

A POLÍTICA DE REFLORESTAMENTO NO SEMI-ÁRIDO PARAIBANO

Ramón Peña Castro *

INTRODUÇÃO

A cobertura vegetal da região semi-árida do Cariri — caatinga — vem sendo gradativamente destruída pelo super-pastoreio e pela derrubada de árvores e arbustos em quantidade superior a seu ritmo normal de renovação.

Essa destruição da base física da atividade agropecuária implica uma desvalorização absoluta da terra, que ameaça a própria razão de ser da grande propriedade: a obtenção de rendas e lucros através da produção agropecuária.

Face a essa situação, o Governo Federal implementou uma política de incentivos financeiros especiais para promover o reflorestamento de terras de propriedade privada do Nordeste, com plantios de algaroba (*Prosopis Juliflora* (SW/DC) fundamentalmente em superfícies mínimas de 100 ha; solução “técnica” adequada ao contexto sócio-econômico da região.

Aqui analisamos a importância dos projetos de reflorestamento aprovados para a região do Cariri, descrevemos a organização institucional da política de reflorestamento e tentamos uma interpretação da sua lógica, no contexto da estratégia de desenvolvimento agrícola brasileiro.¹

O REFLORESTAMENTO NO CARIRI PARAIBANO²

O reflorestamento que, incentivado com financiamentos oficiais a fundo per-

* Professor Adjunto do Departamento de Economia e Finanças e do Mestrado em Economia Rural da UFPb — Campina Grande.

(1) Os aspectos geográfico e sociológico do desenvolvimento da região foram analisados por nossos colegas Ghislaine Duqué, José Grabois, Maria de Jesus N. Aguiar e Maria Cristina de Melo Marin, membros da equipe interdisciplinar da UFPB- Campina Grande, que fez esta pesquisa.

(2) A região do Cariri, a mais seca do Brasil, é uma área de clima semi-árido acentuado e sub-desértico que, junto com a região do Curimataú e a parte oriental do Seridó, compõe a Diagonal Seca da Paraíba. A população do Cariri — 290 mil habitantes — representa 10,5% do total da Paraíba (Censo 1980).

Rev. RAÍZES	Campina Grande	Ano IV	Nº 4-5	204 a 211	jan.1984/dez.1985
-------------	----------------	--------	--------	-----------	-------------------

dido, vem sendo realizado no semi-árido paraibano, consiste, basicamente, em plantios de algaroba e, numa proporção irrelevante, de cajueiro.

Conforme os dados apresentados na Tabela 1, em nove municípios do Cariri e um da região vizinha, do Curimataú³, o reflorestamento comporta um total de 87 projetos, de 100 a 200 hectares cada um, perfazendo um total de 14.070 hectares, distribuídos assim:

	Projetos	Hectares
Algaroba	83	13.800
Cajueiro	4	270

Esses projetos beneficiam apenas a 33 grandes proprietários, e sua abrangência equivale a 2,9% da área total dos municípios considerados. A situação dos projetos, em nov.-dez./83, era a seguinte:

74, com um total de 11.470 ha, em implantação
13, com um total de 2.600 ha, implantados.

A relação entre o valor médio do financiamento da área reflorestada e o preço médio da terra na região é, aproximadamente, de 10 para 1.⁴

O impacto desta política de reflorestamento a fundo perdido manifesta-se na capitalização fundiária, o que se reflete de forma perceptível no preço da terra. Do ponto de vista da economia como um todo, o preço da terra pode-se considerar função da taxa de lucro da economia (basicamente da taxa de juros), da renda fundiária e da subvenção implícita no financiamento dos projetos de reflorestamento. Tudo isto pode ser representado na fórmula seguinte:

$$P_t = \frac{1}{x} (R + S)$$

Onde: P_t = preço da terra

r = taxa de juros real

R = renda da terra

S = Subvenção capitalizável do reflorestamento.

(3) Cabeceiras, Congo, Gurjão, São José dos Cordeiros, São João do Cariri, Serra Branca, Sumé, Taperoá, Desterro (Cariri) e Pocinhos (Curimataú).

(4) A estimativa foi feita considerando um valor médio do financiamento de 38 ORTN/ha, que multiplicado por Cr\$ 5.898,00 (valor em Cr\$ da ORTN em Out/83) dá Cr\$ 225.000,00 por ha. O preço médio da terra na região era de 20-25 mil cruzeiros/ha. A relação entre as duas grandezas é a grosso modo, de 10/1.

TABELA 1 - PROJETOS DE REFLORESTAMENTO NO CARIRI PARAIBANO (NOV. 83)

Municípios	Projetos Aprovados		Situação dos Projetos			Imóveis e áreas dos municípios.		Relação entre áreas de de reflorestamento e área total dos imóveis rurais.
	Nº	Empresa Beneficiada Nº	Área Total Ha	Em implantação Ha	Implantados	Imóveis Nº	Área Ha	%
Cabaceiras	03	01	600	400	200	460	36.531	1,6
Congo	01	01	200	200	-	343	19.314	0,5
Gurjão	08	05	1.300	1.100	200	588	41.383	3,1
São João do Cariri	14	07	2.130	1.530	600	846	83.595	2,5
São J. dos Cordeiros	02	02	200	200	-	755	38.108	0,5
Serra Branca	28	11	4.460	3.660	800	1.103	65.051	7,0
Sumé	12	05	2.150	1.550	600	600	57.791	3,7
Taperoá	12	05	1.930	1.930	-	774	62.517	3,0
Pocinhos*	06	03	1.000	800	200	718	54.427	1,8
Desterro	01	01	100	100	-	818	23.878	0,4
Total	87	41**	14.070***	11.470	2.600	7.005	482.595	2,9

* O município de Pocinhos corresponde à região do Curimataú.

** De fato são 38 empresas, pois uma mesma empresa pode atuar em diferentes municípios. O número de proprietários é de 33, porque um mesmo proprietário pode ter mais de uma empresa. Uma empresa apresenta geralmente mais de um projeto e possui vários imóveis.

*** Cajueiro: 270Ha; Algaroba: 13.800 Hectares.

FONTE: Pesquisa e IBDF - João Pessoa.

Tentando um exercício de representação aproximada da realidade, podemos supor:

$$r = 10\%$$

$$R = \text{Cr\$ } 2.000$$

$$S = \text{Cr\$ } 220.000$$

e, subsequentemente, $P_t = \text{Cr\$ } 22.000$.

Os dados levantados junto à Delegacia do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), em João Pessoa, e as entrevistas realizadas em Serra Branca evidenciam que o reflorestamento incentivado pelo Governo exerce uma influência fundamental da capitalização das grandes propriedades, no processo de concentração da propriedade e da produção pecuária.

O reflorestamento, utilizado como o instrumento técnico-empresarial de modernização mais adequado ao contexto sócio-econômico, é completamente inoperante na solução dos problemas sociais. Ele exclui totalmente os pequenos agricultores, porque a área mínima considerada "adequada" para plantio de algaroba é de 100 hectares. Por outro lado, os programas especiais destinados a tornar auto-sustentáveis as pequenas unidades agrícolas, tais como o Projeto Sertanejo, não oferecem oportunidades comparáveis. Assim, das 248 solicitações registradas até 1983 pelo Núcleo do Projeto Sertanejo de Serra Branca, para obter mudas e Cr\$ 3.000,00 — a fundo perdido — por hectare reflorestado, somente foram atendidas três, ou seja, apenas 3 pequenos agricultores, dos 248 inscritos inicialmente, conseguiram efetivar seus projetos e reflorestar, em conjunto, 3 hectares.⁵ "A falta de chuvas para aguardar as mudas" — argumento expresso para justificar esse alto nível de desatendimento, não deve ter tido tanto peso como a *falta de poder de barganha* para conseguir capital subsidiado. Isto se torna evidente quando comparamos com os dados anteriores, os Cr\$ 3.000,00, auxílio previsto em 1983 para cada hectare de reflorestamento dos pequenos, com o custo do desmatamento — Cr\$ 60.000,00 por hectare (cálculo do IBDF) e, sobretudo, com o montante do financiamento global obtido pelos grandes proprietários — Cr\$ 225.000,00/ha.

O tratamento dispensado pela política de reflorestamento aos pequenos e grandes proprietários não pode ser mais desigual. É demonstrativo de que a solução técnica adotada conflita brutalmente com a solução econômica-social.

O tipo de reflorestamento aplicado na região — plantio de algaroba — favorece o processo de pecuarização que acompanha a capitalização das grandes unidades.

(5) O Programa REPEMIR — Reflorestamento em Pequenos e Médios Imóveis Rurais — da Secretaria da Agricultura, ficou praticamente no papel. Foram apresentadas 15 demandas para projetos de reflorestamento de pequenas áreas, 12 foram selecionados em 1982, mas nenhum deles foi implantado, "devido à seca..." (da entrevista na EMATER, setembro/1983).

No semi-árido a autosuficiência na alimentação animal não pode ser conquistada só com plantio de pastos perenes e de palma forrageira. A vagem da algaroba representa um alimento de boa qualidade e de baixo custo (dado o tipo de financiamento atual) que garante a base alimentar da pecuária ovino-caprino e também do gado bovino, quando ela é misturada com outros componentes. Isso explica o interesse dos grandes proprietários nos projetos de reflorestamento e o declínio do interesse por manter roçados de algodão consorciado, fato que contribui para intensificar a expulsão de arrendatários e moradores das grandes fazendas, porque a pecuária extensiva depende cada vez menos do restalho do algodão e mais da algaroba, junto com as pastagens plantadas e a palma forrageira, culturas que utilizam, períodos curtos do ciclo produtivo, trabalhadores temporários assalariados.

A ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA DE REFLORESTAMENTO

O quadro legal que embasa a política de reflorestamento é o novo Código Florestal, instituído por Lei nº 4771, de 15/09/65, cuja filosofia é garantir a utilização racional, a proteção e a conservação dos recursos naturais renováveis e o desenvolvimento florestal do país.

O Código Florestal atribui à interferência estatal um caráter auxiliar para o caso de omissão dos proprietários privados: "Nas terras de propriedade privada, onde seja necessário o florestamento ou reflorestamento, o Poder Público Federal poderá fazê-lo sem desapropriá-las, se não o fizer o proprietário" (Art. 18).

Os incentivos fiscais e financeiros são o principal instrumento utilizado pelo Governo para estimular a preservação e renovação florestal por parte do setor privado: "As florestas plantadas ou naturais ficam isentas de qualquer tributação" (Art. 38). Igualmente "se exime de tributação a renda da produção florestal (Art. 38, I) e "as importâncias empregadas em florestamento e reflorestamento serão deduzidas integralmente do imposto de renda" (Art. 38, II).

Para instrumentalizar a filosofia preservacionista e desenvolvimentista dos recursos naturais foi criado, em 28/02/67, o IBDF. Sua missão é "formular a política florestal, bem como a de orientar, coordenar e executar, ou fazer executar, as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação de recursos naturais renováveis e o desenvolvimento florestal do país" (Decreto-Lei nº 289).

Além das Florestas e Parques Nacionais geridos pelo IBDF, este organismo federal promove o reflorestamento em terras de propriedade privada, exclusivamente através de subvenções que objetivam minimizar os custos de produção da empresa agrícola e capitalizar a grande propriedade fundiária.

Uma série de Decretos-Lei e Portarias Normativas do IBDF regulamentam a atual política de reflorestamento. Assim o Decreto-Lei nº 1134, de 16/11/70,

estabelece uma dedução de até 50% do Imposto de Renda para aplicação em projetos de reflorestamento. O Decreto-Lei nº 1376, de 12/12/74, que instituiu o Fundo de Investimento do Nordeste (FINOR), Fundo para o Desenvolvimento da Amazônia (FINAM) e o Fundo de Investimento Setorial (FISSET), tem especial importância para o Nordeste. (Este Decreto foi complementado pelo Decreto-Lei 1.419, de 11/09/75, Decreto-Lei 1.478, de 26/08/76, e Decreto-Lei 1.563, de 29/07/77).

O FISSET, instituído por esses Decretos, consta de três contas separadas para incentivo do turismo, da pesca e do reflorestamento. O FISSET-reflorestamento tem um orçamento anual centralizado que é proposto pelo IBDF ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e aprovado pelo Presidente da República.

O montante do FISSET-reflorestamento assim como o volume e número de projetos aprovados, dependem da disponibilidade de recursos financeiros do Governo Federal, o que torna muito errática a política de reflorestamento.

Os recursos integradores do FISSET-reflorestamento provém:

- a) dos incentivos fiscais;
- b) das subscrições pela União de quotas inconvertíveis em ações;
- c) subscrições voluntárias por pessoas físicas de quotas do FINOR.

Até 50% dos recursos globais do FISSET são destinados à área da atuação da SUDENE.

O Decreto nº 88.207, de 30/03/83, e a Portaria-Normativa nº 195 IBDF/DR, de 09/06/83, são os últimos instrumentos que regulamentam a política de reflorestamento.

Estes instrumentos fixam em 100 hectares a superfície mínima para projetos incentivados de algaroba. A máxima é de 500 hectares para algaroba e de 75 para cajueiros.

Os projetos aprovados na região muito raramente ultrapassam 200 hectares, limite em que a empresa não está obrigada a investir recursos próprios. Para projetos de mais de 200 a 1.000 hectares, a participação da empresa deve ser de 5%, entre mais de 1.000 e 3.000 ha, de 10% e, de mais de 3.000 ha, a parte dos recursos próprios deve ser de 15% (artigo 8 do Decreto 88.207/83). O mesmo Decreto define as *prioridades atuais*, marcadas pela "necessidade de compatibilizar as exigências crescentes de florestamento e reflorestamento com um volume decrescente de recursos disponíveis". O objetivo é consolidar os empreendimentos já aprovados (em especial os do Nordeste) para garantir "O mais rápido retorno dos recursos investidos". Na prática, isto implica um bloqueio da expansão florestal.

O limite global dos projetos de florestamento e reflorestamento para 1983 é de 200.000 hectares, não podendo ser aprovados projetos de uma empresa que ultrapassem a área aceita para a mesma no ano anterior.

A concessão dos incentivos fiscais pelo IBDF para empreendimentos florestais está sujeita ao processo seguinte:

- a) Constituição da empresa de reflorestamento e registro da mesma perante o IBDF;
- b) Apresentação de um projeto-tipo, preparado por escritórios especializados (o principal dos quais tem sede em Brasília), a um custo relativamente elevado (3% do valor do projeto), acompanhado de uma série de comprovantes e de uma carta-consulta, todos devendo ser protocolados na delegacia do IBDF do Estado correspondente, no caso, em João Pessoa;
- c) O IBDF realiza as vistorias necessárias para verificar a consistência dos projetos e das áreas em que se pretendem implantar;
- d) A carta-consulta é examinada por uma Comissão especialmente designada pelo Presidente do IBDF (Art. 22 da Portaria Normativa nº 195/IBDF/DF);
- e) Para receber o financiamento, a empresa deve ter concluído a primeira fase de implantação, que inclui os trabalhos de desmatamento e limpeza do terreno. A segunda fase de implantação inclui o plantio das mudas. Ao concluir as duas fases de implantação, a empresa recebe aproximadamente 2/3 da subvenção total, recebendo o restante na fase das manutenções.

A POLÍTICA DE REFLORESTAMENTO E A ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA.

A política de reflorestamento reflete a principal linha de desenvolvimento agrícola: a capitalização das grandes propriedades, consequência lógica de uma correlação social e política definida. Essa estratégia não se propõe alterar a estrutura fundiária concentradora, porque considera que a grande unidade fundiária é superior, no sentido técnico-econômico, à pequena exploração de base essencialmente familiar. Daí a prioridade outorgada as grandes propriedades e a subsequente discriminação das pequenas, na distribuição dos incentivos e benefícios econômicos oficiais.

Os principais instrumentos de política agrícola (crédito subsidiado, política de preços, programas especiais para o Nordeste, etc.) visam desenvolver a base técnica para capitalizar as grandes explorações e, desse modo, torná-las rentáveis e concorrenciais. Ao mesmo tempo, omitem qualquer preocupação com a mudança das estruturas de propriedade da terra e dos outros meios de produção. Assim se explica o fato de que um enorme volume de recursos financeiros públicos seja transferido para as grandes propriedades, contribuindo para a concentração fundiária e das rendas agrícolas, tanto em termos individuais como setoriais.

Como demonstra a prática do reflorestamento na região em estudo, a grande propriedade funciona como pré-condição para receber os favores financeiros do Governo. Isto porque as camadas superiores de proprietários e os grupos econômicos que controlam os circuitos agro-industriais, dispõem de poder decisório na distribuição dos recursos alocados pelo governo, através dos organismos de

desenvolvimento do Nordeste. O bom relacionamento das elites rural-urbanas (da região em estudo) com os organismos que executam as políticas agrícolas no Nordeste (SUDENE, DNOCS, IBDF, etc.), parece ter um peso decisivo na distribuição das subvenções, como mostra a presença de tantos nomes da classe política regional entre os titulares das empresas de reflorestamento, as quais foram — diga-se de passagem — especialmente criadas para receber esses benefícios.

Desde o ponto de vista da economia como um todo, a estratégia de modernização do latifúndio não se tem mostrado eficiente. O enorme volume de recursos financeiros injetados pelo governo no segmento superior das unidades agropecuárias não melhorou o problema do abastecimento do mercado interno, nem contribuiu para deter a inflação. Ao contrário, piorou o desempenho rural, levou à contínua alta dos preços agrícolas e à inadequação da estrutura da produção agrícola para a demanda interna.

O alto custo econômico e a baixa rentabilidade social das políticas agrícolas justificam seu questionamento. A própria noção de desenvolvimento da agricultura nordestina deve ser revisada. As possibilidades de correção de seu rumo atual são mais do que duvidosas, quando nada indica existir uma vontade política de interferência nas causas.

Com as prioridades atuais, voltadas para soluções de curto prazo do desequilíbrio nas contas do país com o exterior, não podem existir políticas econômicas de médio e longo prazos. O que hoje existe são improvisações e medidas casuísticas que, de fato, criam mais problemas do que soluções. E a política de reflorestamento, tal como vem sendo aplicada na Paraíba, é exemplo disso.

Campina Grande, abril de 1985