo de combustível da madeira iniciados desde 1974 (GONÇALVES, 1990). Mesmo que não possuísse a dimensão do Proálcool, por exemplo, a permissão para as indústrias consumidoras de carvão vegetal – e depois das consumidoras de madeira para celulose - utilizarem esse tipo de expediente permitiu a elas expandir sua área plantada numa situação em que terras baratas e localizadas a distâncias economicamente aceitáveis das plantas industriais não se faziam mais disponíveis.

Aproveitando-se da nova "vantagem" conquistada junto ao Estado, várias grandes empresas iniciaram programas de apoio ao plantio de pequenas áreas de florestas de eucaliptos em propriedades rurais. O alcance dessa medida pode ser percebido quando se sabe que tal iniciativa, também denominada de "Fazendeiro Florestal", espalhou-se no final dos anos 1980 para outros estados, principalmente o Espírito Santo e a Bahia, quando começou a se tornar mais expressivo. Um exemplo de como a área de plantios de espécies vegetais madeireiras em pequenas e médias propriedades rurais evoluiu significativamente é o caso de Minas Gerais, onde foi criada uma Associação de "empresas realizadoras de Fomento" (a Associação das Siderúrgicas para o Fomento Florestal –ASIFLOR, sediada em Minas Gerais e que tem como principal executivo um ex integrante do órgão florestal estadual, originalmente responsável pela criação e disseminação desse tipo de programa).

O problema com essa política pública é que ela fundamenta-se numa visão essencialmente produtivista, que supõe ser possível resolver os problemas da degradação dos recursos florestais (e, por extensão, dos recursos de solo e água) a partir da implantação de maciços homogêneos de espécies exóticas. Essa mesma lógica contribui, também, para desqualificar os aspectos ecológicos e culturais que fazem parte da construção da realidade dos pequenos e médios produtores que foram incorporados pela lógica empresarial do “Fomento” e pela perspectiva de um retorno financeiro superior ao de outras culturas.

Além disso, essa via de resolução da questão da oferta de madeira pelas pequenas plantações homogêneas em propriedades rurais de terceiros permitiu que as firmas consumidoras de madeira se aproximassem das instituições florestais estaduais, as quais passaram a ter como aliadas. Com isso, ampliou-se o distanciamento entre as ordenações locais e a nacional no tocante à política florestal.

5. Os matizes do final do século: política para florestas e política para plantações?

Durante a primeira metade dos anos 1990 o Ibama pretendeu concentrar a sua atuação na gestão de uma política de proteção de recursos florestais. Exemplos das boas intenções do órgão foram as medidas de criação de um sistema de Parques e Reservas Florestais e a definição de regras para a exploração das florestas primitivas e da vegetação arbórea na Amazônia, após vinte e oito anos da edição do Código Florestal. Além disso, em 1994, o Ibama regulamentou a questão da reposição florestal e do Plano Integrado Floresta Indústria.

O dispositivo aprovado, apesar de obrigar os consumidores a repor o volume anual produtos madeireiros consumidos mediante o plantio de espécies florestais adequadas, de forma a dar sustentação à atividade desenvolvida, isentou da reposição as pessoas físicas e/ou jurídicas que comprovadamente utilizem resíduos de matéria-prima proveniente de áreas submetidas a manejo florestal sustentável, de florestas plantadas com recursos próprios e os provenientes de atividade industrial, além dos resultantes da madeira extraída por projetos de "relevante interesse público, assim declarado pelo Estado".

Doravante, a ação estatal relativa ao patrimônio florestal nacional dividiu-se em uma política orientada para a proteção de florestas nativas, com uma dimensão pública, e uma outra política de plantação homogênea e de consumo de árvores, que passou a ser de responsabilidade privada. A questão que deve ser avaliada, porém, é se essa estratégia foi o resultado dos embates travados entre “reflorestadores” e consumidores industriais e comerciais da madeira como matéria-prima de um lado e os ambientalistas, de outro, exprimindo um tipo de “consenso”, ou se foi fruto da incapacidade da nova agência federal de lidar com o bricabraque institucional herdado do conjunto de órgãos dessemelhantes que, destrocados, deram-lhe vida.

Ampliando o leque de problemas, em 1996 a recém criada Associação Brasileira de Entidades de Meio Ambiente - Abema - entidade de direito privado que reúne os órgãos de política ambiental dos estados brasileiros - iniciou uma articulação entre lideranças ambientalistas, empresariais e políticas vinculadas à questão florestal que culminou na assinatura do que foi denominado "Pacto Ambiental Federativo". Seu principal objetivo era promover a descentralização das ações de licenciamento e de fiscalização até então executadas pelo Ibama – o que, para a então Secretária Executiva do Ministério do Meio Ambiente, não reduziria o poder da agência federal, já que a "redistribuição de competências" evitaria o "desperdício de pessoal, dinheiro e energia" (sic) (**Folha de São Paulo**, 30/05/1996, cad. 3, p. 2). Além disso, com a transferência da responsabilidade federal pela definição de qual é a tipologia florestal remanescente para os estados, ampliou-se a disputa entre os interesses dos consumidores de madeira, dos especuladores e dos ambientalistas em torno do controle da política florestal - justamente porque essa definição é a base para o controle da exploração florestal.

Porém, tomando como base a situação de Minas Gerais, pode-se dizer que novas dificuldades foram adicionadas às já existentes. Em primeiro lugar, não se eliminou a superposição de funções, argumento básico dos defensores do “Pacto”; em segundo lugar, ao aumentar o poder das entidades estaduais, abriu-se ou ampliou-se o campo das disputas entre essas e as representações regionais do Ibama. Ademais, apesar de criar um espaço de

decisão cooperativa entre as instituições "florestais" e as "ambientais" (como os Conselhos Estaduais de Política Ambiental), a "pactuação" e a "descentralização" não foram precedidas de uma discussão sobre o que "pertencia" a cada uma dessas instituições e, com isso, não só manteve a superposição existente como abriu um caminho para que esse problema se amplie futuramente (GONÇALVES, 1998). A raiz dessa última questão, aliás, é a própria formação da política ambiental brasileira, que não foi construída a partir da incorporação, pelas agências estatais, dos princípios ambientalistas e conservacionistas (GUIMARÃES, 1992).

Simultaneamente a esses acontecimentos, as pressões dos consumidores industriais e comerciais de produtos madeireiros sobre a política de proteção avolumaram-se. Elas chegaram ao seu ápice com a entrada em votação do texto substitutivo do deputado Paulo Bornhausen ao projeto de lei de regulamentação do Decreto 720 de 1993, que trata da proteção da Mata Atlântica. A proposta do pefelista, contrariando as restrições impostas pela legislação vigente, previa que a autorização do corte raso de matas secundárias fosse concedida por Conselhos Municipais compostos por representantes do governo local, das empresas e da sociedade civil. Adicionalmente, seria dispensada a realização de Estudos de Impacto Ambiental para tal atividade quando praticada com a finalidade de expansão da área cultivada ou para a realização de obras de utilidade pública ou interesse social em perímetros urbanos (**Gazeta Mercantil**, 22/10/1998, página A-7).

Na mesma trilha, o governo federal lançou no início do segundo semestre de 1997 a polêmica idéia de autorizar a exploração privada de áreas de Florestas Nacionais. Com base no argumento que tais florestas tem como funções gerar produtos e subprodutos madeireiros e regular a oferta deles mediante o controle de estoques estratégicos, o governo brasileiro argumentou que dessa forma seria “mais fácil controlar o processo [de exploração florestal], já que o domínio público das reservas florestais facilita o acesso e o controle sobre a exploração, entregue à iniciativa privada sob licitação” (**Gazeta Mercantil**, 15/07/1997, página C-6). Citando o então presidente do Ibama, Eduardo Martins, a mesma fonte alega que ao adotar tal política o país "estaria sinalizando ao mercado mundial que ... está cuidando de suas reservas e, em conseqüência, será um supridor bem organizado de matéria-prima". De uma cajadada só iriam dois coelhos: não só o valor das exportações madeireiras aumentaria como seria possível “eliminar pela raiz [sic] as atividades madeireiras ilegais” (*op. cit.*).

Ao identificar a forma privada de organização como a mais eficaz e ao supor que existe uma ordenação ótima automática de qualquer atividade de exploração, o Ibama abusou do discurso. Não que seja impossível identificar tanto eficácia quanto capacidade de ordenamento sob a iniciativa privada, mas essas mesmas competências podem ser produzidas pela ação pública. O que está em questão, e parece "sabidamente" ter desaparecido do argumento desses gestores federais, é que a otimização não decorre apenas e necessariamente da natureza do controlador. Se não é ditada por objetivos claros, a noção de eficácia é totalmente vazia.

O aspecto central que esse discurso revela é o da incapacidade do Ibama de exercer uma política que seja capaz de combinar as duas vertentes da ação social face às florestas: de um lado, a proteção de um patrimônio que não pertence apenas à atual geração e, de outro, a construção de formas social e ambientalmente justas e sustentáveis de produção para atender às demandas de madeira. Uma hipótese é que, incapaz de sanar essa deficiência, o

Ibama adotou definitivamente o discurso empresarial modernizado para legitimar a sua existência.

Um exemplo de como o ideário desses consumidores foi internalizado pelo Instituto é o da recuperação do argumento que em um prazo de cerca de 15 anos (contados desde 1997) ocorreria o esgotamento da matéria-prima florestal, provocado pelo aumento da demanda e pelo declínio da oferta. Ao voltar a bater nessa tecla, o Ibama assumiu a defesa de uma política de financiamento com "prazos e juros compatíveis" com as especificidades da atividade florestal. Ou seja, como já diziam os defensores da política de plantações florestais nos anos 1960 e 1970, o Estado deve agir de forma a não comprometer os esforços das empresas privadas que, ao terem adotado árvores de curto prazo de produção, evitaram que o "juro composto" continuasse sendo, como foi "*por centenas de anos... a desgraça do setor florestal*" (sic) (JACOBS, 1973, p. 7).

O resultado dessa evolução das ações e articulações do Instituto foi uma fragilização institucional que, em 1997, determinou a transferência da responsabilidade pela formulação de políticas para o setor florestal para a então recém-criada Câmara de Recursos Naturais, organismo diretamente vinculado à Casa Civil e que não contava com a participação da sociedade civil (cf. CAPOBIANCO, 1997, p. 229).

Na segunda metade dos anos 1990 o processo de “retirada” do Ibama de uma função tradicionalmente chefiada pelos elementos que o compõem e a consolidação de novos atores privados proprietários de “recursos naturais domesticados” como as plantações homogêneas florestais conduziu a política florestal a uma situação extremamente precária. Mesmo porque, se com as alterações no plano organizacional do Estado parece ter havido uma orientação da política florestal para a conservação ambiental, isso foi apenas formal e não respeitou a incorporação das demandas das populações tradicionais e de um número expressivo de organizações representantes da sociedade civil.

Dois novos elementos passaram a predominar na evolução da política e da economia dos plantios homogêneos após a segunda metade dos anos 1980: o primeiro foi a maior autonomia que as empresas passaram a ter na determinação de seus projetos de localização e expansão de plantios, já que as instituições IBDF e Ibama transformaram-se, sucessivamente, em fiscalizadoras de formações florestais nativas, “ordenadoras” da exploração privada – isso sem esquecer o papel governamental de emprestador (via BNDES). O segundo elemento, e que vem adquirindo uma importância crescente em Minas Gerais, no Espírito Santo, no Paraná, em São Paulo e na Bahia foi a adoção do já mencionado programa "Fazendeiro Florestal".

Além disso, essa atividade agroindustrial se expandiu ainda na década passada também por que existiam áreas com ecossistemas naturais como a Mata Atlântica e os cerrados “disponíveis”. Nessas regiões, especialmente nos estados de Minas Gerais, Bahia, Maranhão, Goiás, Mato Grosso, Tocantins, a presença do pequeno produtor e a dependência que ele tem da mata como local de extração de recursos é o resultado de uma determinada forma social de adaptação humana em ecossistemas complexos e ricos.

Destarte, a invasão dos plantios homogêneos com finalidade industrial pôs (e ainda põe) em risco não só a diversidade biológica, substituída por uma única espécie vegetal; também destruiu (e ainda destrói) extensas áreas ocupadas por pessoas cujo estilo de vida e

cuja economia não se enquadram, necessariamente, dentro do projeto capitalista de “modernização” (NEVES, 1985). Porém, à medida que se constituíam os arranjos entre o empresariado e as agências governamentais, também foi se produzindo e reproduzindo uma fração importante de trabalhadores rurais e industriais, ao mesmo tempo que outros sujeitos sociais, como os pequenos agricultores e ocupantes tradicionais de terras em regiões não urbanizadas e não incorporadas ao “processo de desenvolvimento” iam sendo deslocados e transfigurados - e, inclusive, eliminados.

Esse é um ponto relevante para a crítica da política florestal adotada no Brasil: ao privilegiar a perspectiva dos interesses empresariais no tratamento da questão da conservação, preservação e consumo da floresta (inclusive dos bens e serviços dela oriundos), a escolha do formato institucional e dos estratégias para implementar a política interditou – e ainda parece ser um empecilho para - o acesso dos trabalhadores às arenas de negociação e decisão e ampliou a desigualdade entre os atores sociais. Isso posto, pode-se dizer que para os trabalhadores e as populações tradicionais a política florestal não tem representado uma possibilidade de inclusão, tema fundamental para a delimitação das políticas públicas.

Se essas últimas representam estratégias social e politicamente criadas e aceitas para mediar a relação existente entre o Estado e o mercado, então pode-se pensar que os seus “elementos chave” são tanto a sujeição dos atores sociais às normas reguladoras decorrentes da divisão social do trabalho quanto a autonomia desses mesmos atores, decorrente da existência de elementos articuladores da inserção nessa divisão (como a confiança, por exemplo). Contudo, essa oposição resolve-se a partir da articulação que a representação democrática pode produzir, especialmente por que a democracia privilegia a esfera da autonomia dos sujeitos.

Porém, a ação promotora da expansão desse setor capitalista realizada pelo Estado caracterizou-se por um tipo de “aparição” das agências governamentais no cenário público que, pela sua irregularidade, tornou-se parte de uma estratégia de articulação dos interesses específicos dos agentes voltados para a promoção do desenvolvimento capitalista (MIRANDA, 1993; GONÇALVES et alii, 1994).

Assim, por um lado a presença do Estado garantiu um sentido público necessário à introdução e à expansão das empresas dos setores madeireiros, legitimando-a como atividade econômica capaz de “promover o desenvolvimento”. Por outro lado, a sua ausência enquanto promotor e garantidor de políticas de bem-estar social permitiu (e ainda permite) às empresas se investirem do papel de organizadoras do progresso e da produção de bem estar social através da oferta de empregos, construção de renda e habitação, melhoria de estradas etc.

Mas o mais gritante é que essa “irregularidade” da presença estatal e o favorecimento promovido da iniciativa privada foram uma outra forma de dominar social, cultural e espacialmente um elemento fundamental da especificidade dos sujeitos sociais que passaram a ser regionalmente subordinados à expansão do capital agroindustrial florestal: a sua condição de sujeitos imersos na terra.

Um outro elemento que teve um peso determinante nessa dinâmica, principalmente a partir de 1992, foi a crescente preocupação empresarial com a afirmação de uma imagem social e

ambientalmente corretas. Para os trabalhadores, isso foi traduzido na introdução da "flexibilização" das relações de trabalho e dos direitos adquiridos, especialmente com o retorno ou a introdução da terceirização – isso é, dos “gatos”. Também nesse sentido o papel desempenhado pelo Estado foi favorável – ativa ou passivamente, por omissão – para os empresários.

Isso fica melhor ilustrado quando se observam as investidas (mediáticas e financeiras) das empresas para a obtenção das certificações ISO, principalmente o ISO 14000 (um dentre os famosos selos verdes que estão sendo introduzidos no Brasil). O problema é que a ênfase na gestão mais do que nos resultados tem um forte efeito potencializador sobre a precarização do trabalho e sobre a desqualificação do discurso sindical e ambientalista que são críticos ao modelo de gestão empresarial. Isso porque o pressuposto desse modelo de gerenciamento ambiental é que as intenções anunciadas pelas empresas correspondem a um compromisso com a ação (isto é, com o cumprimento das metas anunciadas) e, então, com os resultados que daí decorrerão “naturalmente” (sic).

O que está por detrás disso, além da questão da construção de uma identidade empresarial ("ambiental", "preocupada com o desenvolvimento sustentável", “parceira do meio ambiente” etc.), é a disputa pela definição do que é o meio ambiente e, em decorrência, de quais devem ser as políticas públicas voltadas para suportar esse objeto. E, na medida que o Estado vem deixando a política florestal transformar-se em política de consumo madeireiro e não regula as ações dos plantadores de florestas homogêneas, a defesa da ISO 14000 como política ambiental privada pretende definir o que deve e como deve ser preservado e conservado.

A contestação desse tipo de evolução da política florestal e suas ramificações privadas pela organização popular foi problemática. Tanto por que as estruturas de representação sindical se esvaziaram ao longo do tempo na sua função de defesa dos agricultores e assalariados das empresas florestais quanto porque a construção de movimentos sociais a partir dessa questão não se fez possível. Observando-se o caso da Bahia, que fornece dois bons exemplos de ação local contra a implantação de grandes projetos de plantações florestais, um no Extremo Sul (Miranda, 1993; Valarelli, 1995) e outro no Litoral Norte (Gonçalves, 1997), percebe-se que as iniciativas locais tiveram muito do seu sucesso dependente de uma articulação dos atores locais com forças políticas externas à região, seja por que isso permitiu angariar recursos e publicidade, seja por que parte das lideranças desses movimentos eram, elas mesmas, elementos externos, por não serem nativas da região (ou mesmo do país).

Daí decorre que a combinação das dinâmicas e das contradições internas ao “movimento” de resistência ao processo de desorganização e de reorganização espacial promovida pela política de plantações, tornada modelo da política florestal, depende da construção de uma agenda comum para as questões social e ambiental.

6. À guisa de conclusão

Em seu Plano Plurianual de Ação, correspondendo ao período de 1996 a 1999, o governo brasileiro propôs, no tocante ao "meio ambiente", o desenvolvimento de “estratégias de uso nacional dos recursos naturais, fundamentadas em novos modelos de gestão ambiental participativa e em processo de planejamento baseado no ordenamento territorial. Este

planejamento deverá transformar-se em instrumento de regulação do uso do território, segundo critérios de sustentabilidade”.

Relativamente à questão florestal, as metas definidas para o período propunham genericamente o “estabelecimentos de padrões de excelência na gestão” do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a “formulação e implementação das políticas setoriais de pesca, floresta, babaçu, castanha e borracha, para o desenvolvimento sustentado, estimulando as atividades de pesquisas, desenvolvimento tecnológico e de fomento”. Um primeiro problema era a falta de precisão de tais definições - elas não especificavam o lugar exato da floresta e confundiam (metafisicamente?) a floresta com espécies que pertencem a ela ou que a formam.

Um dos sentidos previamente anunciados por essas metas é que a questão ambiental tem que ser equacionada a partir da sua dimensão espacial, notadamente no plano da divisão territorial entre as áreas destináveis à conservação e aquelas passíveis de exploração comercial e também entre as áreas de uso urbano e aquelas de uso rural. Não obstante, quando a questão é pensar o problema ambiental envolvendo alguns dos seus "atores" principais - a floresta, a água, a terra e o ar - a forma do Estado pensar a política é aquela orientada pelo plano setorial. Desconhece-se, assim, que não se tratam de objetos estanques, materiais, deslocados da existência da sociedade.

Desse modo, o equívoco da forma como o Estado organizou – e ainda vem organizando - a política ambiental e, em seu âmbito, a florestal, é o de trata-las como **políticas setoriais**. Assim, elas nem se articulam efetivamente com outras esferas do aparelho estatal (além das de “meio ambiente”) e nem possuem capacidade de comandar a ação do conjunto de organismos estatais.

Como política, a questão ambiental deveria interpretar os laços entre as sociedades humanas e seus ecossistemas como um circuito que envolve diversidade, resistência, vitalidade e complexidade, cada um desses termos recorrendo aos outros, sem que nenhum domine o seguinte. A aceitação desse circuito como orientador das opções de uso e de inserção humanas em ecossistemas implica reconhecer que é a inter-relação existente entre as estruturas social e natural o fator que promove a organização do ambiente (GONÇALVES, 1998).

Nada disso tem transparecido nas ações governamentais, notadamente no caso das florestas, que desempenham um papel crucial como reguladora de diversas funções dos ecossistemas. Assim, quando se refere à necessidade de organizar a pesquisa e a conservação de recursos, o Estado não dirige palavra alguma que indique estarem sendo envidados esforços no envolvimento dos usuários diretos dos "bens naturais", principalmente os componentes das populações tradicionais - como as nações indígenas e os diversos tipos de posseiros - que são atores fundamental da dinâmica da conservação e do uso sustentável do ambiente.

Esse assunto não é discutido e tem sido negligenciado pela política florestal do país desde 1964 exatamente porque ela, centrada na expansão das florestas plantadas e na relativa “imobilização” das formas tradicionais de uso da floresta pelas populações nativas, é a principal causadora de um grande número de problemas sócio-ambientais - como os do desmatamento de formações vegetais florestais nativas para instalação de garimpos, para

extração madeireira de algumas poucas espécies, para o plantio de eucaliptos ou ainda os da escravidão de trabalhadores decorrente de dívidas de trabalho (tal como comprovado em Minas Gerais, em Goiás, em Mato Grosso, na Bahia, no Pará etc.).

Com base nesse conjunto de questões, portanto, é que se pode concluir que ao longo da sua trajetória enquanto articulador de uma política florestal no país, o Estado brasileiro representou simultânea e contraditoriamente os papéis de gestor de florestas - meras fontes de matéria-prima - e de observador das plantações. A chave para entender a razão dessa é (1º) o não funcionamento de uma política real de proteção, que não incorpora os sujeitos dominados, especialmente os rurais, e (2º) a incapacidade (desinteressada?) de equacionar o problema florestal fora do modelo de desenvolvimento produtivista.

A partir daí, o que se coloca para a discussão, ainda hoje, é a urgência de uma nova política florestal no país, que dê conta de responder tanto às questões de preservação de sítios naturais indispensáveis para a segurança da vida que estão crescentemente ameaçados em muitas regiões, quanto àquelas derivadas da deterioração das condições de trabalho e de sobrevivência promovidas pela expansão oficialmente garantida do florestamento homogêneo.

8. Referências Bibliográficas

- BACHA, Carlos J.C. A situação atual dos dados sobre reflorestamento no Brasil. **Análise Econômica**, São Paulo, vol. 10, número 17, pp. 141-155, março de 1992
- BNDES. **A participação do sistema BNDES na evolução do setor de papel e celulose no Brasil**. Rio de Janeiro: 1991
- CAPOBIANCO, João Paulo R. (coord.). Florestas. FÓRUM BRASILEIRO DE ONGS E MOVIMENTOS SOCIAIS PARA O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Brasil século XXI. Os caminhos da sustentabilidade cinco anos depois da Rio - 92**. Rio de Janeiro: FASE, 1997
- CARRERE, Ricardo. Pulping the South; Brazil's pulp and paper plantations. **The Ecologist**, Dorset, volume 26, number 5, pp. 206-213, september-october 1996
- COELHO, Helbert de O. Os incentivos fiscais ao florestamento e reflorestamento. **Projeção**, São Paulo, ano II, número 13, pp. 19-26, janeiro de 1977
- CONTADOR, Cláudio R. **A transferência do imposto de renda e incentivos fiscais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1976
- DEAN, Warren. **A ferro e fogo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996
- DINIZ, Clélio C. **Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1981
- GONÇALVES, Múcio Tosta. **Política florestal e interesses agroindustriais em Minas Gerais. Um estudo do Instituto Estadual de Florestas - IEF**. Belo Horizonte: junho de 1990. Dissertação de mestrado apresentada ao DCP-UFMG
- . Quais são os rumos da política florestal no Brasil?. **Vanguarda Econômica**, Belo Horizonte, número 3, pp. 73-86, setembro 1995
- . **Os “fracos” e os “avessos”: formas de resistência social no Litoral Norte da Bahia**. Belo Horizonte: Sociedade Civil Irmãs de Santa Cruz, 1997
- . **A política de plantações florestais no Brasil**. Rio de Janeiro: 1998. Paper apresentado ao Projeto de Pesquisa sobre Reforma do Estado realizado pelo CPDA-UFRRJ.

-----, et alii. **Exploração Florestal, Indústria de Celulose e Ocupação do Espaço Regional**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, maio de 1994. Relatório Final de Pesquisa não publicado

GUIMARÃES, Roberto P. Políticas de meio ambiente para o desenvolvimento sustentável: desafios institucionais e setoriais. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, número 7, pp. 57-80, junho de 1992

JACOBS, Maxwell R. **O que o eucalipto pode fazer pelo Brasil**. Rio de Janeiro: PNUD/FAO/IBDF, 1973

LOHMANN, Larry. Peasants, plantations and pulp: the politics of Eucalyptus in Thailand. **Bulletin of Concerned Asian Scholars**, Boulder, vol. 23, number 4, pp. 3-17, october-december 1991

MEDEIROS, Josemar X. Aspectos econômicos-ecológicos da produção e utilização do carvão vegetal na siderurgia brasileira. MAY, Peter H. (org.). **Economia ecológica**. Rio de Janeiro: Campus, 1995

MIRANDA, Moema. **Nas pontas do Extremo: outras histórias, outros tempos**. Rio de Janeiro: Fase/Ibase, 1993

NEVES, Delma P. A diferenciação sócio-econômica do campesinato. **Ciências Sociais Hoje, 1985**. São Paulo: Cortez, 1985

OBERS, Justino, Pe. **Siderúrgicas, carvão vegetal, efeitos sociais e ecologia**. Belo Horizonte: s.d., mimeografado

OLIVEIRA, Fabrício A. de. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2ª edição. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991

PÁDUA, José Augusto. Natureza e projeto nacional. PÁDUA, J. A. (org.). **Ecologia e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; Iuperj, 1987

-----, O nascimento da política verde no Brasil: fatores exógenos e endógenos. LEIS, Hector R. (org.). **Ecologia e política mundial**. Petrópolis: Vozes; Rio de Janeiro: Fase/Airi/Puc-Rio, 1991

VALARELLI, Leandro L. Exploração florestal e conflito sócio-ambiental (o caso Vera Cruz). IBASE. **Conflitos sociais e meio ambiente. Desafios políticos e conceituais**. Rio de Janeiro: 1995

VICTOR, Mauro A. de Moraes. O reflorestamento incentivado, dez anos depois. **Silvicultura**, São Paulo, vol. I, número 6, pp. 18-48, maio a junho 1977

VOLPATO, Eleazar et alii. A política florestal no Brasil. 2º Encontro Brasileiro de Economia e Planejamento Florestal, Curitiba - PR, 30/09 a 04/10/1991. **Anais**. Colombo: Embrapa/CNPQ, 1992. Vol. II